

## BSC를 이용한 지방공기업의 성과지표 설정에 관한 연구 - 광주광역시 환경시설공단 사례를 중심으로 -

나중회\*, 최광돈\*\*, 이상준\*\*\*

### A Study on establishment of performance indicator using BSC for local public enterprise - Focus on GEIC's Case -

Jong-Hei Ra\*, Kwang-Don Choi \*\*, Sang-Jun Lee \*\*\*

#### 요 약

정부는 그 동안 공공부문의 문제점으로 지적되어 왔던 낮은 경영성과, 저 생산성, 고비용 구조, 낮은 시장 대응력, 조직 운영의 비효율성 등의 문제를 해결하기 위하여 공공부문을 포함하는 정부 혁신을 강력하게 추진하고 있다. 이러한 혁신의 핵심은 체계적인 성과관리에 있다. 지방공기업 역시 경영효율성을 높이고 경쟁력을 강화하기 위해서는 무엇보다도 자율 경영 체제하에서 경영성과를 정확히 측정하고 그에 따른 보상체계를 마련하는 것이 필수적이다. 본 논문에서는 이러한 균형성과표(Balanced Scorecard)에 기반하여 다원화된 평가주체에 부합하는 지방공기업의 성과 지표에 대한 틀을 설계하고 이를 이용하여 실제로 광주광역시환경시설공단에 적용한 사례를 보이고자 한다.

#### Abstract

Nowadays, the administration is strongly driving self-innovation including public sector to solve problems continuously pointed out as issues of public sector such as the low management achievement, the low productivity and costliness structure, the low ability coping with market changes and ineffectiveness in managing organization. The core of such renovation is the systematic performance management. Provincial public enterprises are also required to furnish system that can measure management results accurately and make payment according to measured results under autonomous management system to raise management efficiency and strengthen competitive power.

• 제1저자 : 나중회

• 접수일 : 2006.11.18, 심사일 : 2006.12.20, 심사완료일 : 2006. 12.25

\* 광주대학교 e-비즈니스학과 조교수, \*\* 한세대학교 경영학부 부교수, \*\*\* 전남대학교 경영학과 BK21계약교수

In this paper, we design framework for measuring management results of provincial public enterprises based on Balanced Scorecard and show the example applied to Gwangju Metropolitan City Environmental Installations Corp(GEIC).

▶ Keyword : Performance management, Performance indicator, Balanced Scorecard

## I. 서론

1990년대 이후 민간부문을 중심으로 꾸준히 진행되어 온 경영성과에 대한 측정은 2000년대 들어 공공부문에 급속히 확산되고 있다. 지식정보화 사회 도래, 글로벌 경쟁의 가속화, 고객서비스의 다양화 및 복잡화로 특징 지워지고 있는 경영환경의 변화는 공공부문에 있어서도 예외가 아니며, 그 동안 독과점 체제로 운영되어온 공공부문에서도 이러한 상황적 변화에 부합하는 새로운 패러다임(Paradigm)으로의 전환을 요구하고 있다. 따라서 정부는 그 동안 공공부문의 문제점으로 지적되어 왔던 낮은 경영성과, 저 생산성, 고비용 구조, 낮은 시장 대응력, 조직 운영의 비효율성 등의 문제를 해결하기 위하여 공공부문을 포함하는 정부 혁신을 강력하게 추진하고 있다.

이제 공공부문에도 민간부문의 경쟁논리가 적용되고 있으며, 중앙정부나 지방정부는 물론 공기업 역시 자체경영혁신을 통하여 시대의 변화에 대처를 요구하고 있다. 이와 같이 공공부문을 둘러싼 시대적인 환경의 변화는 일정기간 사업의 수행 또는 수행 뒤 이루어지는 성과평가방식에도 변화를 요구하고 있다. 그러나 그 동안 공공부문은 민간부분과 비교해 볼 때, 목표가 다원화되어 있고 성과를 계량화하기 어려워 성과측정이 이루어지지 못했을 뿐만 아니라 성과측정이 이루어졌다 할지라도 측정 결과에 대한 신뢰도가 낮으며, 측정 결과의 활용 역시 미흡했다.

성과평가는 조직의 목표와 계획을 수행하기 위한 수단으로 조직 단위별로 계획과 실적을 정량적 지표와 정성적 지표를 활용한 측정활동을 말한다. 이는 미래의 새로운 계획 활동을 위한 필수요건으로 단순히 과거성과만을 평가하여 보상하는 개념에서 벗어나 조직 구성원의 업무에 대한 목표나 역할의 설정에 목적을 두어야 한다. 그러나 지금까지 우리나라 지방공기업의 성과평가시스템은 조직구성원의 업무목표나 역할에 대한 명확한 제시가 부족하고 성과평가의 결과도 단순히 사후적인 인사고과의 목적이나 업무활동에 대한 통제활동의 수단으로만 활용되고 있어 평가결과의 환류를 통한 조직원들의 동기유발 및 조직의 개선이라는 중요한 역할이 소홀하여 평가의 효과가 약화되고 있다.

따라서 지방공기업의 경영효율성을 높이고 경쟁력을 강화하기 위해서는 무엇보다도 자율 경영 체제하에서 경영성과를 정확히 측정하고 그에 따른 보상체제를 마련하는 것이 필수적이다. 지방공기업은 자신의 전략을 고려하여 전략과제를 설정하고 핵심성과지표를 개발하여 그 달성여부를 평가하는 경영성과관리 체계를 마련할 필요가 있다. 본 연구는 조직의 전략과 연계된 평가지표 개발을 통해 조직의 변화를 관리하고 실행하는데 초점을 맞추는 경영성과평가의 대표적인 모델인 균형성과표(Balanced Scorecard)에 기초하여 다원화된 평가주체에 부합하도록 광주광역시 환경시설공단 사례를 토대로 지방공기업의 성과 지표에 대한 틀을 설계하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 2.1 개념정리 및 기존연구 고찰

공공부문의 효율적인 운영과 관리를 위해서 체계적인 성과관리가 필요함에도 민간부분에 비해 다소 뒤떨어져 있다고 볼 수 있다. 물론 공공부문의 성과는 민간부분에서 큰 비중을 두는 재무적 성과(정량적 성과)뿐만 아니라 대국민서비스 만족도, 행정혁신 등과 같은 공익적 성과(정성적 성과)를 측정해야 하는 어려움과 아울러 조직이 추구하는 목표가 다원화된 경향이 있기 때문이다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 성과관리는 필수적인 요소이며, 이를 위해서는 다양한 성과관리 기법들이 개발되어 적용되어야 한다는 인식의 확산과 더불어 이에 대한 많은 연구들이 이루어지고 있다. 우선 공공부문에서 성과의 의미와 성과관리, 성과측정, 성과평가 등의 개념을 이해할 필요가 있다[8].

