

# 소방방재청 자체평가체계의 개선에 관한 연구

- 말콤볼드리지 모델의 적용을 중심으로 -

임상규

본 연구는 늘어나는 위기관리행정수요에 대한 대처로 출범한 소방방재청의 자체평가체계를 분석하고 그 개선책으로 1987년 미국의 상무부에서 제정한 말콤 볼드리지 국가상의 품질관리 모델의 적용방안과 기대효과를 탐색하였다. 말콤 볼드리지 모델은 총 7개의 평가기준으로 이루어져 있으며, 품질관리에 관한 원칙의 나열에 그치지 않고 고객만족과 직원의 참여를 증진시킬 수 있는 새로운 패러다임으로 진일보 할 수 있는 포괄적인 분석틀을 제공하고 있다. 7개의 평가기준은 첫째, 리더십, 둘째, 전략기획, 셋째, 고객 중심, 넷째, 측정, 분석 그리고 지식관리, 다섯째, 인적자원 중심, 여섯째, 운영 중심, 그리고 일곱째 경영성과로 구성되어 있다. 이러한 7 가지 평가기준은 균형성과표(BSC)와 마찬가지로 단편적이고 단기적인 조직성과에 초점을 두는 것이 아니라 장기적인 조직발전을 통한 성과의 개선을 도모한다는 특징을 지니고 있다. 소방방재청의 균형성과표(BSC)의 관점과 조화를 통해 새로운 평가모델의 도입으로 인한 구성원의 업무부담의 가중을 최소화하는 성과관리모형으로 기대한다.

**주제어:** 위기관리, 말콤 볼드리지, 자체평가, 성과관리, 소방방재청

## I. 문제의 제기 및 연구목적

21세기의 가장 중요한 화두로 정치·경제적인 면으로는 지식경제사회로의 전환, 세계화로 인한 국가간 상호의존의 심화 그리고 민주주의의 진전으로 인한 시민참여의 확산 등을 들 수 있다. 또한 환경적으로 지구온난화의 심화로 인한 기상이변의 빈번한 발생은 전세계적인 엄청난 인명과 재산의 피해를 발생시키고 있다. 특히, 미국의 9·11 테러를 위시한 전세계적인 테러의 공포, 동남아시아를 덮쳤던 쓰나미와 홍수, 중국 쓰촨성의 지진 그리고 우리나라의 경우 삼풍백화점 붕괴, 대구 지하철 참사, 태안지역 기름유출 사고, 조류 인플루엔자 발병, 그리고 최근의 구제역 파동까지 이렇게 복잡 다변한 환경 속에서 우리는 다양한 위기상황에 노출되어 왔다.

이러한 상황 하에서 우리나라 정부는 재해재난관리의 포괄적인 책임을 지는 소방방재청을 2004년 6월 1일 개청하였다. 당시 몇 십 개의 재해재난관리관계법이 10여개의 부처에 분산되어 있었으며, 재해재난관리의 범위의 관리대상의 개수도 많고 다양하였기 때문에 상설의 통합위기관리기구의 창설이 요

구되었다. 그러나 우리나라 위기관리체계의 확립을 위해서는 아직까지 많은 개선이 요구되고 있다.

참여정부의 출범과 함께 공공부문에 강조되었던 성과관리의 강조는 균형성과표(BSC)를 중심으로 하여 폭넓게 확산되었다. 균형성과표(BSC)의 특징은 기존의 성과관리체계에서 다루지 못하였던 조직의 다양한 분야를 조명하고 개선책을 도모할 수 있다는 것이었다. 이와 더불어 미국 정부가 개발하여 적용하고 있는 경영품질평가 프로그램인 말콤 볼드리지 국가상(Malcolm Baldrige National Quality Award)은 7개 영역에 걸쳐 조직운영 전반에 다양한 분야를 점검하고 측정할 수 있는 성과관리 방법론이다. 이러한 방법론의 도입가능성을 검토하여 소방방재청의 자체평가체계의 개선방안을 도모하고자 한다.

공공부문의 경쟁력을 높이기 위해서 공공부문의 관리운영 과정에서 발생하는 비효율성을 정확하게 측정하고 공공부문의 성과를 객관적이고 과학적으로 평가하여 관리 개선을 지속적으로 추구해야 할 필요성이 강력하게 제기되고 있다. 이러한 성과관리 및 성과주의는 행정의 생산성과 성과를 제고하고 정부의 경쟁력을 확보할 뿐만 아니라 희소한 국가자원의 효율적 배분을 도모하려는 것이며, 국민에게 보다 적은 세금으로 보다 높은 정책성과와 행정서비스를 제공하려는 데 중국의 의미가 있다(하미승, 2004: 236).

미국 정부가 말콤 볼드리지 모델로 정부조직을 이끄는 배경은 정부조직이 이 모델의 틀을 기준으로 조직을 변화시켜 정부조직의 개혁을 유도하고 정부조직이 자체적으로 잠재력을 개발하고 조직체제 변화를 수행하도록 동기를 부여하기 위한 것이다(박희봉·강제상, 1999: 258).

말콤 볼드리지 국가상은 1987년 도입 이후 줄곧 민간기업을 대상으로 수상되었으나, 2007년을 기점으로 비영리 부문에 대한 수상을 실시하고 있다. 이에 비영리부문에 대한 연구가 많이 부족한 상황이기에 소방방재청의 도입에 관한 연구를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 말콤 볼드리지 모형에 관한 전반적인 내용을 살펴보고, 현재 운영 중인 소방방재청의 자체평가지표의 현황과 문제점 그리고 균형성과표(BSC)와의 비교·분석을 통해 말콤 볼드리지 모형의 적용가능성과 기대효과를 살펴보고자 한다.

## II. 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige) 모형의 이해

### 1. 말콤 볼드리지 모형의 체계

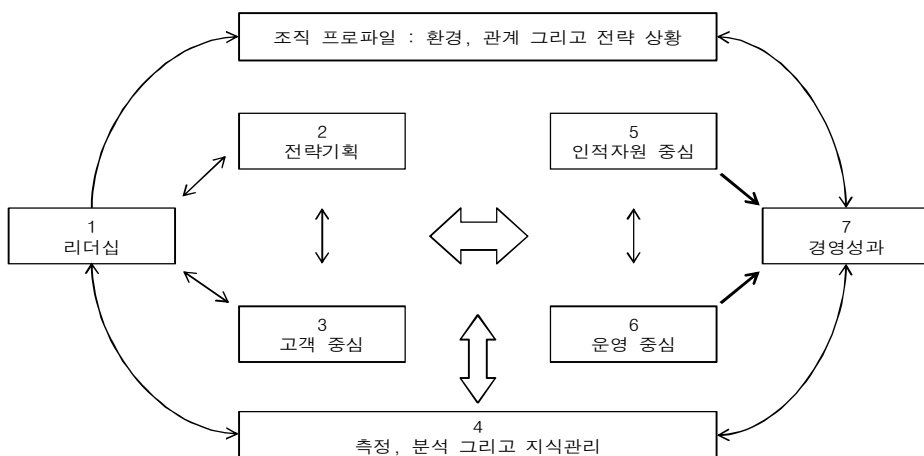
미국경제가 지난 1980년대 최악의 부진을 딛고 일어나 1990년대부터 새로운 성장을 구가하게 된 데에는 여러 가지 이유가 있겠으나 말콤 볼드리지 국가상이 결정적인 역할을 했다고 평가되기도 한다. 1980년대 후반 일본의 경제 및 상품경쟁력이 최고의 경쟁력을 구가하고 있었던 반면 미국은 최악의 경제적 위기에 처해 있었다. 미국의 학계, 산업계 및 정부 지도자들은 일본의 경쟁력에 대해 다방면에

