

# 지방자치단체 성과관리시스템 구축에 관한 연구

- Balanced Scorecard를 중심으로 -

고 경 훈\*박 해 욱\*\*

## < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 성과관리에 대한 이론적 고찰
- III. 성과관리시스템으로서 BSC
- IV. 결 론

지방자치단체의 경우 목표관리제, 자체평가, 합동평가 등을 통하여 자율적으로 또는 타율적으로 성과관리를 실시하고 있다. 그러나 이러한 성과관리제도가 형식적으로 운영되거나, 조직의 목표가 전략이나 미션과 연계되지 못하며, 단순히 투입지표나 재무적 지표에 치중하고 있어서 성과관리상의 균형이 부족하거나 결여되어 있다는 비판을 면하기 어렵다. 따라서 이러한 문제들을 해결하기 위한 하나의 방안으로 BSC와 같은 새로운 성과관리시스템을 도입하여 지방행정혁신에 기여하고, 전략적 관리의 촉진, 총체적 학습의 촉진, 커뮤니케이션의 활성화, 변화와 혁신의 촉진, 주민에 대한 책임성 강화에 기여하도록 해야 할 것이다. 또한 BSC 도입을 위한 세부절차, 즉 구축계획 수립단계, 비전과 전략 수립단계, 세부개발단계, 운영단계 등에 대한 체계적인 준비가 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 첫째, 성과관리에 대한 이론적 측면, 즉 개념적 정의, 중요성, 필요성, 접근방법 등에 대해서 살펴보고, 둘째, 지방자치단체 수준에서 이루어지고 있는 목표관리제, 자체평가, 합동평가 등과 같은 성과관리 및 평가제도 등에 대해서 분석하였으며, 셋째, 성과관리시스템으로서의 BSC의 필요성, 구축효과, 그리고 BSC를 성공적으로 도입하여 운영하고 있는 Mecklenburg County의 사례를 통해 BSC의 성공적 운영을 위한 조건을 탐색해보았다.

□ 주제어: 성과관리, 성과평가, BSC

\* 한국지방행정연구원 수석연구원

\*\* 한국지방행정연구원 수석연구원

## I. 서론

지방화, 분권화, 지식정보화 등 지방행정 패러다임의 변화는 지방자치단체의 행정혁신을 필수불가결한 과정으로 자리매김하게 하고 있다. 그러나 지방자치단체의 행정혁신모델은 중앙정부의 행정혁신모델 및 민간 기업의 혁신모델과 차별화되어야 할 필요가 있다. 이 점에서 Osborn & Gaebler(1992)가 ‘정부가 무엇을 해야 하는가?’ 보다 ‘정부를 어떻게 운영할 것인가?’에 관심을 가져야 한다는 문제의식은 큰 의미를 지닌다.

지방자치단체로 많은 권한이 이양되고 있는 현실에서 나타나는 문제들 때문에 집권이 정당화되는 못한다는 것은 재론의 여지가 없을 것이다. 그렇다면 분권이 가속화되고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 운영에서는 왜 바람직하지 않은 현상들이 나타나는 것인지, 또한 미래 지향적인 지속가능한 지방자치가 가능할 수 있는 지방자치단체의 자치역량에는 어떠한 요소들이 고려되어야 하는가?

지방분권의 실효성과 적합성의 담보를 위해서는 지방자치단체의 성과관리에 대한 고려가 필수적일 것이다. 특히 공공관리에 대한 가치에 변화가 나타나고 관리를 위한 정책수단의 운영에 많은 변화가 야기될 것이 요구되고 있는 신공공관리(new public management) 패러다임 하에서는 더욱 그렇다.

현재 지방자치단체에서 운용하는 성과관리제도는 목표관리제와 “정부업무등의평가에 관한 기본법”(이하 평가기본법)에 근거를 둔 자체평가와 합동평가가 가장 일반적이나, 각 평가도구 상호간의 효과적인 연계는 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 합동평가는 지방자치단체에서 운영하는 제도라기보다는 중앙정부 차원에서 국정시책의 효율적인 달성을 위해 광역자치단체를 대상으로 하는 평가이다. 그런데 성과관리 방법론 측면에서 보면, 성과관리가 혁신의 효과적인 수단이 아니라 목적인 것처럼 보여진다. 즉, 혁신에 성공하기 위해서는 평가가 중요한 수단임에 틀림이 없지만, 평가의 대상이 되는 혁신적인 일(업무)들이 선행적으로 이루어져야 그 결과를 평가라는 수단을 통하여 측정하고, 이를 다시 환류 할 수 있는 것이다. 또한 지방자치단체의 평가가 전략계획상의 목표달성과 연계되지 않은 단순 실적 중심의 양적 평가가 대부분이며, 평가에 대한 객관성, 공정성 등의 문제도 계속 제기되고 있고, 특히 평가결과가 지역주민에게 공개되지 않아 평가의 가장 중요한 요소인 주민에 대한 책임성 확보가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 최근 성과관리가 정부의 혁신과 연계되면서 다양한 성과관리 방법론과 대안이 쏟아져 나오고 있으나, 이러한 방법론들의 대부분은 미시적인 문제들에 대한 효과적인 수단으로는 적합할 수 있으나 거시적인 측면에서의 접근에는 오히려 혼란을 초래할 우려

가 있다. 따라서 먼저 거시적인 측면에서의 성과관리 방향성을 설정한 후 미시적인 방법론을 통하여 체계화하는 노력이 요구된다. 특히 지방자치단체에 있어서는 많은 재원이 소요되는 계획과 당장 시급한 계획을 추진하는 방법론이 동일 할 수는 없을 것이다. 그런데 어느 경우 이든 계획을 세워서 추진하지 않으면 장·단기를 구분할 것 없이 일(업무)을 효율적으로 추진하기가 곤란할 것이다. 이러한 맥락에서 각 자치단체에서의 성과관리는 장·중·단기계획의 체계적 수립과 추진 그리고 환류에 이르는 전 과정이 하나의 시스템 즉, 전략계획을 기반으로 한 성과관리가 요구된다. 전략계획은 계획된 조직의 미래성이나 성과달성방법, 그리고 성과달성을 측정·평가하는 방법을 지속적이고 체계적으로 관리하기 위한 과정을 의미하는 것으로, 전략계획의 가장 중요한 측면은 계획과 집행, 그리고 평가 및 환류가 하나의 일관된 체계를 유지하는 것이다. 전략계획은 환류가 일관성을 담보할 수 있도록 체계화 되었다는 점에서 매우 유용한 수단이다. 많은 성과관리 방법론 중에 최근 가장 주목을 받고 있는 BSC(Balanced Scorecard)는 특히 전략계획을 전제로 하고 있는 방법론이다.

특히 직접적인 대민업무와 집행기능을 중점적으로 수행하는 지방자치단체의 입장에서 행정혁신을 성공적으로 추진하기 위해서는 지속적이고 성공적인 성과관리가 필수적이며, 이를 위해서는 이러한 현실을 반영한 행정혁신 모델이 요구되는데, 이러한 요구에 부응할 수 있는 모델이 BSC이다. 즉, 지방분권시대에 주민중심과 성과중심의 지방자치 비전을 구현하기 위해서는 자치단체 스스로가 평가하고 개선할 수 있는 새로운 성과관리시스템이 필요하고 이를 위해 BSC를 기반으로 한 성과관리시스템의 구축을 통해 지방행정 혁신을 효율적으로 추진·관리해야 한다.

그러나 아직도 많은 지방자치단체들이 BSC도입을 주저하고 심지어 BSC에 대한 올바른 이해도 결여되어 있는 상황에서 이러한 논의들이 실익을 거두기 어려운 것 또한 현실이다.