성과(performance)는 “조직의 목표달성에 대한 기여”(Hoffmann, 1999), “달성되는 결과에 관한 것뿐만 아니라 업무를 수행하는 것과 관련된 것”(Otley, 1999), 또는 “정

표 1. 성과 및 성과관리의 개념  
table 1. Concept of performance and performance management

구분	연구자	개념
성과 (performance)	Hoffmann(1999)	조직의 목표달성에 대한 기여
	Otley(1999)	달성되는 결과에 관한 것뿐만 아니라 업무를 수행하는 것과 관련된 것
	박중훈(1998)	정책으로 인해 비롯되는 바람직한 결과(효율성·경제성, 효과성, 규정준수의 달성 및 성취과정)
성과관리 (Performance Management)	Pollitt(2002)	공부문의 전략적 우선순위를 설정 하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정
	Rashid(1999)	다층적(multi-level)이고 다영역(multi-arena) 적인 활동으로서 성과를 모니터링하고 평가하며 이를 시스템으로 환류시키고, 성과격차를 어떻게 해소할 것인가를 학습하는 것
	OECD(1999)	정부기관으로 하여금 수행하고 있는 사업결과, 공공서비스의 질, 고객만족도에 대한 책임성을 제고하는 등 각 기관의 성과에 대해 정부기관 스스로가 책임지게 하는 것
	강은숙(2003)	목표와 결과 및 자원을 연결시켜 제한된 자원을 보다 능률적이고 효과적으로 사용함으로써 행정의 서비스 양과 질을 향상시키는 것
	정부업무평가기본법(2006)	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

책으로 인해 비롯되는 바람직한 결과(효율성·경제성, 효과성, 규정준수)의 달성 및 성취과정”(박중훈, 1998) 등으로 정의되고 있다. 따라서 성과는 업무의 수행과정에 기초할 때에 투입측면, 활동량 및 내용 측면, 산출물 측면, 그리고 궁극적인 효과 및 결과측면 등에서 접근될 수 있으며, 다차원적 복합개념으로서 측정은 그것을 구성하는 요인들의 다양성에 따라서 변화한다. 성과는 여러 가지 요인들에 의해서 영향을 받을 수 있으며, 그 요인들로는 인적 요인, 리더십 요인, 팀 요인, 시스템 요인, 상황 요인을 들 수 있다[10]

성과관리(performance management)에 관한 정의도 학자에 따라서 많은 차이를 보이고 있다. Pollitt(2002)는 성과관리를 “공공부문의 전략적 우선순위를 설정 하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정”으로, Rashid(1999)는 “다층적이고 다영역 적인 활동으로서 성과를 모니터링하고 평가하며, 이를 시스템으로 환류시키고, 성과격차를 어떻게 해소할 것인가를 학습하는 것”으로 정의하였다. 또한, OECD(1999)에서 발간한 보고서에 의하면, 성과관리란 “정부기관으로 하여금 수행하고 있는 사업결과, 공공서비스의 질, 고객만족도에 대한 책임성을 제고하는 등 각 기관의 성과에 대해 정부기관 스스로가 책임지게 하는 것”으로 정의하고 있다. 한편, 강은숙(2003)은 성과관리란 “목표와 결과 및 자원을 연결시켜 제한된 자원을 보다 능률적이고 효과적으로 사용함으로써 행정의 서비스 양과 질을 향상시키는 것”이라고 성과관리를 정의하였다. 또한, 2006년 제정된 정부업무평가기본법 제2조 제6항에 의하면 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”이

라고 정의하고 있다. 이러한 개념적 정의들을 살펴보면 성과 관리는 조직의 목표설정, 지표개발, 성과측정(평가), 결과의 환류 등을 포함하는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 성과관리에 대한 다양한 인식에도 불구하고 성과관리가 갖추어야 할 기본적인 공통적인 사항은 (1) 성과목표의 설정, (2) 사업의 능률성, 효과성 및 인과관계 분석을 위한 성과의 측정 및 평가, (3) 측정결과의 환류 및 활용을 들 수 있다.

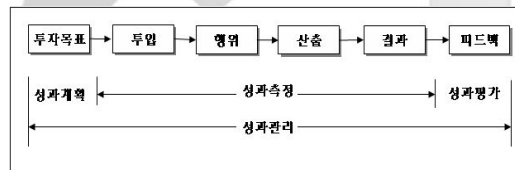


그림 1. 성과 및 성과관리 범위  
fig 1. Scope of performance and performance management

성과측정은 조직, 조직단위, 프로그램 등의 성과에 대한 성과 관련되고, 주로 무엇을 달성하였는가를 측정하는데 초점을 두고 있다. 이러한 성과측정은 조직구성원이 의도된 방향으로 나아가고 있는지에 대한 증거를 찾는 것이다. 이것은 관리자들이 정책이나 사업의 집행에 있어서 중간코스의 수정을 하는 데에 도움을 주며, 이해관계자에게 설명할 수 있는 기초를 제공한다. 한편, 성과평가(performance evaluation)는 어떤 활동이나 실제성과(actual performance)를 처음의 성과목표(performance objectives 또는 expected performance)와 비교하는 평가단계이다. 따라서 성과평가는 미래의 의사결정을 개선하는 데 있어서 중요한 기반이 되는 피드백 정보를 제공한다. 이러한 피드백 정보는 실행과정의 적절성 여부를 사후적으로 평가하는 데에 있어서 뿐만 아니라, 의사결정시에

사용했던 예측방법의 신뢰성 여부나 의사결정모형 자체의 적합성 여부를 판단하는데 매우 유용하다. 또한, 의사결정자에게 실제성과 성과목표와의 차이가 실행상의 문제점 때문에 발생했는지, 아니면 예측방법상의 문제점 때문에 발생했는지를 알 수 있게 한다. 따라서 성과평가는 성과에 대한 책임성을 유지하고 또한 성과달성을 위한 강력한 동기를 부여하는데 그 목적을 두고 있다.

