

정보통신부 BPM 기반의 전략적 성과관리 설계 및 적용사례분석

A Case Study on BPM based Strategic Performance System Design and Implementation in Korean Ministry of Information and Communication

이 정 훈 (Jung-hoon Lee)

연세대학교 정보대학원 교수, 교신저자

임 종 호 (Jong-ho Lim)

OpenTide Korea 컨설턴트

요 약

최근 중앙부처 및 지방자치단체 등 공공부문에서 성과관리의 중요성이 강조되면서 BSC 등의 성과관리 시스템 구축이 활발히 진행되고 있다. 그러나 민간부문과 달리 공공부문은 비영리 조직이라는 특성상, 그리고 다양한 이해관계자들이 존재하기 때문에 성과관리 시스템 구축 시 많은 어려움이 있다. 본 연구의 목적은 정보통신부의 전략적 성과관리 시스템에 대한 연구를 통해, 업무특성에 맞는 성과관리 시스템 구축에 대한 선진사례를 도출하여, 공공부문에서 BSC 등의 성과관리 시스템을 구축 시 발생하는 문제점들에 대해 효과적으로 대처하고 벤치마킹 할 수 있는 방안을 제공하는데 있다. 사례대상 공공기관(정보통신부)의 성과관리 연구는 국내 공공부서에 적합한 성과관리 방법론 도입과 시스템 구축에 효과적인 지침서가 될 수 있을 것이며, 현재 공공부문에서 BSC를 구축 할 때 발생하는 여러 문제들에 대하여 효과적인 방안을 제시할 수 있다는 데에 연구의 의의를 둘 수 있다.

키워드 : *Balanced Scorecard*, 공공부문, 비즈니스 프로세스 관리, 사례연구

I. 서 론

최근 BSC(균형성과표)등을 중심으로 한 성과관리 방법론은, 전사조직 차원에서 전략을 실행할 수 있는 기반을 조성하고, 조직의 자원을 핵심역량에 집중시켜 전략의 실행력을 구체화하기 위한 경영혁신기법으로 각광받고 있다(Kaplan and Norton, 1996, 2000, 2004). 특히 현재 국내 공공부문에서는 중앙부처 및 각 지방자치단체 등을

중심으로 성과관리 시스템 구축이 진행 중에 있다. 그동안 대기업과 일부공사를 중심으로 도입된 BSC기반의 성과관리시스템이 을 들어 중앙행정기관과 정부투자기관, 지방공기업 등으로 빠르게 확산되면서 06년 상반기에만 공공부문에서 최소 20~30개의 신규 BSC 프로젝트가 시작될 것으로 전망되었다(디지털타임스, 2005). 또한 국외 공공부문의 구축사례를 살펴보면 미국의 노스캐롤라이나의 샬롯데 시와 영국국방부(MOD), 플

턴 카운티 교육청(FCCSS), 캐나다 기마 경찰단(RCMP), 미 상무성 경제개발관리국 등에서 성공적인 BSC 구축의 성공사례가 소개되고 있다(Kaplan and Norton, 2002, 2003). 이러한 성과 관리 시스템 구축은 체계적인 성과관리를 통해 공무원들이 성과중심적으로 업무를 처리할 수 있도록 마인드의 혁신을 기하고, 정책달성의 효율성 제고를 통해 국민의 신뢰를 높이려는데 그 목적이 있다. 그러나 공공부문은 비영리 조직이며 정부 정책의 실행이라는 업무 특성상, BSC 구축 시 각 관점을 도출하고 대상을 선정, 정의하고 지표 간 인과관계를 도출하는 데 많은 어려움이 따르고 있다. 또한 추구하는 목적을 명쾌하게 정의할 수 있더라도 계량적이고 객관적인 방법으로 성과를 측정하기 어려운 경우도 많다. 이런 상황에서 성과의 계량화에 지나치게 집착한다면 오히려 공공부문에 대한 국민적 신뢰가 저하될 수도 있다. 특히 혁신에 대한 직원들의 수용성 문제도 성과관리 시스템 구축 시 큰 문제로 제기되고 있다고 볼 수 있다(Niven, 2003; 고영선 외, 2004). 본 연구의 목적은 국내 정부부처 중 성과관리 모형을 가장 빨리 도입하였으며 청와대 등 외부 평가기관에서 매우 높은 평가를 받고 있는 정보통신부의 전략적 성과관리 시스템에 대한 사례연구를 통해, 업무 특성에 맞는 성과관리 시스템 구축에 대한 선진 사례를 도출하여, 공공부문의 BSC 등의 성과관리 시스템 구축 시 발생하는 문제점들에 대해 효과적으로 대처하고 벤치마킹할 수 있는 시사점을 제공하는데 있다.

본 연구에서는 정보통신부의 사례 분석을 통해 공공부처의 성과관리에 대한 신뢰도 높은 분석을 수행하고자 하였다. 사례연구에 있어서 데이터의 수집과 분석은 연구의 시작일 뿐 아니라, 연구의 이론을 만드는 핵심적인 요소 중 하나이다(Yin, 1984). 사례분석에서의 데이터 분석은 데이터의 수집을 통해 이루어지며, 이러한 분석은 새롭게 등장하는 특정 주제에 대한 조사를 가능케 한다. 사례연구의 목적은 관찰결과에 대한 통계자료를 만드

는 데에 있지 않고, 연구를 하면서 생기는 새로운 사고, 즉 발전된 이론이나 새로운 이론적 통찰을 증명하는 데에 있다. 이러한 분석은 연구자들이 새로운 테마에 대한 증명이나 현재의 주어진 상황을 분석하는 데 있어 유리한 기회를 갖도록 해준다. 이러한 의미에서 내부사례 분석은 사례연구에서 매우 유용한 데이터 분석 기법이며, 순수한 관찰이나 묘사뿐 아니라 분석에 대한 통찰력을 가져오는 중심 요소가 되기도 한다. 이는 방대한 양의 데이터를 분석함에 있어 신뢰성을 도출할 수 있으며, 이러한 패턴을 통한 연구 방법은 각각의 사례뿐만 아니라 다른 패턴의 사례에도 적용될 수 있다(Yin, 1984; Benbasat, 1987).

