

일본 지방자치단체의 BSC 적용 사례

A Study on Application of BSC to Public Sector: Cases of Local Governments in Japan

· 이재실 (경희사이버대학교 세무회계학과 교수)

김선엽 (경희사이버대학교 행정학과 교수)

BSC기법은 성과평가시스템의 도구로서 세계에서 주목을 받는 기법 중의 하나이다. 이러한 균형성과표는 공공부문이나 민간부문의 역동적인 환경에서 성공할 수 있는 유용한 도구이다. BSC기법은 네 가지 관점에서 접근을 한다. 고객의 관점, 재무적 관점, 내부비지니서 또는 프로세스관점, 학습과 성장관점 등인데, 이를 응용하여 공공부문이나 민간부문에서 수정하여 접근가능하다. 본 연구에서는 일본의 요코스카시의 도시정책연구소, 삿포로시의 BSC적용 사례를 통해 우리나라에의 시사점을 찾고자 한다.

키워드 : 균형성과표, 재무적관점, 고객관점, 학습과 성장, 내부프로세스, 전략지도, 주요평가지표, BSC, PDCA, CSF, KPI

I. 서 론

BSC(Balanced Scorecard: 균형성과표)는 1980년대 후반부터 1990년대 전반에 걸쳐서 미국에서는 경영정보회계 및 재무의 방법론이나 도구(tool)에 있어서 혁신적인 개발이 있었다. 그 중에서도 가장 관심을 갖게 하는 것은 21세기 관리회계의 중심적인 과제로 부상한 BSC와 ABC(Activity-Based Costing: 활동기준 원가계산), EVA (Economic Value Added: 경제적 부가가치)를 들 수 있다(Stern Stewart & Co., 1999).⁶⁾

BSC와 ABC는 1980년대 후반부터 1990년대 전반에 걸쳐서 Kaplan을 중심으로 제창된 경영 관리시스템이다. 한편 EVA는 1990년대 전반에 Stern Stewart에 의해서 제창된 성과평가지표이다. 1990년대에는 이 세 가지 경영시스템·성과평가지표가 세계 주

1) 기타 방법론을 거론하는 학자도 많으나, 본 고의 고찰대상은 BSC로 한정한다.

요국가에서 관리회계에 큰 방향을 불러 일으켰다. 그중에서 미국에서는 BSC가 민간부문뿐만 아니라 행정부문에서도 활용되고 있다(Kaplan & Norton, 2001:133-134).

BSC는 1992년 하바드대학 Kaplan과 Norton이 공동으로 개발한 것으로 성과평가의 수단으로 제안 된 것이다. 최근에는 전략을 확실하게 실행하기 위한 시스템이라는 점이 밝혀져 21세기에 들어서 경영전략지원 수단으로 자리를 잡아 가고 있다.

한편, 우리나라에서는 1990년대 중반에 도입되기 시작한 이후 이를 도입한 기업들은 이랜드, KT, 포스코, 한국타이어, SK텔레콤, 금호그룹, 대림정보통신, 전북대병원 등 제조업 및 서비스업과 비영리조직에 이르기까지 달하고 있다. 그러나 이 기업들의 상당수가 BSC의 본질을 제대로 이해하지 못하고 있으며 BSC의 핵심도구인 전략지도(strategic map)를 적절히 활용하지 못하는 상황이다(신흥철·김육덕, 2003: 2).

이러한 문제점을 최소화하고 객관적인 지표를 통하여 평정기관이 순응할 수 있도록 하는 평가기법이 절실히 요구된다. 따라서 타당성과 신뢰성 및 객관성을 제고하기 위한 기법으로 미래지향적이고 관리중심적인 평가를 위한 새로운 모형으로 민간기업의 성과관리를 위해 활용되고 있는 BSC기법을 고찰하고 일본의 지방자치단체의 BSC 적용사례를 통해 공공부문에서의 BSC기법 적용가능성을 탐색하고자 한다.

II. BSC의 개념과 구축·운용

1. BSC의 개념

대부분의 기업에서는 경상이익이나 ROE(Return On Equity)⁷⁾ 등의 재무비율로 경영관리를 해왔다. 고도성장기에는 이러한 단기·재무적 관점(매출, 이익 등)만으로 경영관리에 적용이 되었지만, 항상 새로운 가치창조를 실행해가지 않으면 생존할 수 없는 현 시대에는 그러한 방법으로는 기업지배(corporate governance)를 관리해 나가기 어렵다는 인식이 확대되어가고 있다.

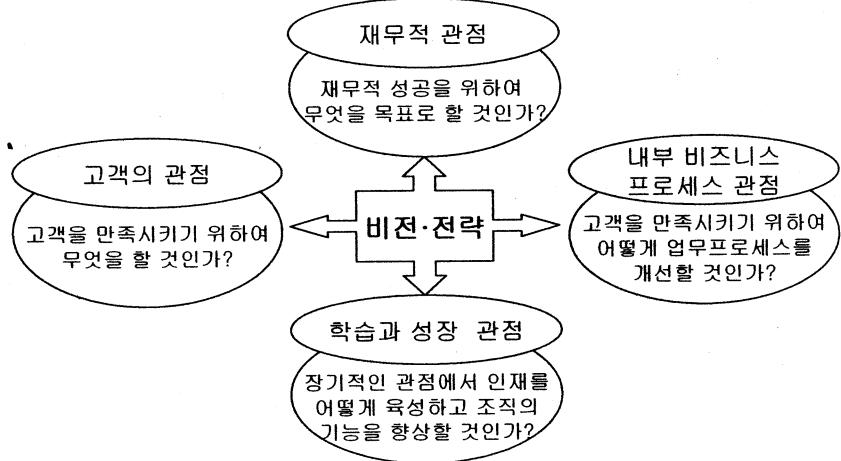
그리고 결산보고서는 ERP(Enterprise Resource Planning)⁸⁾ 등의 통합시스템으로 결과를 즉시 알 수 있도록 되었으나, 그것은 과거의 데이터에 지나지 않아 기업의 방향성이나 전략 등을 연계하여 파악하기 힘들다. <그림 1>에서 Kaplan과 Norton(1992: 71-73)의 BSC는 재무적 관점뿐만 아니라 기업이 영속적으로 발전하기 위해 필수항목을 관리하자는 것으로써 시대의 요청에 적합한 전략 도구이다. BSC는 미래를 내다보

2) 자기(주주)자본순이익률이라고 하며 주주자본에 대한 이익의 비율로 공식은 ' $ROE = \text{당기순이익} \div \text{자기(주주)자본}$ '이다. 주주가 기업에 기탁한 자본을 얼마나 효율적으로 활용하였는가를 나타내는 경영지표다.

3) 기업의 정형적인 기본업무를 지원하는 '통합형 소프트'로 경영자원(생산, 재고, 회계, 인사 등)을 리얼 타임으로 파악할 수 있게 해준다.