걸쳐 검토한 결과 일본의 경쟁력의 원천이 품질에 있다고 깨닫고 미국에서도 일본의 데밍상과 같은 국가적 차원의 품질상이 필요하다고 판단하여 1987년 8월 20일 말콤 볼드리지 국가품질개선법에 의해 말콤 볼드리지 국가상이 제정되었다.

근본적으로 이 상이 지향하는 것은 시스템적 경영방식과 탁월한 경영성과이다. 이와 함께 말콤 볼드리지 국가상 수상업체들의 우수사례 또한 주요한 성과물이다. 오늘날 말콤 볼드리지 국가상은 경영 품질의 공인된 세계기준이며 최고의 경영시스템 평가모델로 인정받고 있다(조택, 2007: 292-293).

말콤 볼드리지 국가상은 미국 내의 기업들에게만 수상자격이 주어진다. 말콤 볼드리지 국가상의 참가신청과 심사과정은 엄정한 것으로 정평이 나 있으며 이 상에 지원하는 모든 기업은 기업내부에서 실시하고 있는 품질활동에 대한 진단과 제안을 받을 수 있다. 따라서, 말콤 볼드리지 국가상에 도전하는 것 만으로도 객관적인 기업 내부성과를 측정해 볼 수 있는 계기가 된다. 따라서 수 많은 기업, 교육기관, 의료기관, 정부기관, 기타 조직에서 서로 정보를 나눌 수 있어 개선사항을 벤치마킹의 자료로 삼을 수 있다(김계수, 2002: 47). 무엇보다 말콤 볼드리지 국가상은 미국 내 기업들의 품질 개선에 있어서 주요한 역할을 수행하였으며, 품질에 대한 인식을 강화시킬 수 있었다. 또한 품질 관리에 관한 원칙의 나열에 그치지 않고 고객만족과 직원의 참여를 증진시킬 수 있는 새로운 패러다임으로 진일보할 수 있는 포괄적인 분석틀을 기업에게 제공하였다(Jacob, et. al., 2004: 898).

1988년부터 시상된 말콤 볼드리지 국가상은 300명 이상의 전문가가 4 단계에 걸쳐 서류 및 현장실사를 거쳐 수상기업을 선정한다. 또한 심사과정에서 외부평가를 받게 되고 전문가로부터 자기 회사에 관한 장·단점 및 개선방향에 대한 평가를 받게 된다. 수상기업은 5년간 기업경영의 노하우를 공개하도록 의무화함으로써 미국기업들의 기업평가기준으로 확산되고 있다. 주관기관은 미국 상무성 산하 NIST의 국가 품질 프로그램국(NQPO: National Quality Program Office)이고 미국 품질경영협회가 신청서 검토, 자료준비, 홍보 등을 지원하고 있다(박정민, 2005: 1206-1207).



※ 자료: NIST(2011). Criteria for performance excellence.

<그림 1> 말콤 볼드리지의 평가기준

말콤볼드리지의 평가기준은 환경변화에 따라 매년 약간씩 변화하고 있다. 2011년도 평가기준은 첫째, 리더십, 둘째, 전략기획, 셋째, 고객 중심, 넷째, 측정, 분석 그리고 지식관리, 다섯째, 인적자원 중심, 여섯째 운영 중심, 일곱째, 경영성과 등의 평가기준으로 구성되어 있다(NIST, 2011: 4-26).

### 1) 조직 프로파일 (Organization Profile: Environment, Relationships, and Strategic Situation)

조직 프로파일은 해당 조직의 특징과 그 조직이 처한 상황에 대한 개괄적인 설명으로 조직의 운영에 영향을 미치는 가장 중요한 요인과 조직이 처한 가장 중요한 도전을 뜻한다. 스스로 조직을 평가하는데 있어서 시작점으로 가장 적합한 사항이다. 조직의 운영상의 환경을 설명하고 다양한 이해관계자와의 관계를 재설정하여 현재의 위치를 파악할 수 있도록 도움을 준다. 또한 조직프로파일은 자체적인 평가를 시행함에 있어서 매우 유용하게 사용될 수 있다. 만약 가용한 정보가 부족하거나 평가를 위한 주제를 정하지 못했을 때 주제를 정하고 측정을 위한 전략을 수립하는데 도움이 될 수 있다. 조직 프로파일은 실제 평가지표가 아닌 전체적인 이해를 위한 개념으로 활용된다.

### 2) 리더십 (Leadership)

리더십은 전체 7 개의 평가 기준 중에서 두 번째로 높은 비중을 차지하는 요소로서 총 120점의 배점을 가진다. 고객만족을 위해 어떻게 경영시스템을 운영하며, 어떠한 방법을 통해 그 성과를 이루어내는가를 검토한다.

리더십은 상위리더십(70점), 거버넌스 그리고 사회적 책임(50점)의 평가요소로 구성된다. 먼저, 조직의 상위리더가 어떻게 조직을 이끌고 유지시켜 나가는가를 측정하며, 조직의 거버넌스 체계와 법률적, 윤리적, 사회적 책임을 얼마나 충실히 이행하는가 그리고 지역사회의 지원상황을 측정한다.

상위리더십 요소는 첫째, 비전, 가치 그리고 미션, 둘째, 커뮤니케이션과 조직의 성과로 구성된다. 거버넌스 그리고 사회적 책임 요소는 총 세 가지의 측정요소로 구성된다. 첫째, 조직 거버넌스, 둘째, 법률과 윤리적 행태, 셋째, 사회적 책임과 지역사회의 지원으로 구성된다.

### 3) 전략기획 (Strategic Planning)

전략기획은 전략개발(40점)과 전략집행(45점)의 평가요소로 구성된다. 조직의 목표 달성을 위하여 전략을 어떻게 수립하고, 그 전략을 뒷받침하는 전략목표와 수행계획들은 어떻게 결정하는가에 대하여 측정한다. 전략기획은 전략목표와 수행계획이 어떻게 수립되는가를 측정하며, 어떻게 그 전략이 집행되고 상황에 따라서 어떻게 변화 하는가를 평가하며, 마지막으로 진행상황은 어떻게 측정되는가를

평가하여 총 85점의 배점을 이룬다.

