

정부기관 BSC 전략체계도에 관한 연구

김 용 훈^{*} · 오 영 균^{**}

.....<目 次>.....

- I. 서 론
- II. 공공기관 BSC 모형 개관
- III. BSC 전략체계도 개발에 있어서 핵심요소별 난점
- IV. BSC 전략체계도 추진방안
- V. 결론

.....<요 약>.....

민간기업을 위해 개발된 BSC는 공공부문의 전략 및 성과 관리에 있어서도 대단히 큰 효용을 제공하고 있으며, 우리나라에서도 수많은 정부기관들이 BSC를 도입하여 전략 및 성과관리에 활용하고 있다. 본 연구는 학술적인 관점과 실무적인 관점에서 정부기관이 BSC를 도입하는 데 있어서 쟁점 이슈를 적시하고 개선대안을 제시하였다. 첫째, 현상유지 편향을 지닌 관료제의 특성을 고려하건대, 모든 부서의 활동이 엇비슷한 비중으로 BSC 전략체계도에 투영되어 기관 전체의 우선순위를 고려하는 전략관리가 체계적으로 이루어지기 어려워질 우려가 있다. 특히 기관 전체를 대상으로 BSC를 도입하고자 하는 경우 조직 전반에 걸친 전략관리가 주된 목적이 되어야 하며 부서별 성과관리 목적에 경도되어서는 안된다. 둘째, 미션, 가치, 비전의 개념 규정이나 상호간의 우선 순위 설정은 이론적으로나 실무적으로 특별한 효용을 주기 어려우므로, 미션, 가치, 비전의 제계는 간소화 하는 것이 바람직하다. 셋째, 공공부문의 고객은 그 범위가 불분명하며 특히 정책기능을 주로 수행하는 정부기관일수록 고객을 정의하기에 상당한 어려움이 따르게 된다. 그러므로 고객과 성과를 함께 고려한 관점을 도입한다면 정부기관이 구축하는 BSC의 지향하는 바를 더 분명히 제시할 수 있다. 넷째, 수많은 핵심성공요인간에 설정된 인과관계는 체계적인 검증을 결여한 단순한 직관의 산물이므로, 전략체계도상의 인과관계는 포괄적으로 설정하는 것이 바람직하다.

【주제어】: BSC, 전략체계도, 정부기관】

* 수원대학교 행정학과 교수

** 수원대학교 행정학과 교수

I. 서 론

공사부문을 막론하고 성과관리의 중요성이 높아지면서 민간기업을 위해 개발된 BSC가 여러 정부기관에서 광범위하게 도입되고 있다. 행정자치부는 BSC를 성과측정과 전략관리의 핵심도구로 활용하고 있으며, 노동부, 교육부 등 다른 정부부처에서도 BSC의 전면적인 도입이 시도되고 있다. 특히 청과 같이 집행기능의 비중이 큰 정부기관 또한 BSC를 도입하여 성과관리에 활용하고 있다. 한편 부천시를 필두로 지방자치단체에서도 BSC의 전면적인 도입을 목전에 두고 있다. 이처럼 수많은 정부기관들이 앞다투어 BSC를 도입하고 있는 것이다.

최근 정부기관 BSC 도입의 특징은 기관 전체를 대상으로 삼고 있다는 점이다. 불과 수년 전만 해도 정부기관, 특히 중앙 정부부처에서의 BSC 도입은 실국 단위를 대상으로 하는 것이 일반적이었으며, 그 주안점도 전략 관리 보다는 성과의 측정에 있었다. 3년전부터 행정자치부 주관으로 중앙정부 부처청을 대상으로 조직진단이 이루어졌는 바, 그 일환으로 실국 단위의 BSC를 구축하기 시작한 것이다. 이후 참여정부의 성과관리에 대한 지속적인 강조, KOTRA 등 기관 전체에 걸쳐 전면적으로 BSC를 성공적으로 도입한 공공기관의 출현 등에 영향을 받아 다양한 정부기관에서 기관 전체를 대상으로 하는 BSC를 도입하고 있다. BSC를 도입하는 목적 또한 질적인 변화가 이루어져서, 고위직(실국장)의 인사고과를 위한 성과측정에만 치중하는 데서 벗어나 전략 관리를 위한 성과측정 까지로 그 주안점이 확장되고 있다.

정부기관에서 BSC를 전면적으로 도입하는 데 있어서 현실적인 문제가 제기되고 있다. 가장 큰 문제는 민간부문을 대상으로 도입된 BSC에 공공부문의 특성을 어떻게 반영할 것인가 하는 것이다. 또 다른 문제는 BSC가 표준화된 방법론이라기 보다는 적용되는 기관의 개별 특성에 따라 서로 다른 모습으로 나타나기 때문에, 어떤 방식이 최적인가에 관한 합의된 인식이 존재하지 않는다는 점이다. 이 때문에 정부기관이 BSC를 도입함에 있어서 갑론을박과 혼선이 다수 발견되고 있다.

이런 문제의식을 바탕으로 본 연구는 정부기관의 BSC 전략체계도 구성에 있어서 고려되어야 할 요인을 살펴보고 대안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 우선, 대표적인 학자들의 논의를 바탕으로 공공기관 BSC 모형을 개관하고자 한다. 대표적인 학자들 논의의 공통점과 차이점의 종합을 통해 시사점을 얻고자 하는 것이다. 다음으로, BSC의 핵심요소별로 적용상의 난점을 밝히고자 한다. 본 연구에서 관심을 두는 BSC의 핵심요소로는 적용단위, 미션과 비전의 체계, 선택되는 관점, 핵심성공요소간 인과관계 등이다. 끝으로, 앞에서 논의한 핵심요소를 중심으로 BSC 전략체계도 구성에 있어서 혼선과 비능률을 줄일 수 있는

대안을 제시하고자 한다.

II. 공공기관 BSC 모형 개관

BSC의 창시자인 Kaplan과 Norton을 비롯하여 대표적인 학자들의 논의를 살펴보면, 정부조직 및 비영리조직 등 공공부문에 적용되는 BSC는 민간부문의 그것과 차별화되어야 한다고 강조하고 있다. 여기에서는 대표적인 학자들이 제시한 공공부문의 BSC 전략체계도를 살펴보고, 본 연구의 주제에 맞추어 종합해 보고자 한다.

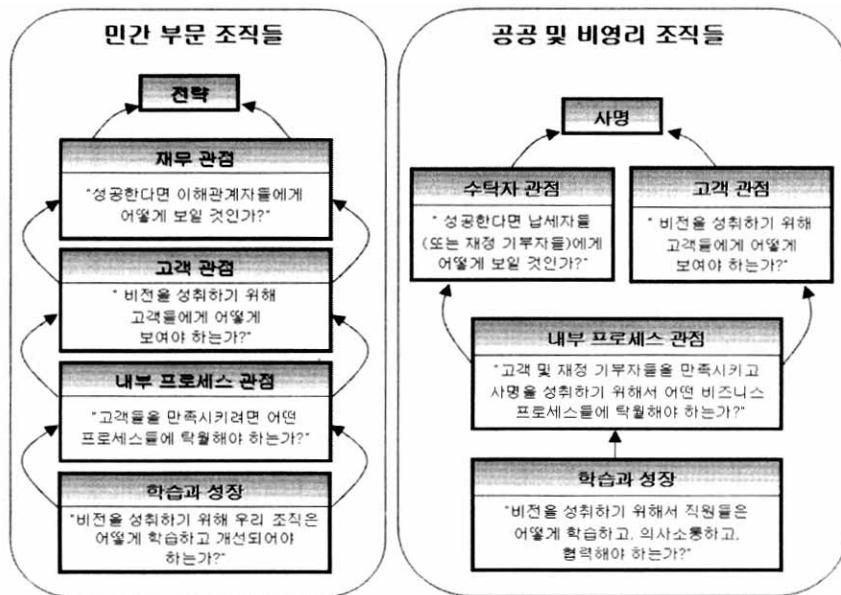
1. Kaplan과 Norton의 모형

Kaplan과 Norton은 공공부문 BSC는 민간부문의 그것과 비슷하지만, 다음과 같은 점에서 차별화되어야 한다고 주장하고 있다. 첫째, 민간부문의 영리조직에서는 재무적 관점이 중요한 목표이다. 그러나 정부와 비영리조직에서 재무적 관점은 목표가 아니라 제약조건으로 작용한다. 이러한 조직에서는 할당된 예산한도 내로 지출이 제한되어야 한다(Kaplan & Norton, 1998; 번역본 289쪽).