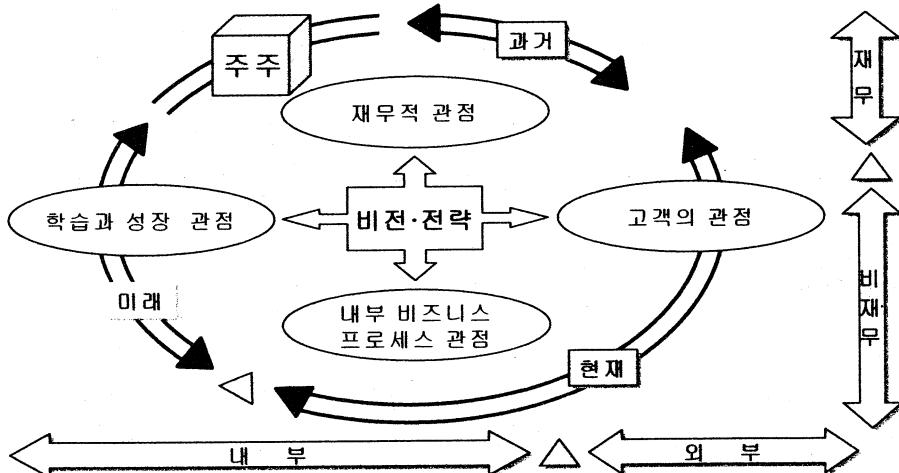
며 재무, 고객, 학습과 성장, 내부 비즈니스 프로세스라는 기업 활동에 있어서 기본관점을 중시하여 경영해 나가는 시스템이다.

<그림 1> Kaplan과 Norton의 BSC 4관점



비전이나 전략 책정에서 일상 업무까지 같은 개념으로 전개할 수 있으며, 보수와 링크되어 종업원에게 동기를 부여하고 상하 의사전달을 활성화 시키는 획기적인 경영 시스템이다.

<그림 2> BSC 4관점의 연계와 균형



<그림 1>보다 이해를 위하여 <그림 2>를 상술하여 보면, 네가지 관점은 상호 연계 하며 균형을 유지하고 있다(이재실 · 김선엽, 2004: 38-39).

예를 들어 연계의 의미는 이익률을 높이기 위해서는 고객을 만족시키고 계속적인 지지를 얻어야만 한다. 그러기 위해서는 영업, 생산, 고객 불만에 대한 대응 등 내부

비즈니스 프로세스를 상시 개선할 필요가 있고 고품질의 제품이나 서비스를 제공할 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 학습과 성장 관점에서 종업원의 기술, 동기 등을 고양시키는 인재육성의 시스템이나 인사제도가 필요하다. 이러한 전략의 연계를 의식적으로 관리할 수 있는 것이 특징이다.

또한 균형의 의미는 4관점이 몇 개의 포인트에서 상관관계가 있다. 재무와 비재무, 기업 내부와 외부, 과거와 현재·미래 등이며, 이것들은 상호 연관되지 않으면 안 된다. 외부와 내부라는 것은 고객(외부)으로부터 만족을 얻기 위하여 과도한 서비스를 하면 업무(내부)가 복잡해지고 과대한 비용이 든다는 것이며, 이에 경영의 균형 판단이 필요한 것이다.

따라서 연계와 균형은 BSC의 구조적 특징이라고 할 수 있다. 이러한 특징을 잘 이용한 구미에서는 많은 도입사례 등이 이론에 그치지 않고 큰 성과를 얻고 있는 것이며 우리나라 기업이 주목해야 할 요인이라고 볼 수 있다.

BSC의 특징으로써 전술한 4관점뿐만 아니라 전략을 구체적인 목표로 현실화하고 일상 업무와 연결시키는 기능도 있다. 전략과 일상 업무 사이에는 직접적으로 연결시킬 수 없는 것이 일반적이다. 예를 들면, 고객만족도를 향상시키거나, 업무의 효율화를 추진한다는 목표를 세워도 구체적으로 무엇을 하면 좋을까, 그것을 실행하면 좋은 결과가 나올 것인가 등의 실제적인 측면은 간과되기 쉽다.

이것은 실패라는 구도적 측면에서 보면 전달부분에서 전략이 자연 소멸하는 순간이다. 이러한 원인은 전략과 일상 업무를 연결시키는 시스템이나 이것을 실행 검증해가는 시스템이 정비되어 있지 않거나 충분히 기능하고 있지 않기 때문이다.

그러므로 비전이나 전략을 책정할 때에 이것들이 일상 업무에 연결되는 목표까지 반영될 필요가 있다. BSC의 4관점이라는 구조 또는 업무에 직접 연결되는 목표를 책정한 후 관리를 하여야 하는데 이 관리가 전략실행을 위한 필수조건이라 하겠다.

2. BSC의 구축 및 운영

Kaplan과 Norton의 BSC관련 논문과 사례연구를 요약하여 보면 다음과 같이 설명할 수 있다. BSC에 의한 경영은 구체적으로 <그림 3>과 같은 절차를 통해서 이루어진다.

우선 ②자사의 비전(미래상)과 전략을 책정한다. 이를 위해서는 ①기본적으로 SWOT분석 등 환경분석을 실행하는 것이 바람직하다. 그 다음에 ③책정한 비전이나 전략에 근거하여 BSC의 4관점에서 전략전개의 구체적 작전을 세워나간다. 이 과정이 실로 BSC의 핵심적인 부분이다. 이때 전략지도(strategic map)라고 불리는 전략목표

간의 연계(인과관계)를 명시하는 도표를 작성한다.

그리고 이것을 통해 일상 업무로서 의식할 수 있는 목표로 현실화한다. 구체적으로는 중요성공요인(CSF)⁹⁾를 고려하여 이것을 실현하기 위해서는 어떠한 지표로 측정할 것인가 즉 주요평가지표(KPI)¹⁰⁾를 설정한다. 동시에 어느 정도, 언제까지 실행할 것인가라는 평가기준을 결정하는 것이 중요하다. 이것을 달성을 위한 구체적인 활동계획도 검토하여 BSC의 기본표를 작성한다.

다음은 BSC 기본표에 기술한 목표를 달성을 위한 ④전략을 추진·실행한다. 적어도 월차 베이스로 검증해가는 것이 필요하다. 마지막으로는 ⑤결과의 분석과 평가이며 다음 연도에 검토해야 할 항목이 또한 여기에서 결정된다.

<그림 3> BSC에 의한 경영개관



이러한 반복에 의해서 전략을 확실하게 실행할 수 있는 체계를 구축해간다. BSC는 전략을 책정하고 추진하여 결과를 평가할 수 있는 시스템이다. 전략을 설명할 수 없으면 전략의 실행 등도 불가능한 것이다. BSC는 일관된 통찰에 의한 방법으로 전략을 설명하고 전달하기 위한 구조를 제공해야 하는 것이다.

- 9) Critical Success Factor는 전략을 추진하기 위한 ‘중요한 과제’ 다(예:고객만족도의 개선 등).
- 10) Key Performance Indicator는 CSF를 무엇으로 측정할 것인가라는 지표를 뜻한다. 예를 들어 ‘고객만족도의 개선’은 ‘클레임의 회수’라는 KPI로 측정한다.

BSC를 종래의 목표관리나 성과관리와 비교해보면 회사의 성과를 올리고자하는 의도는 같지만, 비전·전략 등 최고경영자의 업무에서부터 일상 업무까지 일관된 관점으로 관리할 수 있는 시스템이라는 점이 BSC의 우수한 점이다. 회사 관리자의 의향이 현장담당자의 일상 행동에 반영되는 시스템이라고도 할 수 있다.