이러한 이유는 여러 가지가 있겠지만 BSC가 민간부문의 성과관리 기법으로 개발되어 공공부문 특히 지방자치단체 수준까지는 아직 파급효과가 크지 않고, 또한 기존의 성과관리 기법에 비해 다양한 관점을 통해 성과관리가 이루어지므로 각 관점별로 성과지표 개발이 선행되어야 하는데 이를 반영할 만한 적절한 성과지표 설정이 어려워 자치단체가 수용하기 쉽지 않다는 점이 그 원인일 것이다. 그 외에도 아직까지 본격적으로 BSC를 도입하여 성과관리를 시행하는 자치단체가 부천시를 제외하고는 없다는 점도 그 원인으로 지적할 수 있다.<sup>1)</sup>

1) 부천시의 경우 BSC의 본격적 시행(2006년도)을 앞두고 현재 시범사업을 실시 중에 있다. 지난 3월 문화예술과, 지식산업과, 시민봉사과, 기획예산과, 교통행정과, 사회복지과, 기업지원과, 도로과, 수도과, 청소사업소, 원미구보건소 등 11개 부서를 시범실시 부서로 지정하였고, 이어 지난 4월부터 시범실시 부서와 정책평가연구회 워크숍을 통해 각 부서별 핵심영역별 목표카드를 정하고 목표달성을 위한 성과지표 총 221개가 개발되어 오는 10월까지 시범운영하게 된다.

이러한 문제의식을 토대로 본 논문은 지방자치단체의 효율적 성과관리를 위해 BSC 기법을 소개하고 나아가 현재 BSC를 도입하여 시행하고 있는 외국의 사례를 중심으로 우리나라의 자치단체에 BSC 도입을 위한 함의를 모색하고자 한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 첫째, 성과관리에 대한 이론적 측면, 즉 개념적 정의, 중요성, 필요성, 접근방법 등에 대해서 고찰하고, 둘째, 지방자치단체 수준에서 이루어지고 있는 목표관리제, 자체평가, 합동평가 등과 같은 성과관리 및 평가제도 등에 대해서 분석하였다. 마지막으로 성과관리시스템으로서의 BSC의 필요성, 구축효과, 및 미국 Mecklenburg county의 BSC 도입사례에 대하여 분석하기로 한다.

## II. 성과관리에 대한 이론적 고찰

### 1. 성과관리의 발전배경

신공공관리는 정부의 관리수단으로서 성과측정(performance measurement)을 강조하고 있다. 성과측정은 경쟁, 의사결정의 분권화를 통한 관리자에게 권한부여(empowerment), 행정과정에서 red tape의 제거 등의 중요성을 강조하는 신공공관리 수단의 성과를 평가하는 데에도 활용되고 있다. 신공공관리의 목적은 정부의 효율성과 효과성을 증대시키고, 시장기제를 도입하고, red tape을 감소시키는 것이다(Hood, 1994). 신공공관리의 적용 예들은 거의 모든 곳에서 발견되고 있다. 많은 국가들이 이전에 비해서 성과측정이나 성과평가에 더 많은 시간과 자금을 투자하고 있다(Pollitt and Bouckert, 2000: 87). 그러나 정부성과의 측정에 대한 아이디어가 신공공관리로부터 유래하는 것은 아니다. 특히 미국과 유럽에서는 이미 오래전부터 성과측정을 위해 노력해 왔으며, 그 일례로 PPBS, MBO, ZBB 등과 같은 기획·관리기법 및 시스템을 들 수 있다.

1980년대 말과 90년대 초에 들어와서 성과관리가 새로이 강조되었는데, 그 이유는 점차로 증가되고 있는 재정적자와 가능한 한 국가를 최소규모로 유지하려는 이념 때문이었다. 이 기간동안 성과측정의 주요목표는 효율성을 증대시키고 재정지출을 축소하는 방법을 강구하는 것이었다. 90년대 중반과 말의 경우 정부성과는 국민경제의 경쟁 강화의 핵심요소로 간주하게 되었으며, 전체사회의 성과에 기여하는 요소로 인식하게 되었다. 따라서 공공부문을 최소화하는 것은 더 이상 공공관리개혁의 전략으로 인식되지 않았으며(Pollitt and Bouckaert, 2000), 많은 국가에서는 효과성과 품질을 더욱 중시하게 되었다.

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

## 2. 성과관리의 개념 및 필요성

### 1) 성과관리에 관한 개념

행정의 효율적인 운영과 관리를 위해서 성과관리가 체계적으로 이루어져야 함에도 불구하고 공공부문에서의 성과관리는 민간부분과 비교할 때에 상당히 뒤떨어져 있다고 볼 수 있다. 물론 공공부문의 성과는 양적으로 측정하기 어려운 경우가 많을 뿐만 아니라 추구하는 목적 자체가 다차원적이고 다목적적인 성격이 강하기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 성과관리는 반드시 필요하며, 이를 위해서는 다양한 성과관리기법들이 개발되어 적용되어야 한다는 인식의 확산과 더불어 이에 대한 많은 연구들이 이루어지고 있다.

그렇다면 공공부분에서 성과는 무엇을 의미하는가? 성과관리(performance management), 성과측정(performance measurement), 성과평가(performance evaluation) 등은 무엇을 의미하며, 어떤 차이가 있는지 등에 대해서 살펴보기로 한다.

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

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

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

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

성과측정의 목적은 첫째, 재화의 생산이나 행정서비스 제공에 있어서 조직의 성과를 개선하는데 있으며, 둘째, 기관장이나 고위관리자가 제공되는 서비스의 품질 변화와 재정건전성 등을 더 잘 이해할 수 있도록 하는 것이며, 셋째, 행정서비스 관리에 필요한 전략적, 기술적 자료들을 생산함으로써 더욱 바람직한 정책결정이 이루어지도록 하는 것이다. 마지막으로 성과측정은 시민들이 원하는 것을 더 잘 충족할 수 있도록 행정서비스에 관한 적실성 있는 정보를 제공하는데 있다. 따라서 성과측정은 조직 내부적인 성과개선이나 정책결정을 자료 제공의 수준을 넘어서 시민들이 필요로 하는 정보를 제공함으로써 민주적 책임성 확보에 기여하게 될 것이다(Brujin, 2002).

공공부문의 성과측정은 산출물이나 결과에 단지 숫자를 부여하는 것 이상의 의미를 지니는 것으로 사용되고 있는데, 이 경우 성과측정은 성과평가와 구별하기 어렵다고 볼 수 있다.

그러나 범위 측면에서 성과평가는 성과측정을 포함하는 보다 포괄적인 개념으로 파악하거나 또는 성과관리과정에서 성과측정 이후에 평가가 이루어지는 것으로 인식되고 있다. 그 외에도 성과평가는 무엇을 달성하였는가의 범위를 넘어서 왜, 어떻게 그것을 달성하게 되었는가에 대해서 질문을 하게 되며, 그것이 기준이나 표준에 비하여 우수한지, 개선이 필요한지 등에 대해서 판단을 하게 된다.

## 2) 성과관리의 필요성

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

성과관 사람이 누구이며, 누구와 더불어, 언제, 기대되는 결과물이 무엇인가 등이 명확해 리가 필요한 이유는 크게 몇 가지 관점으로 구분하여 살펴보면 아래와 같다(Rashid, 1999: 25-26).

- 목표달성에 대해서 책임 있는진다.
- 조직의 중요한 일에 초점을 두게 되며, 그것이 추구하는 목적으로 조직의 에너지를 이용할 수 있다.
- 성과의 모니터링 및 평가에 관한 것, 학습과 피드백 간의 균형적 접근을 가능하게 한다.
- 개인과 팀, 시민과 이해관계자에 대한 피드백을 가능하게 한다.
- 달성할 수 있는 것과 없는 것을 공개하거나 이에 대해서 정직하게 될 수 있다.
- 성과가 달성되었는지를 이해당사자에게 알려주게 된다.
- 제한된 자원의 효율적인 활용이 가능하게 된다.
- 개선을 요하는 성과격차를 확인할 수 있게 해준다.
- 실패와 성공의 원인으로부터 학습을 촉진시킨다.
- 조직의 내·외적 의사소통을 개선하는데 기여한다.
- 직원들의 사기와 자기존중을 증대시키고, 성취를 알 수 있게 한다.
- 업무에 대해서 책임을 지고 있는 사람들에 대한 개발과 훈련을 받을 수 있도록 해준다.

우리나라의 경우 성과관리는 지방행정혁신 전략으로서의 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 지방행정혁신은 기업가적 정부모형에 대한 공감대가 확산되면서 기업가 정신과 민간 경영관

리 기법을 지방자치단체의 업무에 도입하여 자치단체 행정서비스의 질을 높이기 위한 혁신활동을 의미한다는 점에서 지방자치단체의 성과관리는 혁신의 핵심적인 전략으로서의 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 특히 혁신적인 경영기법의 획기적인 도입을 위하여 이미 민간분야에서 성과가 검증된 균형성과표(Balanced Scorecard), 고객관리시스템(Customer Relation Management) 등과 같은 경영기법의 도입을 적극 권장하고 있다.

