

공공기관의 성과측정모형: 개념적 틀

A Performance Measurement Model for Nonprofit Organizations: Conceptual Framework

민재형 · 이정섭
서강대학교 경영학과

jaemin@sogang.ac.kr, mistral@sogang.ac.kr

초록

최근 신공공관리론(New Public Management)의 대두로 인해 여러 공공기관에서 새로운 성과측정시스템을 도입하고 있는 것이 세계적인 추세이다. 본 연구에서는 세계적으로 공공기관의 성과측정에 가장 활발히 적용되어온 BSC(Balanced Scorecard)와 EFQM의 Business Excellence Model의 특징을 비교하고, 이 두 모형을 결합한 성과측정모형의 개념적 틀을 제안하고자 한다.

1. 서론

1950년대 이후부터 적용되어온 관리회계에 의한 전통적 기업경영방식은 “적합성 상실의 시대”를 초래하였다[10]. 대부분의 기업들이 거대화 및 복잡화 되어가고, 고도의 기술과 생산 프로세스는 기업의 경영관리 시스템에도 새로운 변화를 요구하였지만, 기업의 경영자는 현실을 제대로 반영하지 못하는 과거 지향적인 재무 및 회계 지표에만 의존하였기 때문이다[7]. 그러나 1980년대 말 이후부터 이러한 재무성과 지표의 한계를 극복하기 위하여 많은 노력들이 진행되어 왔으며, 그 결과, 재무성과이외에도 다양한 측면을 고려할 수 있는 다양하고도 섬세한 성과지표들이 고안되었고, 많은 기업에 적용되고 있다.

오늘날 이러한 현상은 비단 영리기업에서만 나타나는 것이 아니라 공공부문이나 비영리단체에도 이어지는 추세인데, 공공부문에서는 세계적으로 전파되고 있는 성과중심주의의 영향에 의해, 그리고 비영리단체에서는 다양한 이해관계자(stakeholders)와 기부자(donors)의 요구를 만족시키기 위해 새로운 성과측정시스템이 도입되고 있는 추세이다[19].

본 연구에서는 기존 성과측정시스템의 특징을 기술하고, 이를 공공기관의 성과측정에 적용할 수 있는 가능성을 분석한 후, 오늘날 기업에 가장 활발히 적용되고 있는 성과측정모형인 BSC와 EFQM BEM을 결합하여 공공기관의 성과측정을 위한 새로운 모형의 개념적 틀을 제안한다.

2. 이론적 배경

2.1 전통적 성과측정시스템의 한계

기업의 성과측정을 위해 1880년대 말부터 1980년대

까지 거의 한 세기동안 재무지표 중심의 전통적인 성과측정방법이 많이 활용되었다. 특히, 2차 세계대전 이후 소비가 생산을 초과하는 상황에서 기업의 관심이 매출과 효율적 생산에 집중되면서 이러한 성과측정은 더욱 강조되었다. 더욱이 전통적 성과측정시스템은 관리회계시스템을 기반으로 하기 때문에 대부분의 성과지표들이 재무적 데이터에 초점을 맞추어 고안되었으며, 이에 따라 성과측정을 위해 강조되는 지표들이 대부분 재무지표에 국한되었다.

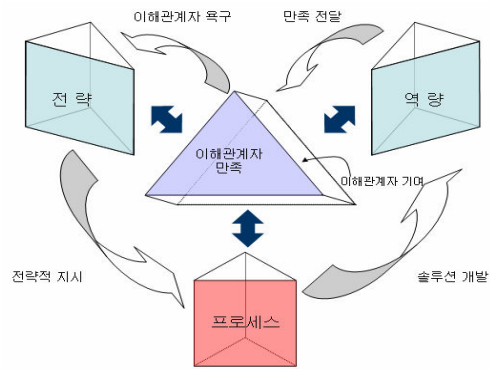
그러나 재무지표 중심의 성과측정 및 관리는 1980년대 말 이후 시장 환경의 변화와 함께 다음과 같은 한계점들을 보였다[3]. 첫째, 전통적 성과측정시스템은 다양한 성과영역에 대한 정보를 제공하지 못하고 있다. 둘째, 재무지표는 결과지표(lags)라는 한계를 가지고 있다. 셋째, 재무지표는 외부적 시각보다 내부적 시각을 강조하는 경향이 있다. 넷째, 재무지표를 통한 관리는 단기적 사고를 야기한다. 다섯째, 재무지표 중심의 성과측정시스템에서는 성과지표들이 목표를 향해 인과관계로 연계되지 못하는 한계점이 있다. 여섯째, 기존 성과측정시스템의 경우 진부하고 필요 없는 성과지표들이 너무나 많이 남아있다.

이처럼 재무지표에 초점을 맞춘 성과측정방법은 여러 가지 한계점을 갖고 있는데, 재무지표는 여러 가지 동인지표, 예를 들어, 고객만족, 품질향상, 혁신 등의 결과지표로서의 역할을 함과 동시에 주주를 포함한 여러 이해관계자의 가치를 창출할 수 있는 도구로서의 역할도 담당할 수 있어야 한다[11].