둘째, 민간부문의 영리조직은 ‘주주가치 향상’이라는 재무관점이 성공의 핵심이지만, 공공 및 비영리조직에 있어서 성공에 대한 궁극적인 정의는 사명 달성의 성과이다. 재무적 관점은 제약조건은 될 수 있지만 궁극적인 목표가 될 수 없다. 공공 및 비영리조직들은 다양한 범위의 사명을 지니고 있기 때문에 사회적 영향력, 고차원적인 목표 등을 다양하게 정의할 필요가 있다(Kaplan & Norton, 2003).

위와 같은 논의를 반영하여 Kaplan과 Norton(2003)은 공공부문 BSC에 적합한 전략체계도를 아래와 같이 제시하고 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 공공조직은 무형자산(학습과 성장)으로부터 지원받는 내부 프로세스 성과를 통해 성공을 창출한다. 민간부문 전략체계도에서와는 달리 공공부문의 전략체계도에서 재무 관점은 명시적으로 드러나지 않는다.

<그림 1> Kaplan과 Norton이 제시하는 민간부문과 공공부문의 BSC 모형



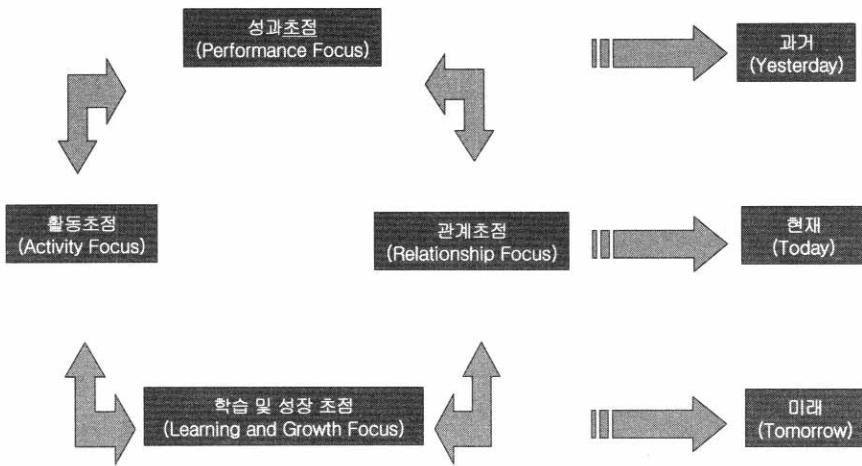
* 출처: Kaplan & Norton(2003), 번역본 31쪽.

2. Olve, Roy, Wetter의 모형

Olve 등(1999)은 Kaplan과 Norton이 제시한 일반적인 4가지 시각(그림 1의 민간부문 전략체계도)이 공공부문에도 적합한 것인지 의문을 제기하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 첫째, 공공기관은 재무적 초점 대신 좀 더 넓은 관점에서 업무수행의 결과가 묘사되어야 한다. 사회가 공공기관에 요구하는 것은 이익이 아니라 사회적 효익이다. 따라서 민간부문에서의 재무관점은 성과관점으로 대체된다. 둘째, 공공부문에 있어서도 고객관점은 민간부문에서와 마찬가지의 중요성을 지닌다. 그러나 시민과 사회와의 관계는 단순히 서비스(성과)의 공급차원에서 고려되어서는 안된다. 고객관점을 관계관점으로 확장시킴으로써 프로세스 관점과의 균형을 나타낼 수 있다. 셋째, 민간부문의 프로세스 개념이 다른 분야들에도 응용, 적용되고 있는 추세이기는 하지만, 공공서비스에 있어서 프로세스 개념은 쉽게 적용되기 어려운 특성을 지닌다. 따라서 프로세스 관점은 활동관점으로 대체되는 것이 바람직하다. 넷째, 학습과 성장관점은 미래 업무운영에 대한 근거를 제공한다는 측면에서 미래관점으로 대체된다. 공공부문의 경우 해당 연도에 아무런 성과가 나타나지 않는 활동(예를 들면 도로 및 거리 유지보수)이 많은데, 학습과 성장관점을 미래관점으로 대체함으로써 이런 활동들이 그 비중

만큼 중요성을 인정받을 수 있다. 이상의 논의를 반영하여 Olve 등이 제시하는 공공부문 BSC의 일반모형은 다음 그림과 같다.

〈그림 2〉 Olve 등이 제시하는 공공부문 BSC 모델

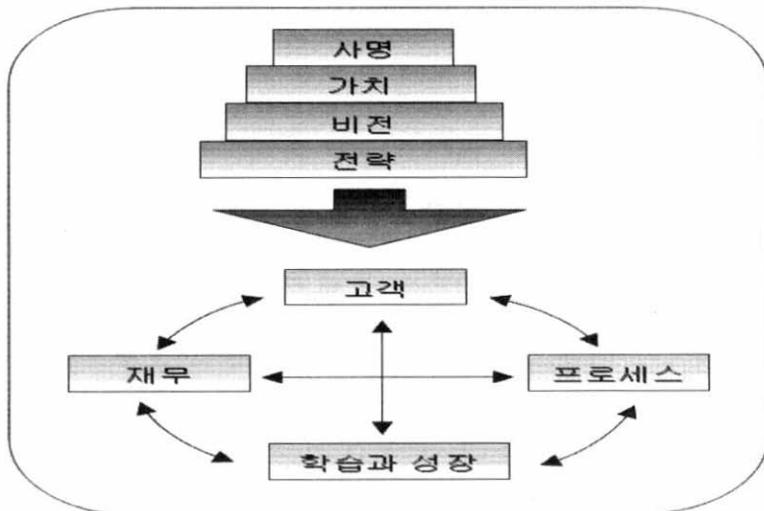


* 출처: Olve, et. al.(1999), 번역본 431쪽.

3. Niven의 모형

Niven(2003)이 제시하는 공공부문 BSC 모델의 특징은 다음과 같다. 첫째, 이윤추구 기업에게는 주주에게 가치를 제공하는 것이 최종 목적이지만, 비영리 부문에서는 이익의 증대가 궁극적인 목적은 아니다. 공공조직은 보다 차원 높은 다양한 사명을 완수하기 위해 설립되며, 이를 반영하여 조직의 사명이 BSC의 맨 위에 위치하는 것이 바람직하다. 둘째, 공공조직의 사명 수행에서 중요한 것은 재무적인 이해관계자들이 아닌 조직의 고객들이다. 따라서 고객관점이 위에 위치되어 있는데, 이는 공공조직이 수행하는 활동들이 궁극적으로 고객을 지원하기 위한 것이라는 의미를 갖는다. 셋째, 재무자원 없이 고객 요구에 부합하고 성공적으로 운영할 수 있는 조직은 없다. 공공부문 BSC 모형에서 재무지표는 조직의 성공을 가능하게 하는 요소로서, 또는 제약조건으로서 고려되어야 한다.