### 3. 성과관리 접근방법의 변화

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

성과를 관리하는 전통적인 방식은 관리에 대한 명령과 통제(command and control) 중심적 접근방법에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 이러한 방식의 성과관리는 “일방통행로” 방식으로 조직의 계층을 따라서 구성원들에게 그들이 무엇을 해야 하는가만 지시되는 통제 지향적 성과관리로서 조직의 전략, 성과계획, 성과목표 등과 연계되거나, 이에 대한 지원이 이루어지지 않는다. 이러한 측면에서 전통적인 접근방법은 시스템 주도적인 전략수립이나 기획과정보다는 사람에 중점을 두고 있어서 중요한 목표에 집중하거나, 조직몰입이 일어나도록 하는 것에 비중을 두고 있다(Rashid, 1999: 19).

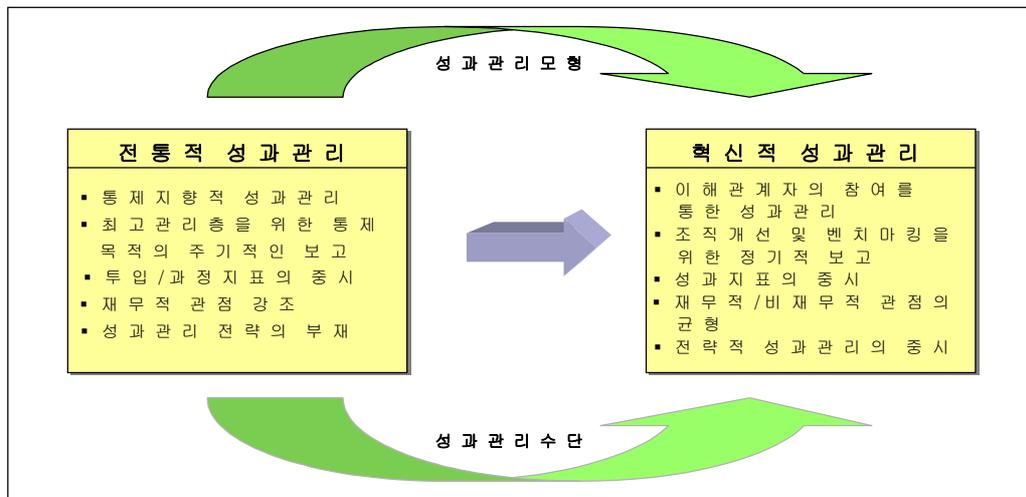
둘째, 전통적인 성과관리에서는 전략에 의한 성과관리가 이루어지지 못하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 전통적인 방식은 사람이나 개인의 실적평가에 중점을 두고 있어서 성과관리를 위한 전략수립에는 큰 관심을 가지지 않았다. 그러나 앞으로는 조직의 미션과 비전에 근거하여 성과관리 전략을 수립하고, 이를 달성할 수 있는 성과목표들을 확정하고, 조직의 단계를 거쳐 조직구성원이 달성해야 할 목표를 확정하고, 조직구성원이 이들 목표달성을 통하여 조직의 성과 향상에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

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

넷째, 기존의 성과관리는 성과와 예산간의 연계를 위한 노력이 결여되어 있다. 공공부문에

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

다음으로 결과에 중심을 둔 성과관리는 위에서 언급한 문제점을 해소하는 것에 중점을 두고 있다는 점에서 전통적인 방식과는 큰 차이점을 발견할 수 있다. 이를 위해서 새로운 성과관리모형이나 기법을 도입하기 위한 노력들이 지속적으로 이루어지고 있다. 즉, 결과중심의 성과관리에 기여할 수 있는 여러 가지 새로운 성과관리모형과 수단들에 대한 연구와 논의가 활발하게 진행되고 있다. 모형의 예로는 BSC모형, EFQM Excellence모형, 성과프리즘(Performance Prism), 공공서비스 우수모형(Public Service Excellence Model) 등을 들 수 있으며, 성과개선을 위한 수단으로는 Charter Mark, 식스시그마(Six Sigma), 가치관리(Value Management)<sup>2)</sup>, ISO9001:2000, 지방정부개선프로그램(Local Government Improvement Programme) 등이 주로 논의되고 있다. 이러한 변화를 요약하면 아래의 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있다.



<그림 1> 성과관리 접근방법의 변화

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

#### 4. 지방자치단체의 성과관리 및 평가제도

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

우리나라의 성과관리는 주로 정책평가제도의 변화와 그 맥을 같이하고 있으며, 지방자치단체의 경우 중앙정부의 지침이나 영향 하에서 성과관리가 이루어지고 있다는 점에서 자발적이라기보다는 중앙부처의 정책으로 인하여 유발되거나 수용되었다고 볼 수 있다. 그러나 성과관리제도의 발전과정에 있어서는 지방자치단체는 그들에게 적합한 모형과 수단들을 적용하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있다.<sup>3)</sup> 아래에서는 지방자치단체에서 실시하고 있는 목표관리제, 자체평가 및 합동평가에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

##### 1) 목표관리제

목표관리제는 조직의 목표달성 및 성과관리를 위한 하나의 방식으로서 “전체 조직구성원의 참여를 통하여 조직구성원 또는 조직이 달성하고자 하는 성과목표를 설정한 후 이를 수행하고, 그 성과를 주기적으로 평가한 후, 그 결과를 환류시키는 과정”(고성철·이병기, 2005: 60)을 의미한다. Naschold에 따르면 OECD국가에서는 목표관리제와 더불어 성과관리가 시작되었으며, 1990년대 초에는 결과에 의한 관리(Management by Results)로 전이되었으며, 1990년대 말에는 분권적 맥락조종(decentralized contextual steering), 즉 BSC와 매우 유사한 형태로 발전될 것으로 보았다(Naschold, 1996).

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

우리나라 공공부문에서 목표관리제가 전면적으로 실시된 것은 1999년이나 1998년부터 행정자치부 주관으로 목표관리제 도입계획을 수립하여 행정자치부와 21개 자치단체에 시범

3) 평가기본법에 근거하여 실시되고 있는 지방자치단체 자체평가의 경우에 이러한 현상들이 나타나고 있다.

적으로 적용하였다. 목표관리제의 적용대상은 중앙부처와 광역자치단체의 경우 1급에서 4급까지의 공무원이며, 기초자치단체의 경우는 과장급인 5급까지 적용된다.

평가목표의 설정과 목표달성에 대한 평가방식은 성과평가제도의 일반적 형태와 차이는 없지만 지방자치단체의 목표관리제 운영에서 많은 문제점이 나타나고 있다(최창수, 2003; 조경호, 2001). 첫째, 목표설정 시 조직목표에 대한 명확한 분석 없이 주요목표가 설정되는 경우가 대부분이며, 조직구조상 상하위간 목표의 수준에는 큰 차이가 없으며, 조직구성원들은 목표의 계량화와 측정 가능한 업무중심으로 목표달성이 용이한 업무를 목표로 선정하여 조직의 중장기적인 목표와의 연계성이 부족한 실정이다. 둘째, 목표관리제에 대한 이해부족으로 구체적인 목표를 설정하지 못하는 경우가 많으며, 또한 설정된 성과지표의 경우에도 측정하려고 하는 목표와의 인과성이 부족하여 평가결과의 설명력이 약한 경우가 자주 나타난다. 셋째, 대부분의 행정기관이 가점제도를 운용하고 있으나, 가점의 부여가 주관적으로 이루어지기 때문에 타당성과 객관성에 대한 의문이 제기되고 있으며, 다양한 부서들 간의 업무차이를 충분히 반영하지 못해 평가대상자, 즉 목표수행자들 간의 형평성이 매우 낮은 편이다.