2.2 새로운 성과측정시스템의 출현

1980년대 말 이후 전통적 성과측정시스템의 한계를 극복하기 위해 다양한 방면에서 새로운 성과측정시스템들이 논의되기 시작하였다. 예를 들어, Holistic Measurement, Service Profit Chain, Performance Pyramid Model, Result & Determinant Framework, Performance Prism, Effective Progress and Performance Measurement (EP²M), Balanced Scorecard (BSC), Malcolm Baldrige National Quality Award (MCBQA), European Foundation for Quality Management (EFQM)의 Business Excellence Model (BEM)과 같은 성과측정시스템은 기본적으로 비재무적 성과를 중시하는데, 이는 앞서 지적한 전통적 재무지표의 한계를 극복하기 위해 이의 동인이 되는 다양한 비재무적 지표들을 균형 있게 고려한 점이

그 첫 번째 특징이다. 이러한 성과측정시스템의 두 번째 특징은 기업 전략에 중점을 둔다는 것으로, 기업의 전략을 측정 가능한 일련의 연계된 성과지표들로 전환하여 전략을 행동으로 구체화하고 행동의 결과를 관리 하는 역할을 한다. 이러한 측면에서 새로이 대두된 성과측정시스템은 자가진단 (self-assessment)을 강조하는 것과 비즈니스 프로세스의 개선과 조직의 전략적 정렬(strategic alignment)을 강조하는 것으로 크게 나눌 수 있는데, 전자에는 Deming Prize, MCBQA, EFQM의 BEM 등이 해당되며 후자에는 Performance Pyramid(McNair et al., 1990), EP²M(Adams and Roberts, 1993), Balanced Scorecard(Kaplan and Norton, 1992) 등이 포함된다[22]. 몇 가지 성과측정시스템들의 특징을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

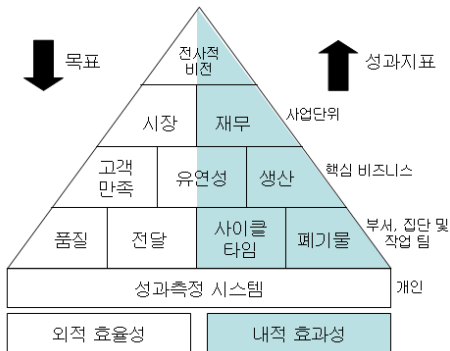


[그림2] 성과프리즘 모형

(1) 성과 피라미드(Performance Pyramid)

McNair 등(1990)에 의해 개발된 성과 피라미드 모델은 TQM, 산업공학, ABC의 개념에 기초하고 있으며 다음과 같은 특징이 있다.

- 첫째, 조직의 계층 수준에 따라 상위 수준에서 하위 수준으로 전략을 활동으로 전환하는 틀을 제공한다.
- 둘째, 조직을 계층적 측면에서 검토할 수 있으며, 동시에 기업의 주요 이해관계자들에 대한 유용한 정보를 제공할 수 있다.
- 셋째, 기업의 계층에 따라 차별적 형태의 정보를 제공한다. 즉, 상위수준에는 재무 정보를, 하위수준에는 비재무적 정보를 제공한다.
- 넷째, 외부적 관심과 내부적 관심의 대상이 되는 성과지표들을 명확히 제시한다.



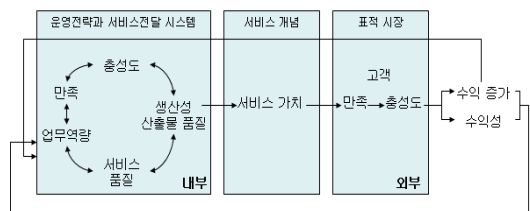
[그림 1] 성과 피라미드 모델

(2) 성과 프리즘(Performance Prism)

성과 프리즘 모델은 Neely & Adams(2001)에 의해 제안된 성과측정 틀로 포괄적인 이해관계자 지향 모델이다. 따라서 이 모델은 경영진으로 하여금 조직의 주요 이해관계자들이 갖고 있는 욕구에 관심을 갖도록 유도하고 있다. 여기에서 이해관계자란 기업에 지분을 갖고 있거나 혹은 기업의 성과에 영향을 미칠 수 있는 기업 내부 및 외부에 존재하는 개인 혹은 집단을 의미한다.

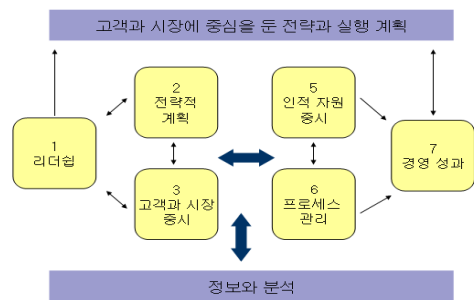
(3) 서비스 이익 사슬(Service Profit Chain)

Heskett 등(1997)이 제시한 서비스 이익 사슬은 소비자를 가치지향적인 존재로 보는 관점에서 출발한다. 또한 종업원의 만족도, 충성도, 생산성, 업무역량 등이 서비스 가치를 창출하는 동인이며, 서비스 가치는 고객만족을 창출하고, 고객만족은 고객충성도를 이끌어내며, 최종적으로 고객충성도가 기업의 수익에 중요한 영향을 미친다는 가정을 토대로 고안된 모델이다.