전략개발의 요소는 첫째, 전략개발과정, 둘째, 전략목표로 구성된다. 전략집행의 요소는 첫째, 수행계획의 수립과 전개, 둘째, 성과추정으로 구성된다.

#### 4) 고객 중심 (Customer Focus)

고객 중심은 고객의 목소리(45점)와 고객과의 관계(40점)의 평가요소로 구성된다. 고객중심은 첫째, 장기적인 관점에서 시장에서의 성공을 위해 고객과의 관계를 어떻게 수립하는가를 측정하며, 둘째, 고객관계전략이 어떻게 고객의 목소리에 귀 기울이며, 고객의 요구에 맞춰 어떻게 혁신을 이루어내는가를 측정하여 총 85점의 배점을 이룬다.

고객의 목소리는 첫째 고객청취, 둘째, 고객만족과 관계의 결정요인으로 구성된다. 고객과의 관계는 첫째, 제품의 공급과 고객지원, 둘째, 고객과의 관계 형성으로 구성된다.

#### 5) 측정, 분석 그리고 지식관리 (Measurement, Analysis, and Knowledge Management)

측정, 분석 그리고 지식관리는 측정, 분석 그리고 조직성과의 개선(45점)과 정보관리, 지식 그리고 정보기술(45점)의 평가요소로 구성된다. 측정, 분석 그리고 지식관리는 조직이 처한 환경 하에서 어떻게 정보와 지식자원을 선별하고, 분석하고, 관리하는가를 측정하며 또한 성과개선을 위해 어떻게 그 정보를 활용하는가를 측정하여 총 90점의 배점을 이룬다.

측정, 분석 그리고 조직성과의 개선은 첫째, 성과측정, 둘째, 성과 분석과 검토, 셋째, 성과 개선으로 구성된다. 정보관리, 지식 그리고 정보기술은 첫째, 자료, 정보 그리고 지식관리, 둘째, 정보자원과 기술의 관리로 구성된다.

#### 6) 인적자원 중심 (Workforce Focus)

인적자원 중심은 업무 환경(40점)과 업무 몰입도(45점)의 평가요소로 구성된다. 조직 내에서 인적자원을 어느 정도 중시하고, 목표 달성을 위해 얼마나 효과적으로 인적자원을 운용하고 활용하는가를 평가한다. 인적자원 중심은 근로환경의 개선을 위해 효과적이고 협력적인 업무환경을 구축하는가를 측정하고, 높은 성과를 달성하기 위해 어떻게 보상하고, 포상하는가 그리고 높은 성과를 달성하기 위해 지도자를 포함한 인적자원을 어떻게 강화시켜 나가는가를 측정하여 총 85점의 배점을 이룬다.

업무 환경은 첫째, 인적자원의 능력, 둘째, 근무환경으로 구성된다. 업무 몰입도는 첫째, 인적자원의 성과, 둘째, 업무 몰입도, 셋째, 인적자원과 지도자의 개발로 구성된다.

### 7) 운영 중심 (Operation Focus)

운영 중심은 업무 시스템(45점)과 업무 프로세스(40점)의 평가요소로 구성된다. 운영 중심은 업무 시스템을 어떻게 설계하고, 관리하며, 개선시키는가를 측정하고, 업무 프로세스를 통해 고객에게 가치를 제공하고 지속가능한 성과를 어떻게 이루어 내는가를 측정한다. 또한 응급상황에서의 준비도를 측정하여 총 85점의 배점을 이룬다.

업무 시스템은 첫째, 업무 체계의 설계, 둘째, 업무 체계의 관리, 셋째, 응급상황에서의 준비도로 구성된다. 업무 프로세스는 첫째, 업무 프로세스의 설계, 둘째, 업무 프로세스의 관리로 구성된다.

### 8) 경영성과 (Results)

경영성과는 전체 7 개의 평가 기준 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 요소로서 총 450점의 배점을 가진다. 경영성과는 산출과 결과(120점), 고객중심 결과(90점), 인적자원 중심 결과(80점), 리더십과 거버넌스 결과(80점) 그리고 재무결과와 시장결과(80점)의 평가요소로 구성된다. 경영성과는 주요 분야에서의 조직 성과와 개선을 측정한다. 성과의 수준은 유사한 제품 및 서비스를 제공하는 다른 조직이나 경쟁집단과의 비교를 통해 측정한다.

산출과 결과는 첫째, 고객중심 산출과 프로세스 결과, 둘째, 운영 프로세스의 효과, 셋째, 전략 집행의 결과로 구성된다. 고객중심 결과는 첫째, 고객 중심 결과 즉, 고객 만족과 고객 관계로 구성된다. 인적자원 중심 결과는 첫째, 인적자원의 능력, 둘째, 근무 환경, 셋째, 노사 관계, 넷째, 인적자원 개발로 구성된다. 리더십과 거버넌스는 첫째, 리더십, 둘째, 거버넌스, 셋째, 법과 규제의 이행, 넷째, 경영 윤리, 다섯째, 사회적 책임으로 구성된다. 재무결과와 시장결과는 첫째, 재무적인 성과, 둘째, 시장성으로 구성된다. 이상의 말콤 볼드리지 국가상의 7개 평가영역의 지표체계 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 말콤 볼드리지 평가지표 체계

평가 영역	평가항목	평가지표	평가세부내용
리더십 (120점)	상위 리더십 (70점)	비전, 가치, 미션	비전과 가치
			법률적·윤리적 행태의 촉진
		커뮤니케이션과 조직성과	지속가능형 조직
			커뮤니케이션
	거버넌스와 사회적 책임 (50점)	거버넌스	행동 중심
			거버넌스 체계
		법률적 윤리적 행태	성과 측정
			법률과 규제의 행태
			윤리적 행태

<표 1> 말콤 볼드리지 평가지표 체계(계속)

평가 영역	평가항목	평가지표	평가세부내용
리더십 (120점)	거버넌스와 사회적 책임 (50점)	사회적 책임과 지역사회의 지원	사회적 참살이
			지역사회 지원
전략기획 (85점)	전략개발 (40점)	전략개발절차	전략기획절차
			전략의 고려사항
		전략목표	주요 전략목표
			전략목표의 고려사항
	전략집행 (45점)	수행계획의 개발과 활용	수행계획의 개발
			수행계획의 집행
			자원 할당
			인력 계획
			성과 측정
			수행계획의 수정
	성과 추정	성과 추정	
고객 중심 (85점)	고객의 목소리 (45점)	고객 청취	현재 고객의 청취
			잠재 고객의 청취
		고객만족과 관계의 결정요인	만족과 관계
			경쟁사와 비교한 만족
	고객과의 관계 (40점)	제품의 공급과 고객지원	불만족
			제품 공급
			고객 지원
			고객 분류
		고객과의 관계 형성	고객의 정보 활용
			관계 관리
측정, 분석 그리고 지식관리 (90점)	측정, 분석 그리고 조직성과의 개선 (45점)	성과 측정	불평 관리
			성과 측정
			비교 자료
			고객 자료
		성과 분석과 검토	측정의 기민성
			성과분석과 검토
	성과 개선	우수사례 공유	
		미래의 성과	
		지속적인 개선과 혁신	
		자산	
정보관리, 지식 그리고 정보기술 (45점)	자료, 정보 그리고 지식관리	자료 및 정보의 활용성	
		지식관리	
	정보자원과 기술의 관리	하드웨어와 소프트웨어	
		응급상황 능력	