## 2) 자체평가

평가기본법에 따르면 자체평가는 ‘행정기관이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 평가하는 것’(평가기본법, 제2조 제5항)을 의미한다. 라휘문(2003: 3)은 자체평가는 “지방자치단체의 장이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 종합적으로 평가하여 평가결과를 해당 사업이나 시책에 대한 정보나 지식으로 활용하여 업무추진의 효율성을 도모하는데 있다”고 보고 있다. 이러한 정의는 평가기본법에 규정된 자체평가 정의와 상당히 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 보다 광의적인 측면에서 자체평가는 지방자치단체가 스스로 자신이 수행하는 주요 정책, 시책, 사업 및 업무에 대한 산출, 성과, 기관역량 등을 종합적으로 평가하는 것을 의미하며, 이러한 자체평가를 통하여 정책, 시책, 사업 및 업무의 개선 또는 행정서비스의 질적인 개선을 도모하고, 시민에 대한 책임성 확보와 자원의 효율적인 배분을 달성하는 데에 그 목적이 있다(박해육, 2004).

자체평가의 유형은 크게 3가지 유형, 즉 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형 등으로 구분할 수 있다(박희정·박해육, 2005). 심사평가형 자체평가는 정책과정 중 투입이나 과정단계에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 따라서 심사평가형 자체평가는 공급자(공무원) 입장에서 사업이나 프로그램의 설계 및 전달체계가 제대로 작동하고 있는지 그리고 해당 사업 및 프로

그램의 산출물이 경제적, 효율적으로 제공되고 있는지에 관심을 가진다. 성과평가형 자체평가는 정책과정 중 산출 및 결과단계의 성과에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 성과평가가 기존의 심사평가와 다른 점은 관점 면에서 공급자(공무원) 입장보다 수요자(주민) 입장에서 평가한다는 것이다. 따라서 성과평가는 직원들이 얼마 열심히 일을 하였나에 관심을 두기보다 그 결과 주민과 지역사회에 어떠한 결과를 초래하였는지에 관심을 가진다. 기관평가형 자체평가는 평가단위가 기관 전체를 대상으로 평가대상기관의 종합적 역량, 과정, 성과, 영향을 측정한다는 점에서 여타 평가도구와 차별화되며, 그 대표적인 예로 EFQM의 Excellence 모형을 들 수 있다.

평가는 일반적으로 계획, 정보수집, 정보구성, 정보분석, 정보보고, 정보순환 등의 단계로 이루어진다. 자체평가도 이러한 절차에 따라 평가를 수행하고 있으며, 좀 더 세분하면 전략 설정, 성과지표 결정, 목표치 설정, 성과관리계획 작성, 결과 확인, 평정, 보고서 작성, 사후 관리 등의 단계로 구분할 수 있다. 평가기본법의 제정 이후 지방자치단체들이 성과관리계획에 근거하여 성과지표 및 목표를 설정하고, 연도 말에 목표를 달성하였는지에 대해서 성과평가를 하게 된다. 물론 아직까지 일부 자치단체이긴 하지만 3-4백 개 이상의 단위업무를 대상으로 목표달성도를 측정하고, 일부 업무에 대해서는 민원만족도를 실시하여 각 실과소들이 어느 정도 성과를 달성하였는지 평가하고 있다.

이와 같이 자체평가를 통하여 지방자치단체의 성과를 전체적으로 조감할 수 있고, 체계적인 성과관리가 이루어진다면 목표관리제를 추가적으로 실시할 필요가 없을 것이다. 이 경우에 자체평가와 목표관리제가 서로 독립적으로 실시된다면 동일한 업무에 대해 평가를 중복적으로 실시하는 결과가 될 가능성이 많다. 따라서 지방자치단체 내부적으로 평가의 중복을 피하기 위하여 자체평가와 목표관리제의 통합에 대한 요구가 강하게 대두되고 있으며, 통합을 위한 방안들이 모색되고 있다(고성철 · 이병기, 2005).

### 3) 합동평가

합동평가는 평가기본법 제6조에 의거하여 국정의 효율적인 운영을 위하여 중앙정부가 위임사무, 국고보조사업, 국가의 주요시책 등이 지방에서 제대로 시행되고 있는지를 점검하는 평가이다. 합동평가의 목적은 광역자치단체에서 수행하는 국가위임사무, 주요시책 등에 대한 평가와 환류를 통하여 국정의 통합성과 책임성을 확보하고, 평가업무의 대한 지방자치단체의 부담을 완화하는 데에 있다. 지방자치단체 합동평가는 1999년도에 시범평가가 이루어졌으며, 2000년도에 종합평가라는 이름으로 실시되었으나 2001년도 평가기본법에 의하여 공식적으로 실시하게 되었다.

2004년에 실시한 「2003년 합동평가」는 일반행정부문, 주민복지부문, 환경부문, 지역경제부문, 지역개발부문, 환경관리부문 등 6개 부문, 총 30개 시책을 대상으로 하였다. 2003년 합동평가의 평가대상 시책 수가 2002년(69개 시책)에 비해 줄어든 것은 합동평가에 따른 업무부담이 과중하다는 직장협의회 반발에 따른 것이다. 그리고 2003년 합동평가의 특징은 주요 시책에 대한 특정업무 만족도조사와 주요 시설에 대한 현장확인평가를 실시하였다는 점이다.

2005년 2월에 시행된 「2004년 합동평가」는 2003년 합동평가의 문제점, 특히 시책들이 분야별로 대표성을 갖지 못해 평가결과의 수용성을 떨어뜨린다는 시·도의 지적에 따라 주요 국정과제를 포괄할 수 있도록 평가대상과제 수를 늘리게 되었다. 2004년 합동평가의 최종 평가대상과제는 9개 분야 53개 시책(10개 개별평가 연계시책 별도)으로 2003년 합동평가에 비해 다시 크게 증가하였다.

2004년 합동평가의 특징은 평가대상과제 수가 증가하였다는 점 이외에 자치행정에 대한 포괄적인 평가가 이루어질 수 있도록 비교적 대표성 있는 시책들이 포함되었다는 점이다. 이 밖에 주요시설에 대한 현장확인 평가가 없어진 대신에 중점과제평가가 도입되었는데 시설물 안전관리시책과 재난관리역량강화시책에 대한 정성평가를 포함한 총괄평가가 이루어졌다.

그러나 합동평가의 실시목적이 중앙정부를 위한 평가로만 인식될 경우 지방자치단체에 대한 통제의 수단으로 사용되거나(이종수, 2002: 40, 최창수, 2003: 16), 지방정부가 부담할 수 없을 정도의 업무를 가중시키거나, 중앙의 사실상의 간섭방법으로 활용되어 지방자치 본래의 뜻을 흐리게 할 위험이 있다(이달곤, 2001: 11). 또한 평가방법 측면에서 실적치 검증에 대한 체계가 확립되어 있지 못하여 실적이 의도적으로 부풀려진 경우 이에 대한 객관적인 검증이 미흡하며(김영선, 2004: 24), 제재가 불가능한 실정이다. 그 외에도 평가결과의 환류 측면에서 평가결과를 주민에게 정확하게 전달하는 과정이 생략되어 있으며(이종수, 2002: 45), 합동평가의 결과를 중앙정부 및 지방자치단체의 관련 정책이나 사업을 개선하는 데에 활용하지 못하고 있는 실정이다.

#### 4) 성과평가의 한계

통제중심의 성과평가는 사업, 시책 등의 개선보다는 단지 사업의 진척도를 파악하거나 담당공무원의 징계에 중점을 두고 이루어지는 경우가 많이 발생하였다. 따라서 성과에 대한 평가가 이루어지더라도 조직 전체의 성과개선이나 공무원의 성취동기를 부여하는 데에는 큰 기여를 하지 못한 것이 사실이다. 기존의 성과제도들이 지니고 있는 한계들을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

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

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

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

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

다섯째, 평가결과가 사업이나 업무의 개선을 위하여 환류되는 경우가 많지 않았다. 그러나 평가를 통하여 시민들의 요구와 기대를 반영할 수 있도록 모든 성과를 종합적으로 관리하고, 이에 근거하여 자치단체를 조종(steering)하기 위해서는 평가결과에 대한 환류체계가 구축되어야 한다. 아직까지 평가결과의 공개, 공표 등 환류기능이 취약하여 평가결과가 제도개선에 활용되지 못하는 것으로 나타나고 있다.