이러한 사례연구의 이론적 배경을 바탕으로 본 연구에서는 정보통신부의 과장급 이상 전략 및 혁신 성과관리 담당자와의 포커스 인터뷰, 그리고 관련 자료 요청을 통한 분석을 통해 심층적인 사례 연구를 2005년 12월부터 2006년 4월까지 진행하였다. 본 연구에서는 우선 현재 정보통신부에서 시행하고 있는 성과관리 체제에 대한 도입 및 추진 현황과 함께, 성과관리 구축에 있어 핵심적인 요소라 할 수 있는 ‘전략과의 연계’, ‘인과관계의 설정’, ‘보상 및 예산과의 연계’, ‘조직원의 수용성 및 교육’, 성과평가의 효율성을 가져오는 ‘시스템 운영 현황’으로 나누어 분석을 실시하였다. ‘전략과의 연계’에서는 조직의 최종 미션과 비전이 그것을 달성하는 전략과 실제로 연결되었는가를 살펴보기 위해 성과관리제도와 지표의 선정 등에 대한 세부적인 분석을 실시할 것이다(Carl, 2000; Kaplan and Norton, 1996, 2000, 2001, 2004). ‘인과관계의 설정’은 선정된 지표들간의 인과관계를 검증하는 부분이다. 지표들 간의 인과관계는 곧 전략과 비전으로 연결되기 때문에 성과관리에 있어 매우 핵심적인 부분이라고 할 수 있다(Kaplan and Norton, 1996, 2000, 2004). 그리고 ‘보상 및 예산과의 연계’, ‘조직원 수용성 및 교육’은 성과관리 시스템을 운영함에 있어 지속적인 직원들의 참여와 피드백 과정을 이끌어 내어 성공적인 성과관리

시스템이 정착되게 하는데 매우 중요한 요소이다 (Niven, 2003; Kaplan and Norton, 1992, 2001, 2002). 마지막으로 ‘시스템 운영현황’의 경우, 전산화된 지표의 개발과 관리를 통한 효율성 제고의 측면에서 접근하였다(Kaplan and Norton, 2001, 2004; 윤용서 외, 2004).

II. 사례연구 대상 조직 소개

정보통신부는 1994년 12월, 체신부가 각 부처에 분산된 정보통신산업을 일원화, 국가발전 전략사업으로 육성하기 위해 정부부처로 확대 개편시키는 과정에서 탄생하였으며, 이후 정보화, 정보통신, 전파방송관리, 우편·금융 업무를 관장하고 있다. 2006년 04월 26일 급속한 정책 환경 변화에 능동적으로 대응하기 위해 실, 국 및 과 체제를 본부, 단 및 팀제로 <그림 1>과 같이 개편하였다(정책홍보 관리 본부, 미래 정보 전략 본부, 통신 전파 방송 정책 본부, 정보통신정책본부, 정보 통신 협력 본부, 정보보호기획단, 전파방송기획단, 소프트웨어 진흥단 등).

주요 업무의 내용은 국가사회 정보화 정책의 수립 및 종합·조정과 초고속정보통신망의 구축 및 정보보호, 정보통신산업의 육성·인력양성 및 기술개발 지원, 통신사업의 육성과 전파·방송에 관한 정책의 수립 및 관리, 우편·우체국 금융 사업에 관한 정책의 수립·추진 등을 들 수 있다.

III. 과제 추진 배경 및 과정

정보통신부는 행정 혁신의 목적으로 2003년부터 대대적인 업무혁신을 단행하였다. 즉 정부의 국정목표를 효율적으로 실현하기 위해 행정 혁신 프로젝트인 ‘New MIC 구현을 위한 업무혁신 기본방향’을 확정하였다. 업무혁신 대상을 프로세스, 조직구조, 조직문화, IT시스템 등 4가지 분야로 설정하고, 기존의 업무 방식과 조직구조, 직원의식 등을 원점에서 재검토해 정책품질을 높

이고 창조적 업무환경을 조성하며, 새로운 업무를 적극 발굴한다는 방침으로 프로젝트를 수행하였다.

혁신계획 수립을 위한 자체 점검 결과 다양한 문제점들이 지적되었는데, 그 중에서 특히 성과관리에 대한 문제점이 대두되었다. 즉 정책추진 과정에서의 성과지표 설정, 엄정한 측정과 평가 그리고 피드백 등이 미흡했으며, 정책입안 시에 성과지표 설정을 간과하는 경우가 많았다. 또한 성과와 인사·보상과의 연계가 미흡하여, 성과가 기록되지 않고 인물평가(reputation)에 의존해 보상(인사)이 이루어지고 있었다(정보통신부, 2003). 이러한 문제점들을 해결하기 위해 정보통신부에서는 2004년에 성과관리에 대한 혁신 계획을 추진하여, 2005년 직무 성과계약제를 근간으로 하는 성과관리 체계를 구축하였다. 또한 민간 부문에서 많이 활용되고 있는 ‘CEO 미션제’를 도입하여 목표관리제(MBO)와 통합 시행하고 있다(정보통신부, 2005). 여기에서 CEO는 정보통신부 장관을 의미하며, CEO 미션을 중심으로, 직원들은 장관 및 상급자와 직무성과계약을 체결하여 주요추진 업무에 대한 성과관리 체계를 운영하고 있다. CEO 미션제와 직무 성과 계약제는 과거의 연공서열식 기존 성과평가를 탈피하여 조직의 비전과 미션에서 도출된 개인별 성과목표에 따라 주기적 점검/평가를 실시하고, 이를 인사·보수 등 성과 보상과 연계를 목적으로 하는 성과관리 제도이다.

IV. 성과관리 시스템 구축

4.1 구축 방법론 - 직무성과 계약제

직무성과계약제는 장·차관 등 기관의 책임자와 실·국장, 과장 간에 공식적인 성과계약(Performance Agreement)을 체결하여 성과목표 및 지표 등에 관하여 합의하고, 당해년도 ‘직무성과계약’에 의해 개인의 근무성적을 평가하고, 평가결과를 성과급, 승진 등에 반영하는 인사 관리 시스템이



〈그림 1〉 정보통신부 조직도(정보통신부 홈페이지, 2006)

다. 직무성과계약제의 장점으로 명시적인 계약 체결을 통해 관리자들의 책임성을 강화하고 목표 설정과 평가과정에서 상·하간 활발한 의사소통을 들 수 있다. 또한 조직의 미션, 전략적 방향, 직무분석에 의한 성과책임을 바탕으로 전략목표를 설정하기 때문에, 성과 목표를 전략목표와 연계하

기가 용이하다.