## 2.2 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[7].

영국의 감사원(Audit Commission)의 경우 성과측정은 공공서비스의 지속적인 개선을 위한 성과관리의 핵심요소이며, 책임성의 증대에 기여하는 것으로 보고 있다. 따라서 성과측정을 통한 성과의 체계적인 관리는 우수사례의 확인 및 다른 조직으로부터의 학습을 통하여 조직의 성과개선에 기여할 수 있다. 성과측정은 조직이 주요사업에 우선순위를 두도록 하며, 성과가 부진한 것에 대해서 근본적인 의문을 제기한다.

Rashid(1999)에 따르면 성과관리가 필요한 이유로는 첫째, 목표달성에 대해서 책임 있는 사람이 누구이며, 누구와 더불어, 언제, 기대되는 결과물이 무엇인가 등이 명확해지고, 둘째, 조직의 중요한 일에 초점을 두게 되며, 그것이 추구하는 목적으로 조직의 에너지를 이용할 수 있고, 셋째, 성과의 모니터링 및 평가에 관한 것, 학습과 피드백 간의 균형적 접근을 가능하게 하며, 넷째, 개인과 팀, 시민과 이해관계자에 대한 피드백을 가능하게 한다. 다섯째, 성과가 달성되었는지를 이해당사자에게 알려주게 되며, 여섯째, 제한된 자원의 효율적인 활용이 가능하며, 일곱째, 개선을 요하는 성과격차를 확인할 수 있게 하며, 여덟째, 실패와 성공의 원인으로부터 학습을 촉진시키며, 아홉째, 조직의 내·외적 의사소통을 개선하는데 기여한다.

많은 성과관리 연구자들은 공공조직의 생산성 향상을 위한 내부역량을 강화하기 위하여 성과측정이 중요함을 강조하고 있으며, 성과측정을 토대로 하여 전략적 계획을 가능하게 하여야 급변하는 환경에 적응하며 변형할 수 있는 조직운영체제가 될 수 있다고 주장하고 있다. 최근 성과측정의 한 도구로서 사용되는 BSC는 기존의 성과측정방식이 재무적인 측면에

만 기초하여 실제로 미래지향적인 정보를 제시하지 못한다는 한계를 극복하기 위해서 제기되었으며, 이에 따라 재무적인 관점뿐만 아니라 다양한 관점을 포함하는 균형적 관점에서 성과를 관리하는 데 초점을 두고 있다.

국내의 공공부문의 성과관리제도는 기획예산처에 의해 이루어지고 있는 데 성과관리제도는 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가결과를 재정운용에 반영하는 제도로 정의하고 있다. 이는 일정 재정사업을 통해 달성하고자 하는 성과목표를 설정, 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발하고, 성과목표와 사업시행 결과를 지표에 의해 비교 평가하여 그 결과를 재정운용에 환류하는 과정으로 구성된다.

## 2.3 지방공기업 성과평가 및 성과평가모델

지방자치가 정착되면서 자치단체는 증가하는 주민수요에 대하여 질 높은 공공서비스를 제공하고자 지방공기업을 설립 운영 함으로써, 공기업 수는 지속적으로 증가하였으나, 지역 주민은 물론 전체국민에 미치는 막대한 영향에도 불구하고 경영상의 지적사태가 빈발하고 있다. 지방공기업의 공공적 성격을 감안하더라도, 자기가본을 투자하면 할수록 손실이 발생하게 되는 완전 비경제활동을 하고 있고, 특히, 지하철(-12.3%), 의료원(-10.3%)은 지극히 열악한 상태이다.

표 2 년도별 공기업 증가 추이  
table 2. Incremental Trend of Public Company



한편, 외환위기 이후 강도 높은 구조조정과 경영평가 및 경영진단에 의한 경영개선이 추진되고 있다. 그러나 수요의 다양화, 고급화에 합치되는 서비스공급과 공기업의 공공성 추구라는 본질상 수익추구에 한계가 존재하며, 자치단체(장)는 조직, 인사 및 예산 등 권한으로 공기업에 대해 과도한 규제와 간섭을 함으로써 자율경영, 책임경영 정책을 저해하고 있다. 또한, 경직된 노사관계 및 후진형 노사협상문화 등의 노사갈등도 경영개선의 저해요인으로 인식되고 있다. 이러한 지방공기업의 구조적 한계 극복과 혁신경영은 지방 공기업의 시대적 요구라 할 수 있을 것이다. 이러한 지방공기업의 경영혁신의 핵심은 경영평가와 철저한 성과관리에 있다. 그러나 지방공기업의 경영 목표는 공공성과 기업성의 조화에 있어 단 순히 민간기업과 같이 수익성에 기초한 평가만을 수행하는 것이 아니고 공익성과 기업성의 조화측면에서 민간기업의 경영

평가와는 다른 측면이 존재한다. 따라서 민간기업과의 다른 접근이 필요하다.