[그림3] 서비스 이익 사슬

(4) Malcolm Baldrige National Quality Award

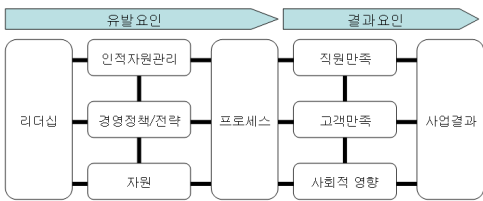


[그림4] MCBQA의 평가 요소와 개념적 틀

1988년 TQM을 촉진시킬 목적으로 Malcolm Baldrige National Quality Award(MCBQA)가 제정되었다. 그러나 MCBQA는 단순히 제품과 제조공정의 품질개선에 초점을 맞춘 것이 아니라 전략에서부터 실천에 이르는 기업경영 전체를 포괄하는 시스템의 품질개선에 주 목적을 두고 있다. 평가는 1000점을 만점으로 7개 범주의 27개 세부영역을 대상으로 한다.

(5) EFQM Business Excellence Model (BEM)

EFQM의 BEM은 조직이 지속적인 개선과 프로세스 발전을 통해 경영 탁월성을 추구하도록 지원하는 모형이다. 9개 영역의 32가지 세부지표를 측정하여 자신의 과거 성과 또는 다른 조직의 현재 성과와의 비교를 통해 각 영역의 성과를 관리하는 방식이다. 구체적인 측정절차는 언어적 묘사에서 출발하여, 숫자적 등급이 매겨지며, 그 후 가중 평균값으로 조합되어진다. 이때 측정지표들은 주로 자가진단 (self-assessment)을 위해 이용된다. 이 모델은 전 유럽에 걸친 광범위한 협의를 거쳐 수립되었으며, 해마다 상황 변화에 따라 수정되고 최신화된다.



[그림 5] EFQM BEM의 틀

<표1> EFQM BEM의 세부 평가 영역

과 정 (Enabler)

리더십 100점

- 1a. 리더는 미션, 비전, 가치를 개발하고, 우수한 조직문화모델 역할을 하는가? 25% 25점
- 1b. 리더는 조직의 관리시스템 개발, 전개, 끊임없는 개선에 참여하는가? 25% 25점
- 1c. 리더는 고객, 파트너, 사회 공헌에 참여하는가? 25% 25점
- 1d. 리더는 종업원에 대한 동기부여, 지원을, 이해하고 있는가? 25% 25점

정책과 전략 80점

- 2a. 정책과 전략은 현재, 미래의 니즈와 이해 당사자의 기대를 토대로 하고 있는가? 20% 16점
- 2b. 정책과 전략은 성과측정, 조사, 학습을 통한 정보와 업무 활동에 연계된 창조성에 토대를 두고 있는가? 20% 16점
- 2c. 정책과 전략은 발전, 재고찰, 새롭게 개선되고 있는가? 20% 16점
- 2d. 정책과 전략은 주요 프로세스의 틀을 통해서 전개되는가? 20% 16점
- 2e. 정책과 전략은 제대로 전달되고 실행되는가? 20% 16점

인적자원 관리 90점

- 3a. 인적자원이 계획되고, 관리되고, 개선되고 있는가? 20% 18점
- 3b. 개인의 지식과 능력이 확인되고, 개발되고, 유지되고 있는가? 20% 18점
- 3c. 권한위임과 관계는 어느 정도인가? 20% 18점
- 3d. 조직에서 토론은 자주 하고 있는가? 20% 18점
- 3e. 표창, 보상, 배려는 하고 있는가? 20% 18점

자원 및 파트너십 90점

- 4a. 외부 파트너십이 관리되고 있는가? 20% 18점
- 4b. 재무적으로 관리되고 있는가? 20% 18점
- 4c. 건물, 설비, 자원이 관리되고 있는가? 20% 18점
- 4d. 기술이 관리되고 있는가? 20% 18점
- 4e. 정보와 지식이 관리되고 있는가? 20% 18점

프로세스 140점

- 5a. 프로세스는 시스템적으로 디자인되고 또한 관리되고 있는가? 20% 28점
- 5b. 프로세스는 고객과 이해관계자의 만족을 위해 혁신을 하며, 개선되고 있으며, 가치를 창출하고 있는가? 20% 28점
- 5c. 제품과 서비스는 소비자 니즈와 기대를 토대로 디자인되고 개발되고 있는가? 20% 28점
- 5d. 제품과 서비스는 정확히 배달되고, 서비스가 시행되고 있는가? 20% 28점
- 5e. 고객관계는 관리되고 있으며 또한 발전되고 있는가? 20% 28점