정보통신부에서는 연초에 장관, 실·국장, 직원들이 상호간의 업무달성지표들을 기재한 후 서명하여 증명하고, 그 지표의 달성율을 기반으로 성과를 측정하고 있다. 정보통신부의 직무성과 계약제는 중앙인사위원회에서 작성한 직무성과계약

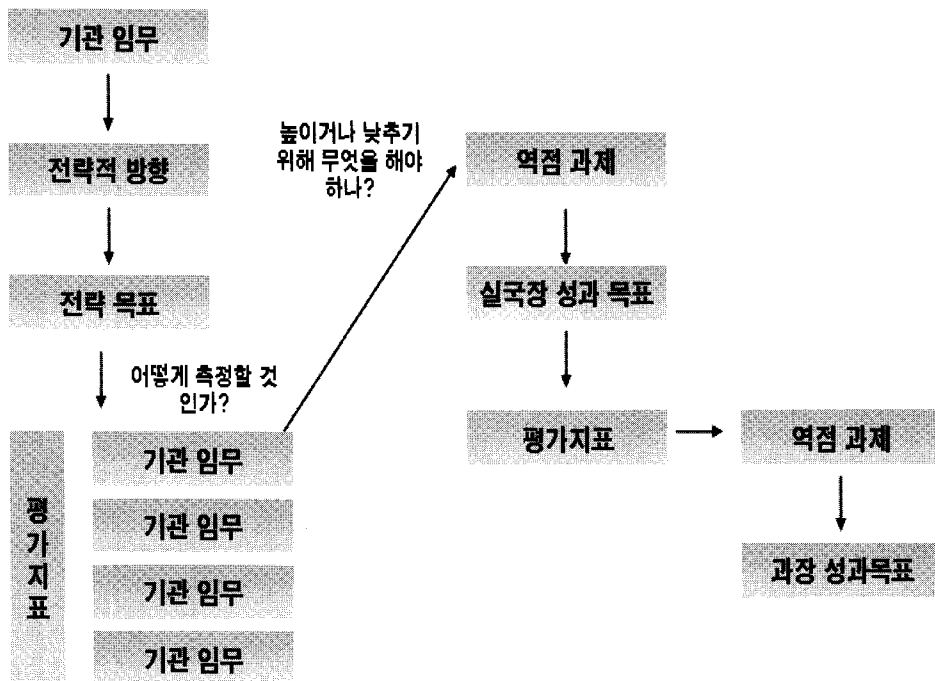
방법론을 근간으로 구성되어 있다. 중앙인사위원회의 직무성과계약제를 부처의 특성에 맞게 적용하여 정책의 달성을 평가하고 성과를 측정하는 부분에서 큰 효과를 보고 있다. 이러한 직무성과계약제는 BSC에서 강조하고 있는 전략과의 연계라는 효과를 가져왔으며 동시에 개인의 평가가 가능하기 때문에 공공부문에 매우 적합한 성과관리 제도라고 평가할 수 있다.

4.2 BSC와 직무성과계약제 비교

두 가지 방법론의 가장 큰 차이는 BSC는 조직의 성과관리를 위한 ‘방법론’ 중 하나인 반면, 직무성과계약제는 이러한 방법론을 활용하여 개인의 성과를 평가하기 위한 ‘제도’란 점이다. 직무성과계약제와 BSC의 전략기획 방법론 틀은 기관 임무(Mission)로부터 전략목표와 평가지표, 달성수준을 도출한다는 점에서 공통적이다. 그러나 기관임무로부터

더 조직의 목표·지표를 도출해내는 세부 방법론에서 차이가 있다. BSC의 경우 기관임무 달성을 위한 전략목표를 4개의 관점별로 고려·설정하고, 전략목표의 CSF(핵심성공요인)를 규명하여 평가지표를 도출하는 반면 직무성과계약제도의 경우 기관임무로부터 ‘전략적 방향’을 도출하여 전략목표를 설정하고, 전략목표로부터 평가지표를 직접 도출하고 역점과제를 설정한다는 점에서 차이가 있다(중앙인사위원회, 2005).

앞서 언급했듯이 공공 부문에서는 조직 업무의 특성상 부처 업무의 대상 집단(정책고객)을 명확히 정의하기 어렵거나, 이들 간의 이해관계가 상충되는 경우 BSC를 도입하기 곤란한 경우가 많다(Kaplan and Norton, 1992, 2003; 고영선 외, 2004). 이러한 경우 직무성과 계약제는 조직의 전략적 방향을 고려한 성과관리체계로서 BSC의 대안이 될 수 있다. 직무성과계약제의 방법 틀은 아래의 <그림 2>에서 자세히 볼 수 있다.



<그림 2> 직무성과계약제의 전략기획 방법(중앙인사위원회, 2005)

〈표 1〉 업무성과평가지표(정보통신부 직무성과 통합관리표, 2006)

	업무목표달성도 (80%)		기관장평가 (20%)
과장이상	1. 연두업무보고과제	+	1. 목표의 난이도·중요도
	2. 실·국 고유과제		2. 업무실적의 질적 수준
	3. CEO 미션		3. 업무의 조직공헌도
4·5급	업무목표달성도 (100%)		

4.3 직무성과 통합관리제도

정보통신부의 직무성과 통합관리 제도는 중앙 인사위원회의 직무성과계약제를 바탕으로 현재 정보통신부의 실정에 맞게 수정 보완한 성과관리 제도이다. 주요 정책에 관한 직무성과 평가와 각 지표별 부서역량평가로 나누어진다. 현재 성과 평가는 직무성과 통합관리제도에 근거하여 평가되고 있으며, 각 세부 지표들은 정책업무를 고려한 내부평가 지표와 외부평가를 위한 지표로 나누어져 있다.

- 주요정책에 관한 직무성과 평가
정보통신부에서는 <표 1>과 같이 과장이상은 업무목표(연두업무 보고과제, 실·국 고유과제, CEO 미션) 달성도를 80%, 기관장 평가(목표의 난이도·중요도, 업무실적의 질적 수준, 업무의

조직 공헌도) 20%로 구성되어 지며 4·5급은 업무목표달성도를 100%로 평가하고 있다.

주요정책에 관한 직무성과 평가는 GPLCS (Government Policy Life Cycle System)와 연계되어 전산화되어 관리되고 있다. GPLCS는 정보통신부의 업무혁신을 위한 BPM(비즈니스 프로세스 관리) 기반의 시스템이다.