### Ⅲ. 성과관리시스템으로서 BSC

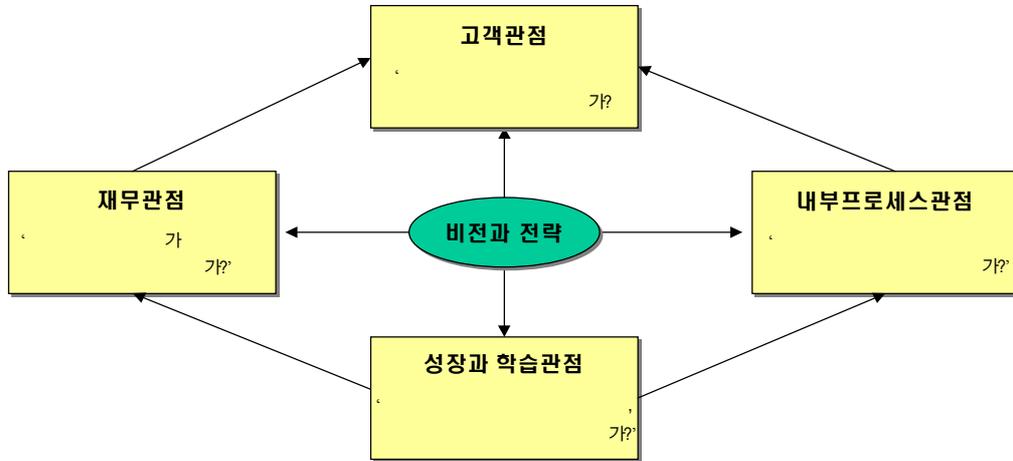
#### 1. BSC의 의의

성과관리측면에서 보면 많은 학자들이 공공조직의 생산성 향상을 위한 내부역량을 강화하기 위하여 성과측정의 중요성을 강조하고 이를 토대로 전략적 기획을 가능하게 하여야 급변하는 환경에 적응하며 번영할 수 있는 조직운영체제가 된다는 것에 동의한다(Holzer & Callahan, 1998; Julnes & Holzer, 2001). 최근 성과측정의 한 도구로서 사용되는

BSC는 기존의 성과측정방식이 재정적인 측면에만 기초하여 실제로 미래지향적인 정보를 제시하지 못한다는 비판에서 제기되었으며, 그 균형적 관점 때문에 학자들과 실무자들로부터 많은 관심을 받고 있다. BSC, 즉 '균형성과표'는 단순히 말하면, 조직의 비전과 전략에서 도출된 평가지표들의 조합이다. 재무와 비재무, 장기와 단기, 선행과 후행, 내부와 외부, 조직과 개인에 관한 지표가 균형을 이루었다는 의미로 '균형성과표'라고 한다. 이러한 지표들을 통해 조직 내에 전략과 비전이 공유되고, 단기의 성과가 아닌 미래 이익에 선행하는 비재무적 성과도 중요하게 관리될 수 있다. 결과적으로 조직은 전략이 중심이 되어 모든 활동을 전개하는 '전략 중심의 조직'(SFO: Strategy Focused Organization)으로 바뀌어간다. 즉, BSC의 도입은 단순히 성과지표만을 개선하는 것이 아닌, '전략적 성과관리체계 구축'에 의한 조직 변화의 프로젝트라 할 수 있다. BSC의 창시자인 Kaplan & Norton(1992, 1993)에 의하면 조직의 성과는 크게 재정적인 측면(How do we look to shareholders?), 고객의 관점(How do customers see us?), 내부과정관점(What must we excel at?), 그리고 성장과 학습의 관점(Can we continue to improve and create value?)으로 나누어지며, 이러한 4가지 관점에 걸쳐 지표를 개발하고 측정할 때 비로소 급변하는 상황 하에서 미래지향적인 정보를 조직에게 제공해 줄 수 있고 장기적 관점에서의 계획(planning)을 가능하게 한다는 것이다. 또한 그들은 BSC가 조직 관리자들이 최소한 암묵적으로 조직 내에서 많은 상호관계를 이해하도록 도우며 목표달성을 위한 기능적인 장애요인들에 대한 기존의 관념을 넘어서서 의사결정과 문제해결 능력을 향상시킨다고 주장한다. 더 나아가 BSC는 공공 부문과 민간부문 모두에서 중요한 비중을 갖고 추진되어 오거나 공유되고 있는 관리철학들, 즉 교차기능적 통합(Cross-Functional Integration), TQM(Total Quality Management), 상시적 개선(Continuous Improvement), 그리고 개인보다는 팀에 대한 강조 등과 맥을 같이 하며 이러한 관리철학들이 진화해서 도출된 종합모형이라 할 수 있다(이석환, 2005: 620-621).

또한 BSC는 조직을 하나의 유기적 시스템으로 간주하여 하위부서 조직, 기관들을 포함하며 각 하위조직의 효율적인 관리를 분리된 시각에서 다루는 것이 아니라 조직간 상호연계성을 강조하는 조직 전체적인 시각에서 접근하며, 성과를 발생시키는 원인에 대한 근본적이고 체계적인 관리와 처방을 가능하게 한다.

BSC는 조직의 성과를 여러 관점에서 균형 있게 실시간으로 측정, 분석, 피드백 할 수 있는 성과관리시스템으로 성과목표 달성여부를 실시간으로 확인 및 수정·보완함으로써 목표의 성공적 수행을 유도하고, 조직구성원의 자발적인 참여와 합의를 통하여 정해진 지표 및 가중치에 의한 성과평가를 가능하며, 성과에 따른 차별적인 인센티브 부여가 용이하며, 수용도도 상대적으로 높다는 장점을 가지고 있다.



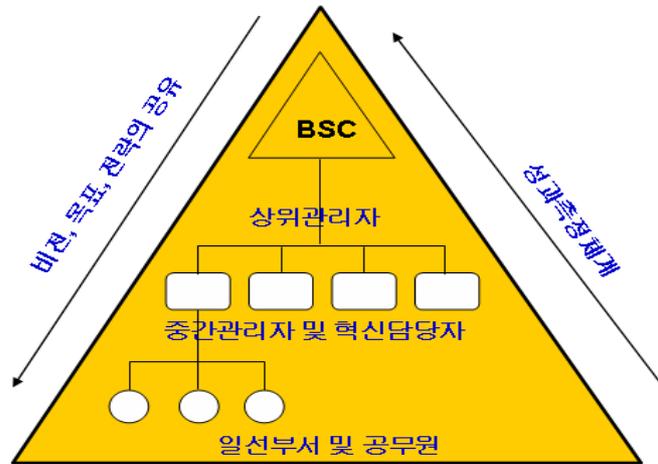
<그림 2> BSC의 기본 틀(Kaplan & Norton, 1992)

이러한 장점 때문에 현재 선진 외국에서는 공공부문에서도 일반화된 성과관리기법으로 활용 중에 있다. 2003년 OECD 회원국 조사결과에 따르면 공공분야의 BSC 도입률이 상당히 높게 나타나고 있으며, 싱가포르의 경우 모든 공기업에 BSC적용을 의무화하고 있으며, 정부기관은 약 70%가 성과관리시스템으로 BSC를 도입하고 있다. 미국의 경우 공공부문에 적용 가능하도록 수정된 BSC를 연방정부에서 국방, 에너지, 교통 분야에 적용하고 있으며, 주 수준에서는 버지니아(Virginia), 메릴랜드(Maryland), 텍사스(Texas), 미네소타(Minnesota) 등에서 시행중에 있고, 시 수준에서는 Charlotte, Seattle, Portland 등에서 적용되고 있다.

## 2. BSC의 필요성 및 구축효과

### 1) 전략적 관리의 촉진

BSC는 지방자치단체로 하여금 비전과 전략을 분명하게 공유하게 하고 성과측정체계를 통해 이를 실행에 옮길 수 있도록 돕는 전략적 관리체제(strategic management system)의 구축을 가능하게 한다. 또한 성과에 기초한 자원의 할당 및 체계적이고 사실기반적(fact-based) 관리를 촉진하는 효과가 있다.