3. 공공부문의 BSC 도입 및 필요성

BSC는 원래 민간기업을 위해서 개발된 기법이지만 개발초기부터 공공기관으로부터 주목을 받아왔다. 예를 들면, 미국 연방정부의 경우 고어 전부통령 하에서 추진되어온 국가업적보고서(National Performance Review: NPR)의 일환으로서 연방조달시스템의 평가를 시작으로 하여 BSC가 활용되었다. 지방자치체에서도 1970년대부터 업적평가를 강조하여온 샤러트시가 시민의 만족도를 높이기 위해 93년부터 BSC개발에 착수하여 현재는 행정경영, 성과공시의 수단으로써 활용하고 있다.

97년 7월에 미국정부가 제안한 정부기관의 성과평가 추진에 대한 보고서(Best Practices Performance Measurement)에는 이러한 동향에 관련된 흥미로운 데이터가 보고 되고 있다. 선진적인 성과평가시스템을 갖고 있는 32단체에 대한 조사 중에서 성과평가지표를 도입하는 과정에 있어서 유용한 방법으로 BSC가 전략계획·조직계획의 책정, 고객만족도의 평가 다음으로 제3위를 차지하고 있다. 99년 8월에는 BSC의 활용에 초점을 맞춘 “Balancing Measure: Best Practices in Performance Management”라는 보고도 제출되었고 미국의 공공부문 BSC에 대한 관심도 깊어졌다(柴山慎一の他3人, 2001: 239).

공공부문에서 BSC가 주목받고 있는 첫째 이유는 다양한 관점의 평가를 구조적으로 정리하여 보다 적은 지표로 효과적인 평가를 실현할 수 있다는 것이다. BSC에서는 지향해야 할 비전의 실현이라는 관점으로부터 4개의 관점이 기본구조로 주어진다. 공공부문의 관점에서 BSC의 구성은 목표실현을 향하여 고객에게 어떠한 서비스를 제공해야만 하는가, 그 서비스를 제공하기 위하여 재원을 효율적으로 활용하고 있는가, 고객만족과 재원의 활용을 실현하기 위하여 유효한 업무 프로세스를 취하고 있는가, 그것을 계속하기 위한 노력을 하고 있는가라는 점을 시사하고 있다.

이러한 시사점이 제공되어 BSC에서 사용되는 평가지표의 의미가 명확하게 되고 보다 적은 지표로 적절한 판단을 하기 쉬워진다. 지표의 수에 관해서 전술한 샤러트시에서는 BSC도입에 즈음하여 800~900의 성과평가지표를 226(98)까지 축소하는데 성공하였다(Kaplan & Norton, 2001: 233-234).

두 번째 이유는 정보공유의 기능에 관해서다. 공공부문의 경우 재정, 인사, 총무, 기

획 등 평가를 담당하는 기관이 다양하지만 이 기관간의 상호 정보공유는 거의 진전되지 않고 있다. BSC는 이러한 조직 내의 정보공유를 촉진하는 기법이기도 하다. 4개의 관점과 관련부문을 연결시킴으로 해서 정보의 상호공유를 비교적 간단하게 실시할 수 있다는 것이다.

세 번째 이유는 PDCA사이클¹¹⁾을 촉진할 수 있다는 것이다. BSC는 비전과 전략을 전제로 해서 성과와 실현프로세스를 일체적으로 평가하는 구조를 갖추고 효과적인 계획추진 도구로써 기능한다.

III. 일본 지방자치단체의 BSC 도입 사례

1. BSC 도입 배경

일본에서도 새로운 행정평가 시스템으로서 BSC에 관심을 갖는 지방자치체가 증가하고 있다. 치바현(千葉縣)에서는 다원적인 평가를 실시하는 BSC를 연구하고 2000년도부터 도입된 ‘정책평가제도’에 그 개념을 채택하였다. 정책평가제도는 현정(縣政)의 지침을 시사하는 ‘종합5개년계획’의 전략적인 전개를 위하여 도입되는 것으로 계획을 구성하는 정책, 시책, 사업을 대상으로 하여 사전·중간·사후 각 단계에서 평과가 실시되도록 하였다. 평과결과는 조직정원, 예산편성 등에 반영시키기로 되어있다.

정책의 전략적인 전개에 있어서 중요한 평가의 시점은 BSC를 기반으로 현실의 조직운영에 적용하는 시점이나 표현을 검토한 결과, 현민(縣民)니즈의 파악, 자원배분상황, 사업추진의 효율성·타당성, 사업개선의 4개가 기본이 되어 있다. 이 정책평가 제도는 2001년도부터 본격적으로 실시되고 있으며 그 의미에서 아주 선진적인 사례라고 할 수 있다.

또한 2000년 8월에는 삿뽀로시(札幌市)가 BSC에 관한 연구회를 발족시켰다. 연구회에서는 삿뽀로시에 있어서 BSC 적용 가능성이나 유효성에 대해서 조사연구를 해왔다. 구체적으로는 예산사정, 기구사정, 5개년계획사업사정, 사업평가시스템, ISO14001 등의 경영관리도구 통합을 시야에 넣은 시스템의 창출과 함께 권한이 강화된 부문운영으로서 BSC를 적용할 수 있을 것인가가 검토되었다. 과거, 행정에 있어서의 평가는 사무사업이라 불리는 지방자치체의 업무를 대상으로 한 평가가 중심이었지만 삿뽀로시의 검토는 조직을 대상으로 한 평가방법을 찾는다는 점에서 새로운 시험이라 할 수 있다. 조직을 평가대상으로 함으로써 BSC본래의 기능이 충분히 발휘되어질 가능성이

6) Plan, Do, Check, Action에서 딴 용어로, 기업의 전략계획에 있어서 계획입안, 실행, 확인, 검증을 통해서 이루어진다는 것이며 이러한 사이클이 잘 회전됨으로써 기업경영이 원활해진다.

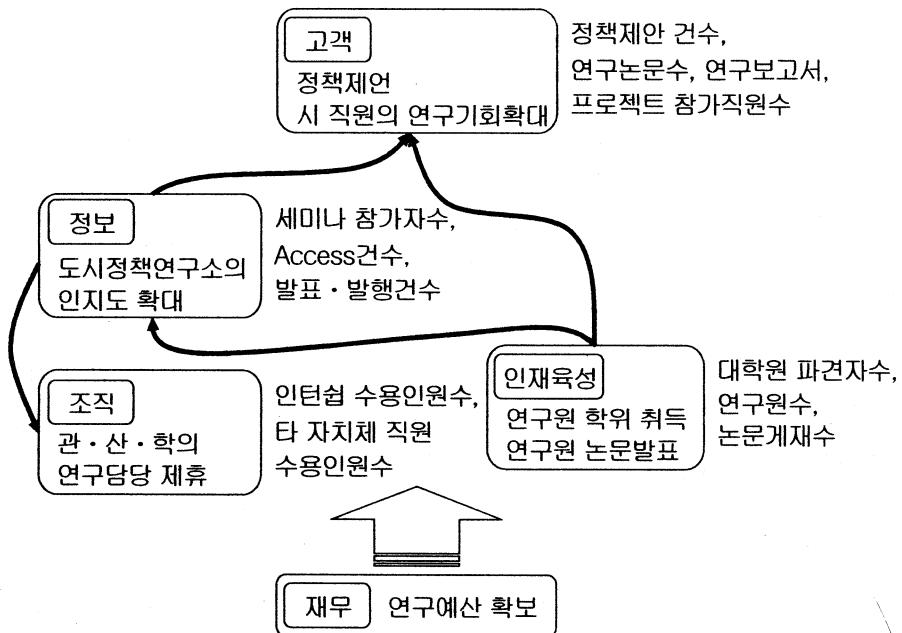
높다고 할 수 있다.