- 부서역량 평가항목

부서별 역량평가에는 각 부서별 CSF라고 볼 수 있는 세부 지표가 선정되어 있다. 각 정책상의 업무들을 6가지 부분으로 나누어 부서역량평가를 실시하며, 평가는 각 부분의 해당 담당 부서에서 실시하고 총괄을 성과평가 담당자가 담당하게 된다. IT839 정책과 같이 정책을 직접 수행하는 부서와 이러한 정책부서를 지원하는 부서를 구분하여 <표 2>와 같이 서로 다른 평가지

〈표 2〉 부서역량평가 평가표(정보통신부 직무성과 통합관리표, 2006)

	평가 항목	정책부서(%)		지원부서(%)
		일반과	총괄과	
부서역량 평가	혁신역량	35	35	35
	고객만족도	20	20	
	정책홍보	25	15	
	법제업무	10	10	
	정보화역량	10	10	10
	내부고객 만족도		10	55
	계	100	100	100

표를 적용하여 평가가 이루어진다. 선정된 지표들은 고정적이지는 않으며, 연도별로 외부평가 기준이 변화할 때 관련부서와의 협의를 통해 관련지표를 수정하게 된다. 지표에 대한 성과 평가는 분기별이나 반기별로 평가 되고 모든 지표들은 전산화 되어 있지 않으나 차후 100% 전산화 계획을 가지고 있다.

4.4 성과평가지표의 개발

정보통신부는 성과관리 시스템을 현실적으로 효율성 있게 운영하기 위해 기업·시장에서의 영향 등 정책의 정확한 효과분석을 위해 기존의 외생변수가 개입된 거시지표(예: IT수출통계) 외에 정책효과와 관련된 미시지표(예: 스팸 메일 수신량)를 발굴하였다. 월/분기/반기별 실제지표의 변동추이를 그래프로 표시하여 정책효과 측정/환류 등에 활용하고 있으며 정보화, IT산업, 통신방송서비스 등 총 6개 분야 60개 관리지표를 도출하거나 개발하였다. 이러한 지표들은 CEO 미션과 통합성과 관리제도의 관리지표들과 연계되어 정책달성을 위한 성과지표로 활용된다.

· 평가지표의 업데이트

최초의 지표도출은 지표와 목표에 대한 인과관계에 대해 담당자들과의 회의, 점검절차를 통해 이루어지며, 평가지표를 잘못 선정하였을 때에는 지표를 수정하겠지만, 평가에 대한 기본 방침은 변하지 않는다. 단 지표에 대한 의견수렴은 시스템상이나 회의를 통해 이루어지며, 대외적인 평가기준이 변화할 때 평가지표는 수시로 변화할 수 있다.

4.5 인과관계의 설정

2006년 정보통신부 연두업무 계획서를 보면 부서의 비전과 미션 및 전략과 CSF가 <그림 3>과 같이 나타나 있다. ‘선진한국’이란 목표와 ‘Dynamic

u-Korea’란 비전과 함께 5대 정책전략 목표와 이에 따른 19개 이행과제를 도출하였다. 여기서 이행과제는 정책목표를 달성하기 위한 CSF와 유사하다고 볼 수 있다.

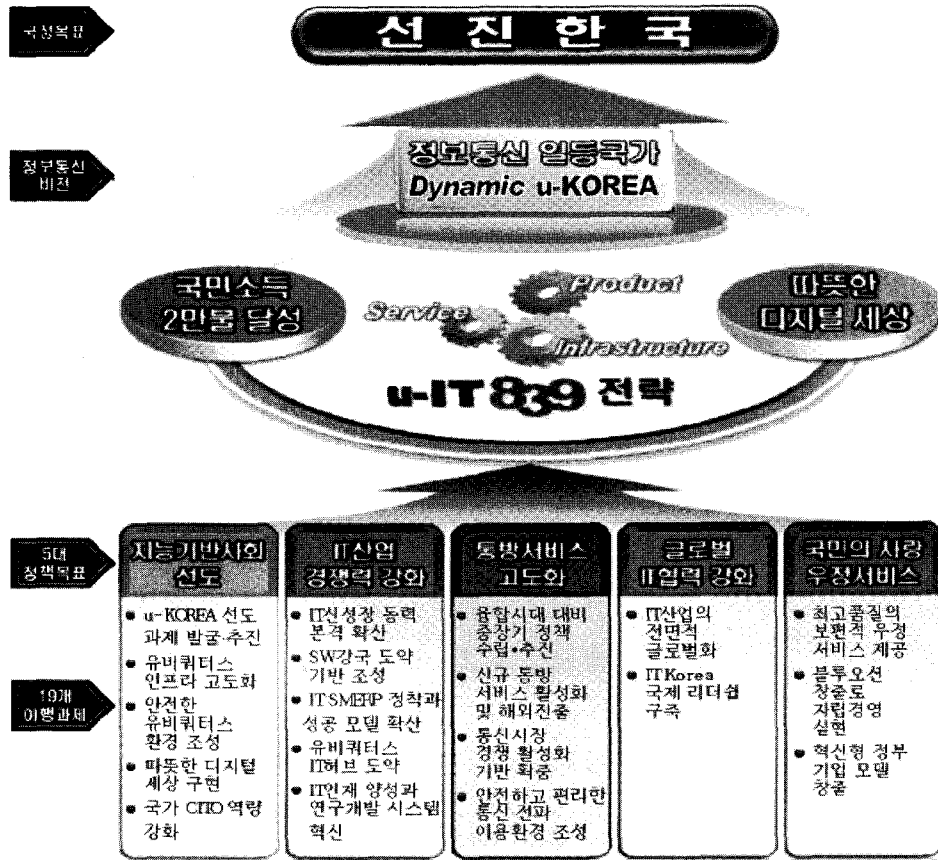
아래 이행과제와 관련 각 정책별 부서별로 이러한 비전과 미션에 부합하는 전략을 수립하고 그 전략을 실행할 수 있는 지표들을 구성하여 정의하고 있는 성과관리 평가지표 정의서를 <표 3>과 같이 가지고 있다. 각 과제 명에 따라 목표와 어떻게 과제를 수행할지에 대한 로드맵 등이 정의를 하도록 되어 있다.

또한 각 실국 담당자와 추진부서간의 회의를 통해 각각의 정책 목표와 평가 지표 사이에 인과관계를 갖도록 구성하였다. BSC에서는 전략맵을 통해 각 관점별 지표 간의 인과관계를 강조하고 있으며, 지표 간 인과관계의 도출은 성과관리에 있어서 핵심적인 부분이라 볼 수 있다. 이는 전략의 목표와 지표들이 연계되어야만 정확한 성과측정이 가능해지기 때문이다(Kaplan and Norton, 1996, 2000, 2004).

이와 반면, 정보통신부에서는 BSC가 제시한 전략맵이 따로 구성되어 있지는 않으나, 정책달성을 위한 CSF와 KPI 간 인과관계는 모두 문서화 되어 있으며, 인과관계의 도출 시 각 업무와 담당자의 의견을 수렴해 결정하기 때문에 정책 목표달성을 위한 전략적인 지표를 개발하여 운영하고 있다고 해석할 수 있다.