결과 (Result)

고객만족 200점

- 6a. 측정이해 75% 150점
- 6b. 성과지표 25% 50점

직원만족 90점

- 7a. 측정이해 75% 67.5점
- 7b. 성과지표 25% 22.5점

사회적 영향 60점

- 8a. 측정이해 25% 15점
- 8b. 성과지표 75% 45점

사업결과 140점

- 9a. 주요 성과결과 50% 75점
- 9b. 주요 성과지표 50% 75점

(6) 균형성과표(Balanced Scorecard)

Kaplan과 Norton(1992)에 의해 고안된 BSC는 변화하는 경영환경에서 재무지표를 보완하려는 의도에서 출발하였지만, 오늘날의 기업들은 전략관리시스템, 의사소통의 수단 등 다양한 목적으로 BSC를 도입하고 있다. BSC는 기본적으로 재무, 고객, 내부프로세스, 학습 및 성장 등 4가지 관점을 고려하고 있다. 성과측정은 4가지 관점에서 전략과 연계된 KPI를 설정하고 각 KPI를 관리하는 것으로 이루어진다. BSC의 장점 중 하나는 유연성으로, 조직의 존재 이유나 그 구조에 따라 기존의 4가지 성과영역은 바뀔 수 있으며, 조직의 특성과 전략에 일치하는 지표를 인과관계로 연계하고(전략지도의 구성), 이를 단계화하여 구성원들에게 전파함으로써(cascading) 전략을 구체적인 행동으로 전환하게 하는 장점이 있다.

<표2> 성과측정시스템의 특징 비교

전통적 성과측정시스템	새로운 성과측정시스템
과거의 관리회계시스템에 근거함	기업의 전략에 근거함
주로 재무 지표	주로 비재무적 지표
중간관리층 이상을 위한 정보	모든 종업원을 위한 정보
후행지표(주, 달)	on-time 지표(시간, 일)
어렵고, 혼란스러우며, 이해하기 어려움	단순하고, 정확하며, 사용하기 쉬움
종업원의 의욕저하를 야기	종업원의 만족 추구
공장노동자는 사용하지 않음	공장 노동자도 사용
정형적인 형식	비정형적인 형식
시간이 지나도 바뀌지 않음	시간이 지나면 바뀜
성과를 모니터링 하는데 사용	성과 개선을 위해 사용
JIT, TQM, CIM, FMS, RPR, OPT 등에 적용 불가	적용 가능
지속적인 개선을 방해	지속적인 개선에 도움

지금까지 살펴본 성과측정시스템들은 전통적 성과측정시스템의 한계를 극복하기 위해 고안되었으며, 현재도 새로운 시스템들이 계속 연구되고 있다. <표 2>는 전통적 성과측정시스템과 새로운 성과측정시스템의 특징을 비교한 것으로 어떠한 성과측정시스템을 특정 조직에 도입하기 위해서는 조직의 특성, 성과측정의 목적, 성과측정의 범위 등을 고려해야 할 것이다.

2.3 공공/비영리 부문의 성과평가

일반적으로 대부분의 성과측정시스템들은 영리기업을 중심으로 고안되었다. 따라서 공공부문이나 비영리부문에 이와 같은 시스템을 그대로 적용시키기에 는 구조상의 문제가 있는데, 그 주된 이유는 공공부 문이나 비영리부문의 경우, 재무적인 성과가 해당 조직의 궁극적이 목적이 아니기 때문이다. 또한 그 들은 사회를 보다 나은 방향으로 발전시키기 위한 자신만의 독특한 미션을 갖고 있으며, 따라서 고객 을 포함한 다양한 이해관계자들과의 관계를 중요시 한다. 이런 이유로 기존의 성과측정시스템을 공공부 문이나 비영리부문에 성공적으로 적용하기 위해서는 이러한 특성을 잘 반영할 수 있어야 한다.

RRV(스웨덴 국립회계감사원, 1996), Kaplan과 Norton(2003), Olve 등(1997)은 BSC를 공공부문에 도입하기 위한 틀을 제시한 바 있다. 예를 들어, RRV는 외적, 내적, 전방, 후방의 개념을 이용하여 BSC를 재구성하였고[19], Kaplan과 Norton은 미션 과 고객을 중심으로[11], Olve 등은 과거, 현재, 미래 의 관점을 이용하여 BSC를 변형시켰다[19]. 마찬가지로 EFQM의 BEM을 공공부문과 비영리부문에 적 용하는데 있어 성과영역별 가중치는 일반 영리기업 의 그것과는 차별화해야 한다는 연구가 있다. 즉, 공 공/비영리부문에서는 인적자원과 직원만족, 파트너 십과 자원 등의 영역을 강조하는 반면 영리부문에서 는 정책과 전략, 리더십 부분에 더 높은 가중치를 둔다는 것이다[7]. 그 밖에 Service Profit Chain도 공공부문에 적용될 때는 Service Value Chain으로 변형되어 적용될 수 있다[13].