이러한 동향으로 보아서 일본에서도 공공부문 관리수법의 혁신을 위하여 BSC가 새로운 지평선을 열 가능성이 높다고 하겠다.

2. 요코스카시(横須賀市)의 사례

요코스카시는 미군기지가 있는 군항도시로서 발전하였다. 인구는 약 43만 명이며 2001년도부터 중핵도시지정을 받았다. 중핵도시라는 것은 현청으로부터 사무권한을 이양 받아 시청에서 시민에 대한 업무가 완결되는 것으로 시민의 편리성을 높이고 지방분권의 추진을 도모하고자 하는 제도이다.

<그림 4> 요코스카시 도시정책연구소의 전략지도



또한 일본 전국에서는 처음으로 공공사업의 전자입찰을 실시하고 있으며 시민과 대화를 통해서 행정평가시스템을 구축하고 그 행정관리는 여러 가지 의미에서 주목을 받고 있다.

1) 도시정책연구소

요코스카시는 도시정책연구소라는 특이한 조직이 있다. 요코스카시의 미래도시 계획에 대하여 조사연구와 정책입안을 전문적으로 실행하는 기구로서 대학과 지방자체의 공동팀으로 운영되고 있다. 이 도시정책연구소가 요코스카시에서 BSC를 연구하고 검토를 추진하고 있는 중이다. 우선 도시정책연구소의 BSC를 작성하였다. 고객,

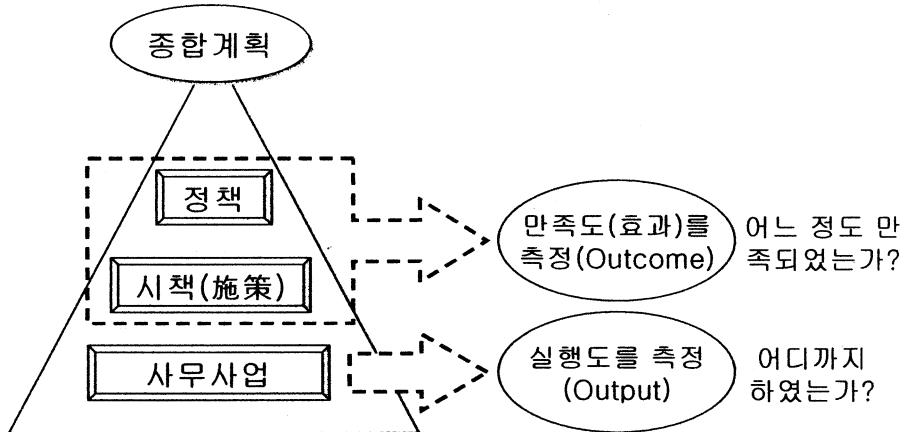
정보, 인재육성, 조직, 재무라는 5가지의 중점항목으로부터 전략전개 즉, <그림 4>과 같은 전략지도를 작성하고 있다(松山眞之助, 2004: 193).

도시정책연구소의 미션은 21세기 도시를 향한 조사연구·정책입안을 완수하기 위해 전략으로서는 실천과 학술연구의 효과적 경제성을 도모한다고 하여 학문과 실무의 융합을 목표로 하고 있다. 그 때문에 전술한 전략전개와 구체적인 평가목표를 정할 필요가 있었다. 실험적인 채택의 성공이 시행정 체제를 리드하는 새로운 운영방법이나 구조로서 기능할 것이 기대되어진다.

2) 시민의 눈높이에서 시행정을 평가

요코스카시에서는 2002년도부터 행정평가제도를 채택하여 시민의 참가도 포함해서 시행되고 있다.

<그림 5> 요코스카시의 행정평가시스템의 구조



행정평가시스템이란 행정서비스가 시민이 만족할 것인가 아닌가를 시민의 눈높이에서 평가하며 행정이 지향하는 정책이나 시책을 착실하게 진전시키기 위한 시스템이다.

여기에는 목적을 명확하게 결정하여 시청이 해야 할 업무평가를 고객의 관점(시민의 눈높이)에서 관찰하자는 사고방식이 있다. 결국 행정의 달성을나 만족도를 측정하는 눈높이를 명확하게 하여 평가함으로써 행정서비스가 양호한 방향으로 진전될 것이라는 가설에 근거한 것이다. <그림 5>와 같이 시가 계획한 종합계획을 두 측면에서 평가하며 진전시키자는 것이다(松山眞之助, 2004: 195).

하나는 사무사업이라고 하는 행정서비스 사업이나 프로젝트가 어느 정도 진전되었는가라는 실행의 진척도를 측정하는 측면이다.

그리고 또 하나는 그것들이 실제로 고객(시민)에게 어느 정도 만족되는 레벨인가라는 만족도를 측정하는 측면이다. 후자는 정책·시책의 효과를 측정하는 것이다.

예를 들어 장애자를 위한 서비스 사업 중에 점자판의 홍보지 발행사업이 계획된다 고 하자. 그것이 어느 정도 실시되고 있는가를 매월 모니터하는 것이 최초의 측면, 실행의 진척도이다. 그리고 최종적으로 그것이 장애자에게 있어서 가치가 있는 것인가, 만족할수 있었던 것인가를 시민의 눈높이에서 관찰하자는 것이 후자의 측면, 결국 만족도의 측면이다.

행정평가시스템은 BSC의 개념과 같음을 알 수 있다. 전체적인 시점으로부터 진척 시켜야 할 사업을 계획하고 목표를 정하여 매월 평가해가는 시스템은 BSC와 거의 같다. 또 실시된 사업이 도움이 되었는가라는 고객의 관점으로부터 평가하려는 시도는 획기적이며 이것도 역시 BSC개념과 친화성이 높다고 할 수 있다.

3) 행정평가시스템에 BSC의 도입

왜 BSC의 개념을 도입할 필요가 있을까? 그것은 BSC가 다음과 같은 특징을 갖고 있기 때문이다.

하나는 시의 행정이 지향하고 있는 것은 무엇인가를 명확하게 설명할 수 있는 구조로서의 기능이다. 그리고 그 구조 하에서 실행관리하며 마지막 평가까지 일관성을 갖고 있다는 것도 이유의 하나이다.

BSC의 4관점에서 시행정은 이러한 모습을 지향하고 있다. 따라서 이러한 프로젝트나 서비스개선을 추진한다. 진척상황이나 연도말 평가 등 시행정의 비전이나 전략을 책정·표현·실행·평가까지 알기 쉬운 시스템으로 설명할 수 있다는 점에서 BSC는 지방자치체의 주목을 받고 있는 것이다.

BSC의 특징은 전략·비전을 일상 업무에 적용하여 착실하게 실행하는 제도라는 면과 실행하고자 하는 것을 전체적으로 표현할 수 있는 시스템이라는 면이 있다.