4.6 예산 및 보상과의 연계

BSC 방법론에서는 전략의 달성과 그에 따른 보상의 중요성을 강조하고 있다(Kaplan and Norton, 1992, 1996, 2001, 2004). 보상은 성과관리에서 조직원들의 참여도를 높일 수 있을 뿐 아니라 전략적 목표를 달성하는 데 있어 효과성을 높일 수 있는 방법이다. 정보통신부에서는 성과와 보상과의 연계 부분에 대한 체계적인 보상 시스템을 갖추고 있다. 통합 성과관리 체계를 보면 직무성과 평가와 부서별 역량평가에서 우수한 점수를 획득한 부



〈그림 3〉 2006년 정보통신부 비전 및 이행과제(정보통신부 업무혁신 계획서, 2006)

〈표 3〉 각 담당자별 업무 로드맵 예시(06년 로드맵은 보안상 생략되었음)

선도과제명 : u-Defense 협력사업 추진

담당자 : 000

세부내용	06년 목표	06년 로드맵
협력계획 수립	계획수립	
세부계획 및 표준모델 개발	계획수립, 모델개발	
협력 사업 추진	협력사업 2건 이상	

<표 4> 통합성과관리 체계에서의 평가결과 활용(정보통신부 직무성과 통합관리표, 2006)

구분	활용평가	비중
성과급 지급	직무성과평가	80%
	부서역량평가	20%
승진·전보	직무성과평가	우선고려
	다면평가	반영
	부서역량평가	반영
포상금 지급	부서장 직무성과평가	80%
	부서역량평가	20%

서에 대한 보상체계에 대한 가중치 부여와 지급 등급 분류 등이 <표 4>와 <표 5>와 같이 정의되어 있다.

정보통신부는 당해년도 연말에는 부서별, 과별로 포상제도가 마련되어 있으며, 개인 레벨까지는 부분적으로 보상체계가 이루어지고 있다. 현재는 실국별 중심으로 인센티브가 지급되고 있다.

예산과의 연계 부분은 배정된 예산 안에서 장관의 재량에 의해 성과 결과에 따라 예산 관리를 할 수 있다. 즉 성과가 미진한 부분에 대해서 예산을 재조정하고, 초과적인 예산이 필요한 경우는 기획 예산처를 통해 예산을 신청하여 집행할 수 있다.

이러한 BSC에서 주장하는 체계적인 정책목표에서 Cascading되어 구성된 성과지표관리와 특히 예산, 보상간의 프로세스 BPM기반으로 동기화된, 정보통신부의 전략적 성과관리는 관점별로 분류

를 하지 않았다는 점만 제외하고는 BSC 운영방식과 유사하다고 볼 수 있다.

4.7 조직원 수용성 및 교육

정보통신부에서 추진한 성과관리체계를 도입할 시기에는 조직원들의 변화에 대한 수용성이 떨어졌으나, 장관(CEO)의 의지와 강력한 혁신 추진 계획으로 현재는 성과관리 체계가 상당 수준 정착되어 있다고 볼 수 있다. 정보통신부에서는 성과관리 시스템을 혁신차원에서 받아들이고 조직원들을 체질화시킨다는 계획을 갖고 강력히 추진하고 있으며, 연초에 실 국장 회의를 통해 성과측정 결과 나온 점수를 공개하여 조직원들의 참여도와 책임의식을 높이고 있다. 2003년부터 혁신과 성과관리 체계에 대한 지속적인 조직원 교육으로 직원들

<표 5> 보상 지급 단위(정보통신부 직무성과 통합관리표, 2006)

지급 등급 (인원비율)		S등급	A등급	B등급	C등급
		상위 20%	20%초과 55%이내	55% 초과 95% 이내	하위 5%
지급률 (지급기준액기준)	상반기	100%	70%	40%	0%
	하반기	40%	28%	16%	0%

의 이해와 참여도를 점진적으로 강화하고 있어 BSC에서는 학습 및 성장관점에서 직원들의 피드백을 강조하는 관점에서 이행되고 있다(Kaplan and Norton, 1992, 1996). 현재 정보통신부에서는 매월 개최되는 전략회의를 통하여 진도관리를 실시함과 동시에 다른 부서의 성과관리 사례를 학습하는 기회를 마련하고 있으며, 매년 민간혁신훈련기관을 활용하여 혁신교육을 실시하여 성과관리 철학과 방법론을 체화시켜 오고 있다. 현재 부서의 전체적인 전략이나 자신의 직무에 대한 직원들의 이해도는 상당히 높다고 자체평가하고 있다.

V. BPM 기반의 성과관리 시스템 운영 현황

전산화한 시스템을 구축하여 지표와 성과를 관리하는 것은 성과관리에 있어 매우 효율적인 방법이라고 할 수 있다(Kaplan and Norton, 2004). 전산화된 시스템은 실시간으로 현재 자신의 성과를 파악할 수 있으며, 업무 달성도 및 전략적 방향에 대한 이해도를 파악할 수 있는 유용한 도구이다. 정보통신부에서는 성과관리 전용 시스템을 구축하고 있지는 않으나 BPM 기반의 GPLCS 시스템을 구축하여 정책업무에 대한 효율성과 성과관리를 연동하여 운영하고 있다.

5.1 GPLCS 개요

GPLCS는 앞서 설명하였듯이 정책업무관리 시스템으로 정보통신부의 혁신 계획에 따라 추진되어 온 BPM 기반의 시스템 솔루션이다. 정책수행과정을 구상, 형성, 확정, 집행, 종결의 5개 단계로 구분하고, 이를 다시 12개 활동으로 세분화하여 정보통신 표준정책프로세스를 <그림 4>와 같이 도출하였다.