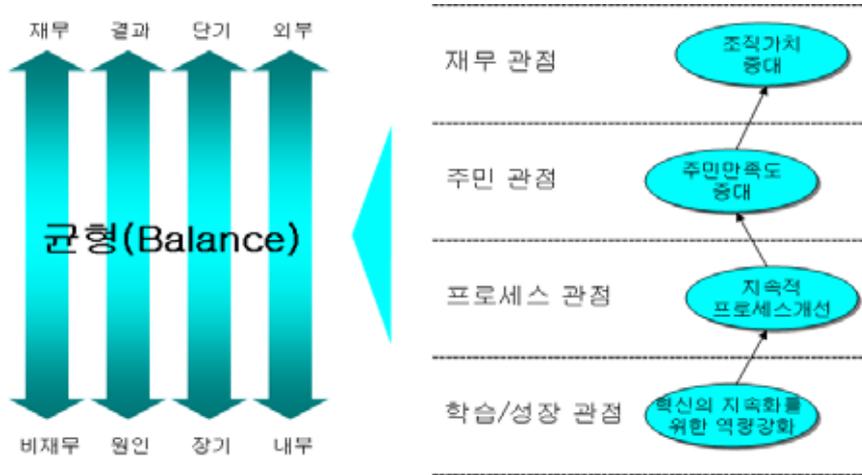
<그림 3> BSC를 통한 비전, 목표, 전략의 공유

## 2) 총체적 학습의 촉진

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

## 3) 기획과 미래예측 역량 강화

BSC는 지방자치단체의 기획역량(planning capacity)을 증대시켜, 급변하는 환경 속에서 예산의 합리적 사용을 유도한다. 또한 인과관계를 정교화하여 이를 기반으로 하는 조직의 미래결과 예측능력이 증대되고 나아가 재무/비재무, 단기/장기, 내부/외부 관점의 성과지표를 고려함으로써 자치단체의 전사적 성과관리의 균형(balance)을 달성하게 한다. 그리고 자치단체 전구성원이 참여하는 성과관리시스템을 통해 내부평가 역량을 증진시키는 결과를 가져올 수 있다.



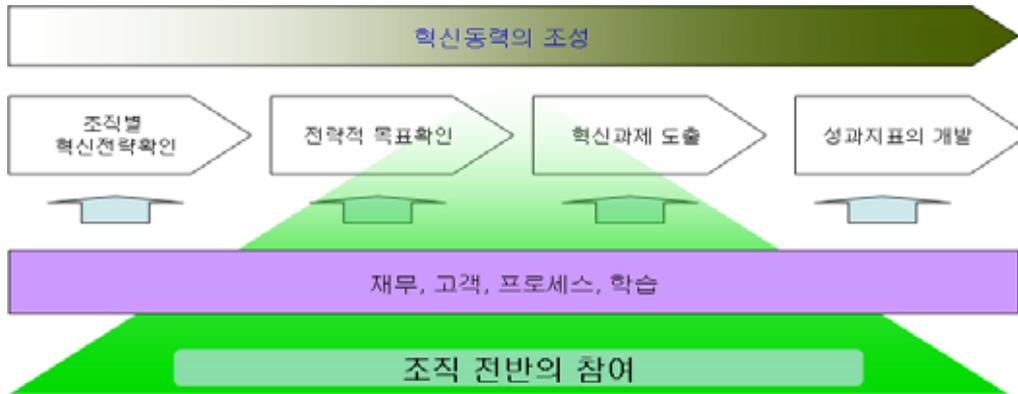
<그림 4> BSC의 균형효과

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

#### 4) 커뮤니케이션의 활성화

BSC를 구축하는 전과정 동안 조직 구성원의 참여와 커뮤니케이션이 필수요소이므로 조직 구성원들이 전략과 성과지표에 대한 폭넓은 이해와 공감대 형성을 가능케 한다.

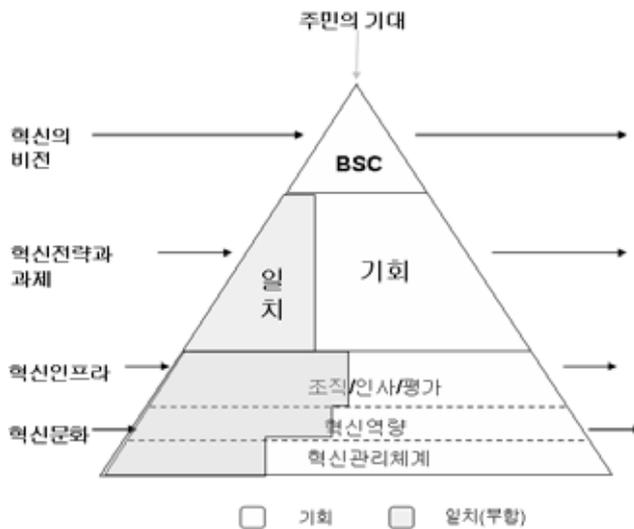
즉, 혁신전략의 확인, 전략적 목표 확인, 과제도출, 성과지표의 개발 등 BSC구축의 전 과정에서 조직구성원의 의견개진과 참여는 필수불가결하며 이 과정에서 구성원 상호간의 의사소통은 활성화되고, 참여가 촉진되는 효과를 거둘 수 있다.



<그림 5> BSC 구축과정에서의 조직구성원 참여

5) 변화와 혁신의 촉진

BSC는 지방자치단체의 모든 조직단위에서 전략적인 변화를 선도하고 지속적인 혁신을 달성하는데 효율적인 수단을 제공한다. 즉, 지방행정에 있어 변화와 개혁이 가장 시급한 분야와 요소에 대한 확인을 가능케 하며, 최선의 기법(best practice)의 확인과 전파가 가능해질 뿐만 아니라 자치단체 공무원들로 하여금 지방행정의 혁신에 대한 당위성을 부여함으로써 혁신의 내재화를 위한 bottom-up 접근이 가능해지는 효과를 기대할 수 있다.



<그림 6> BSC와 혁신

## 6) 주민에 대한 책임성 증진

자치단체의 책임은 중앙정부에 대한 책임이 아니라 주민에 대한 책임성이다. BSC는 지방 자치단체의 활동에 대한 주민 접근성을 증대시킴으로써 행정의 책임성과 반응성의 증대를 촉진하게 한다. 구체적으로 시민의 의한 평가를 통해 그 결과를 자치단체의 예산편성에 반영하고 새로운 정책개발의 원천으로 활용함으로써 시민의 만족도를 제고하며, 정책 및 행정서비스의 질에 대한 타지자체와 비교 및 평가를 통해 행정의 신뢰성과 객관성을 제고하는 효과를 거둘 수 있다. 또 자치단체의 활동결과에 대한 환류를 가능하게 하고, 주민의 기대에 부합하지 않는 성과들에 대한 개선을 가능하게 하며, 이를 통하여 주민에 대한 책임성 제고가 가능해진다.

또 각종 정보의 공유를 통해 책임성을 제고할 수 있다. 자치단체의 경우 일반행정 관련 기능이 기획, 자치행정, 총무, 재무, 인사, 조직 등 다양하다. 그 결과 각종 평가결과를 공유하는 것이 어려워지는 문제가 제기되곤 한다(이재실 외, 2004: 287). 이를 극복하기 위해서는 BSC의 평가시점에 각 부문간 평가시점을 연계시켜 평가정보의 공유를 촉진할 수 있다. 또 평가시점이 명확해져 조직구성원뿐 아니라 지역주민에게까지 정보를 제공하여 외부평가를 촉진시킬 수 있는 장점이 있다. 이러한 결과는 앞서 언급한 책임성 제고와 밀접한 연관이 있다. 또한 이를 토대로 평가결과를 활용한 행정혁신의 추진도 탄력을 받을 수 있을 것이다.

## 3. BSC 도입의 사례: 미국 Mecklenburg County<sup>4)</sup>를 중심으로

### 1) Mecklenburg County의 BSC 도입 배경

Mecklenburg County는 정치·경제적 빈곤, 인구의 증가에 따른 복지예산의 증가, 채무의 증가, 주정부 보조금의 감축, Mecklenburg County 위원회의 예산 삭감 등으로 많은 어려움을 겪고 있었다. 특히 신규세원 발굴이 어려워 자체적으로 재정적 곤란을 경험하게 되면서 효율적이고 생산적인 성과관리의 중요성이 대두되었다. 이 와중에 집권세력이 교체되면서 행정혁신의 분위기가 무르익게 되어 본격적으로 BSC도입 논의가 활발하게 전개되었다. 특히 90년대 초 정부혁신의 물결을 타고 지방정부를 고객중심 및 성과지향의 조직, 분권화되

4) Mecklenburg County는 미국 NC에 속해있는 자치단체로서 면적은 527 square miles이고, 인구는 746,427명이다. 주요도시로는 Charlotte, Raleigh, Greensboro, Winston-Salem, Durham 등이 있고, 3명의 선출직 위원으로 구성된 위원회 중심의 County Commission 유형의 지방정부 형태를 가지고 있다.