전자는 행정평가시스템과 같은 개념이다. 후자의 시스템에 대한 사고방식이 행정에도 유효한 포인트인 것이다. 즉 시민 자신이 살고 있는 지방자치체가 지향하는 방향을 명확하게 인식할 수 있고 고객의 관점으로부터 평가도 할 수 있다는 것이다.

3. 삿뽀로시(札幌市)의 사례

여기에서는 주로 조직단위의 평가기능에 주목하고 있는 삿뽀로시의 사례를 소개하고자 한다.

1) BSC 검토 배경과 목적

삿뽀로시는 원래 행정개혁에 선구적으로 참여하고 있는 지방자치체다. 지금까지도

‘신행정개혁대강’(札幌市, 1995)에 근거하여 DR(Dynamic Refine Program),¹²⁾ 사업재평가 프로그램의 작성을 시행하고 있으며 이러한 것을 발전·강화하는 형태로 98년 2월에 ‘행정개혁추진계획’을 책정하여 개혁을 추진하고 있다. 또 공식, 비공식에 관계없이 여러 형태로 대학관계자, 쟁크탱크, 민간기업과의 연구회도 계속적으로 개최하고 기업회계적 수법의 도입, TQM, 구조조정, ABC/ABM 등 다양한 민간기업 경영개선 프로그램 연구회도 노력하고 있다. 이러한 노력으로 시작된 것이 ‘BSC에 관한 연구회’이다(市役所改革推進室, 2004: 1).

이렇게 삿뽀로시에서 BSC에 관한 관심이 높아진 배경은 지금까지 추진하여온 사업 평가에 관한 노력에 대해서 현 상황에서는 한계가 보이기 때문이다. 사업평가시스템은 선구적으로 도입했지만 장기종합계획 등으로부터 본 평가 대상사업의 타당성과 목표가 불명확하다, 평가레벨이 상세하여 목표를 명확하게 알 수 없다, 경영업무의 개선이 부족하다, 평가결과를 근거로 한 개혁이 명확하지 않다 등 그 개선해야만 할 점도 가시화되어왔다. 또 행정관리의 향상을 위해서 기업회계적 기법의 도입, ISO14001인증의 취득 등 새로운 시도에 대해서 기대감이 증폭되는 한편 현장의 부담감이 증대되고 있다. 이 때문에 이러한 시도를 정리하고 통합할 필요가 있었던 것이다.

또 한 가지의 배경으로써 부문의 기능강화가 방침으로 결정되어 부문에 대한 권한이양과 부문관리능력의 향상이 요구되어지고 있다는 것을 들 수 있다. 그 때문에 부문(조직)의 비전을 작성하고 행정운영의 지침을 명확하게 함과 더불어 이러한 지침을 착실하게 실행하기 위하여 성과평가시스템, MBO시스템 등의 도구를 구성해야한다는 요구가 있었다.

더욱이 거시적으로는 NPM(New Public Management)의 조류를 들 수 있다. 경제백서(經濟企畫廳, 2000)에서도 소개된 바와 같이 업적·성과에 의한 관리, 분권적이며 유연한 조직운영, 소규모 조직 간의 계약에 의한 시스템, 시장메커니즘의 폭넓은 활용을 특징으로 하는 NPM의 시도가 침투되어가고 있다. 삿뽀로시에서도 이러한 조류에 대응한 행정경영의 구축이 요구되어지고 있는 것이다. 삿뽀로시의 BSC에 대한 연구는 이러한 삿뽀로시内外의 조류를 근거로 하여 기존시스템도 활용하면서 조직을 대상으로 한 성과평가시스템의 방법론을 제시하고자 하는 것이 목적이라고 볼 수 있다.

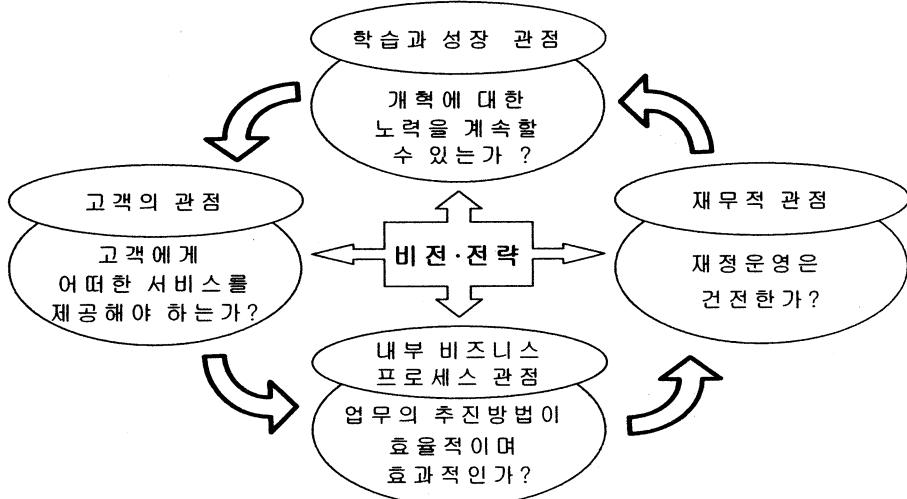
2) BSC의 구조

BSC검토는 도시경영실이 중심이 되어 평가관련부문의 참가를 근거로 워크숍형식으로 행하여졌다. 연구회에서는 부문에 대한 권한이양 동향을 근거로 하여 삿뽀로시에서는 BSC를 조직의 종합적 관리에 적용하기 위한 새로운 성과평가시스템으로써 자리

7) 조직의 활성화, 사무사업의 효율화, 시민 서비스 향상을 중심테마로 한 전체 시 직원 참가형 운동이다.

매김을 하기 위해 연구가 진행되었다. 여기에서 과거 평가시스템과는 달리 조직단위의 평가시스템이 검토되었다. 또한 BSC의 선진사례 등을 근거로 아동가정부문 및 녹화추진부문을 모델케이스로 하여 실제로 BSC가 작성되었다(柴山慎一の他3人, 2001: 245).

<그림 4> 삿뽀로시의 조직단위 평가기능을 중심으로 한 네 관점



이때 BSC의 구성에 대해서는 <그림 4>과 같이 각 부문 등의 조직비전을 최종목표로 하여 설정하였고 그 비전의 실현에 대해서 고객의 관점(목표실현을 위하여 고객에게 어떠한 서비스를 제공해야만 하는가), 재무적 관점(재정운영은 건전한가), 내부 비즈니스 프로세스 관점(업무의 추진방법이 효율적이고 효과적인가), 학습과 성장 관점(개혁에 대한 노력을 계속할 수 있는가)이라는 4관점으로부터 구성되었다. 환경 등의 관점을 다루는 것도 논의되었지만 시험적 검토이기도 하며 원래의 BSC관점을 존중한 구성으로 검토가 진행되었다.

또 특징적인 것은 목표를 향한 접근(개혁정책)을 명확하게 자리매김한 것이다. 사무사업평가시스템을 시작으로 하여 지금까지의 행정평가시스템은 평가에 중점을 두어 평가결과를 근거로 한 개혁정책에까지 미치지 못한 면이 있었다. 연구회에서는 오히려 각각의 관점에서 전략목표의 달성정책으로써 개혁정책을 리스트·업하는 것이 중요시 되었다. 이렇게 하여 개혁정책이 리스트·업됨으로써 작성된 BSC는 조직의 전략비전을 갖추도록 되었다.