표 3. 성과평가모델  
table 3. Performance Evaluation Model

구분	평가모델
재무적 접근 방식	ROI, EVA, TCO, TEI, EVS, TVO, IP, Citizen Advantage, VCI, PRIM 등
정성적 접근 방식	IQ, IFM, IE
다중식 접근 방식	BSC

일반적으로 성과평가의 모델은 분석 접근방식을 중심으로 재무적 접근방식, 정성적 접근방식, 다중접근방식으로 분류할 수 있다. 우선 재무적 접근방법은 화폐에 대한 흐름만 파악한다는 단점이 있지만, 다양한 시각의 성과 분석의 기초로 화폐의 수치 비교 및 관련결과(효과)에 대하여 객관적인 값으로 이용할 수 있는 방법으로 ROI, ROA와 같은 재무적인 성과 측정도구가 사용된다. 이러한 접근방법의 한계는 비계량적인 요소를 반영하기 어렵다는 단점을 가지고 있다. 다음으로 정성적 접근방법은 개인을 이해관계 대상으로 정의하여 개인을 통한 조직적 효과로의 단계적 접근방식으로 개인의 업무 생산성에 미치는 영향이나 사용자 만족도를 중심으로 성과 측정한다. 이러한 접근방법은 실제적인 적용이 어렵고 전략적 측면의 효과에 대한 고려가 부족하다는 지적들이 많이 제기되고 있으며, 사용상의 효과에만 집중하고 투자비용에 대한 고려는 없다는 단점을 갖는다. 다음은 다중식 접근 방식으로 재무적 접근방식과 정성적 접근방식의 장점을 모두 수용한 형태로 대표적인 방법이 균형성과표(BSC)를 들 수 있다. 이러한 BSC는 1992년 Kaplan & Norton이 제시한 모형으로 기업이 보유하는 관련 자원에 대한 종합적인 평가기준을 제시하기 위하여 사업성과와 정보화 조직의 성과를 각각 또는 통합하여 제시하고 있다[12]. 오늘날 균형성과표는 대표적인 성과평가의 모델로 활용되고 있으며, 본 연구에서도 이러한 균형성과표를 기반으로 한 성과 평가모델을 제시하고자 한다.

국내기업의 BSC 도입배경은 외국기업과 달리 IMF라는 외환위기로 인해 초기에는 기업의 구조조정과 성과중심의 연봉제 실현을 위한 인사평가시스템을 위하여 도입하였다. 외국기업처럼 내부의 필요성에 의해 전략경영을 위한 수단이라기 보다는 주로 성과지표 개발을 통한 조직과 개인의 성과평가수단으로써 도입한 면이 강하다고 할 수 있다. 최근 공공부문에서도 BSC가 도입되어 일부 기관을 중심으로 성공적으로 정

착되고 있다. 이는 전통적인 성과측정시스템이 갖는 상대적 불완전성, 정확성 및 중립성 결여, 역동적이고 다양한 근무 환경 내에서의 균형 부족 등의 문제점을 극복하고 미래지향적 관점의 성과측정과 관리 체계를 마련하고자 하는데 그 목적이 있다. BSC 도입은 지방자치단체 혹은 공기업으로 하여금 비전과 전략을 분명하게 공유하게 하고 성과측정체계를 통해 이를 실행에 옮길 수 있도록 돕는 전략적 관리체계(strategic management system)의 구축을 가능하게 한다. 또한 성과에 기초한 자원의 할당과 체계적이고 사실 기반의 관리를 촉진하는 효과가 있다. 그러나 BSC를 도입한 기관들이 모두 전략적이고 균형적인 성과관리에 성공하는 것은 아니다. 특히 공공부문의 경우 비교적 성과측정이 용이한 민간부문과는 또 다른 어려움에 봉착하는 경우가 많다. 실제로 국내외사례 등을 통해서 볼 때, BSC를 적용하고 성공을 거두고 있는 지방자치단체나 공기업은 그리 많지 않은 것으로 나타나고 있다.

## 24 BSC 개념 및 일반적인 구축절차

BSC는 전통적인 평가에서 중요시 하였던 재무적 성과지표의 한계를 극복하기 위해서 하버드 대학의 카플란과 노튼에 의해서 개발되었다[12, 13, 14]. 그들은 연구를 통해서 재무적 성과측정이 기업경영에 별 효과가 없음을 인지하고 대안으로 내부프로세스, 직원활동 및 주주관련 이슈 등 조직 전반에 걸친 활동을 평가하기 위한 방안을 제시하였다. BSC는 처음에는 영리를 목적으로 하는 기업을 위한 독보적인 영역으로 간주되었으나 점차 공공부문 및 비영리 부문으로 효과적으로 전이되어 실행되고 있다[15]. BSC는 조직의 전략으로부터 도출된 매우 정련된 계량지표들의 집합체라고 묘사할 수 있다. 이러한 스코어카드로 선정된 지표들은 조직의 미션과 전략목표를 달성하기 위한 성과동인들과 그 결과를 직원과 외부 이해 관계자들에게 전달하는 도구로 사용된다.

따라서, 앞서 언급한 바와 같이 BSC는 조직의 비전을 성과지표로 전환하는 방법론이라고 할 수 있다. 일반적으로 BSC 구현절차는 크게 4가지 단계로 실행된다[5, 9]. 1단계는 비전의 정립을 통한 전략 지도 설계단계이며, 2단계는 지표설계 및 인과관계 분석 및 조직과 관련된 목표배정 및 평가방법을 설계하는 단계이며, 3단계는 1단계와 2단계에서 설정된 자료를 BSC 솔루션으로 전산화하는 과정이며 마지막 4단계는 지표의 성과측정에 의한 성과결과를 인사평가로 활용하여 연봉제 및 성과급제등의 보상시스템과 연동하여 활용하는 단계이다.