<그림 3> Niven이 제시하는 공공부문 BSC 모델



* 출처: Niven(2003); 번역본 60쪽, 213쪽을 바탕으로 재구성

4. 종합 논의 및 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이, 공공부문 BSC 모형은 통일되고 정식화된 모습이 아니라 학자에 따라 서로 조금씩 다르게 제시되고 있다. 그럼에도 불구하고 다양한 논의에서 공통적인 측면이 발견되고 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공부문의 BSC 모형에서는 공공부문의 특성이 충분히 반영되어야 한다는 점이다. BSC는 원래 민간부문, 특히 영리기업에서 지나치게 재무적 목표와 주주의 이익을 중시하는 데서 벗어나 균형적인 시각을 확보하려는 목적에서 탄생하였다. 균형적인 다원화된 관점과 시각을 통해 장기적인 성장역량을 확보하고 질적인 측면을 함께 고려하고자 하였던 것이다. 반면 공공부문은 영리추구가 주요 목적이 아니므로, 재무적 측면이 상대적으로 낮은 중요성을 차지하거나 아니면 제약조건으로 받아들여져야 한다.

둘째, 공공부문은 그 목표가 모호하다(Chun, 2004)는 한계가 지적될 정도로 추구하는 목표가 다원적이다. BSC에서 제시되는 다원적 관점은 공공부문 목표의 다원성을 담기에 적절한 도구이다.

셋째, 공공부문의 BSC 모형은 학자에 따라 서로 다른 모습으로 제시되고 있다. 이는 특정 관점이나 요소가 반드시 포함되거나 배제되어야 할 근본적인 원리는 존재하지 않음을 의미한다고 볼 수 있으므로, BSC가 적용되는 공공기관의 특성을 반영하여 유연한 접근이 시도될 필요가 있다.

이하에서는 정부기관 BSC의 전략체계도 개발에 있어서 주요 이슈를 살펴보

고 대안을 제시하고자 한다. 본 연구에서 주안점을 두고자 하는 주요 이슈로는, 첫째, BSC를 적용하는 단위에 관한 것으로서 이는 BSC를 도입하는 근본 목적과 결부된다. 둘째, 미션과 가치 그리고 비전의 정렬로서 이는 전략체계도의 간소화와 관련이 있다. 셋째, 정부기관에 적합한 관점에 관한 것으로서 이는 성과지향적, 고객지향적 정부의 구축이라는 기본 방향과 관련이 있다. 마지막으로, 핵심성공요인간 인과관계에 관한 것으로서 정부기관이 민간기업에 비해 다원적이고 포괄적이라는 특성을 지니고 있으므로 전략체계도에서도 이를 반영해야 한다는 논지를 담고 있다.

III. BSC 전략체계도 개발에 있어서 핵심요소별 난점

1. 적용단위상의 난점

미국의 사례를 보면 규모가 큰 연방기관이나 주정부에서는 일부 기관, 일부 프로그램에 한정하여 BSC를 도입하는 것이 일반적이다.¹⁾ 샬롯시와 같이 시정부 전체에 대해 성공적으로 BSC를 도입한 경우도 있으나, 샬롯시는 규모가 작아서 BSC의 구축과 도입이 상대적으로 수월한 특징을 지니고 있다. 반면 우리나라에서는 성과지향적 혁신과 맞물려 기관 전체를 대상으로 BSC를 도입하는 경우를 쉽게 찾아볼 수 있다.

핵심 프로그램, 혹은 그 프로그램을 운영하는 전략적 사업단위(SBU: Strategic Business Unit)를 대상으로 BSC를 개발하는 경우는 구축이나 적용면에서 별다른 무리가 없으나(Kaplan & Norton, 1996; 번역본 76쪽), 기관 전체를 대상으로 BSC를 개발하는 경우는 관료제의 본질과 맞물린 난점을 내포하고 있다. 정부관료제는 계층제와 유사한 기능을 뚫는 기능구조를 근간으로 하고 있다. 반면 BSC는 조직의 사명을 달성하기 위한 활동들을 관점별로 배열하고 있다. 이러한 BSC의 특성이 관료제의 특성과 부합되지 않는 어려움이 존재하고 있는 것이다(강형선, 2005).

정부부처 전체를 조망하는 전략을 실현하기 위해 도입되는 BSC는 실국별 BSC의 단순 총합과는 질적으로 구분되는 특성을 지녀야 할 것이다. 그러나 BSC가 조직 전체에 대한 성과측정 도구로서 기능할 수 있으려면 모든 하위부서(실국 및 과)의 활동이 망라적으로 포함되어야 한다. 또한 하위부서들은 기관 장의 관심이 집중된 성과측정지표에 자신들의 업무를 다른 부서와 동등한 비중

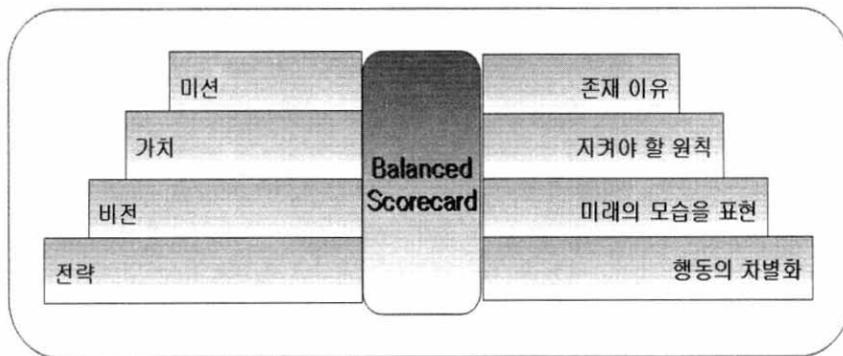
1) 예를 들면 미 연방 감사원(GAO)는 정보기술 프로그램을 대상으로 BSC를 구축하였으며, 에너지부(DoE) 또한 인적자원 개발 프로그램을 대상으로 BSC를 구축하였다.

으로 반영시키려 할 것이기 때문에, 하위부서들의 입장은 반영하다 보면 BSC의 생명인 전략적 정렬에서 멀어지게 된다.²⁾ 요컨대 기관 전체에 BSC를 적용하는 경우 관료제의 특성이 전략적 정렬을 어렵게 하는 어려움이 있는 것이다.

2. 미션, 가치, 비전, 전략의 우선순위

BSC는 성과측정의 수단이기도 하지만, 전략을 효과적으로 관리하기 위한 핵심도구이다. Niven(2003; ch. 5)에 따르면, 전략이 수행되기 전에 조직의 미션, 가치, 비전에 대한 이해가 선행되어야 한다. 미션, 가치, 비전, 전략의 의미는 다음 그림에 잘 나타나 있다.

〈그림 4〉 미션, 가치, 비전, 전략의 의미



* 출처: Niven(2003), 번역본 143쪽.

한가지 제시되는 난점은 미션과 가치, 비전은 추상적인 개념일 뿐 아니라 학자에 따라 그 개념이 서로 다르게 개진되고 있다는 점이다. 예를 들어 Quigley(1993)에 의하면, 공유된 가치와 미션 및 목적은 하나의 체계를 이루는데, 이것을 전체로서 하나의 비전으로 이해하고 있다.³⁾ 가치와 미션, 목적은 비전의 필수 요소이며, 전략은 비전을 현실화하는 과정이며 수단으로 설명되고 있다. 다시 말해서 비전을 미션의 하위 개념으로 인식한 Niven의 논의하는 달리, Quigley는 비전을 최상위의 개념으로 인식하고 있는 것이다. 이처럼 미션, 가치, 비전, 전략은 그 개념이 통일되게 정립되어 있지 않으며, 그것들간의 계층제적

- 2) 특히 문제가 되는 것은 총무 등 전형적인 지원기능이 전략체계도에 반영되는 경우가 많은데, 이처럼 조직의 전략에 대한 심도있는 고려 없이 모든 부서의 업무가 전략체계도에 포함됨으로 말미암아 전체로서의 전략적 정렬은 흐트러지게 된다.
- 3) 가치는 조직이 추구하는 근본적인 믿음(fundamental beliefs)이며, 미션은 조직이 하기로 한(committed) 무엇이며, 목적은 미션 달성을 위한 방향으로 설명되고 있다.