GPLCS는 정보통신 정책품질관리매뉴얼을 제

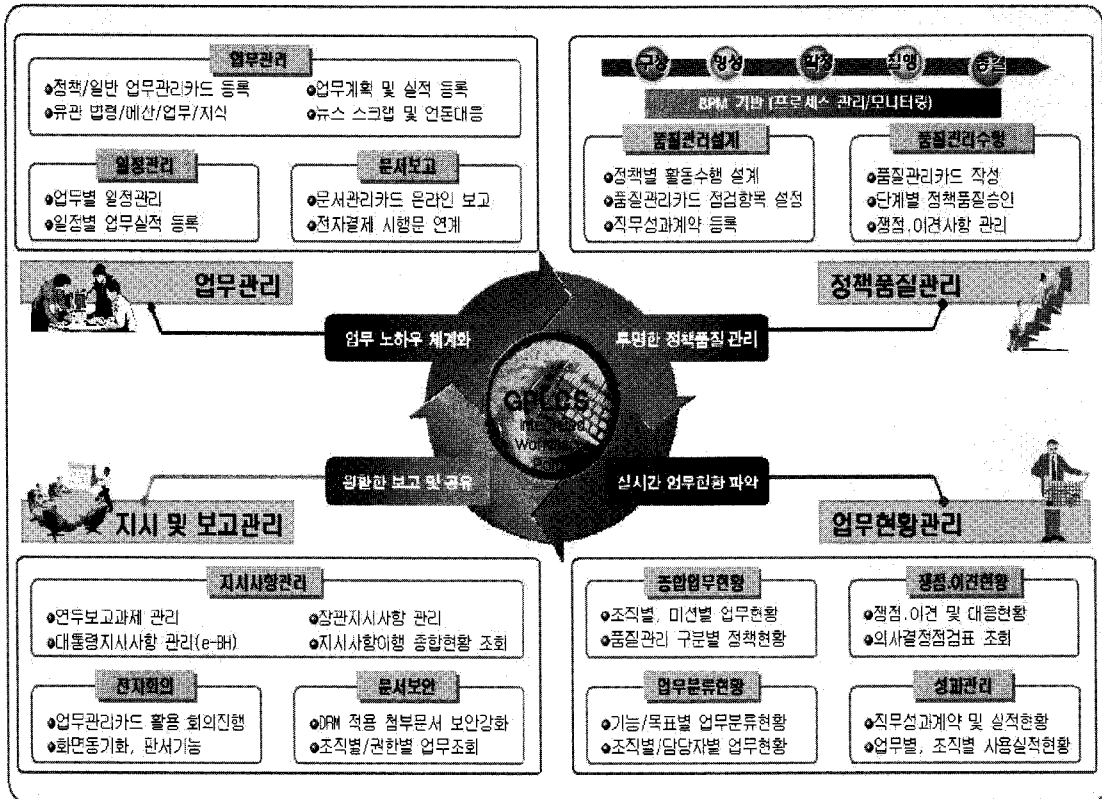
작하여 정책수행의 가이드라인을 제공하며, 정책의 단계별, 활동별 87개 점검사항을 정의하여 정책품질관리 제도 운영을 위한 기반을 제공한다. 현재 ‘지식정보사회의 전면화’ 등 6개 미션에 대한 187개 정책을 대상으로 정책품질관리 제도를 적용하고 있으며, 이를 BPM 기반으로 운영하여 정책의 단계별, 활동별 프로세스를 체계적으로 관리하고 있다. 부내 업무의 활동 내용과 의사결정 단계를 체계적으로 기록, 관리하기 위해 정보통신부 전체 업무를 대. 중. 소. 단위업무(1,062개)로 세분화하고, 업무처리 과정을 자동화(Process Automation) 하였다.

5.2 GPLCS 활용 효과

GPLCS의 활용효과를 정리해 보면, 우선 기관장은 정책별 이슈를 신속히 파악하고 의사결정을 내릴 수 있으며, 회의보고 및 지시이행 상태를 실시간으로 모니터링 할 수 있다. 또한 중간관리자는 업무별 실행현황을 실시간으로 파악하며, 학습조직 운영 장려 및 성과관리의 기반을 마련할 수 있다. 업무혁신담당은 체계화된 정책품질관리 운영과 직무성과계약 및 업무실적 제고를, 실무자는 업무 노하우의 축적 및 용이한 인수인계를 기대할 수 있으며, E-Mail, 결제 및 업무관리를 한군데서 수행할 수 있다.

5.3 성과관리 시스템과의 연계

BPM기반 GPLCS의 업무관리 부분에 성과관리 부분이 포함돼 있으며, 성과관리 시스템은 직무성과계약제를 중심으로 구성 되어 있다. 직무성과 계약제는 <그림 5>와 같이 목표 지향적 시스템으로 각각의 개인 화면에 실적난이 제공되며, 실적이 생길 경우 개인이 직접 입력하며, 입력된 정보와 연초에 계획했던 지표들을 비교하여 연말평가를 통해 결과(점수)를 도출한다. 실적관리 부분에서



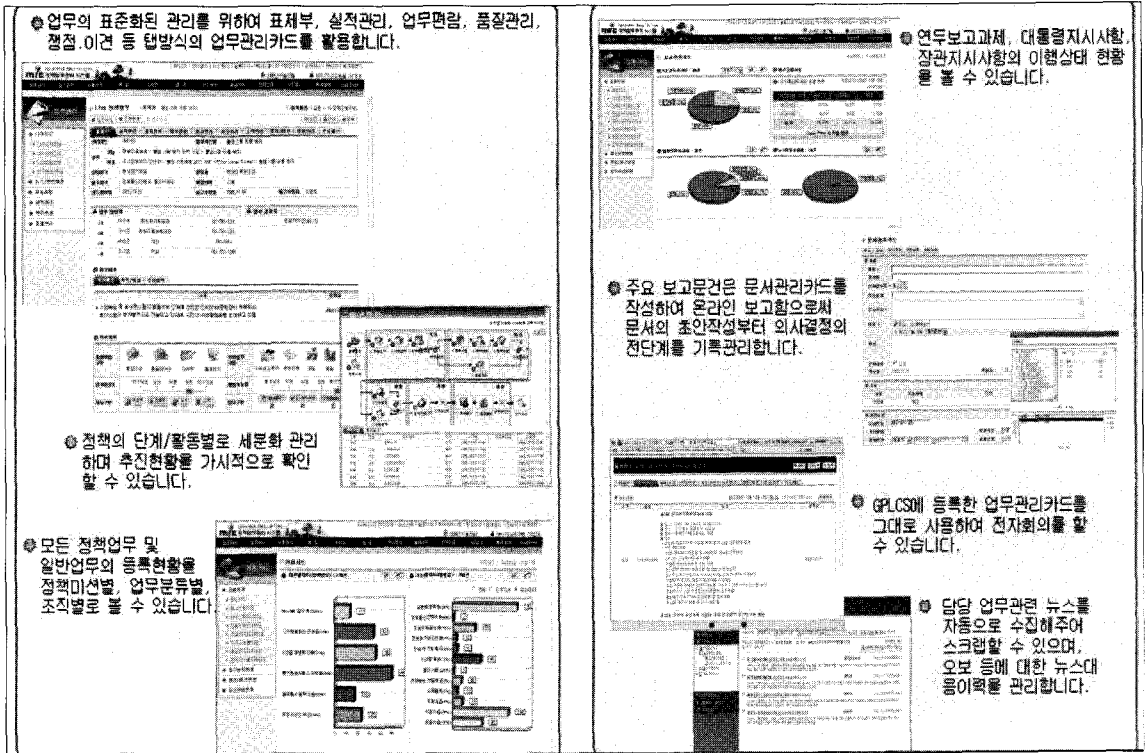
〈그림 4〉 정책업무관리시스템(GPLCS) 개념도(정보통신부 표준정책 프로세스, 2006)

는 연도별로 모든 업무과정이 누적되어 관리된다.