표 4. 성과관리체계 비교  
table 4. Compare of Performance Management frames

구분	기존 성과관리 체계	균형성과관리(BSC) 체계
지표도출 방법론	- 기존 직무분석을 통한 Bottom-Up 도출 (조직의 비전과 전략실행과 동떨어진 지표도출) - 지표설계가 평가주무부서에 의해 주도적으로 이루어지며 피 평가자의 참여가 제한적임	- 조직의 비전과 전략으로 부터 Top-Down 방식으로 도출된 전략적 지표 - 지표설계시 현업부서들이 참여하는 범 기능적 TF팀을 구성하여 워크숍을 통해 지표 도출(참여와 토론 강조)
지표체계	- 단기적, 과거 업적평가 중심의 지표 - 지표간 연계성이 규명 되지 않음	- 네가지 관점별로, 장기/단기, 과거업적 / 미래역량 지표 등이 균형적으로 도출 - 지표간 인과관계가 정의됨
결과 분석	- 지표 실적의 주기적 모니터링 체계 미비 - 지표간 인과관계 정의가 되어 있지 않아 실적의 원인분석에 한계	- 평가 프로세스 외에 지표실적에 대한 주기적인 연중 모니터링(월, 분기) 강조 - 모니터링 후 시후조치지원추가 투여 등
결과 활용	- 주로 보상을 목적으로 한 지표실적 평가 - 조직의 경영계획, 전략등과 단절된 성과평가피드백 프로세스 부재	- 전략실행 강화수단으로서의 보상 연계 - 조직의 경영계획, 전략 등의 피드백 프로세스 연계

본 논문에서는 1단계인 비전의 정립을 통한 전략 지도 설계단계와 2단계는 지표설계 및 인과관계 분석 및 조직과 관련된 목표배정 및 평가방법을 설계 단계를 중심으로 진행하였

다. 한편, 이러한 단계에서의 세부적인 활동들은 그림2에서 보인바와 같이 TFT 구성으로부터 평가운영체제설계까지의 과정을 통해서 수행하였다.

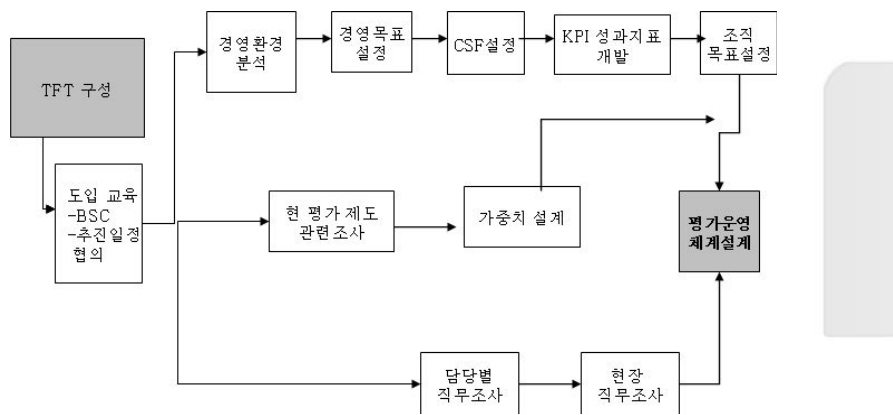


그림 2. BSC 평가체계 구축을 위한 세부 활동  
fig 2. Activity of BSC Framework Design

### III. 성과분석 사례

#### 3.1 경영환경분석

BSC 설계 대상인 광주광역시환경시설공단은 광주광역시의 환경관련시설을 효율적으로 관리 운영함으로써 시민의

편의를 도모하고 복리증진에 기여하기 위한 목적하에 지방공기업법 제76조 및 광주광역시환경시설공단설치조례에 근거하여 설립된 지방공기업이다. 공단은 현재 하수관리, 위생매립, 위생처리, 소각사업 등의 4대 사업시설운영 및 관리를 주된 사업영역으로 하고 있다[2,3]. 지방공기업은 민간기업으로서의 시장성과 공기업측면에서의 요구를 효과적으로 충족시킬 수 있는 방향에서의 환경시설공단의 경영은 절대적인 것이며, 이를 얼마만큼 효율적으로 달성할 수 있는지가 공단의 목표라 할 것이다.

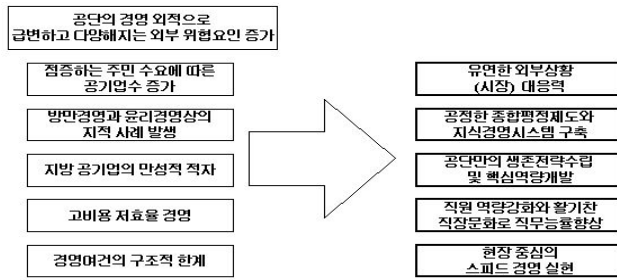


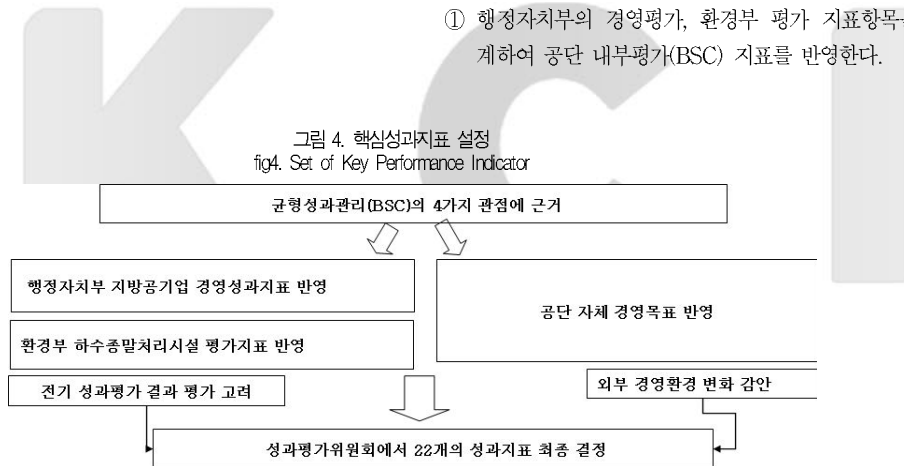
그림3 환경변화와 경영혁신의 필요성  
fig3. Environment change and Needs of Management Innovation

특히, 그림3에서 보이는 바와 같이 최근 경영환경의 급속한 변화와 행정서비스에 대한 지역 및 지역민의 욕구가 다변화되고 삶의 질에 대한 요구수준이 급속히 향상되는 등 내/외부 경영환경의 변화 하에서 그와 같은 목표를 체계적이고 효과적으로 달성하기 위해서는 지속적인 경영혁신은 물론이며, 민간기업 수준의 경영효율성을 실현하고 공기업의 체질개선을 이루기 위해서는 내부경영혁신을 통한 경쟁력확보가 시급한 상황이다.