삿뽀로시에서는 종래정책내용을 나타낸 장기종합계획과 업무의 개선정책을 나타낸 신행정개혁대장이 개별적으로 작성되고 있었다. 그 결과 장기종합계획의 추진정책에 관한 기술은 적고 개선시점은 중시하지 않았다. 이러한 의미에서 삿뽀로시가 검토하고 있는 BSC는 분권화라는 조류 속에서 장기종합계획과 신행정개혁대장의 내용을 조

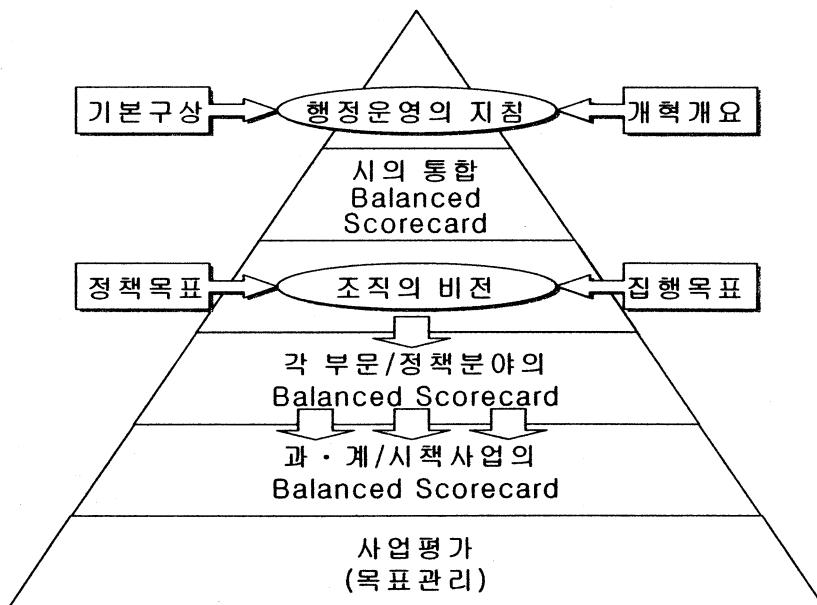
직별로 정리하는 시스템을 갖추게 되었다.

그리고 BSC 작성에 있어서는 전략지도를 기초로 하여 구성지표나 달성정책의 상호 관계를 정리하고 문제와 대응책을 구조적으로 취급하기 쉽도록 하는 것을 목표로 하였다.

3) 도입프로세스

삿뽀로시에는 이미 사업평가시스템을 시작으로 하여 다양한 경영관리도구 도입에 주력해왔다.

<그림 7> BSC를 통한 삿뽀로시의 전략반영



이러한 상황에서 BSC를 도입하는 경우 어떠한 프로세스가 현실적인가 논의된 것이다. 실제로 평가를 담당하는 현장에 새로운 부담감을 주지 않는 것이 전제조건이었다.

그 결과 유추된 방식은 <그림 7>과 같이 BSC가 사업평가를 베이스로 하는 시책·정책평가에 도입되어 이것을 조직의 관점에서 재구성하는 middle-up-down방식이다. 사업평가 방식이 이미 도입된 것을 기반으로 우선 시책, 정책평가의 레벨에서 도입하고자 하는 것이다.

한편, 부문비전의 책정방침이 사전에 제시되어진 것을 근거로 하여 처음부터 조직의 비전으로 도입해야 한다는 생각도 있었다.

어느 방식을 취해야만 하는가는 계속적으로 검토해야만 하는 과제인 것이다. 어느 것이든 사업평가시스템 등 이미 존재하는 경영관리도구와 조합함에 의해서 기존 시스

팀의 문제를 해결하고 실용성을 높이기 위한 수단으로써 BSC에 의한 평가시스템의 유효성이 인식되어지고 있는 것이다.

4) BSC도입으로 인한 기대되는 성과

삿뽀로시에서 BSC도입에 의해서 기대되어지는 성과는 세 가지가 있다(柴山慎一の他3人, 2001: 247-248).

첫번째 성과는 사업평가시스템의 개선이다. 지금까지 사업평가시스템은 대상이 상세한 사업레벨이며 평가의 설정이 이해하기 어렵고 평가결과가 어떻게 활용되고 있는지 이해하기 어렵다는 문제점이 지적되고 있었다. 이 점에 관하여 BSC는 각 사업을 묶어놓은 시책이나 이것을 다루는 조직을 대상으로 하여 목표설정을 근거로 평가를 시행하는 시스템이므로 평가의 설정이 이해하기 쉽다고 말할 수 있다. 또 목표달성을 위한 방법이 명시되어 평가결과를 이용한 개혁도 실행하기 쉬워졌다.

두번째 기대는 각종 경영정보의 공유화를 촉진하는 수단으로써 기능하는 것이다. 행정의 경우 경영관리 관련부문이 재정, 총무, 인사, 기획 등 다양하다. 그 결과 각 부문의 평가결과를 상호 공유하는 것이 어려운 상황이었다. 이 점에 대하여 BSC의 평가시점에 각 부문의 평가 간 시점을 연계시켜서 평가정보의 공유 촉진을 기대할 수 있다. 또 평가시점이 명확하여짐에 따라 직원 시민에 있어서 정보를 공유하기 쉽다는 것이다.

세번째로 기대되어지는 성과는 조직 속에서 경영마인드를 배양하여 성과의 향상에 도움이 되고자 하는 것이다. 조직을 대상으로 한 성과평가시스템으로써 BSC를 구성하여 시청내의 분권화를 지향하는 기초적 경영정보가 정리되어진다. 조직목표와 그 달성정책을 명시함으로써 목표달성중시형의 조직문화가 형성되어지기를 기대한다.

V. 지방자치단체의 BSC적용상의 시사점

1. BSC 도입시의 과제

한편 BSC는 조직을 대상으로 하는 새로운 평가시스템으로 실제 도입하는 경우에 이하의 과제에 고려할 필요가 있다.

첫째, BSC의 위치선정과 구조에 대한 검토

위치선정에 대해서는 BSC를 장기종합계획 및 부문비전과 어떻게 연관시킬 것인가 정리할 필요가 있다. 또 구조면에서는 환경의 시점이 중요하다는 의견도 있어 취급을 검토할 필요가 있다.

둘째, 도입 후 응용방법과 집행체제의 명확화

BSC작성, 공표시기 등에 대해서 예산편성 작업이나 기존의 사업평가 시스템과의 연계도 고려하여 상정해갈 필요가 있다. 체제면에서는 평가주체나 평가결과의 권위, 공유화체제를 명확히 해야 할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체장과 직원의 이해

실제로 도입하기위해서는 그 유효성에 대해서 지방자치체 내의 폭넓은 이해와 지지를 받을 필요가 있다. 이점 해당 지방자치체 전조직 상의 시행을 통한 문제와 유효성의 검증이 필요하다.