<표 1> 말콤 볼드리지 평가지표 체계(계속)

평가 영역	평가항목	평가지표	평가세부내용	
인적자원 중심 (85점)	업무환경 (40점)	업무 능력	능력	
			신규 인력	
		근무 환경	업무 성취도	
			인적자원 변화 관리	
	업무 몰입도 (45점)	인적자원의 성과	근무 환경	
			정책과 복지혜택	
		업무 몰입도	연대의 요소	
			조직 문화	
		인적자원과 지도자의 개발	성과 관리	연대의 측정
				사업 결과와 연관성
			경력 진보	학습과 성장의 체계
				학습과 성장 효과
운영 중심 (85점)	업무 시스템 (45점)	업무 시스템 설계	설계 개요	
			업무 시스템 요구사항	
		업무 시스템 관리	업무 시스템의 집행	
			비용 통제	
	업무 프로세스 (40점)	업무 프로세스 설계	응급상황의 준비도	
			응급상황의 준비도	
		업무 프로세스 관리	설계 개요	
			업무 프로세스 요구사항	
경영 성과 (450점)	산출과 결과 (120점)	고객중심 산출과 프로세스 결과	고객중심 산출과 프로세스 결과	
		운영 프로세스의 효과	운영 효과성	
			응급상황 대비	
	고객중심 결과 (90점)	전략집행의 결과	전략집행의 결과	
			고객 만족	
		고객 관계		
	인적자원 중심 결과 (80점)	인적자원 결과	인적자원의 능력	
			근무 환경	
			노사 관계	
			인적자원 개발	
	리더십과 거버넌스 결과 (80점)	리더십	리더십	
		거버넌스	거버넌스	
법과 규제의 이행		법과 규제의 이행		
사회적 책임		사회적 책임		
재무결과와 시장결과 (80점)	재무적인 성과	재무적인 성과		
	시장 성과	시장 성과		

※ 자료: NIST(2011). Criteria for performance excellence.

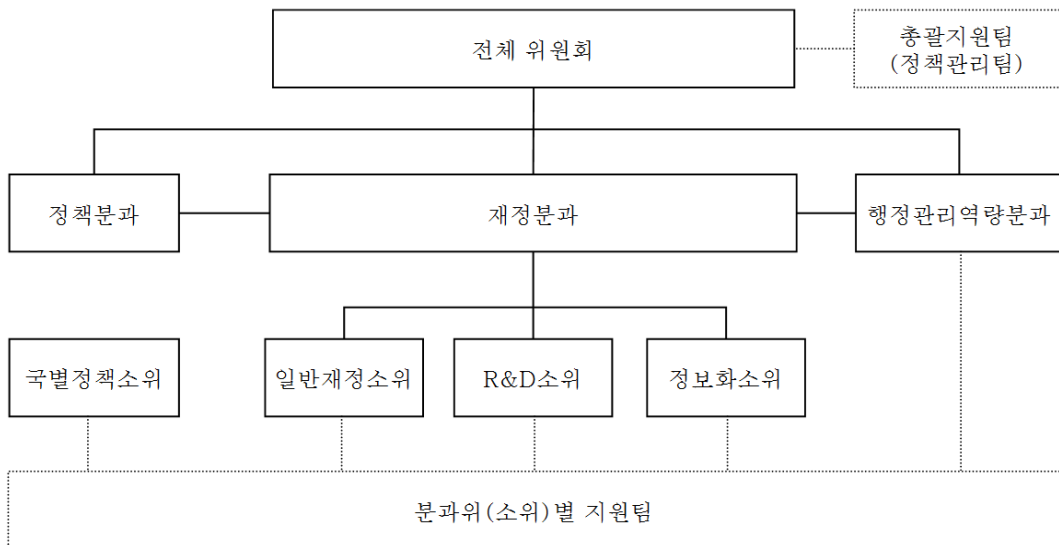
### III. 소방방재청의 자체평가 체계 현황 및 분석

#### 1. 소방방재청 자체평가 및 지표체계

소방방재청은 자체평가 분야별 분과위원회를 설치하여 주요정책분야 4개, 재정사업분야 3개의 분과 소위원회를 설치하여 운영하고 있다. 각 분과위원회는 분기별 실적점검 및 자체평가 결과안을 마련하고 있다.

정부업무평가 자체평가위원회의 개최를 분기별 7회 이상 개최하며 평가위원의 의견 제시 및 지적사항의 반영률을 최고 80% 이상 반영시키고 있다.

이렇게 적극적으로 자체평가제도를 운영하고 있으며, 조직 성과와 개인성과 평가의 연계를 강화하고 있으나 통합성과관리체계의 구성에는 한계점을 보이고 있다. 현재 소방방재청은 균형성과표(BSC)를 도입하여 운영하고 있으나 자체평가의 경우 별도의 지표체계로 운영하고 있다. 이는 평가 업무의 중복으로 이어지며 구성원들의 성과문화 정착에 걸림돌로 작용할 수 있을 것이다. 이에 향후 성과관리제도의 개선을 위해서는 정부업무평가의 자체평가를 균형성과표(BSC)를 중심으로 단일화하여 평가의 중복요소를 줄여 나가야 할 것이다. 물론 균형성과표(BSC)가 성과관리의 개선을 위한 유일한 정답일 수는 없다. 다만, 다양한 평가제도의 중복적인 운영은 구성원들의 업무의 중복으로 나타날 수 있기 때문이다.



※ 자료: 소방방재청(2010). 2010년 성과관리시행계획.

<그림 2> 소방방재청 자체평가위원회 구성체계

본 연구에서 소개하는 말콤 볼드리지 모델의 경우도 별도의 추가적인 평가모델의 도입은 구성원들에게 업무증가로 밖에 인식되지 않을 것이다. 통합성과관리체계를 통해 단일화된 평가체계를 확립하고 조직의 다양한 부문의 성과측정을 위해 다차원적인 지표체계를 구축하여 조직의 성과를 다양한 스펙트럼으로 분석하는 효과를 얻어야 할 것이다.

2010년 성과관리시행계획에 따른 성과지표 현황을 살펴보면 <표 2>와 같다. 소방방재청의 지표체계는 4개의 전략목표와 17개의 성과목표 그리고 114개의 성과지표로 구성되어 있다. 전체 114개 지표 중 산출과 결과지표 중심으로 지표를 구성하였으며, 정량지표가 83%로 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 2> 소방방재청 성과지표 현황

전략목표	성과목표	과제 및 성과지표								
		부 문	과제수	지표수	지표성격					정량지표
					투입	과정	산출	결과	효율성	
4	17	주요정책과제	52	65			26	39		59 (91%)
		일반재정	16	31			14	17		24 (77%)
		R&D	1	4				4		4 (100%)
		정보화	6	14			7	7		8 (57%)
합 계			75	114			47	67		95 (83%)
				100%	%	%	41%	59%	%	

※ 자료: 소방방재청(2010). 2010년 성과관리시행계획.