3. BSC와 EFQM BEM의 결합

BSC와 EFQM BEM은 세계적으로 가장 활발하게 적용되고 있는 성과측정모델로, 특히 미국과 유럽에 서 많은 기업들이 BSC와 EFQM BEM을 도입하고 있다. BSC와 EFQM BEM은 개발된 배경이 각각 다르며 적용 방법과 운영에 있어서도 많은 차이점이 있지만, 오늘날에는 거의 동일한 기능을 수행하는 경쟁적이면서도 상호보완적으로 활용될 수 있는 성 과측정모델로 인식되고 있다. 공공부문 및 비영리부 문에 적용할 통합 모델의 고안을 위해 두 모델의 특 성과 차이를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

3.1 BSC와 EFQM의 비교

Wongrassamee 등(2003)은 Otley(1999)가 제시한 다 섯 가지 성과측정 프레임웍의 분석 기준에 따라 BSC와 EFQM BEM의 특징을 <표 3>과 같이 비교 하였다.

<표 3> BSC와 EFQM BEM의 비교

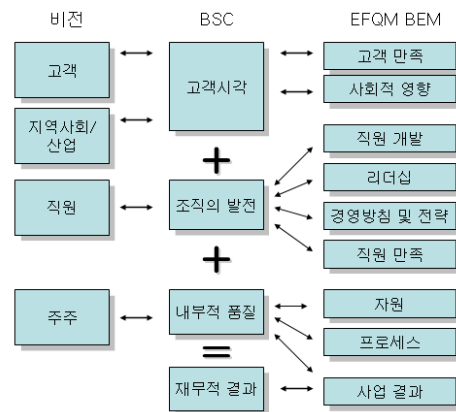
	EFQM BEM	BSC
대상	TQM에 근거한 9가지 요인	전략에 중점을 둔 4가지 관점
전략과 계획	구체적으로 명시되지는 않았지만 평가요인들을	전략을 지표로 구체화하고 전략지도들 통해 지표들

	바탕으로 전략수립 가능	간의 인과관계 설정
목표	특별히 정하지는 않으나 기대 성과수준을 설정할 수 있음	설정된 목표가 없으므로 관리자가 목표 성과수준을 설정해야 함
보상	적절한 성과 보상 시스템이 필요함	전략 지표와 연계된 개인 적인 보상 시스템
피드백	모델 자체에서 피드백 정보를 제공	이중고리 학습구조를 통한 피드백

한편, Andersen(2000) 등 은 EFQM BEM과 BSC는 그 발생 배경과 적용에 있어서 많은 차이가 있다고 하면서 BEM은 자가진단(self-assessment)과 다른 BEM 결과와의 비교를 통한 벤치마킹이 장점인데, 이것은 BEM이 표준화된 성과영역들을 가지고 있으며, 동일한 프레임웍을 사용하기 때문이라고 하였다. 반면, BSC는 전략의 관리와 구성원들의 의사소통에 중점을 두고 있는데, 이것은 BSC의 전략지도, 전략 회의, Cascading의 수단을 통해 가능해진다고 하였다 [6].

3.2 BSC와 EFQM BEM의 결합

BSC와 EFQM BEM을 결합하려는 시도는 기존의 연구에서도 찾아 볼 수 있는데, 특히 독일과 프랑스 등 서유럽 국가에서 두 모델의 통합에 대한 논의가 활발하게 진행 중에 있다.

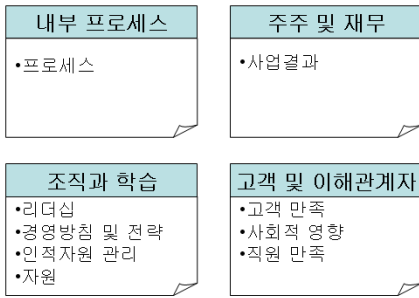


[그림6] NWL의 비전, BSC, EFQM BEM

대표적인 예(Olve et al., 1999)로 NWL(National Westminster Life Assurance)는 1992년부터 BSC와 함께 EFQM BEM을 함께 사용하였다. NWL이 통합 적으로 성과측정시스템을 운영함으로써 얻은 교훈은 두 모델 각각이 비전 및 기본 지침과 대비되어 검토 될 뿐 아니라, BSC와 EFQM BEM도 서로 대비하 여 검토함으로써 완전성을 갖는다고 하였다. 또한 NWL은 목적에 따라 다른 모델을 사용하고 있는데, 예를 들어, BSC는 보상체계를 묘사하고, 의사소통의 수단으로 활용되는 반면 EFQM BEM은 경영진들의 실제 행동계획의 수립에 사용된다.