### 3.2 성과지표 설정

광주광역시환경시설공단은 통제 위주 경영평가 개념에서 탈피하여 전사 조직시스템을 “고객과 성과주의” 중심체제로 전환하고, 종합경영정보시스템과 연계한 경영평가, 재무적 성과 이외에 기타분야에 대한 측정을 통해 공단 가치 창출 및 성과주의 문화조성을 목표로 다음과 같이 5가지 성과지표 개발 방향을 설정하였다.

- ① 행정자치부의 경영평가, 환경부 평가 지표항목을 연계하여 공단 내부평가(BSC) 지표를 반영한다.



- ② 핵심전략, 역점사업, 특별성과지표 등 부서별 중요 사항을 하향식접근(Top-Down)방식으로 설정하여 전사적 중요정책 및 핵심사항 지표를 개발한다.

- ③ 그림6에서 보인바와 같이 경영평가 지표에 녹아 있는 공익성 지표부분을 최대한 활용하여 공익성의 균형적 지표를 개발한다.

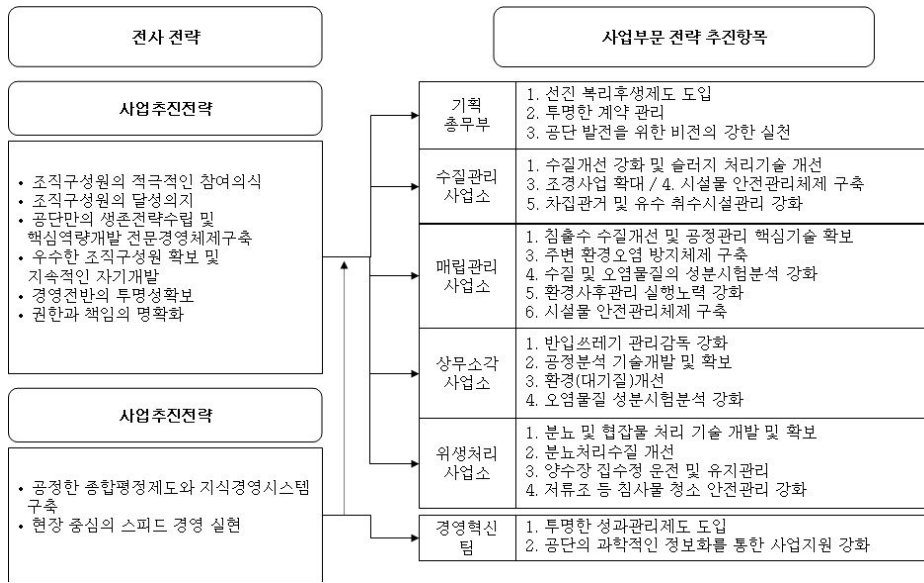


그림5. 전사적인 사업 전략  
fig5. Business Strategy

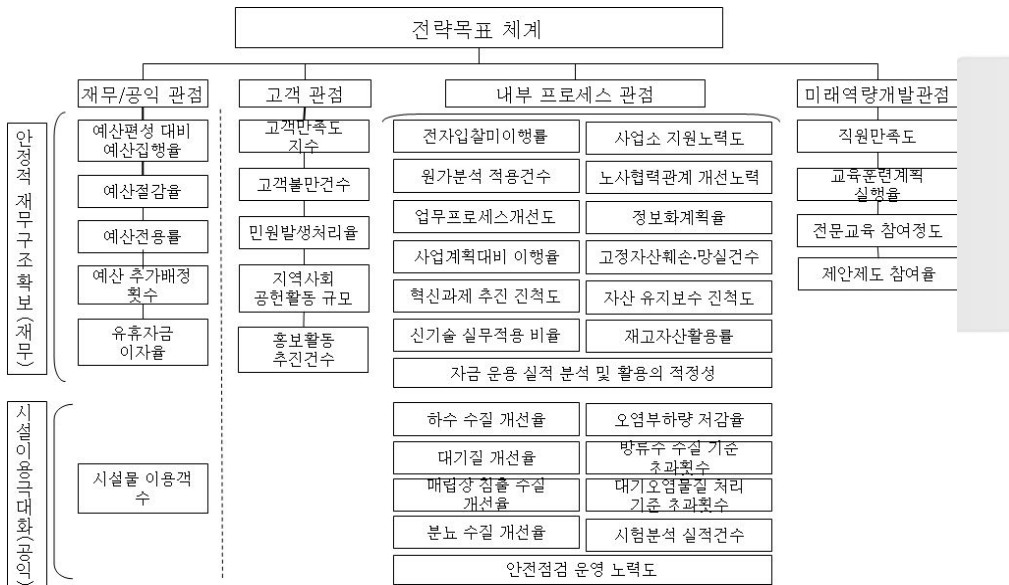


그림6. 전략적 목표체계  
fig6 Strategic Objectives

- ④ 경영평가지표의 비계량(정상적)항목/계량(정량적)항목 그리고 팀별 고유지표상 비계량/계량항목 지표를 개발하여 전사적 성과평가시스템을 구축한다.
- ⑤ 성과평가, 다면평가를 통합한 통합평가시스템 구축으로 개인 성과급을 반영한다.

### 3.3 성과관리 단계 및 방향 설정

BSC 체계수립의 핵심은 조직에 적합한 정성적/정량적 성과지표를 설정하는 것도 중요하지만 개발된 지표 및 체계를 조직에 적용하는 성과관리 체계를 마련하는 것 역시 매우 중

요한 요소이다. 따라서 본 연구에서는 효율적인 성과관리를 위해서 ① 경영목표설정, ②성과 측정 및 평가, ③평가정보의 공개 ④ 활용 및 피드백 등 4 단계의 관리 단계와 단계별 수행 내용을 다음에서와 같이 제시하였다.