## 2. 소방방재청의 성과목표 분석

소방방재청의 17개 성과목표를 말콤 볼드리지 모델의 7개 평가기준으로 분석해보면 다음과 같다.

<표 3> 소방방재청의 17개 성과목표

전략목표	성과목표	말콤 볼드리지 평가기준
1. 현장 밀착형 예방 안전을 실천한다.	1. 재난취약요소 사전 예측·대응 시스템을 구축한다.	6. 운영중심
	2. 현장에서 작동하는 정예 민방위를 실현한다.	5. 인적자원 중심
	3. 재난취약 유형별 안전관리를 강화한다.	6. 운영중심
	4. 특수재난 예방 역량 선진화 기반을 구축한다.	6. 운영중심
2. 신뢰받는 선진소방을 구현한다.	1. 실용적 소방정책 및 화재 예방 대응체계를 강화한다.	6. 운영중심
	2. 현장대응역량 및 화재조사 전문성을 강화한다.	5. 인적자원 중심
	3. 고품질 구조 구급서비스 제공으로 고객만족도를 제고한다.	7. 경영성과
	4. 미래지향형 과학소방 기반강화	6. 운영중심

&lt;표 3&gt; 소방방재청의 17개 성과목표(계속)

전략목표	성과목표	말콤 볼드리지 평가기준
3. 기후변화 대응 방재기반을 확충한다.	1. 현장과 연계된 한발 앞선 재난대응 시스템을 구축한다.	6. 운영중심
	2. 선제적 변화 적응역량을 강화한다.	5. 인적자원 중심
	3. 재해 예방사업 확충 및 안전관리를 강화한다.	6. 운영중심
	4. 지진 대응 역량을 강화한다.	5. 인적자원 중심
	5. 종합·예방 신속 복구 시스템을 정착한다.	6. 운영중심
4. 목표집중형 재난관리 핵심역량을 강화한다.	1. 기관 내부 역량을 강화한다.	5. 인적자원 중심
	2. 과학적 선진 재난관리 시스템을 구축한다.	6. 운영중심
	3. 재난상황 정보를 신속하게 수집·분석하고 전파한다.	4. 측정, 분석 그리고 지식관리
	4. 국민이 공감하는 정책홍보를 강화한다.	3. 고객중심

※ 자료: 소방방재청(2010). 2010년 성과관리시행계획.

총 17개 성과 목표 중 운영 중심의 평가기준이 9개로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 인적자원 중심의 평가기준이 5개로 두 번째로 많은 비중을 차지하고 있다. 그리고 고객 중심의 평가기준이 1개, 측정, 분석 그리고 지식관리의 평가기준이 1개, 경영성과의 평가기준이 1개로 나타났으며, 리더십, 전략기획의 평가기준은 포함되지 않았다.

말콤 볼드리지 평가기준을 통해 살펴본 소방방재청 지표체계의 특징은 다음과 같다.

첫째, 대부분의 성과목표는 운영 중심의 평가기준에 해당하는 것으로 업무 시스템의 개선과 업무 프로세스의 개선에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 이점은 소방방재청이 신설 기관으로 소방방재업무에 대한 업무의 재정립이 무엇보다 중요하기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 여겨진다. 또한 정부업무평가의 자체평가 자체가 주요업무과제를 측정하기 위한 지표로 이루어진 것이기 때문에 이러한 결과가 도출된 것으로 보인다. 그러나 17개 성과목표 중 9개로 과반 수 이상이 운영 중심의 평가기준에 집중된 것은 개선의 여지가 보이는 부분으로 폭넓은 평가기준의 성과목표 개발이 요구되는 점이다.

둘째, 운영 중심 다음으로 많은 부분을 차지한 것이 바로 인적자원 중심이다. 인적자원 중심의 평가기준이 많은 부분을 차지한 점은 긍정적으로 평가해 볼 수 있다. 이는 단기적인 산출과 결과에 치중하지 않고 장기적인 성과의 개선을 이끌어 내기 위한 준비과정으로 이해할 수 있다. 다만 17개 성과목표 중 운영 중심과 인적자원 중심의 평가기준이 대부분을 차지한다는 점이 한계점으로 이해할 수 있다. 성과관리에 있어서 가중치의 차등을 두어 선택과 집중을 할 수 있으나 현재의 자체평가모형처럼 특정 분야에만 한정된 평가가 이루어진다면 조직 전반의 성과를 측정하고 개선을 이끌어 내기는 어려울 것이다.

피터 드러커(1995)는 “측정할 수 없으면 관리할 수 없고, 관리할 수 없으면 개선할 수 없다.”고 강

조하며 성과측정의 중요성을 강조하였다. 이렇게 측정되지 않는 분야가 존재한다는 것은 관리되지 않는 부분이 조직에 존재한다는 것을 의미한다.

셋째, 말콤 볼드리지의 7개 평가 기준 중 리더십과 전략기획 그리고 경영성과 부분에 대한 보완이 요구된다. 리더십은 7개 평가 기준 중에서 두 번째로 가장 높은 평가비중을 차지할 만큼 그 중요성이 강조되는 평가 기준이다. 또한 전략기획은 리더십의 발현을 위한 방향타와 같은 역할로서 조직의 나아갈 길을 명문화하는 과정이라고 볼 수 있다. 다만, 정부업무평가의 자체평가가 갖는 특수성으로 인해 기관장의 리더십을 관리할 수 있는 지표가 포함되지 않았지만, 향후 개선이 요구되는 부분이다. 또한 전략기획은 「정부업무평가기본법」의 제5조에서 규정한 대로 성과관리전략계획을 수립하도록 규정하고 있기 때문에 소방방재청장은 중·장기 성과관리전략계획을 수립하고 매년 성과관리시행계획을 수립·시행하고 있다. 다만, 그 과정상에서의 충실성과 민주성에 대한 부분을 측정할 수 있도록 개선이 요구되는 부분이다.

넷째, 소방방재청의 궁극적인 목적이라고 볼 수 있는 경영성과에 대한 성찰이 부족한 것으로 여겨진다. 17개 성과목표 모두 최종적인 소방방재청의 경영 성과로 보기 어렵다. 대부분의 성과목표들은 업무 시스템의 개선과 업무 프로세스의 개선에 집중되어 있다. 이의 보완을 위해 소방방재 서비스의 최종 결과물인 경영 성과를 성과목표로 개발하여 관리해야 할 것이다.