순위 또한 학자에 따라 서로 다르게 나타나고 있다.

현실적으로 BSC의 개발과정에서 미션, 가치, 비전, 전략의 개념에 대한 장황한 토론을 흔히 발견할 수 있다. 혹자는 미션에 최고의 우선순위를 두어야 한다고 주장하고, 다른 사람은 전략 또는 비전에 최고의 우선순위를 두어야 한다고 주장하는 가운데, 많은 시간이 허비되는 결과가 자주 발생하고 있는 것이다. 미션과 가치, 비전, 전략에 대한 개념이 서로 중첩되거나 혼동되는 경우가 많기 때문에, 이에 대한 개념 정립은 소모적인 노력이 되는 것이다.

3. 관점의 선택

BSC의 가장 큰 장점 가운데 하나는 여러 개의 관점을 제시함으로써 균형 있는 핵심성공요소를 식별할 수 있다는 점이다. 일례로 학습과 성장 측면을 하나의 관점으로 제시함으로써 장기적인 성과동인과 관련된 변수들을 핵심성공요인으로 식별할 수 있으며, 다른 측면들도 그 중요도와 필요에 따라 하나의 관점으로 제시하여 기관의 특성을 반영한 전체적인 균형을 맞출 수 있다.⁴⁾

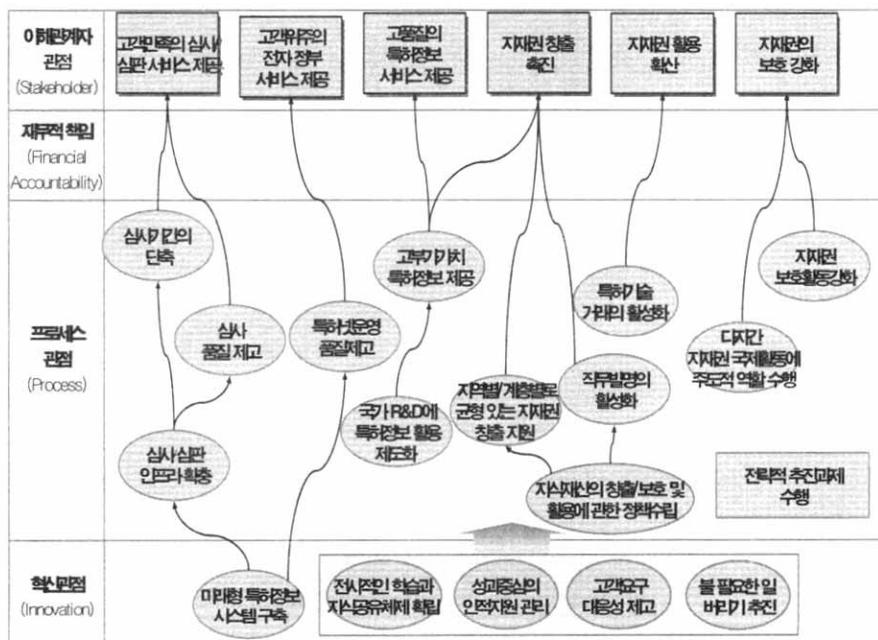
공공기관 BSC의 관점에 있어서 난점은 주로 재무관점과 고객관점에서 발생하고 있다. 내부 프로세스 관점과 학습과 성장 관점은 거의 모든 공공기관 BSC 전략지도에서 공통적으로 발견되고 있는 데 비해, 재무관점은 포함되는 경우도 있고 포함되지 않는 경우도 있다. 비록 공공기관에 속하기는 하더라도 기관의 특성이 사기업에 가까운 경우(예: 수익성이 중시되는 공사) 재무관점이 포함되는 것이 당연하겠지만, 기관 외적인 메카니즘에 의해 예산이 할당되는 경우(예: 정부부처) 재무측면은 하나의 제약조건으로 작용하게 되므로 재무측면을 하나의 관점으로 하는 것이 바람직한지 여부가 문제가 되는 것이다. 예를 들면 특허청(그림 5)에서는 재무적 책임 관점은 명시적으로 나타나고 있으나, 실제 여기에 포함되는 핵심성공요소는 전무하다. 노동부(그림 6) 사례에서는 재무관점을 채택하지 않고 있는데, 이는 정부예산과정을 하나의 제약조건으로 인식하기 때문인 것으로 보인다.

재무관점보다 더 큰 난점으로 작용하는 것이 고객관점이다. 무엇보다도 공공기관의 고객은 그 범위가 모호하다는 데 근본적인 어려움이 있다. 공공서비스는 설계자와 비용지불자, 수혜자가 각기 다르다. 이렇게 거미줄처럼 얹힌 관계 때문에 공공기관의 고객이 누구인지 결정하는 데 상당한 어려움이 있는 것이다.

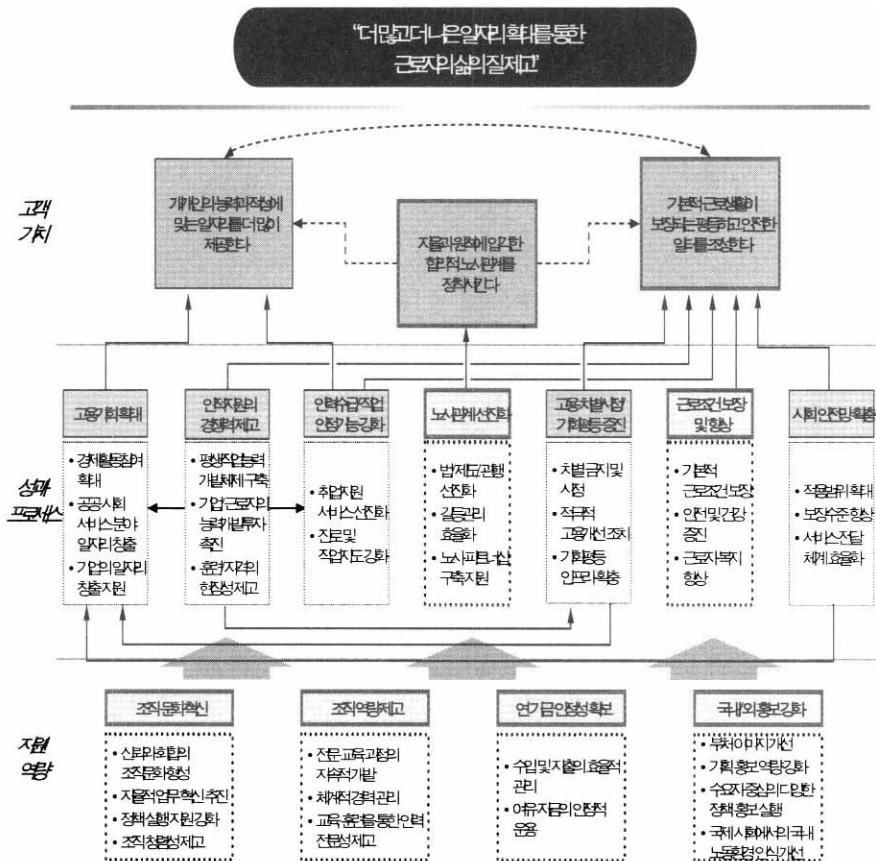
4) 이에 대해 Kaplan과 Norton(1998: 73)은 다음과 같이 말하고 있다. “(우리가 제시하는) 네가지 시각은 구속력을 가지고 있다기 보다 하나의 기본모형으로 간주해야 한다. 네 가지 시각만으로 필요충분조건이 충족된다는 수학적인 이론은 없다. 이 네가지 시각 보다 더 적은 시각을 활용하고 있는 조직을 아직까지 보지 못했지만, 환경과 전략에 따라 하나 혹은 그 이상의 시각이 필요할지도 모른다.”