① 전략목표 달성을 위한 핵심 성과지표(KPI: Key

Performance Indicator) 개발과 경영목적 달성을 위한 조직별 핵심성과지표의 적정 배분을 통한 공단의 경영목표와 연계된 팀별 수행목표를 설정하며 최종적으로 그림8에서 보인바와 같이 세부지표간의 연관성을 표시하는 성과관리 구축 지도를 작성한다.

	평가항목	전략적 측정지표	
		후행(결과)지표	선행(원인)지표
재무	F1-예산결감 F2-고객이용률 제고	F11.예산편성 대비 예산집행율 F12.예산결감율 F21.시설물 이용객수	●예산 전용율, 예산추가배정횟수 ●유류자금이자율
고객	C1-고객신뢰도 제고 C2-고객평가결과개선	C11.고객만족도지수 C12.고객불만건수 C21.민원발생처리율	●지역사회 공헌활동 규모 ●홍보활동 추진건수
내부프로세스	I1-자산의 효율적 관리 I2-투명한 계약업무 이행 I3-업무성과 향상 I4-원가구조개선 I5-시험관리 I6-환경서비스 질 개선	I11. 고정자산 훼손·망실건수 I12.자산 유지보수 진척도 I13.재고자산활용률 I21.전자입찰미이행률 I22.업무프로세스 개선도 I31.사업계획대비 이행율 I41.원가분석적 적용건수 I51.시험분석 실적건수 I61.하수 수질 개선율 I62.대기질 개선율 I63.매립장 침출수질 개선율 I64.분뇨 수질 개선율 I65.오염부하량 저감율 I66.방류수 수질기준 초과횟수 I67.대기오염물질처리기준 초과횟수	●사업소지원 노력도 ●경보화계획율 ●자금운용 실적 분석 및 활용의 적정성 ●안전점검 운영 노력도 ●혁신 과제 추진 진척도 ●신기술 실무 적용 비율
학습성장	L1-활기찬 조직문화 구축 L2-제도개선	L11.직원만족도 L21.제안제도 참여율	●교육훈련 계획 실행율 ●전문교육 참여정도

그림 7. 성과지표간 연관관계  
fig7. Correlation between Performance Indicators

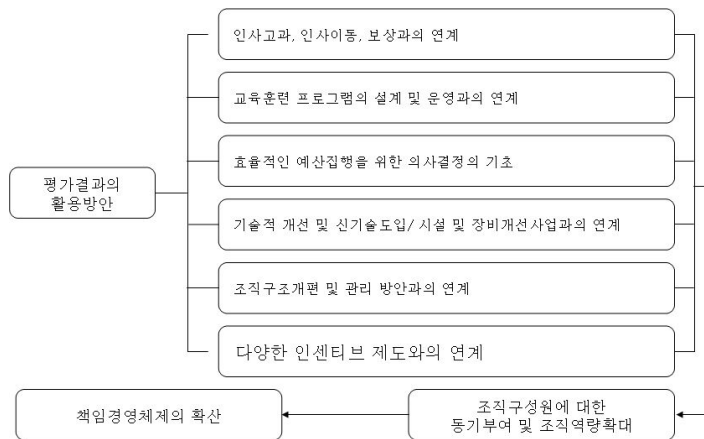


그림 8 핵심성과지표 평가 개요  
fig8. Overview of Key Performance Indicator Evaluation

② 다음으로 조직의 핵심성과지표에 평가가중치 설정과 핵심성과지표에 대한 실적치 등록에 의한 평가점수를 계산하여 성과 측정 및 평가를 수행한다(그림8 참조). 이러한 평가의 기본단위는 부(소)별 팀단위(예를들면, 기획총무부의 총무팀, 기획예산팀, 경영혁신팀 단위) 평가로 팀별 성과에 대해서 차등평가를 수행한다. 한편 이러한 평가를 위한 지표는 정량적인 실적자료를 수학적, 통계적 산식에 의거하여 평가하는 지표인 계량지표와 계량화가 곤란한 정성적인 실적자료를 평가 반이 공정하게 질적으로 평가하는 지표인 비계량 지표를 모두 활용한다. 이러한 단위지표에는 전부서의 평가에 공통적으로 적용되는 지표인 공통지표와 부(소)의 특정성과 평가 및

공동의 목표를 추구하기 위하여 적용하는 지표인 부(소) 공통지표 그리고 각 팀의 업무영역별로 평가하는 지표인 팀별 주요업무지표 나뉜다.

- ③ 팀별 평가결과에 대한 피드백과 미진 팀, 미진 지표에 대한 확인 및 원인분석을 수행하고, 마지막으로 성과문화 정착 및 대외 경영성과 자료와 인사 이동, 교육, 승진 등의 인사자료로 활용하고, 평가 정보를 공개한다.
- ④ 공단의 성과관리 운영체계는 1년에 2번, 6개월 단위로 평가목표를 설정하여 성과를 평가하고 이들 결과를 성과급, 고과에 반영하여 승진 및 대외경영 평가로 반영하였다.