## IV. 말콤 볼드리지 모델과 균형성과표(BSC)

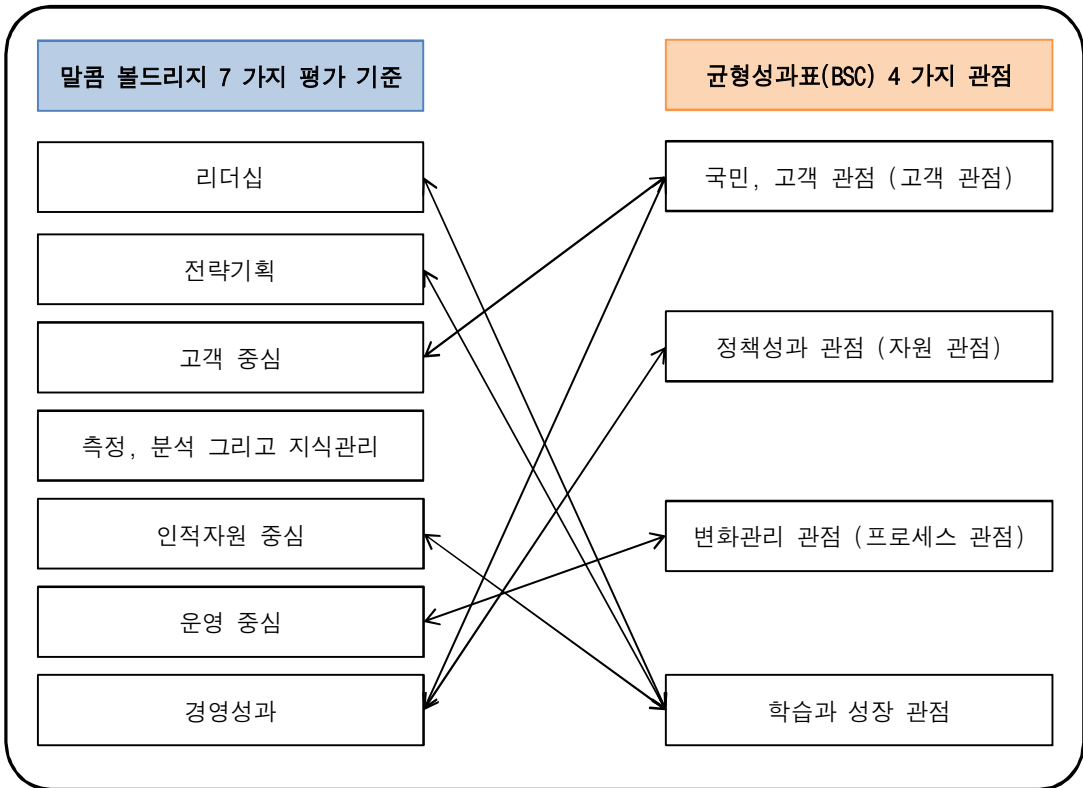
### 1. 전략 중심의 관리도구

지금까지 품질경영의 연구는 품질프로세스의 원천과 조직의 시스템 그리고 최종성과를 고객성과와 기업성과로 분류하여 각 요인들의 측정지표를 선정하고 이들 요인 간 인과관계를 밝히는 연구가 대부분이다. 하지만 이들 품질경영 연구에서는 리더십 요인을 품질프로세스의 원천요인으로 설정하고, 기업의 자원이라 할 수 있는 인적자원, 정보와 분석 등의 요인을 시스템에 포함하고 시스템 내에 포함된 지표들이 순차적으로 영향을 미치며 최종의 지표가 성과에 영향을 미치는 것으로 설계되어 균형성과표(BSC)와 같이 체계적이지 못한 문제점이 있다(이정연 외, 2007: 46-47).

말콤 볼드리지 모델과 균형성과표(BSC)의 논리적 구조는 전략중심의 성과관리 도구라는 점에서 공통점을 지니고 있다. 말콤 볼드리지 모델은 <그림 1>과 같이 조직 프로파일을 기초로 하여 조직이 당면하고 있는 환경, 중요한 조직적 관계, 경쟁 환경 및 전략적 상황을 근간으로 하여 7 가지 평가기준을 통해 조직을 평가하는 방법이다. 이에 비해 균형성과표(BSC)는 고객 관점, 프로세스 관점, 학습과 성장 관점, 자원 관점의 4 가지의 관점<sup>1)</sup>을 통해 측정하고 각 관점별 인과관계를 강조한다.

1) 균형성과표(BSC)는 민간부문과 공공부문에 따라 관점을 상이하게 적용하고 있다. 일반적으로 민간부문의 경

이러한 양자 간의 유사점과 차이점을 비교하면 <그림 3>과 같이 정리할 수 있다.



<그림 3> 말콤 볼드리지 모델과 균형성과표(BSC)의 기준 비교<sup>2)</sup>

이와 같은 말콤 볼드리지 모델의 핵심요인은 균형성과표(BSC)의 관점과 비교 시 각각의 요인과 관점들이 일치되거나 유사한 부분이 많은 것을 볼 수 있다. <그림 3>처럼 양 모델 간에 평가 기준은 완벽하게 동일하지는 않지만 서로 유사점을 확인할 수 있다. 또한 전략을 강조하고 단기적인 산출을 강조하는 것이 아닌 장기적인 조직발전을 통한 성과의 개선을 도모한다는 점이 특징이다.

기존의 경영관리 도구들이 보여 왔던 한계점으로 학습과 성장과 재무적 관점을 명확하게 강조하지 않았다는 점이다. 이점에서 균형성과표(BSC)가 더 넓은 토대를 가지는 것처럼 보인다(서인덕 외, 2006: 224). 그러나 말콤 볼드리지 모델은 인적자원 중심, 지식관리와 같은 평가 기준을 통해 이러한

우 재무 관점, 고객 관점, 프로세스 관점, 학습과 성장 관점을 4 가지 관점을 활용한다. 이는 공공부문의 경우 민간부문과 다르게 재무 관점이 조직관리 상에서 큰 의미를 갖지 못하기 때문에 수정하여 운영하고 있다. 소방방재청의 경우 국민, 고객 관점, 정책성과 관점, 변화관리 관점, 학습과 성장 관점의 4 가지 관점을 활용하고 있다.

2) 균형성과표(BSC)의 4 가지 관점은 소방방재청의 관점을 기준으로 작성하였다. 말콤 볼드리지 모델의 기준과 균형성과표(BSC)의 관점의 내용이 유사한 것을 기준으로 비교하였다.

한계점을 보완하고 있다. 또한 말콤 볼드리지 모델과 균형성과표(BSC)는 장점과 단점에서 차이를 보이고 있으나 무엇보다 조직의 의사소통을 향상시키며, 조직 서비스의 향상을 목표로 한다는 공통점을 가지고 있다.

Kaplan & Norton(1996)이 균형성과표(BSC)에서 중점을 두는 것은 단순히 네 가지의 관점의 세부적인 지표를 도출하여 성과를 측정하는 것이 아니라 각 관계의 인과관계에 기초하여 최종적인 전략목표를 달성을 위해 반드시 관리가 필요한 성과지표를 개발하여 전략을 이행하는 것으로 주장하였다.