(Niven, 2003; 번역본 62-63쪽). 이를 반영하듯 특히 청 사례(그림 5)에서 고객관점은 이해관계자 관점으로 대체되어 있다. 노동부 사례(그림 6)에서는 고객관점이 분명하게 드러나고 있으나, 그 내용을 살펴보면 일자리 창출, 합리적 노사관계 정착, 근로조건 개선 등으로서 고객관점이라기 보다는 고객에게 직접적인 가치를 줄 수 있는 전략적 성과 목표의 성격이 강하다.

〈그림 5〉 특허청의 BSC 전략체계도



〈그림 6〉 노동부의 BSC 전략체계도



4. 핵심성공요인간 인과관계 설정

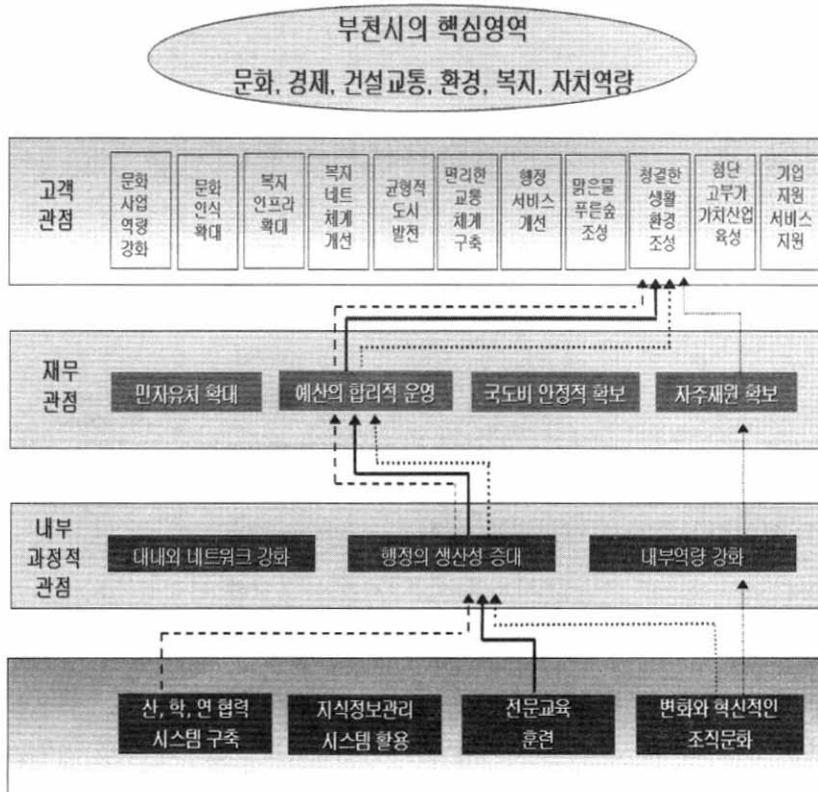
BSC에서의 균형 개념은 다음과 같은 세가지 영역과 관련된다(Niven, 2003; 번역본 50-51쪽). 첫째, 재무적 지표와 비재무적 지표의 균형으로서, 비재무적 관점을 포함시킴으로써 단기적인 재무 성과에만 의존하는 데 따르는 결함을 극복할 수 있다. 둘째, 조직 내부요소와 외부요소와의 균형으로서, 직원과 내부 프로세스 등 내부 구성요소 뿐 아니라 고객과 이해관계자 관점을 통해 외부 구성 요소를 균형있게 파악할 수 있다. 셋째, 선행지표와 후행지표간의 균형으로서, 후행지표는 기 달성된 성과이고 선행지표는 후행지표의 달성을 이끄는 성과동인이다.

세가지 영역의 균형 가운데 선행지표와 후행지표간의 균형은 인과관계를 나타내고 있다. 예를 들어 고객응답시간은 고객만족이라는 후행지표에 대한 선행

지표이고, 고객응답시간과 고객만족 각각은 내부프로세스 관점과 고객관점의 핵심성공요인이다. 고객응답시간과 고객만족은 인과관계를 구성하고 있으며, BSC에서는 원인변수를 선행지표로 결과변수를 후행지표로 나타내고 있는 것이다.⁵⁾

BSC를 도입하는 공공기관 가운데 절대 다수가 핵심성공요인간의 인과관계를 설정하고 있다. 위에서 살펴본 특허청의 BSC(그림 5)나 부천시의 BSC(그림 7) 또한 핵심성공요인간의 인과관계를 화살표를 통해 명시적으로 표시하고 있다. 이 때 발생하게 되는 한가지 난점은 복잡한 현실세계에서 인과관계를 파악하는 것은 쉽지 않으며, 더욱이 20개가 넘는 핵심성공요인간의 인과관계를 과학적 검증을 거쳐 설정하는 것은 거의 불가능에 가깝다는 점이다.

<그림 7> 부천시의 BSC 전략지도(환경분야 예시)



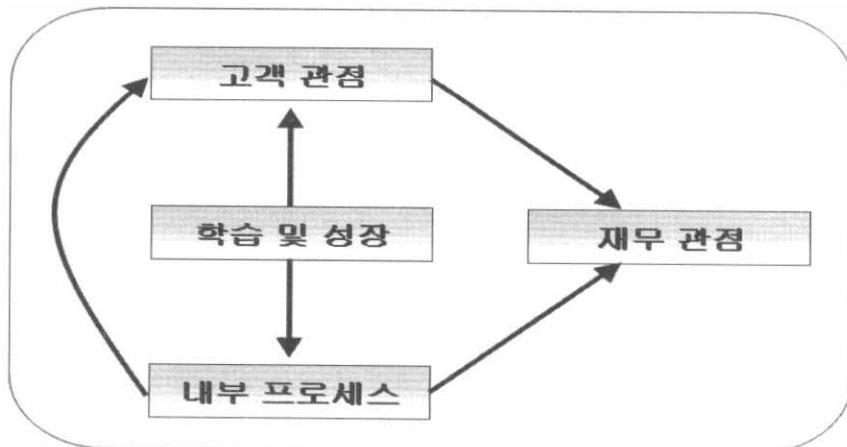
* 출처: 조성호(2005)

5) Kaplan과 Norton(1996; 번역본 66쪽)에 의하면, 전략은 원인과 결과에 대한 일단의 가정들로서 측정시스템은 다양한 시각에서 목표들간의 인과관계들을 명확히 함으로써 잘 관리되고 정당화될 수 있도록 해야 한다.