고 경쟁력 있고 혁신적인 조직으로 변모시키기 위해 조직개편을 실시하면서 보다 전략적이고 결과지향의 성과관리시스템이 필요해지자 Mecklenburg County는 과업 중심의 정부, 지역 공동체의 전략적 목표에 초점을 맞추는 정부로 전환하기 위한 도구로서 BSC에 관한 논의가 구체화되기 시작하였다.

## 2) Mecklenburg County의 BSC 도입 과정

Mecklenburg County의 기획평가담당관을 중심으로 BSC 구축 전담팀이 결성되어 위원회의 승인하에 성과관리 원칙을 설정하고 이를 실행에 옮기기 위한 전략이 수립되었다. 여기서 결정된 성과관리 원칙은 이해가능성, 반응성, 지속성, 이해 및 실천의 용이성, 선택과 결과지향성, 그리고 책임성 등 이었다.

이러한 원칙하에 Mecklenburg County는 먼저 전략적 기반의 구축(building the strategic foundation) 활동을 전개하였다. 즉, Mecklenburg County는 「지역사회 비전 2015」를 통해 지역사회 주민들이 LIVE, WORK, RECREATE의 3대 비전을 제시하고 이를 토대로 BSC로 전환하는 데 정책 우선순위 설정 과정을 개선하기 위한 사전 노력을 전개하였다. 한편 County 의회는 목표설정, 성과측정 및 자원배분의 기초가 되는 집중 영역(focus areas) 내지 전략적 테마(strategic themes)로서 (1) 지역사회 건강 및 안전 (2) 사회적, 교육적, 경제적 기회 제공 (3) 성장관리 및 환경 (4) 효율적이고 효과적인 정부 등의 네 가지 영역을 정립하고 각 집중 영역의 목표 충족을 보장하는 제도적 메커니즘을 구축하였다. 그리고 이들 집중 영역을 중심으로 County의회 위원회를 설치하고 집행부의 관련 분야 고위관리직을 중심으로 집중영역위원회(focus area cabinet)를 구성하여 매달 1번 이상 만나 전략적 결과에 진전이 있는지 토의하게 함으로써 County 의회가 설정한 정책 우선순위의 집행을 보장하였다.

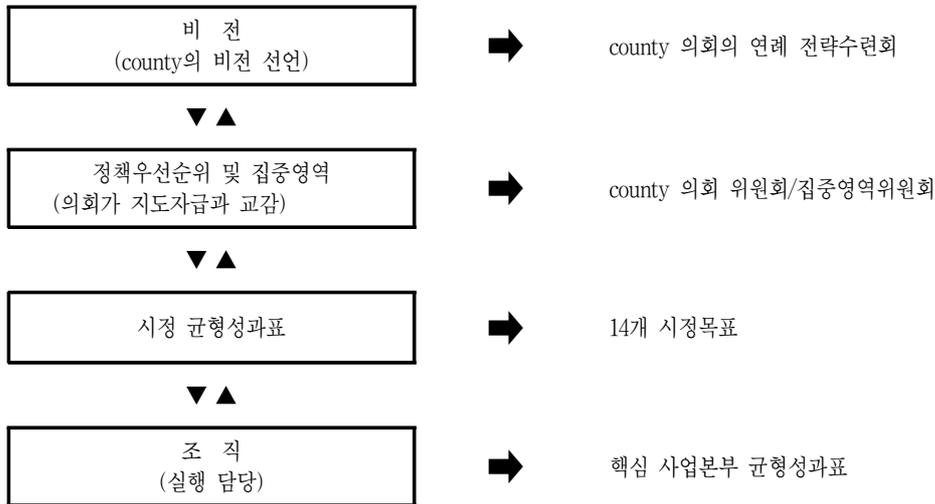
집중영역위원회의 활동은 조직문화를 긍정적으로 변화시켰으며, 이에 따라 County의 각 사업본부는 보다 전략적인 사고를 하게 되고, County의회의 정책 우선순위와 조화가 증진되는 결과를 가져오게 되었다. 그리고 각 위원회는 해당 영역에서 전략계획을 개발하는 한편, 정책요목들을 County의회에 제출하기 전에 이를 평가함으로써 정책과정에서 적극적인 역할을 수행하게 된다.

이를 토대로 County의회는 매년 정책 우선순위 설정을 위한 수련회(retreat)를 개최하고, 수련회에 앞서 전문 facilitator가 County의원을 대상으로 인터뷰를 실시하여 목표 및 관심사항 리스트를 작성하는 과정을 거쳤으며, 의회는 집중 영역별로 작성된 이 리스트에서 다음 회계연도에 최우선을 둘 정책사항들을 확인하게 된다.

집중영역위원회는 County의회 의 지침에 따라 집중영역별로 성과측정 지표를 개발하고 이들 성과지표들은 전략적 집중영역계획으로 통합되어 의회의 승인을 받는 절차를 거치게 된다.

Mecklenburg County는 BSC를 실행한 최초의 county로서 BSC 실행과정을 지도하기 위하여 리더십 팀을 구성하고 컨설턴트를 고용하는 준비과정을 거쳤다. 또한 Mecklenburg County의 BSC는 원형을 변형시켜 전략을 중심으로 고객 및 이해당사자의 관점, 내부 업무 처리 관점, 직원 및 조직역량 관점, 재무적 관점으로 균형성과표를 구성하여 BSC를 구축하였다.

아래 전략지도(strategy map)는 County의회 의 연례 수련회에서 결정되는 Mecklenburg County의 비전 선언(vision statement)이 집중 영역과 정책 우선순위를 거쳐 의회의 위원회(council committees)와 집중영역위원회(focus area cabinets)로 유도되는 과정을 도식화한 것이다.



<그림 7> Mecklenburg County의 전략지도

성과측정 지표들은 14개 시정목표 달성에 County가 어느 정도 진척을 보았는지 측정하는 데 사용된다. 성과측정 지표에는 서비스 전달 평점, 생활지수(life index)의 질, 범죄율, 공공교통 이용자수 등이 있다.

### 3) Mecklenburg County의 BSC 구축 성공요인

Mecklenburg County의 BSC 경험은 정부부문에서 BSC가 운영되는데 필요한 몇 가지 성공 요인을 제시하고 있다.

먼저 전략에 대한 지원(supporting strategy)과 관련되어, 전략 개발 및 집행을 위한 조직 차원의 지원이 성공의 기초이므로 지방의회와 자치단체장으로부터 전 조직원에 이르는 지원이 필요하다는 사실이다. 또 전략은 결국 사라질 것이라고 대부분이 생각하는 부가적인 장식물이 아니라 조직문화에 속하는 업무처리 시스템의 일부로서 제도화되어야 하는데, 이를 위해서는 사람과 기술 그리고 연구 분야에 투자가 필요하다는 점이다. 그리고 전략이 가시적인 정책 우선순위로 존속하기 위해서는 전체 직원들이 성과표 방식을 최대한 활용하고 열렬한 옹호자가 되도록 인식과 실천역량이 강화되어야 한다는 점을 들 수 있다.

둘째, 전략의 운용(operationalizing strategy)차원에서는 조직 전략이 유형의 결과를 산출해내는 운용 차원까지 연결되기 위해서는 직원들이 전반적인 정부 전략의 성취에 그들의 일상적인 활동이 어떻게 기여하는지 볼 수 있어야 한다. 이를 위하여 Mecklenburg County는 직원 성과평가 및 보상을 핵심 사업본부 평가표의 목표와 연결시키는 방법을 사용하였다.