이렇게 균형성과표(BSC)와 말콤 볼드리지 모델의 평가기준을 비교 분석해 보았다. 이러한 모델간의 조합은 전략중심의 성과관리와 품질경영체제의 확립에 기여할 수 있을 것이다. 좋은 제품과 서비스 제공을 통해서 고객만족과 이익을 창출하는 것이나 좋은 정책과 행정서비스의 제공을 통해 국민들에게 보다 나은 서비스와 만족감을 주어 신뢰감을 형성시킬 수 있는 점은 민간부문과 공공부문이 크게 다르지 않을 것이다.

## 2. 말콤 볼드리지 모델의 적용 효과

미국 정부가 말콤 볼드리지 기준을 창설하여 적극적으로 도입하고 있는 이유는 우선 조직의 경쟁력 향상을 위한 중대한 전략적 이슈로서 품질 및 품질경영이 중요하다는 점이다. 근본적으로 이 상이 지향하는 것은 시스템적 경영방식과 탁월한 경영성과이다. 말콤 볼드리지 모델은 조직의 성과관리에 대한 통합적 접근을 통하여 조직의 자가진단도구, 미국의 경쟁력 향상에 기여한 것으로 평가된다(조택, 2007: 293).

이를 통해 기업 및 정부조직의 시민요구에 대한 대응성 증진과 더불어 조직혁신에 매우 도움이 된다는 점을 널리 알리는데 있다. 일반적으로 말콤 볼드리지 모델을 시행하고 있는 효과는 다음과 같이 지적되고 있다.

첫째, 말콤 볼드리지 국가상을 위해 응모하는 조직은 이 모델의 기준에 응답해 봄으로서 외부 기준에 의거하여 자체 조직을 평가해 보는 것이다. 이러한 자체평가와 심판관의 종합적 환류보고서를 비교·분석함으로써 각 조직은 개선되어야 할 주요 결함을 발견할 수 있고 개선의 우선 순위를 정할 수 있다.

둘째, 말콤 볼드리지 모델은 품질경영체제의 모델역할을 할 수 있는 조직을 공개하고 우수한 조직경영체제를 다른 조직에 널리 보급하도록 촉진하기 위한 것이다. 따라서 말콤 볼드리지상은 우수한 성과 및 경쟁력 향상을 위해 요구되는 조건의 이해와 성공적인 성과전략 및 이러한 전략을 사용함으로써 얻어진 이익에 관한 정보공유를 증진한다고 할 수 있다. 즉, 어떻게 한 조직이 수상을 했는가 하는 전반적인 과정에 대해 상세한 정보를 제공함으로써 품질개선을 위한 기본모형을 제공한다.

셋째, 각 조직구성원에게 조직혁신을 위한 기회를 제공함으로써 개인의 창의성을 발휘하게 하며, 이것은 조직구성원의 참여를 유도하게 하고, 결국 조직을 자율적으로 운영할 수 있는 힘을 부여하게 된

다. 이것은 결국 조직의 특성을 살려 조직 효과성을 향상시키고 고객만족을 이룩하는 길이다.

넷째, 각 조직이 업무수행을 잘하고 있음을 고객 또는 다른 조직에 보여주는 효과가 있으며 조직의 책임성을 보여줌으로써 고객의 신뢰를 획득할 수 있다. 또한 윤리경영과 사회적 책임에 대한 요구가 반영되기 때문에 조직의 지속가능한 발전에 도움을 줄 수 있다(박희봉·강제상, 1999: 262-263).

다섯째, 단편적인 조직관리에서 전반적인 조직관리로 성과관리의 패러다임을 변화시킨다. 기존의 성과관리 모형에서는 주요 업무 중심의 단위과제 업무의 평가에 한정되었지만, 조직관리 전반에 필요한 사항을 점검하고 관리할 수 있도록 유도함으로써 균형 잡힌 조직관리를 도모할 수 있다.

여섯째, 말콤 볼드리지 모델의 평가기준과 항목은 환경변화에 대응하여 지속적으로 수정되기 때문에 환경변화에 대응할 수 있으며, 조직의 입장에서는 지속적인 개선을 도모할 수 있다는 점에서 적용상의 효과를 볼 수 있을 것이다.

일곱째, 말콤 볼드리지 모델은 균형성과표(BSC)의 틀 속에서 운영될 수 있기 때문에 추가적인 경영평가기법의 도입이 아닌 균형성과표(BSC)의 틀 속에서 지표의 보완 및 개선을 통해 운영할 수 있을 것이다. 이는 성과관리업무 담당자에게 큰 업무부담으로 이어지지 않을 것이다.

## V. 결론

최근 들어 각종 재난재해와 테러, 안보상의 이유로 위기관리상황에서의 대처 및 예방은 날이 갈수록 그 중요성이 높아지고 있다. 이러한 상황 하에서 통합적 상설 위기관리기구인 소방방재청이 개칭되었다. 그러나 10여개 부처에 분산되어 있던 재해재난관리법의 개정과 부족한 인력과 예산의 확보 등의 문제는 그대로 남아 있다. 이에 보다 능률적이고 효과적인 소방방재 행정체제의 구축을 위해 소방방재청 성과관리체계의 개선을 위한 말콤 볼드리지 모델의 적용가능성과 그 기대효과에 대하여 살펴보고자 한다.

말콤 볼드리지 모델은 총 7개의 평가기준으로 이루어져 있으며, 품질관리에 관한 원칙의 나열에 그치지 않고 고객만족과 직원의 참여를 증진시킬 수 있는 새로운 패러다임으로 진일보 할 수 있는 포괄적인 분석틀을 제공하고 있다. 7개의 평가기준은 첫째, 리더십, 둘째, 전략기획, 셋째, 고객 중심, 넷째, 측정, 분석 그리고 지식관리, 다섯째, 인적자원 중심, 여섯째, 운영 중심, 그리고 일곱째 경영성과로 구성되어 있다. 이러한 7 가지 평가기준은 균형성과표(BSC)와 마찬가지로 단편적이고 단기적인 조직성과에 초점을 두는 것이 아니라 장기적인 조직발전을 통한 성과의 개선을 도모한다는 특징을 지니고 있다. 또한 균형성과표(BSC)의 네 가지 관점과 말콤 볼드리지 모델의 7 가지 평가기준의 논리구조는 전략중심의 성과관리 도구라는 점에서 공통점을 나타내고 있다.

말콤 볼드리지 모델의 적용을 통한 기대효과는 첫째, 조직혁신을 위한 기회를 제공하여 개인의 창의성을 발휘하게 하며, 구성원의 참여를 유도하고, 결국 조직을 자율적으로 운영할 수 있는 힘을 부여

하게 된다. 둘째, 각 조직이 업무수행을 잘하고 있음을 고객 또는 다른 조직에게 보여주는 효과가 있으며 조직의 책임성을 보여줌으로써 고객의 신뢰를 얻을 수 있다. 셋째, 단편적인 조직관리에서 전사 차원의 조직관리로 성과관리의 패러다임을 변화시켜준다. 넷째, 환경변화에 대응하여 지속적인 수정 및 보완이 이루어지고 있기 때문에 환경변화에 대응할 수 있으며, 지속적인 개선을 도모할 수 있다. 다섯째, 균형성과표(BSC)의 평가 틀에서 운영될 수 있기 때문에 성과관리업무 담당자에게 큰 업무부담으로 이어지지 않을 것이다.