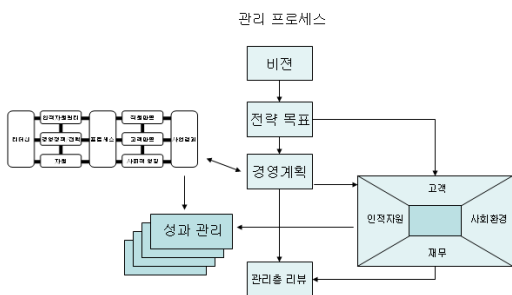
또 다른 사례로 BT(British Telecom)도 BSC와 EFQM BEM을 함께 도입하여 사용하였는데, 처음 도입 당시 BSC와 BEM은 서로 중복되는 것처럼 인식되어, 왜 이 두 가지 접근법이 모두 필요한가라는

의문이 제기되기도 하였다. 그러나 시간이 경과함에 따라 두 가지 모델을 함께 사용함으로써 두 모델은 시너지 효과를 창출함을 알았다. BT는 EFQM BEM을 통해 전체 사업을 검토할 수 있었는데, EFQM에서 요구하는 엄격성은 성과측정 프로세스에서 타깃을 설정할 때 기본 데이터로 사용되는 핵심 성과지표들의 평가데이터 및 그 추세 등을 확실하게 파악할 수 있게 해준다. 반면, BSC는 미래를 위해 현재 해야 할 일을 예견하는 기능을 하는데, 이는 기업이 앞으로 성공적이려면 정확히 무엇을 성취해야 하는가를 보여줌을 의미한다.



[그림7] BT의 BSC와 BEM의 연계

한편, Andersen 등(2000)은 다른 관점에서 UK Energy Utility에서 사용하는 BSC & EFQM BEM 모델을 소개하였다.



[그림8] UK Energy Utility의 BSC와 BEM

이 모델에서는 BSC가 전략 적용의 수단으로 활용되며, EFQM BEM은 조직이 BSC를 잘 관리하고 있는가를 평가하는 역할을 한다고 한다. 즉, BSC는 의사소통, 전략적 정렬, 학습 등을 통해 옳은 것을 하게 하는 (do the right things) 역할을 하며, EFQM의 BEM은 진단과 벤치마킹, 그리고 개선을 통해 일을 올바르게 하게 하는 (do things right) 역할을 한다.

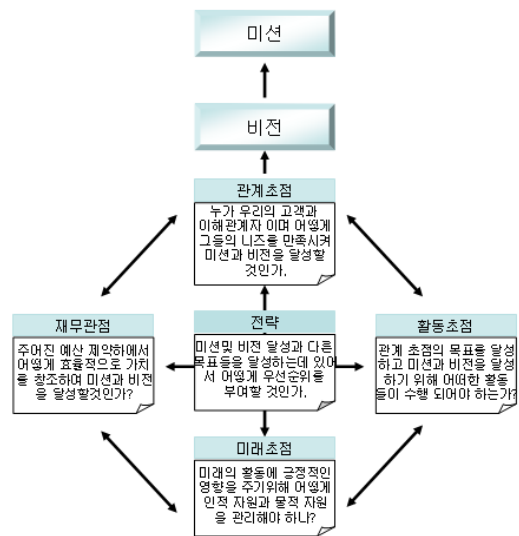
3.3 공공/비영리 부문의 성과측정모델

본 연구에서 제시하는 공공/비영리 부문에 적합한 성과측정모델의 개념적 틀은 Niven(2003)이 제시한 BSC의 틀에서 출발하는데, Niven이 제시한 공공/비영리 부문 BSC의 특징은 다음과 같다.

첫째, 미션을 BSC의 최상위 단계에 설정한다.

둘째, 전략은 BSC의 중심부에 위치한다.
셋째, 고객 관점이 보다 중요해 진다
넷째, 재무 관점도 배제할 수는 없다.
다섯째, 고객가치창출을 위한 내부 프로세스 관점과 인적자원의 학습 및 성장 관점은 BSC의 근간을 형성한다.

본 연구에서 제시하고자 하는 모형은 이러한 특징을 유지하면서 보다 유연하게 공공/비영리 부문의 성과측정에 적용될 수 있도록 Olve 등(1999)이 정의한 개념과 EFQM의 9가지 관점을 함께 도입하여 [그림 9]와 같이 개념적 틀을 수정·보완하였다.



[그림 9] 공공비영리 부문의 성과측정모형의 틀

① 미션
공공 및 비영리 부문의 BSC에서는 조직의 미션을 최상위 단계에 설정한다. 공공기관이나 비영리기관에서는 공공의 이익을 위해 조직이 추구하는 가치가 최우선시 되어야 하기 때문이다. 물론 그것이 단기간의 노력으로 달성되는 것이 아니며, 쉽게 측정될 수 있는 성질의 것도 아니지만, 하부 관점에서 제공되는 중·단기 지표들을 이용하여 조직의 행동 결과가 미션에 얼마나 접근하고 있는지를 알 수 있다.

② 비전
비전은 중·장기적(5년-15년)인 미래에 조직이 되자 하는 모습이다. 비전은 환경의 변화와 이해관계자의 욕구 파악을 통해 설정하는 미래의 청사진으로 조직의 전략과 실행 목표를 이끌어내는 역할을 한다.

③ 전략
전략은 비전 달성의 로드맵을 말하는 것으로 성과측정모델의 중심에 존재한다. 전략은 비전의 달성을 위한 여러 가지 활동계획들 사이의 우선순위를 결정하는 역할을 한다.