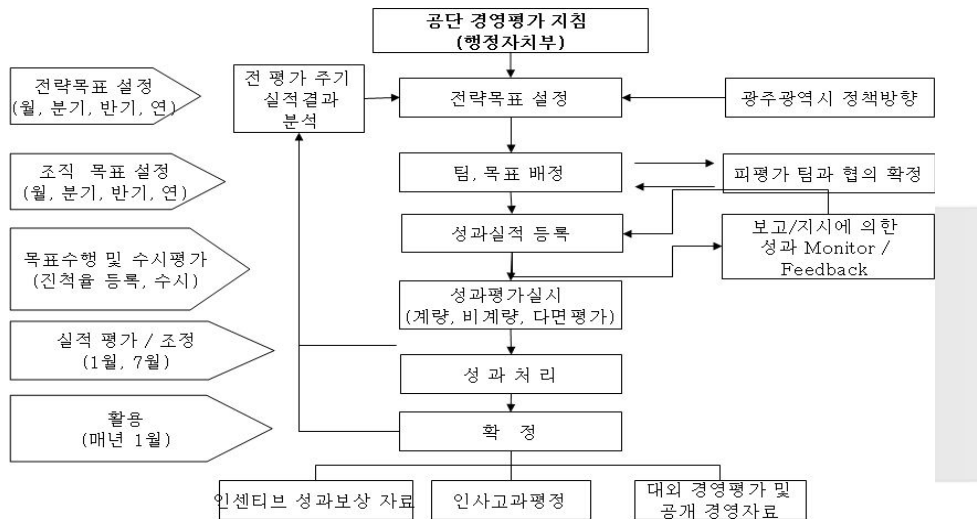


그림 9. 성과관리 운영체계  
fig9. Operation of Performance Management

#### IV. 결론

정부는 그 동안 공공부문의 문제점으로 지적되어 왔던 낮은 경영성과, 저 생산성, 고비용 구조, 낮은 시장 대응력, 조직 운영의 비효율성 등의 문제를 해결하기 위하여 공공부문을 포함하는 정부 혁신을 강력하게 추진하고 있다. 이러한 정부혁신의 핵심은 성과중심의 관리체계의 수립에 있다. 본 논문에서는 광주광역시환경시설공단을 중심으로 BSC기반의 성과 지표 틀을 설계하는 과정을 보였다. 이러한 성과평

가의 틀을 통해서 공단은 비전과 조직과 개인의 목표를 일치시키고 핵심성과지표를 관리하여 경영평가의 개선을 도모할 수 있으며, 환경변화에 따른 유연하고 능동적인 대처와 현장 중심의 스피드 경영이 가능하고 성과지표 배정을 통한 책임 소재를 명확히 하여 향후 조직 내의 갈등을 최소화할 수 있는 책임경영을 구현할 수 있을 것으로 기대된다. 향후 설정된 성과지표가 지방공기업의 범용적인 지표로서 활용되기 위해서는 객관성 확보가 필수적이며, 이를 위해서는 다양한 사례로의 적용 및 설문조사, FGI 등의 다양한 방법을 통한 지표 검증 등의 추가적인 연구가 필요하다.

## 참고문헌

[1] 강은숙, “평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안”, 한국행정연구원, 2003.

[2] 광주광역시, “광주광역시 BSC 성과관리 보고서”, 2004

[3] 광주광역시 환경시설공단, “광주광역시 환경시설공단 중장기경영전략”, 2005.

[4] 국무조정실, “정부업무평가기본법”, 2006.

[5] 남명수, 박준성, 류양도, “성과관리시스템”, 한언, 1999.

[6] 박중훈, “결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구”, 한국행정연구원, 1999.

[7] 박해욱, 이병기, 이해영, 김건위, “지방자치단체 성과 평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구”, 한국행정연구원, 2005

[8] 정국환, 신동익, 나종희, 김기윤, “정보화 성과관리 연구”, 한국전산원, 1997.

[9] 최동득 외, “알기쉬운 BSC”, 서울 : Komit출판사, 2004

[10] Armstrong, M. “Performance management-Key Strategies and Practical Guidelines”, 2nd ed., Kogan Page: London, 2000.

[11] Holzer, Marc and Yang, Kaifeng. “Performance Measurement and Improvement : An Assessment of the State of the Art”, International Review of Administrative Sciences. 70(1): 15-31, 2004.

[12] Kaplan, R. S. and Norton, D. P., “Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance”, Harvard Business Review, Jan-Feb(1992): pp. 71-79, 1992

[13] Kaplan, Robert S. “The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations”, Balanced Scorecard Report: 3-6. Harvard Business School Publishing, 1999.

[14] Kaplan, Robert S. “Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the Public Sector”, Balanced Scorecard Report: 3-4. Harvard Business School Publishing, 2000.

[15] Niven, Paul R. “Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit

Agencies”, John Wiley & Sons, Inc.: 삼일PwC컨설팅 역(2005). 정부와 공공부문 BSC: 성과관리체계 구축 방법론. SIGMA INSIGHT, 2003.

[16] OCD(1994), “Performance Management in Government Performance Measurement and Results-Oriented Management”, No.3, Public Management Occasional

[17] Pollitt, Christopher. “Integrating Financial Management and Performance Management”, OECD Journal on Budgeting, 1(2): 7-37, 2002.

[18] Rashid, Noorzaman. “Managing Performance in Local Government”, London: Kogan Page, 1999.

## 저자 소개



### 나 종 회

1991년 성균관대학교 정보공학과 공학사  
 1992년 성균관대학교 정보공학과 공학석사  
 2001년 성균관대학교 정보공학과 공학박사  
 1995년~1999년 한국전산원 정보화성과 평가단 주임연구원  
 2001년 ~ 현재 광주대학교 e-비즈니스학과 조교수  
 <관심분야> 웹 컴퓨팅, e-비즈니스, 시스템성능



### 이 상 준

1991년 전남대학교 전산통계학과 이학사  
 1993년 전남대학교 전산통계학과 이학석사  
 1999년 전남대학교 전산통계학과 이학박사  
 1995년~2005년 서남대학교 컴퓨터정보통신학과 조교수  
 2005년~2006년 신경대학교 인터넷정보통신학과 조교수  
 2006년 ~ 현재 : 전남대학교 경영학과 BK21 @비즈컨버전스 사업단 계약 교수  
 <관심분야> 소프트웨어공학, 경영정보시스템, 유비쿼터스



최 광 돈

1985년 광운대학교 경영학과 경영학사  
1987년 한국외국어대학교 경영정보학과  
MIS석사  
2001년 광운대학교 경영학과 경영학박사  
2001년 ~ 현재 한세대학교 경영학부  
부교수  
<관심분야> e-비즈니스, ERP

K C I