부천시 사례(그림 7)에서 행정의 생산성 증대는 산학연 협력시스템 구축, 전문교육훈련, 혁신적인 조직문화 등의 요인과 인과관계가 있으나 정보시스템 활용과는 인과관계가 나타나 있지 않다. 또한 내부역량 강화는 혁신적인 조직문화와만 인과관계가 있는 것으로 제시되고 있다. 그러나 이는 지식정보시스템의 활용이 행정의 생산성이나 내부역량과 인과관계가 없다거나, 아니면 전문교육훈련이 내부역량 강화와 인과관계가 없는 것으로 이해되어서는 안된다.⁶⁾

인과관계 설정의 어려움은 BSC 성과지표간 인과관계에 대한 실증적 연구에도 여실히 나타나고 있다. Norreklit(2000)은 BSC에서의 인과관계 가정이 모두 검증되지는 않는다는 결론을 제시하고 있으며, Malina(2001) 또한 BSC 모델이 부분적으로만 인과관계를 나타내고 있다고 결론짓고 있다. 박무현(2005)은 핵심 성공요인이 아닌 관점간의 인과관계를 검증하고 있으며, 이종곤과 허동욱(2004)의 연구도 관점간의 인과관계를 검증하고 있다(그림 8). 이상의 논의에서 알 수 있는 바와 같이 BSC에서 모든 핵심성공요소를 대상으로 선행지표와 후행지표 간의 인과관계 설정은 대단히 어려운 작업이며 과학적인 검증을 거친 인과관계의 설정은 거의 불가능에 가까운 일이라 할 수 있다.

〈그림 8〉 BSC 관련 인과관계 검증모형의 예



* 출처: 이종곤과 허동욱(2004)

6) 보다 엄밀히 말한다면 모든 핵심성공요인간에 인과관계를 설정해 놓고 그 가운데 확실하게 인과관계가 없는 부분을 삭제하는 것이 옳을 것이다. 이 경우 전략체계도의 구성이 지나치게 복잡하게 되어 부득이 대표적인 인과관계만 제시한 것으로 이해하는 것이 옳을 것이다.

IV. BSC 전략체계도 추진방안

1. BSC 도입목적의 명확화

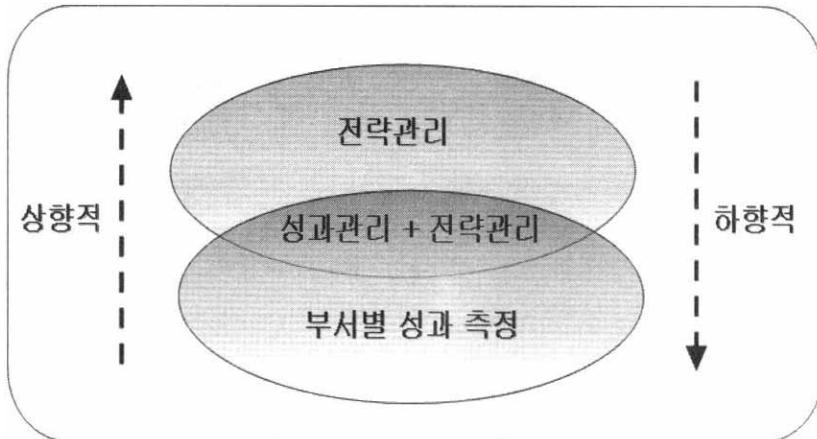
BSC는 성과측정의 도구이자 전략관리의 도구이다. BSC는 조직의 활동들이 각각 어떤 결과를 가져오고 있는지를 측정하는 도구이기도 하지만 다른 한편으로는 조직 전반의 활동들이 전략적인 방향을 향하도록 정렬시키는 역할을 수행한다.⁷⁾ 이러한 전략적 정렬을 통해 조직이 역량을 집중해야 할 부분이 무엇인지 제시하는 역할을 하게 된다.

전략관리의 도구로서의 BSC는 기관의 사명으로부터 출발하여 하향적으로 진행되어야 의미가 있으며, 이 경우 모든 하위부서가 동등한 중요성을 부여받기는 어렵다. 그러나 우리나라의 경우 성과측정의 도구로서 BSC를 도입하는 경우가 많은데, 기관 전체에 걸쳐 성과를 측정하는 것이 주된 목적이 된다면 모든 하위부서의 활동이 거의 동등한 비중으로 BSC에 투영되고, 그 결과는 'BSC의 옷을 입은 MBO'에 불과한 모습에서 벗어나기 어렵다.

이와 같은 문제를 비켜가기 위해서는 BSC의 도입목적을 분명하게 할 필요가 있다. 하위부서의 성과측정을 모두 담기 위해 BSC를 구축하기 위한 것인지, 아니면 핵심적인 전략을 실현하기 위한 BSC를 구축하기 위한 것인지를 명확히 인식해야 한다. 공공기관 전체를 대상으로 BSC를 도입하고자 한다면 성과측정보다는 전략관리의 측면에 중점을 두어야 한다.⁸⁾ 다시 말해서, 부서별 성과측정과 기관의 전략관리가 함께 이루어질 수 있다면 최상이겠지만(그림 9의 겹쳐지는 영역) 두 가지의 목적이 상충된다면 전략관리에 주안점을 두어야 한다.

-
- 7) 기본적으로 BSC가 성과와 직접적인 관련이 상대적으로 적은 학습과 성장 관점 등과 같은 부분에 관심을 가지고 있는 것도 이러한 성격 때문이다.
- 8) 공공부분의 경우 성과측정보다 전략관리에 더 비중을 두어야 하는 이유는 앞의 공공기관 BSC 모형 개관에서 살펴보았듯이 이들은 재무적인 목적과는 다른 다양한 범위의 사명을 지니고 있고 이러한 사명 달성이 궁극적인 목적이기 때문이다. 또한 서비스와 재화를 공급하는 성격이 강한 경우는 사업의 달성을 정도를 측정하는 것이 일차적인 중요성을 가진다고 하겠으나 공공부문의 경우는 사업자체의 달성으로만 평가하기 어려운 점이 많은데 이는 공공부문의 목표 모호성과 고객집단의 모호성에서 연유한다고 할 수 있다. (예: 민간부문의 매출액과 학술진흥재단의 균형 있는 학문의 육성의 경우)

〈그림 9〉 BSC의 도입목적



* 출처: 필자 구성

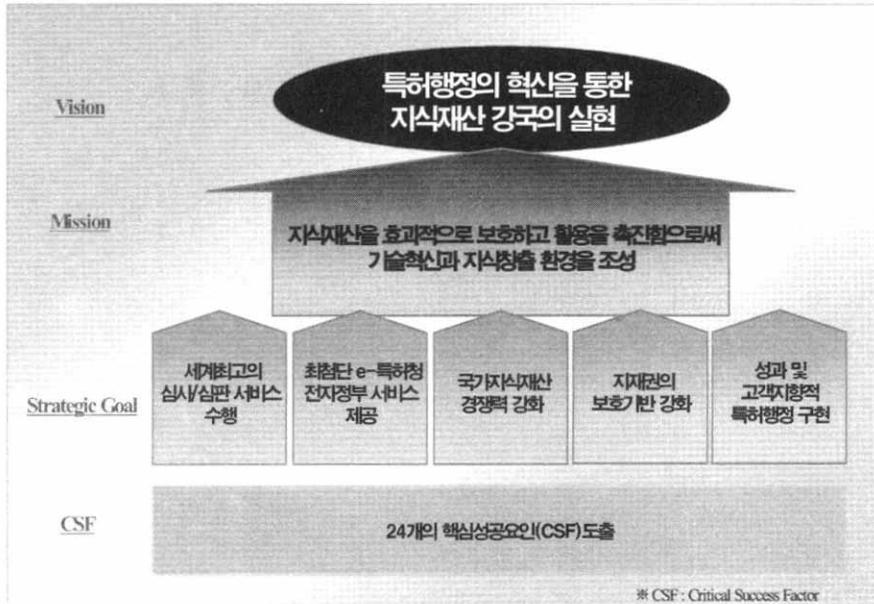
2. 미션, 가치, 비전 개념의 정렬문제

3장에서 살펴본 바와 같이, 미션과 가치, 그리고 비전은 학자에 따라 개념과 상호간의 우선순위가 서로 다르게 제시되고 있다. 그러므로 미션, 가치, 비전의 개념을 명확히 규정하고 이들간의 우선순위를 체계적으로 설정하고자 하는 노력은 별다른 성과를 기대하기 어렵다. 특히 가치의 경우 이를 반드시 정의하고 다른 개념과 차별화하여 우선순위를 설정하려고 하면 개념의 혼란과 더불어 서로간의 소모적인 논쟁을 일으키는 경우가 많다.