말콤 볼드리지 모델의 도입은 외부 전시용으로 도입되어서는 안되고 각 조직의 내부에서 원활하게 작동되는 시스템으로 만들어져야 할 것이다. 초기에는 구성원의 반발이나 시행착오가 발생할 수 있으나 지속적인 개선을 통해 서비스 개선을 위한 품질관리기법으로 뿌리내릴 수 있어야 할 것이다. 또한 균형성과표(BSC)의 성과관리체계 내에서 관리될 수 있는 운영방안을 모색해야 할 것이다.

Garvin(1991)은 경영과정을 평가하고 프로그램 개선을 확립하는 하나의 틀로서 말콤 볼드리지 모델은 많은 경영인들에게 그 가치를 인정받고 있다. 특히 미국 회계감사원은 말콤 볼드리지 모델의 기준이 종업원의 관계, 조직 생산성, 고객 만족, 그리고 이익 등 조직의 성과와 높은 관련이 있다고 주장하였다(Garvin, 1991: 84).

소방방재청의 자체평가체제에 말콤 볼드리지 모델의 적용을 통해 소방방재청의 개선을 도모하고 국민들에게 신뢰받는 기관으로 발돋움 하는 것에 공헌할 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 김계수. 2002. 공공부문에서 MB모형을 이용한 품질경영 인과모형의 구축에 관한 탐색적인 연구. 한국 경영과학회지. 27(3): 41-57.
- 김지훈·이장우·문재영. 2009. 국내저가항공사의 효과성 측정을 위한 측정도구의 개발: 말콤볼드리지 국가품질상을 중심으로. 관광연구저널. 23(3): 325-341.
- 박정민. 2005. 고객 지향적 품질경영과 기업성과에 관한 연구: Malcolm Baldrige National Quality Award 수상기업(1988년-1999년) 사례를 중심으로. 산업경제연구. 18(3): 1203-1228.
- 박희봉·강제상. 1999. 말콤 볼드리지 모델을 이용한 지방자치단체 조직 평가: 포천군 공무원의 자체평가를 중심으로. 한국행정학보. 33(3): 257-272.
- 서인덕·박태경·노경윤. 2006. BSC 관련 국내 선행연구의 고찰 및 TQM과의 비교분석. 산경연구. 14: 213-232.
- 서창적·이명화. 2007. 서비스대상 수상이 서비스경영품질과 고객인지서비스품질에 미치는 영향: 말콤볼드리지 국가품질상 기준으로. 서비스경영학회지. 5(2): 105-131.
- 소방방재청. 2007. 2007-2011년 성과관리 시행계획.

- 소방방재청. 2007. 2007-2011년 성과관리 전략계획.
- 소방방재청. 2010. 2010년 성과관리시행계획.
- 소방방재청. 2010. 2010년 자체평가결과.
- 소방방재청. 2010. 2011년도 업무계획.
- 유한주. 2000. 말콤볼드리지 국가품질상과 일본경영품질상의 특성 비교분석: 전략계획 범주를 중심으로. *품질경영학회지*. 28(4): 140-150.
- 이정연·이성욱·홍사선. 2007. 말콤볼드리지 품질성과 지표의 BSC 적용가능성에 대한 실증연구. *관리회계연구*. 7(1): 45-70.
- 조택. 2007. 공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구. *한국거버넌스학회보*. 14(3): 285-313.
- 피터 드러커. 1995. 비영리단체의 경영. *한국경제신문사*: 서울.
- 최길수. 2009. 지방공기업 경영품질 제고요인에 관한 연구: Malcolm Baldrige에 대한 대전지방공기업 직원들의 인식을 중심으로. *지역정책연구*. 20(1): 1-26.
- 하미승. 2004. 정부 성과관리시스템의 문제점 진단과 개선방향: 통합화의 시각. *한국행정연구*. 13(1): 235-273.
- Garvin, David A. 1991. How the Baldrige Award Really Works. *Harvard Business Review*. 69(6): 80-95.
- Hendricks, K. B. and Singhal, V. R. 1996. Quality Awards and the Market Value of the Firm: and Empirical Investigation. *Management Science*. 42: 415-436.
- Jacob, Rudolph. Madu, Christian and Tang, Charles. 2004. An Empirical Assessment of the Financial Performance of Malcolm Baldrige Award Winners. *IJQ&RM*. 21(8): 897-914.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton, 2006. *The Balanced Scorecard-Translating Strategy Into Action*. Harvard Business School Press.
- Meyer, Susan M, Colier, David A. 2001. An Empirical Test of the Causal Relationships in the Baldrige Health Care Pilot Criteria. *Journal of Operation Management*. 19: 403-425.
- NIST. 2007. *2007 National Quality Award Recipient*.
- NIST. 2011. *2011-2012 Criteria for Performance Excellence*.
- Townsend, P.L. and Gebhardt, J.E.. 1994. Do ISO Instead of Applying Baldrige Criteria ... not!. *Journal for Quality & Participation*. 17(1): 94-95.
- Wilson, D. D., 2000. An Empirical Investigation of the Malcolm Baldrige National Quality Award Causal Model. *Decision Science*. 31(2): 361-390.

인에 관한 연구, 2011), 주요 관심분야로는 조직이론, 성과관리, 조직진단, 정보체계 등으로 현재 연세대학교 사회과학연구소 연구원으로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “공공부문의 정성적 성과측정에 관한 연구”(2006)가 있다 (rsk0115@paran.com).

투 고 일: 2011년 1월 18일

수 정 일: 2011년 2월 19일

게재확정일: 2011년 2월 22일

## A Study on the Improvement of National Emergency Management Agency's Self-assessment System

– Focused on the Adoption of Malcolm Baldrige Model –

Sang Kyu Rheem

This study aims at analyzing the National Emergency Management Agency's self-assessment system and applying the Malcolm Baldrige National Quality Management's Criteria. The criteria of the Malcolm Baldrige model consists of 7 principles. The criteria for performance excellence are embodied in seven categories, as follows: 1. Leadership, 2. Strategic Planning, 3. Customer Focus, 4. Measurement, Analysis, and Knowledge Management, 5. Workforce Focus, 6. Operations Focus, 7. Results. These seven kinds of criteria are focusing on the long-term organizational performance rather than fragmented and short-term organizational performance. By means of accordance with NEMA's BSC perspectives, minimizing the burden of performance management is expected to the model. Initially, the opposition members of the Malcolm Baldrige model can be occur, but through continuous improvement, quality management techniques for service improvement should be able to take root. And the critical success point is to find ways to operate Malcolm Baldrige model within the BSC system.

**Key words:** crisis management, Malcolm Baldrige, self-assessment, performance management, national emergency management agency