현재 정보통신부에서는 BPM 기반의 GPLCS를 더욱 고도화하여 운영할 계획을 가지고 있다. BSC 솔루션을 도입할 의사는 가지고 있지 않으나, 대신 BSC 솔루션의 기능 중 경고등, 모니터링 등과 같은 성과측정에 유용한 시스템을 GPLCS와 연계하여 구축할 계획을 갖고 있다. 또한 모든 정책 업무를 자동화하여 성과평가를 하는 것은 불가능하나, 현재 수작업으로 평가하는 부분에 대해서는 시스템적으로 보완하려고 하며 이를 통해 부서의 정책 변화의 가변성을 고려한 유연한 지표 관리와 성과측정과 보상을 연계하는 과정을 시스템화할 계획을 가지고 있다. 따라서 정보통신부의 GPLCS에 성과관리체계를 탑재한 통합적 시스템이라고 볼 수 있다.

5.4 시스템 구축 단계의 애로사항

GPLCS를 이용한 성과관리 시스템 구축 단계에서 발생한 문제는 실제 업무 프로세스를 모두 반영하지 못하고 있다는 점이다. 특히, 정책수행과정에서 구상, 형성, 확정, 집행, 종결의 각 단계에서 다음 단계로 넘어갈 때 품질정책관리 카드를 이용하여 점검승인을 받게 되어있다. 그러나 민간기업에서 활용되는 정적인 성격을 가진 성과지표와는 달리 정보통신부의 업무흐름과 연동된 BPM 기반의 동적인 성과지표이므로, 각 단계 별 점검승인에 필요한 체크리스트에 대한 항목을 설정 하는데 있어 어려움을 겪었다. 시스템 구축단계에서 모든 정책 업무 프로세스를 반영하는 것은 기술적인 문제(기능추가) 뿐 아니라, 현실적으로 어떠한 기



〈그림 5〉 업무수행 시스템의 예(정보통신부 GPLCS 구성도, 2006)

준으로 성과평가 지표를 선정하느냐의 문제도 발생할 수 있다. 즉 정책품질보증(Policy Quality Assurance)에 대한 판단기준이 부처의 조직문화를 고려해야 했지만, 우선적으로 각 단계별로 공통적인 부분을 취합하여 설정되어 있었다. 정보통신부의 GPLCS 성과관리 시스템 구축 단계에서도 이러한 문제로 인해 조직원들이 현재 자신의 업무와 성과지표와의 차이로 인한 불만이 있을 수 있다는 부분이 지적되었다.

이러한 문제해결을 위해 정보통신부에서는 연초에 각 개개인과 측정지표에 대한 논의를 진행하고 있으며, 향후 GPLCS의 고도화 사업 부분에 정책업무프로세스의 100% 반영을 계획하고 있다. 또한 구체적으로 평가에 대한 기본방침은 준수하나, 지표에 대한 의견수렴은 시스템 상에서 또는 팀 회의 상에서의 논의를 통해 조직원들이 생각을 공

유하는 변화관리체제를 구축해 나가고 있다. 따라서 정보통신부는 각 조직원들이 지표에 대한 문제점을 체계적으로 분석하고 제안하는데 있어, 식스시그마 방법론을 도입하여 변화관리 방안을 마련할 예정이다. 또한 성공적인 시스템을 운영하는데 있어서는, 시스템에 대한 충분한 교육기간이 요구되는 동시에 직원들의 참여도가 높아야 한다는 형태의 조직문화가 형성되기 시작하였다.

VI. 도입효과 및 시사점

현재 많은 중앙부처 및 지방자치단체에서 BSC 시스템을 구축하고 있으나, 시스템 사용의 용이성, 조직원들의 수용성 그리고 참여의식면에서 문제점이 나타나고 있다(고영선, 2004). 이러한 상황 속에서 부서의 특성에 맞는 성과관리 제도과 시스템을

구축하고 조직원들의 참여를 이끌어낸 정보통신부의 사례는 성공적이라고 평가할 수 있다.

본 연구를 통해 도출된 도입효과 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정보통신부는 전략적 성과관리 시스템을 구축하기에 앞서서, 조직문화의 혁신을 꾀하고 기술 인프라를 구축했다는 점이다. 정보통신부는 성과관리 시스템을 구축하기 전, 2년여에 걸쳐 조직문화의 혁신, 기술혁신 등의 계획을 수립하고 시범운영을 거쳐 지속적인 조직원 교육과 훈련을 수행했으며 이로써 현재의 성과관리 시스템을 운영할 수 있는 기반을 마련하였다. 성과관리의 도입은 일하는 문화를 바꾼다는 변화관리 차원에서 도입된 것이며 이를 조직문화에 접목시키기 위하여 전략회의, 혁신교육 등이 이루어지고 있다.

둘째, 성과관리 시스템은 부서 및 정책업무의 특성을 고려한 '직무성과계약제'를 중심으로 구축, 운영되고 있다는 점이다. 이는 중앙인사위원회의 BSC와 직무성과계약제를 비교한 방법론을 바탕으로 한 것으로, BSC의 특징을 고려하여 성과관리의 핵심기능인 전략과의 연계, 인과관계의 도출, 보상 및 예산과의 연계 등을 수행하고 있다.

성과관리에 있어서 성과의 평가, 그리고 성과와 보상의 연계는 결코 쉽지 않은 부분인데, 실제로 대부분의 조직에서 연계 기준과 방법 모색에 있어 많은 어려움을 겪고 있다. 이는 평가기준의 공정성 문제에서 비롯되며, 성과평가의 객관성에 대한 조직원들의 불신과 보상체계에 대한 불만은 성과관리 수행에 큰 걸림돌이 될 수 있다(김희경, 2001). 정보통신부에서는 개인별 업무 특성에 맞는 성과지표와 달성률을 평가하여 그에 맞는 보상체계를 등급에 맞게 선정하고 운영함으로써 이러한 문제점들을 해결하고 있다. 이는 성과지표에 대한 직원들과의 지속적인 커뮤니케이션을 통해 그 객관성과 신뢰성을 높여 나갔기 때문이라고 판단된다.