한가지 해결방안은 미션, 가치, 비전, 전략으로 세분화된 개념을 간소화시키는 것이다. 일반적으로 많이 쓰이는 방식은 비전과 미션, 그리고 전략으로 설정하는 것이다. 비전을 '미래에 달성해야 할 모습'으로 이해하고, 그러한 비전을 달성하기 위해 수행해야 하는 사명으로서 미션을 이해하며, 구체적인 전략을 제시하는 것이다. 아래에 제시되고 있는 특허청 사례(그림 10)는 이러한 비전과 미션, 전략 관계의 전형적인 모습을 보여주고 있다.⁹⁾ 이러한 간소화를 통해 이론적으로나 실무적으로 특별한 효용을 주기 어려운 소모적 논쟁을 줄임으로써 BSC 도입 비용을 낮추는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

9) 여기에서 기관이 추구하는 가치는 전혀 고려하지 않는다는 의미가 아니라 비전과 미션, 전략목표에 스며들어 있는 것으로 보아야 한다.

〈그림 10〉 특허청의 비전, 미션, 전략목표



3. 성과관점의 도입

Kaplan과 Norton의 모형(그림 1)에 따르면, 민간부문의 BSC에서 고객관점은 재무관점의 하위에 위치하고 있는데, 이는 고객에 대한 고려가 재무적 성과라는 최종 목적을 위한 수단이라는 의미를 지니고 있다. 이와는 대조적으로 공공부문의 BSC에서는 수탁자 및 고객관점이 상위의 관점으로 나타나고 있다. 한편 Olve 등의 모형(그림 2)에서는 성과관점이 상위목적의 위치를 차지하고 있다.

3장에서 살펴본 바와 같이, 공공부문 BSC에서 고객관점은 고객 범위의 모호함, 이해관계자 관점과의 혼선으로 말미암아 실제 적용에 있어서 상당한 어려움을 유발하고 있다. 이를 해결하는 방안은 고객관점을 성과관점으로 대체하는 것이다. 고객지향적 정부라는 것은 고객을 위한 성과를 창출하는 정부라는 의미하는 점에서 고객관점은 성과관점과 같은 대상을 지칭하는 것으로 인식될 수 있다. Olve 등의 모형은 이를 분명히 보여주고 있으며, Kaplan과 Norton의 모형 또한 사명을 강조함으로써 고객을 위한 성과의 의미를 부각시키고 있다.¹⁰⁾

10) ‘고객을 위한 성과’의 의미는 민간부문의 재무관점과 비교를 통해 분명한 차이를 알 수 있다. 민간부문의 성과에 해당하는 재무관점은 고객을 위한 것이 아니라 해당 기업의 이익과 관련되는 것이다. 즉 조직 스스로를 위한 관점인 반면, 공공기관은 그 성과의 목적이 고객의 후생 수준 혹은 만족감을 높이는 데 있다. 이러한 목표함수의 차이로 인해 공공부문은 고객을 위한 성과 관점이 유용성을 갖게 된다.

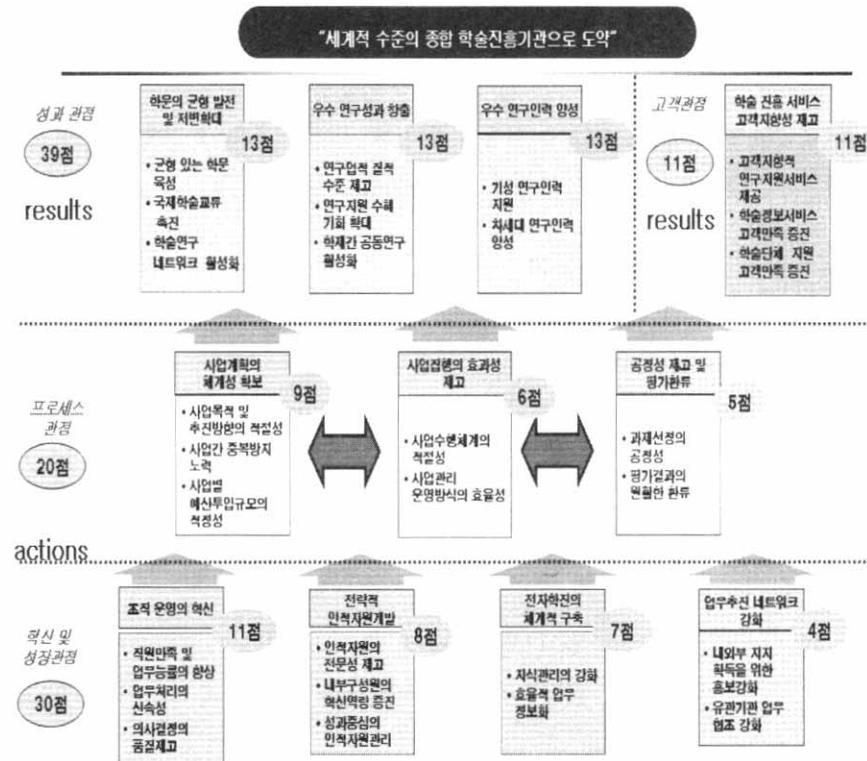
고객관점을 성과관점으로 대체시킴으로써 얻을 수 있는 이점은 고객의 범위라든지, 고객과 이해관계자와의 개념 차이 등과 같은 어려운 난제를 쉽게 비켜갈 수 있다는 점이다. 뿐만 아니라 성과관점과는 별도로 고객관점을 도입하는 경우 고객관점의 의미를 분명히 할 수 있는 장점을 취할 수 있다. 또한 성과관점을 분명하게 부각시킴으로써 활동의 영역과 결과의 영역이 분명하게 구분되는 장점을 누릴 수 있다.

4. 포괄적 인과관계의 설정

일반적으로 BSC 전략체계도는 서로 구분되는 4개 내외의 관점과 각 관점에서 도출되는 30개 내외의 핵심성공요인으로 구성된다. 핵심성공요인들이 서로 다른 관점으로부터 도출되기 때문에 한 관점의 핵심성공요인들은 상위 관점의 핵심성공요인들과 多對多 인과관계를 갖게 되는 것이 일반적이다. 그러나 직간접적인 인과관계를 모두 나타내고자 한다면 BSC 전략체계도가 너무 복잡해진다는 단점이 있을 뿐 아니라, 수많은 인과관계를 검증하는 것은 실질적으로 불가능에 가깝다.¹¹⁾ 그러므로 핵심성공요인간 명시적인 인과관계 보다는 포괄적인 인과관계를 설정하는 것이 현실적인 대안이 된다. 즉, 핵심성공요인간의 인과관계를 관점간의 인과관계로 대체하는 것이다. 학술진흥재단의 전략체계도는 포괄적 인과관계의 좋은 예를 보여주고 있다.(그림 11)

11) 가장 이상적인 전략체계도의 모습은 과학적인 추적을 거쳐 인과관계를 확인하는 것이다. 그러나 실제에 있어 인과관계의 객관적 검증은 거의 이루어지지 않는 상태에서 다분히 BSC 개발팀의 주관적인 판단에 의해 인과관계의 화살표가 만들어지고 있다. 또한 부천시 사례에서 논의한 바와 같이, 화살표를 단순화시키다 보면 실제로 있을 법한 인과관계가 표시되지 않게 되어 인과관계를 설정하는 주된 목표인 선행-후행지표의 고리가 불완전하게 제시된다. 이는 각 균형성과표(카드)의 작성에 있어서 심각한 혼선을 야기할 우려가 크다.