2. 공공부문에서 BSC의 성공적 도입을 위한 정책적 함의

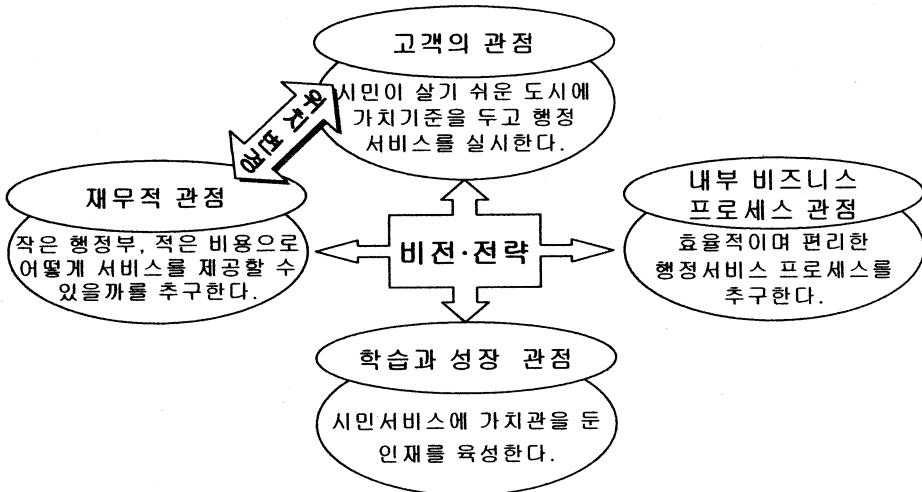
치바현이나 삿뽀로시와 같은 선구적인 지방자치체가 등장하는 한편 민간기업을 대상으로 작성된 BSC에는 공공부문에 적용하기 어려운 점도 있기 때문에 도입에 어려움을 겪는 기관이 있는 것도 사실이다. 공공부문에서도 유효성을 발휘시키기 위해서는 이하의 4가지로 대응하는 것이 중요하다.

1) 최종적인 목적의 명확화

주주중시 조류 속에서 기업의 BSC는 주주=재무의 관점을 최종목적으로 구축된다. 이에 대하여 공공부문의 경우 재무는 제약조건의 하나이며 서비스측면에서 고객만족도 또는 조직비전 중에서 어느 것인가를 최종 목표로 하여 구축할 필요가 있는 것이다.

일반적인 BSC의 설명은 지금까지 논의한 바와 같이 재무, 고객, 내부 비즈니스 프로세스, 학습과 성장이라는 4개의 관점을 전체적으로 관리해 나가자는 것이다. 지방자치체 등에서는 매출을 지향하기보다는 일정의 수입(세수, 채권, 국고보조금 등)을 근거로 하여 얼마나 효율적으로 유익한 행정서비스를 제공할 것인가라는 점이 미션이다. 따라서 통상의 BSC의 도표는 지방자치체 적용 시에 적절하게 수정하는 것이 좋다. 예를 들어 <그림 8>과 같이 고객관점이 상단에 오도록 변경되어야 한다고 생각한다. 고객은 주민(시민)이며 그곳에 살고 있는 사람들이 얼마나 행복하고 편리한 생활이 가능할 것인가라는 점이 행정서비스 평가의 주축이 될 것이다. 그리고 그것을 향한 시의 재정(재무적 관점), 행정서비스의 방법론(내부 비즈니스 프로세스 관점), 이것을 시행하는 지방자치단체 직원이나 주민을 포함한 인재육성 등이 지방자치체로서 목표로 해야 할 행정서비스라고 하겠다(이재실·김선엽, 2004: 52).

<그림 8> 지방자치체의 BSC



2) 기존 시스템과 연계

많은 공공 기관에서는 종합계획, 사무사업 평가시스템, 재정평가시스템, 기구조사 시스템 등 기존의 계획·평가시스템을 가지고 있는 경우가 많다. BSC도입에 있어서 이러한 기존시스템과의 관계를 충분히 정리하여 그 효과를 향상시키는 정보공유의 단총화로서 자리매김을 명확하게 해야만 한다. 즉 기존시스템의 발전형으로서 BSC를 구축하는 것이 중요하다. 삽뽀로시의 경우에 신행정개혁대장과 요코스카시의 행정평가제도 등이 좋은 예라 할 수 있다.

3) 중요한 IT솔루션

자치체등 공공기관의 업무로서 사무사업은 매년 수천 건에 이른다. 또 관련조직수도 아주 많다. 이러한 사무사업, 조직에 관한 기초 데이터를 활용하기 위해서는 데이터의 종합화나 문제점의 검색을 가능하게 하는 DB로서 BSC를 구축할 필요가 있다. 그리고 정보공유의 단총구조로서 기능시키기 위하여 인트라넷과 연결시킨 시스템을 갖추는 것이 중요하다.

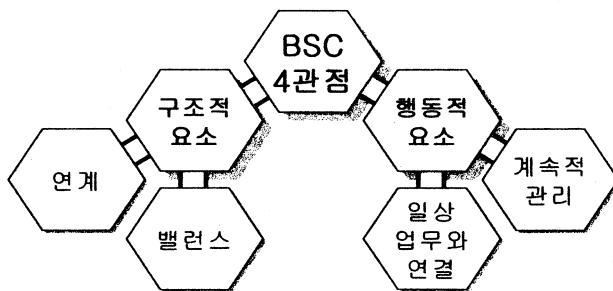
4) 계속적인 관리

BSC 4관점에 전략적 목표치를 결정한 후 전략실시를 공정하게 평가하기 위해 그 달성 수준도 사전에 결정해 놓는다. 따라서 BSC는 전략과 일상 업무를 연결하여 성과평가(과거의 결과)가 아닌 전략추진 평가(미래를 향한 평가)를 행하는 점이 큰 특징이다.

그러므로 초기 시점의 구체적인 목표와 그 달성을 수준을 결정해 놓는 것이 중요하

다. 특히 경영자가 관리하고자 하는 중요한 일이 망라되어져있는 구조적 요소로서 4 관점의 연계와 밸런스의 유지관리가 필수적이며, 전략을 일상 업무에 연결하여 항상 그것을 추적하는 계속적인 활동을 추구해 나가는 행동적 요소가 BSC의 필수사항이라고 할 수 있다(그림 9 참조).

<그림 9> BSC의 성공적 관리를 위한 기본요소



VII. 결 론

최근 민간기업 BSC는 원래의 사업평가뿐만 아니라 종합적인 전략형성구조, 방법으로서 활용되기 시작했다. 즉 BSC구성 하에서 지표와 함께 목표달성을 방법을 정리한 예가 나타나기 시작했다. 이러한 정리를 회사·개별부문 등 조직의 각 레벨에서 실시함에 의해서 BSC의 구조에 조직의 경영 전략을 구축하는 것이 가능하게 되었다. 당연히 공공기관에 대해서도 이러한 BSC의 구조를 이용해서 조직전체의 관리운용지침으로 채택되어질 것으로 생각된다.

이상과 같이 일본의 지방자치체의 시험적·부문적 적용의 시사점과 행정기관이 BSC를 적용할 경우 일반적인 BSC 적용 개념을 모색하였다. 또한 성과평가시스템이라는 개념이 장착되지 않은 일본의 지방자치체의 경우 전면적으로 BSC를 채택하는 것 보다는 시험적·부문적으로 수용하고 있다는 점은 우리나라 지방자치체에 있어서 수용하기 쉬운 프로세스라고 사려된다.