④ 관계초점(고객관점)
공공/비영리 부문에서의 BSC는 최상위 계층의 미션으로부터 고객의 관점을 도출한다. 즉, 고객의 가치

에 초점을 두고 그들의 요구에 맞게 봉사함으로써 비전과 미션이 달성되도록 하는 것이다. 여기서 고객관점을 관계초점으로 확장시킨 이유는 서비스를 공급받는 협의적 개념의 고객과 함께 조직의 다른 외부 이해관계자(공급자, 관련기관 등)도 포함시키기 위함이다. 이것은 EFQM BEM 모델에서 고객만족과 사회적 영향에 해당하는 부분이라고 할 수 있다.

⑤ 재무관점

공공/비영리 부문에서 재무관점은 보통 예산제약의 형태로 표현되어 영리기관의 경우처럼 추구해야 할 결과 관점의 역할을 하지는 않지만 재무적 자원 없이 운영되는 조직은 없는 만큼 중요하게 고려되어야 할 관점이다. 재무관점은 조직 운영의 효율성 제고를 위한 도구로 이용될 수 있다.

⑥ 활동초점(내부 프로세스 관점)

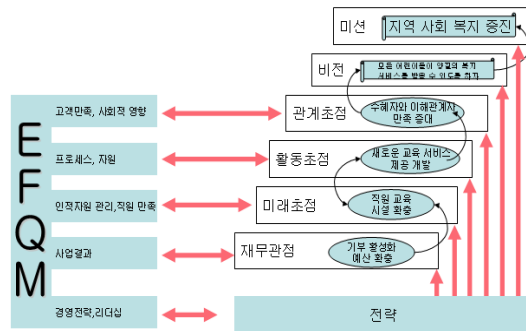
공공/비영리 부문의 내부 프로세스 지표는 고객 관점, 즉, 관계초점에서 도출되어야 한다. 과거의 공공/비영리 부문의 내부 프로세스는 고객 및 이해관계자의 가치 창출보다는 내부 활동의 효율성 제고를 강조하였다. 그러나 성과측정모델이 성공적으로 적용되기 위해서는 내부 프로세스 자체의 효율성 보다는 이러한 효율성 제고가 고객과 이해관계자의 욕구를 만족시키고, 이를 통해 비전과 미션을 달성할 수 있도록 내부 프로세스 관점의 지표가 선택되고 측정되어야 한다. 또한 공공/비영리 부문의 다양한 활동과 공공성 때문에 일반 기업의 내부 프로세스와는 구별되어야 한다는 점에서 내부 프로세스라는 용어 보다는 활동초점(activity focus)이라는 용어가 더 적절할 수 있다(Olve et al., 1999).

⑦ 미래초점(학습 및 성장 관점)

많은 공공/비영리 부문에서 구성원의 학습과 성장에 대해 간과하는 경우도 있지만 다른 관점에서 설정된 목표들이 비전과 미션의 달성으로 이어지게 하기 위해서는 시스템의 하부구조로서 학습 및 성장 관점은 매우 중요한 역할을 담당한다. 이 관점에서는 구성원의 역량과 경쟁력, 구성원에 대한 교육, 의사결정 지원 시스템으로서의 정보시스템, 조직문화 및 분위기 등 성공적인 미래를 위한 조직의 준비사항이 고려되어야 한다. 즉, 이 관점은 미래의 성과에 영향을 미치리라 예견되는 조직의 역량과 필요 활동을 포괄하는 미래 지향적인 관점이라고 할 수 있다.

이상에서 제시한 개념적 틀을 공공 및 비영리 조직의 성과관리에 적용하기 위한 구조는 [그림10]과 같다.

[그림10]을 보면, 조직이 비전과 미션을 달성할 수 있도록 우선순위에 따라 전략지도를 형성하고, 그에 맞게 각 관점에서의 KPI를 설정한다. 인과성을 고려한 전략지도는 전략적 학습 및 관리를 가능하게 하며 향후 조직의 방향을 수정하는 역할을 할 수 있다. 여기서 EFQM의 BEM은 자가진단(self-assessment) 기능을 수행함으로써 보다 엄격하고 세부적인 성과를 측정하는 역할을 할 수 있는데, 외부 조직의 성과나 과거 측정치와의 비교를 통



[그림10] BSC와 EFQM의 통합적 적용

해 벤치마킹을 하거나 조직의 현재 위치를 파악하는 기능을 한다. 이와 함께 BSC와 EFQM BEM의 성과결과를 비교하고 조정하도록 함으로써 단기 목표와 중장기 목표를 조율하고, 두 성과측정모델의 신뢰성을 교차 확보할 수 있는 시너지 효과를 얻을 수 있다.