셋째, 전략의 전파 및 이해(communicating strategy)와 관련해서 BSC는 비전과 전략을 각 조직 계층과 관련되는 운용 개념으로 변환시키는데 특히 유용한 도구임이 Mecklenburg County 경험을 통해 입증되었다. 조직은 기존의 내부 커뮤니케이션 채널을 통하여 직원들에게 전략계획 과정을 이해시키고, 진척도와 의미 있는 이정표를 알려주고, 전략계획이 높은 정책 우선순위를 갖고 있음을 계속 상기시켜야 한다. Mecklenburg County는 균형성과표에 대한 커뮤니케이션이 주춤하면 직원들이 전략을 놓쳐버린다는 사실을 알아내고 이러한 일이 발생하지 않도록 정기적으로 안내 지침서를 발간하고, 직원 교육을 강화하여 이러한 사태를 미연에 방지하였다.

끝으로 지속적인 개선노력이 수반되어야 한다는 점이다. 전략의 실천은 쉽지는 않지만 조직이 지역사회에 요구에 부응하고 미래를 준비하는데 있어서 가장 중요한 요소이므로 모든 정부는 조직 전략을 제도화하기 위하여 완벽한 성과관리시스템을 개발할 때까지 기다려서는 안된다는 점을 Mecklenburg County의 경험에서 발견할 수 있었다. Mecklenburg County의 BSC 접근 방식은 지난 수년간 끊임없이 발전되어 왔고, County 정부가 지역사회에서 가장 중요하게 생각하는 결과에 관심을 집중하도록 도와주고 있다.

## IV. 결 론

본 연구는 지방자치단체의 성과관리시스템 도입과 관련하여 성과관리에 대한 이론적 측면, 즉 개념적 정의, 중요성, 필요성, 접근방법 등에 대해서 살펴보고, 지방자치단체 수준에서 이루어지고 있는 목표관리제, 자체평가, 합동평가 등과 같은 성과관리 및 평가제도 등에 대해서 분석하였으며, 대표적인 성과관리시스템으로서의 BSC의 필요성, 구축효과, 그리고 실제 BSC를 도입하여 전개하고 있는 미국 Mecklenburg County의 도입배경 및 과정 그리고 Mecklenburg County의 경험을 통해 BSC가 지방자치단체에 성공적으로 착근하기 위한 조건에 대해 살펴보았다.

우리나라 지방자치단체의 경우 목표관리제, 자체평가, 합동평가 등을 통하여 자율적으로 또는 타율적으로 성과관리를 실시하고 있다. 그러나 이러한 성과관리제도가 형식적으로 운영되거나, 조직의 목표가 전략이나 미션과 연계되지 못하며, 단순히 투입지표나 재무적 지표에 치중하고 있어서 성과관리상의 균형이 부족하거나 결여되어 있다는 비판을 면하기 어렵다. 또한 지방자치단체 수준에서 성과관리에 관한 인프라는 상당히 취약한 편이어서 성과관리에 대한 역량 부족, 결과에 대한 환류체계 미비, 평가의 중복으로 인한 업무의 과중 등과 같은 문제점이 나타나고 있다.

따라서 이러한 문제들을 해결하기 위한 하나의 방안으로 BSC와 같은 새로운 성과관리시스템을 도입하여 지방행정혁신에 기여하고, 전략적 관리의 촉진, 총체적 학습의 촉진, 기획과 미래예측 역량 강화, 커뮤니케이션의 활성화, 변화와 혁신의 촉진, 주민에 대한 책임성 강화에 기여하도록 해야 할 것이다. 또한 BSC 도입을 위한 세부절차, 즉 구축계획 수립단계, 비전과 전략 수립단계, 세부개발단계, 운영단계 등에 대한 체계적인 준비가 필요하다. BSC의 도입과 활용은 관점이나 수준에 따라서 다양한 형태로 변화될 수 있다는 점에서 성과관리의 목적과 수준에 적합한 형태로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

본 연구는 BSC제도의 필요성이나 도입절차 등의 소개에 중점을 두고 있어서 BSC의 구체적인 운영실태, 문제점, 개선방안 등을 파악하는 데는 한계가 있다. 그 이유는 BSC의 도입 및 활용에 관한 연구가 매우 일천하여 이에 관한 유의미한 결론을 도출하는 것이 어려운 실정이다. 다른 한계로는 행정혁신, 성과관리, BSC 등에 관한 유기적인 관계정립이 명확하지 못하다는 점이다. 앞으로 BSC의 도입, 활용, 성공적인 정착 방안 등에 관한 보다 많은 연구들이 이루어져 지방자치단체의 성과관리제도 발전에 크게 기여할 수 있기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 김영선. (2004). 지방자치단체 합동평가 개선방안. 『자치발전』, 통권115호(2004. 11). 22-25.
- 고경훈. (2005). 참여정부의 지방행정혁신에 관한 연구 - 신공공관리론의 시각에서. 한국행정학회 2005년도 춘계학술대회 발표논문.
- 고성철·이병기. (2005). 전략기획에 입각한 통합적 성과관리체제의 시론적 연구: 지방자치단체의 자체평가와 목표관리제의 통합을 중심으로. 한국행정학회 2005년도 춘계학술대회 발표논문.
- 고영선·윤희숙·이주호. (2004). 『공공부문의 성과관리』. 서울: 한국개발연구원.
- 라휘문. (2003). 지방자치단체 자체평가제도의 발전방안. 『정책분석평가학회보』, 13(1): 1-22.
- 라휘문 외. (2002). 『목표관리제 성공적 정착사례 정립』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 박중훈. (1999). 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구』. 서울: 한국행정연구원
- 박해육. (2004). 지방자치단체의 자체평가 활성화 방안. 『지방정부연구』, 8(3): 285-304.
- 박희정·박해육. (2005). 지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구. 『정책분석평가학회보』, 15(1): 113-144.
- 이달곤. (2001). 지방자치단체 평가의 논리와 방향. 『자치행정』, 159: 10-17.
- 이종수. (2002). 공공부문의 생산성과 성과평가체계 - 정부 합동평가제도의 문제점과 개선방안을 중심으로. 『연세행정논총』, 27: 27-48.
- 조경호. (2001). 지방자치단체 목표관리제도의 쟁점과 과제: 서울시와 대전시를 중심으로. 『사회과학연구』, 14(2): 135-169.
- 최은석·안희정. (2002). 지방정부의 전략적 성과관리체제 구축 사례연구 - Balanced Scorecard의 응용을 중심으로. 『지방자치학회보』, 14(2): 115-136.
- 최창수. (2003). 중앙정부의 광역자치단체 합동평가의 문제점 및 개선방향. 『자치행정』, 185: 15-21.
- Armstrong, M. (2000). *Performance Management - Key Strategies and Practical Guidelines*. 2nd ed., Kogan Page: London.
- Bovaird, Tony and Löffler, Elke. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 313-328.
- Bruijn, Hans de. (2002). Performance Measurement in the Public Sector:

- Strategies to Cope with the Risks of Performance Measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 7(3): 578-594.
- Brujin, Hans de. (2002a). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Fitzgerald, Lin and Moon, P. (1996). *Performance Measurement in Service Industries: Making it Work*. The Chartered Institute of Management Accountants, London.
- Hoffmann, Olaf. (1999). *Performance Management: Systeme und Implementierungsansätze*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Holzer, Marc and Yang, Kaifeng. (2004). Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1): 15-31.
- Hood, Christopher. (1994). *Exploring Variations in 1980s Public Management Reform*. Working Paper.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1992). The Balanced Scorecard -Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*. January-February: 71-79.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1993). Putting the Balanced Scorecard to Work. *Harvard Business Review*. September-October: 134-142.
- Naschold, Frieder. (1996). *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin: de Gruyter.
- National Center for Public Productivity. (1997). *A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government*. Newark: National Center for Public Productivity.
- Nyhan, R. C. and Martin, L. L. (1999). Comparative Performance Measurement. *Public Productivity and Management Review*. 22(2): 348-364.
- OECD. (1998). In Search of Results - *Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- Osborne, David., & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Otley, David T. (1999). Performance Management: A Framework for Management Control Systems Research. *Management Accounting Research*. 10(4): 363-382.
- Pollitt, Christopher. (2002). Integrating Financial Management and Performance

- Management. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rashid, Noorzaman. (1999). *Managing Performance in Local Government*. London: Kogan Page.