이러한 사례 등에서 BSC가 사용됨에 의해서 지방자치체의 정책(전략)을 명확하게 측정가능한 척도로 바꿀 수 있다. 더욱이 조직체의 미션을 명확하게 하는 일이나 성과평가척도가 적어도 객관적으로 측정할 수 있다는 것도 많은 지방자치체 직원이 동의를 할 수 있었던 이유가 된다. 결국 효율화를 목적으로 한 행정개혁에는 BSC에 의한 측정을 통한 업무활동의 가시화(행정의 투명성 향상)의 필요성이 많은 직원에 의해서 수용되었다는 것이다.

BSC에는 세 가지 장점이 있다. 첫째, 전략을 책정하여 실행하기 위한 전략적 관리

시스템이다. 둘째, 보수(報酬)와 연동시킨 성과평가이다. 셋째, 경영품질 향상의 도구라는 것이다. BSC를 적극적으로 도입한 것은 전략과 연계하여 역동적인 목표를 설정하고 혁신적인 사고가 가능했기 때문이다. BSC가 도입되기 전(1996년) 시의회는 업무의 30%, 예산의 20%나 시간을 소비했지만 전략에는 50%의 시간만 소비하였다. 이것이 2000년이 되어 업무가 10%, 예산이 15%로 줄면서 전략은 75%나 소비하게 되었다는 것이다(櫻井通晴, 2002).

기존의 행정평가제도의 반성점으로 전략적인 시점이 부족한 것, 평가 타당성의 문제가 발생한 것, 높은 성과를 올렸어도 현장에서는 직원을 격려하는 제도가 없다는 것 등을 들 수 있다. BSC를 이용하면 전략적인 해석이 가능해지고 평가의 객관성을 모색할 수 있다. 또한 의회의 승인을 얻어서 일정의 포상을 하면 행정평가를 더욱 향상시킬 수 있다. 또한 행정평가를 실시하는 전술한 지방자치체의 평가에서 유효성과 문제점을 검토한 결과, BSC를 활용하면 행정평가의 질이 향상되어짐을 알 수 있었다. 시민만족도 향상, 목적지향, 성과중시, 관리프로세스, 책임확보의 행정운영이 기본적으로 향상되었다는 것이다.

기존의 성과평가 시스템 등 유사한 평가 제도를 도입하고 있음에도 불구하고 왜 지방자치단체 등에서도 BSC를 주목하고 있는가? 그것은 다음과 같은 세 개의 이유로 유추할 수 있다. 첫 번째는 상당히 광범위한 지방자치체 업무평가지표를 4개의 단순한 관점에서 구조적으로 정리할 수 있고 주민에 대한 설명도, 업무에 관한 관리도 설명하기 쉽다는 것이다. 많은 지방자치단체는 총무과나 도시계획과, 세무과 등 다양한 부서의 연계가 잘 되지 않아 만족스럽지 못한 행정서비스가 되기 쉽다. 이에 지방자치단체내의 공통 언어로써 사용할 수 있다는 점이 두 번째의 이유라고 할 수 있다. 세 번째로 입안·계획한 PDCA사이클을 적용하여 실제로 이행해야만 하는 것을 실행 가능하게 할 수 있다는 점을 들 수 있다. 그리고 그 평가를 '고객=시민, 도민, 주민'의 시점으로부터 이행할 수 있다는 점이다(이재실·김선엽, 2004: 51-52).

지금까지 BSC기법을 적용하였던 전술한 사례를 통해 우리나라에서도 BSC를 지방자치단체가 전면적으로 적용하기는 곤란해도 행정 및 업무평가 등을 위한 유용한 기법 및 도구로서, 부분적·시험적 적용으로 점진적으로 실행해 나간다면 성공 가능성은 매우 높을 것이다.

참 고 문 헌

이재실·김선엽. (2004). Charlotte시의 BSC적용 사례 분석. 「한국비교정부학보」, 제8권 제1호: 35-54.

- 신홍철·김육덕. (2003). BSC의 핵심도구인 전략지도의 이해와 활용. 「회계저널」, 제12권 제2호: 1-34.
- 최은석·안희정. (2002). 지방정부의 전략적 성과관리체제 구축 사례연구. 「한국지방자치학회보」, 제14권 제2호.
- Kaplan, Robert S. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S. (1999). City of Charlotte(A). *Harvard Business School Cases*, 9-199-036, February 5.
- Kaplan, Robert S. (1999). City of Charlotte(B). *Harvard Business School Cases*, 9-199-043, March 29.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1992). The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance. *Harvard Business School Review*. January-February: 71-79.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2001). *The Strategy-Focused Organization -How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Harvard Business School Press.
- Mercer William M. (1999). *Rewarding Employees: Balanced Scorecard Fax-Back Survey Result*. Harvard Business School Press.
- Paul R. Niven. (2002). *Balanced Scorecard Step by Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*. New York: John Wiley & Sons, Inc..
- Stern Stewart & Co. (1999). *Japanese Association of Management Accounting: EVA Presentation*. Tokyo: Stern Stewart & Co.
- Stern Stewart Europe Limited. (1999). ABC, The Balanced Scorecard and EVA. *Evaluation*, Vol. 1(2).
- 経済企画廳. (2000). 「平成12年版 経済白書」. 東京: 経済企画廳.
- 櫻井通晴. (1999). 情報技術を通じた政府関係機関の効率化: アメリカ政府にみるABCによる財政危機回避の努力. 「行政&ADP」, Vol. 35: 2-10.
- 櫻井通晴. (2002). 行政評価へのバランスト・スコアカードの適用. 「企業会計」, Vol. 54 (5): 4-11.
- 札幌市. (1995). 「新行政改革大綱」. 札幌市.
- 札幌市總務局改革推進室. (2004). 「市民のために挑戦する市役所: 札幌市市役所改革プラン」. 札幌市.
- 柴山慎一, 正岡幸伸, 森澤徹, 藤中英雄. (2001). 「実践 バランスト・スコアカード」. 東京: 日本経済新聞社.
- 武脇誠. (2001). これからの中業績給を考える. 「企業診断」, Vol. 11: 51-57.
- 松山眞之助. (2004). 「バランススコアカードの使い方がよくわかる本」. 東京: 中経出版.
- 李在實. (2000). 韓國の企業におけるEVAの必要性に関する一考察. 「商學研究」, 第11

- 号(東京國際大學): 139-149.
- 李在實他. (2002). 「東アジアの國際協力」. 日本大學 國際關係學部 國際關係研究所.
http://www.hbsp.harvard.edu/b02/en/hbr/hbr_home.jhtml;jsessionid=0QWLDKETGMVFYCTEQENB5VQKMSARWIPS(2004. 6. 8일)
- <http://www.pref.chiba.jp/amusement/newyear2000/00message-j.html>(2004. 5. 26)
- http://www.pref.chiba.jp/syozoku/a_bunsyo/pp/koukai/mokuroku/2001/02170/07-008-002.html(2004. 8. 14)
- <http://www.city.sapporo.jp/somu/forum/>(2004. 6. 6)
- <http://www.city.sapporo.jp/somu/gyokaku/suishinshosai%20.htm>(2004. 8. 27)
- <http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/koukai/ichiran/02kikaku.html>(2004. 4. 8)
- <http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/upi/joreiseminar/hokoku.html>(2004. 7. 3)