4. 결론

본 연구에서 제안한 공공/비영리 부문의 성과측정모형의 개념적 틀은 공공/비영리 부문에서 EFQM과 BSC의 결합을 시도한 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 본 연구에서 제안한 개념적 틀은 실제에 적용됨으로써 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 우선, 공공/비영리 부문 조직의 운영이 고객과 이해관계자, 그리고 미션 중심으로 관리될 수 있을 것이다. 즉, BSC가 강조하는 조직의 전략적 정렬, 의사소통, 하부전파(cascading) 등을 통해 조직의 일치된 행동을 유도할 수 있으며, EFQM BEM의 엄격한 자기진단 기능을 통해 조직이 역동적으로 발전할 수 있는 기틀을 제공할 수 있다. 또한 EFQM BEM과 BSC를 함께 운영함으로써 발생하는 시너지 효과로 인해 사실에 입각하고(fact-based), 자료에 근거한(data-driven) 객관적인 의사결정을 할 수 있으며, 다양한 의사결정 환경에서 목적에 따라 적합한 성과측정 결과를 선택적으로 활용할 수 있을 것이다. 한편 본 연구는 공공부문에 적합한 성과측정모델의 개념적인 틀을 제시하는 것을 연구의 범위로 하여 제안한 성과측정모델의 타당성과 효과성을 실증적으로 검증하지는 못하였다. 이는 향후 연구에서 수행해야 할 과제로 남기도록 한다.

Acknowledgement

이 논문은 2005년도 두뇌한국21사업에 의하여 지원되었음.

참고문헌

[1] 김순기, 김봉기, “비영리조직에서의 균형성과표 적용방안”, 「서강경영논총」, 제12권, 제1호(2001). pp.21-42.
 [2] 민재형, “균형성과측정과 전략적 학습”, 「서강경영논총」, 제11권, 제2호(2000). pp.59-84.

- [3] 민재형, 장시준, "서비스 기업의 성과측정시스템에 구현에 관한 연구", 「한국생산관리학회지」, 제13권, 제2호(2002). pp.78-117.
- [4] 이근주, "미국 GPRA의 현황과 평가", 「한국행정연구」, 제10권, 제1호(2001). pp.19-39.
- [5] Adams, C. and P. Roberts, "You Are What You Measure", in *Manufacturing Europe 1993*, Sterling Publications, London, UK, 1993.
- [6] Andersen, H., G. Lwite and M. Shulver, "The Balanced Scorecard vs. the EFQM Business Excellence Model," 2GC Working Paper(2003), (<http://www.2gc.co.uk>)
- [7] Eskildsen, J.K., K. Kristensen and J.J. Hans, "Private versus public sector excellence," *The TQM Magazine*, Vol.16, No1(2004), pp.50-56.
- [8] Heintsman, R. and M. Brian, "People, Service and Trust: Is there a Public Sector Service Value Chain," EGPA Lisbon Meeting
- [9] Heskett, J.L., W. E. Sasser, Jr., and L.A. Schlesinger, "Putting the Service-Profit Chain to Work," *Harvard Business Review*, March-April 1994, pp.164-174.
- [10] Johnson, H.T., *Relevance Regained*, The Free Press, 1992.
- [11] Kaplan, R.S. and D.P. Norton, *Strategy maps : converting intangible assets into tangible outcomes*, Harvard Business School Press, Boston, 2003.
- [12] Kaplan, R.S. and D.P. Norton, "The Balanced Scorecard-measures that drive performance," *Harvard Business Review*, January-February(1992), pp.71-79.
- [13] Kaplan, R.S. and D.P. Norton, *The Strategy-Focused Organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*, Harvard Business School Publishing Corporation, 2000.
- [14] McNair, C.J., R.L. Lynch, and K.F. Cross, "Do financial and nonfinancial performance measures have to agree?," *Management Accounting*, November(1990), pp. 28-35.
- [15] Neely, A., C. Adams, and P. Crowe, *The Performance-Based Management Handbook Volume 2: Establishing an Integrated Performance Measurement Systems*, BPM SIG, 1993.
(<http://www.orau.gov/pbm/pbmhandbook/pbmhandbook.html>)
- [16] Neely, A., C. Adams, and P. Crowe, "The Performance Prism in Practice," *Measuring Business Excellence*, Vol.5, No.2(2001), pp.6-12.
- [17] Niven, P.R., *Balanced scorecard step by step : maximizing performance and maintaining results*, Wiley, New York, 2003.
- [18] Niven, P.R., *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*, Wiley, New York, 2003."
- [19] Olve, N.J., J. Roy, and M. Wetter,

- Performance Drivers : a practical guide to using the balanced scorecard*, Wiley, New York, 1997.
- [20] Otley, D.T., "Performance management: a framework for management control system research," *Management Accounting Research*, Vol.10(1999), pp.363-382.
- [21] RRV(Riksrevisionsverket, The Swedish National Audit Office), *Balanced Scorecard in the Public authorities - improved result information for internal control*, Stockholm, 1996.
- [22] Wongrassamee, S., P.D. Gardiner, and J.E.L. Simmons, "Performance measurement tools: the Balanced Scorecard and the EFQM Excellence Model," *Measuring Business Excellence*, Vol.7 No.1(2003), pp.14-29.