<그림 11> 학술진흥재단의 BSC 전략체계도



* 출처: 학술진흥재단 BSC 성과지표 개발 연구 최종보고서

V. 결 론

민간기업을 위해 개발된 BSC는 공공부문의 전략 및 성과 관리에 있어서도 대단히 큰 효용을 제공하고 있으며, 우리나라에서도 수많은 정부기관들이 BSC를 도입하여 전략 및 성과관리에 활용하고 있다. 본 연구는 학술적인 관점과 실무적인 관점에서 정부기관이 BSC를 도입하는 데 있어서 쟁점 이슈를 적시하고 개선대안을 제시하였는 바, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현상유지 편향을 지닌 관료제의 특성을 고려하건대, BSC의 도입 목적이 분명하게 설정되지 않는다면 모든 실국의 활동이 엇비슷한 비중으로 BSC에 투영되어 기관 전체의 우선순위를 고려하는 전략관리가 체계적으로 이루어지기 어려워질 우려가 있다. 특히 기관 전체를 대상으로 BSC를 도입하고자 하는 경우 조직 전반에 걸친 전략관리가 주된 목적이 되어야 하며 실국별 성과관리 목

적에 경도되어서는 안된다.

둘째, 미션, 가치, 비전의 개념 규정이나 상호간의 우선순위 설정은 이론적으로나 실무적으로 특별한 효용을 주기 어렵다. 그러므로 미션, 가치, 비전의 체계는 기관의 특성을 적절히 반영하는 선에서 간소화시키는 것이 바람직하다.

셋째, 공공부문의 고객은 그 범위가 불분명하며 특히 정책기능을 주로 수행하는 정부기관일수록 고객을 정의하기에 상당한 어려움이 따르게 된다. 신국정 관리론(NPM)을 비롯한 최신 행정이론에서도 고객지향적 정부와 성과지향적 정부를 동시에 강조하고 있는 바, 이를 반영하여 고객과 성과를 함께 고려한 관점 을 도입한다면 정부기관이 구축하는 BSC의 지향하는 바가 더 분명하게 드러나는 장점을 누릴 수 있다.

넷째, 핵심성공요인간 인과관계 설정을 통해 선행지표와 후행지표를 식별할 수 있는 장점이 있으나, 현실적으로 수많은 핵심성공요인간의 인과관계를 나타내기도 어려울 뿐 아니라 체계적인 검증을 결여한 인과관계 설정은 단순한 직관의 산물이므로 상당한 문제점을 내포하고 있다. 그러므로 전략체계도상의 인과관계는 포괄적으로 설정하는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 강황선(2002) “정부조직의 균형성과 측정에 관한 시론적 연구,” [정책분석평가학회 보](12.2), 한국정책분석평가학회.
- 강황선(2005) “정부조직내 BSC 정착을 위한 연구,” [한국행정연구](14.3), 한국행정 연구원.
- 고경훈·박해육(2005) “지방자치단체 성과관리시스템 구축에 관한 연구,” [지방행정연구] (19.3), 한국지방행정연구원.
- 김순기·정순여(2003), “정부조직의 성과관리: 균형성과표와 성과주의 예산제도의 연계,” [서강경영논총](13.2), 서강대학교.
- 김철희·조만형·김용훈(2006), “정부부처에 대한 BSC 적용사례와 시사점,” [한국사회와 행정연구](16.4), 서울행정학회.
- 노화준(2000) “공공부문의 성과측정의 이슈와 정책평가제도의 개혁방향,” [한국정책 분석평가학회보](10.2), 한국정책분석평가학회.
- 딜로이트컨설팅(2005) [BSC에 기반한 전략적 성과관리체계 구축방안], 노동부.
- 박무현(2005) “BSC 성과지표간 인과관계 분석,” [경영경제](38.1), 계명대학교 산업 경영연구소.
- 유성재·윤종원(2005) “SCM과 BSC 도입유형이 성과평가유형과 경영성과에 미치는

- 영향,” [회계정보연구](23.2), 한국회계정보학회.
- 윤상오(2003) “정보화수준평가에서 BSC 기법의 적용가능성 탐색,” [한국행정연구] (12.2), 한국행정연구원.
- 이민형(2005) “BSC를 적용한 출연연구기관의 성과중심관리,” [과학기술정책] (15.4), 과학기술정책연구원.
- 이삼주·이상범(2005) “BSC 관점에서의 공공부문 성과측정,” [지방행정연구] (19.2), 한국지방행정연구원.
- 이석환(2003) “Balanced Scorecard in the Public Sector and Its Forward Looking Focus Revisited,” [한국사회와 행정연구] (14.2), 서울행정학회.
- 이장재 외(2003) “과학기술계 정부출연연구기관의 균형적 성과평가시스템 구축,” [정부학연구] (9.2), 고려대학교 정부학연구소.
- 이재실·김선업(2004) “공공부문의 BSC 도입에 관한 연구,” [정책분석평가학회 보] (14.3), 한국정책분석평가학회.
- 이종곤·허동욱(2004) “균형성과표의 성과지표간 인과관계 분석,” [경영교육논총] (34), 한국경영교육학회.
- 전영한(2004) “공공조직의 목표모호성,” [한국행정학보] (38.5), 한국행정학회.
- 조성호(2005) “지방정부의 BSC 도입방안에 관한 연구: 부천시를 중심으로,” [경기논단] (7.2), 경기개발연구원.
- 최은석·안희정(2002) “지방정부의 전략적 성과관리체계 구축 사례연구,” [한국지방자치학회보] (14.2), 한국지방자치학회.
- 특허청(2004) [BSC 중심의 성과평가모델 개발 프로젝트]
- 학술진홍재단(2005) [학술진홍재단 BSC 성과지표 개발연구]
- Kaplan & Norton(2003), *Strategy Maps*, Harvard Business Press; 갈렙ABC(역), 21세기북스.
- Malina, M.(2001) *Management Control and the Balanced Scorecard: An Empirical Test of Causal Relations*, The Univ. of Colorado Press.
- Niven, Paul(2002) *Balanced Scorecard Step-by-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*, John Wiley & Sons.
- Niven, Paul(2003) *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons.
- Norreklit, H.(2000) “The Balance on the Balanced Scorecard: A Critical Analysis of Some of its Assumptions,” *Management Accounting Research* (11), pp. 65-88.
- Olve, Roy and Wetter(1999), *Performance Drivers*, John Wiley & Sons; 송경근 (역), 한언.
- Quigley, J.(1993), *Vision: how leaders develop it, share it, and sustain it*, McGraw Hill, Inc.

Abstract

A Study on the BSC Strategy Map of Government Agencies

Yong Hoon Kim · Young Kyun Oh

BSC was originally developed for private firms, but it is used in the public sector as well. This study probes several critical issues in developing BSC strategy map of government agencies. First of all, strategic alignment should be considered as the most important goal. Performance measure of sub-departments of the government agency has secondary significance. Secondly, the mission, value and vision are not clearly conceptualized academically, so it is preferable to simplify the structure of them. Thirdly, customers of government agencies are hard to define. 'Performance for Customers Perspective' can be useful for government agencies. Lastly, every causal relationship among CSFs cannot be tested. In many cases, complicate causal relationships are just the output of intuition. So causal relationship is better be simplified.

【Key words: BSC, Strategy Map, Government Agency】