세 번째 시사점은, 정책 달성의 선행지표와 후행 지표간의 인과관계 설정 시, 업무의 특성과 조직원의 커뮤니케이션을 바탕으로 성과지표를 선정함

으로써 객관성을 확보할 수 있었다는 점이다. 정책 업무를 달성하기 위한 지표개발부터 인과관계의 도출에 이르기까지 반복적인 확인 작업을 통해 지표의 신뢰성을 높임으로써 전략적 목표달성이라는 대전제에 더욱 객관적으로 접근할 수 있었다.

넷째, 외부전문가와 많은 예산이 소요되는 BSC 시스템을 그대로 구축하기 보다는, 정책을 달성하고 성과관리와 연동할 수 있는 BPM 기반의 시스템(GPLCS)을 국가부처 중 최초로 구축하였다는 점이다. 정보통신부의 GPLCS는 조직원들이 업무를 수행하는데 있어 편의성을 제공하고, 그에 따른 성과평가 시스템을 연동하여 운영하기 때문에 조직원들의 높은 호응을 얻을 수 있었다. 이외에도 정보통신부는 자체적으로 현재 성과관리 시스템을 보완하기 위해 실제 업무와 성과측정지표간의 연결, 정기적인 피드백 과정과 체계적인 교육 시스템, 시스템 기능의 추가 등을 고려하고 있다.

마지막으로, 혁신추구에 대한 강력한 CEO(정보통신부장관)의 의지가 있었음을 지적할 수 있다. Niven(2003)과 Kaplan 등(1992, 2002)이 지적하듯, BSC 등의 성과관리 체제에서 가장 중요한 동인은 CEO의 변화에 대한 열정과 이에서 비롯된 강력한 추진의사이다. CEO의 강력한 의지는 조직원들의 혁신에 대한 참여도와 수용성을 높이며, 성과관리 시스템이 성공적으로 운영될 수 있는 기반을 제공한다. 정보통신부의 경우 수뇌부가 성과관리를 강력히 추진하였고, 직원들의 정책 업무에 대한 이해도를 높이기 위해 다양한 교육을 지속적으로 진행한 결과, 현재의 성공적인 성과관리 시스템을 구축할 수 있었다.

VII. 연구의 결론 및 제언

본 연구에서는 정보통신부의 전략적 성과관리 시스템에 대한 연구를 통해, 업무 특성에 맞는 성과관리 시스템 구축에 대한 선진 사례를 도출, 공공 부문에서 BSC 등의 성과관리 시스템 구축 시 발생하는 문제점들에 대해 효과적으로 대처하고 벤치

마킹 할 수 있도록 하는 여러 가지 방안을 제시했다.

본 연구사례분석을 통해 정보통신부의 성과관리 시스템의 선진화를 위해 다음과 같은 세 가지 사항을 제안하고자 한다.

첫째, 지속적인 지표발굴이 필요하다. 미션 계약 시 가급적 정량지표가 사용되도록 권장되고는 있으나, 정책업무의 경우 정량화하기 어려운 요소들이 다수 존재하므로 보다 적절한 지표를 발굴하기 위해 지속적으로 노력해야 한다.

둘째, 시스템화가 지속되어야 한다. 현재 업무 관리를 위해 GPLCS가 구축되어 있으나 성과관리부분에 대한 기능들의 추가가 필요하다. 개인별로 업무실적이 기록되고 CEO에 의해 관리되고는 있으나, 향후에는 이러한 활동이 성과관리 시스템으로 통합되어 성과측정이 자동적으로 이루어질 수 있도록 시스템이 업그레이드되어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 변화관리 차원의 성과문화 정착노력은 지속되어야 한다. 한국의 정치여건상 장차관에 해당하는 CEO는 언제든지 교체될 수 있으며, 성과관리문화가 변화할 가능성 역시 상존한다. 과거 수십 년 동안 지속된 행정문화는 단 몇 년 안에 변화하기란 어려우며 언제든지 과거로 회귀할 개연성을 내포하고 있으므로, 미션계약의 확인을 위한 전략 회의, 성과달성자에 대한 적절한 보상 그리고 새로운 성과측정방법의 도입 등, 성과중심 문화를 형성하기 위한 노력이 지속될 때 비로소 'IT강국'을 향한 비전이 현실화될 수 있을 것이다.

이상의 결과 통해 공공부문에서 성과관리 시스템을 구축할 때, 조직의 특성을 고려하지 않고 성과관리에만 집착하여 시스템을 구축하는 것은 현실적으로 많은 문제점을 가져올 수 있다고 볼 수 있다. 정보통신부에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해 여러 성과관리 시스템들의 장점을 규합하고 부서별 특성을 고려하며, 조직원들의 참여도를 이끌어 낼 수 있는 현재의 성과관리 시스템을 구축하였다. 또한 시스템 구축 이전에 구축 후 효율적인 운영을 위해 기능적·구조적 인프라를 갖추

어 성공적인 성과관리 시스템을 운영하고 있다.

본 사례연구에서는 공공부처 내에 성과관리 시스템을 효과적으로 구축하기 위해 필요한 요소들을 분석, 제시하였다. 이와 같은 산출물은 향후 해당 시스템 도입을 계획하고 시행할 다른 공공부처들에 시사점을 제공하는 '시스템 구축 지침'으로써 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 김종욱, 이정섭, "B2C 전자상거래에서 고객만족의 선행요인과 재구매의도에 미치는 영향에 관한 연구: 기술수용-고객가치-신뢰 이론의 통합 모델", *경영학연구*, 제34권, 제4호, 2005, pp. 1195-1228.
- 고영선, 윤희숙, 이주호, "공공부문의 성과관리 연구보고서 Performance Management in the Public Sector", 한국개발연구원 보고자료, 2004. 10. 19.
- 김희경, "BSC 실천 매뉴얼", 시그마인사이트컴, 2001.
- 디지털타임스, "공공부문 BSC시장 활짝 핀다", 디지털타임스, 2005. 3. 3.
- 정보통신부, "정보통신부 업무 혁신 계획", 2003.
- 정보통신부, "정보통신부 공통혁신과제 추진실적 보고서", 2005.
- 정보통신부, "정보통신부 직무성과 통합관리표", 2006.
- 정보통신부, "정보통신부 표준정책프로세스", 2006.
- 중앙인사위원회, "직무성과계약제와 BSC의 방법론 비교", 2005.
- 윤용서, 이승현, 임춘성, "조직행동이론 기반의 BSC 학습과 성장 시각 영역 및 IT KPI 개발에 관한 연구", 한국경영과학회, 2004 춘계 학술대회.
- Benbasat, I., Goldstain, D.K. and Mead, M., "The Case Research Strategy in Studies of Information Systems", *MIS Quarterly*, Vol.11, No.3, 1987, pp. 369-386.

- Thor, C.G., "The Evolution of Performance Measurement in Government", *Journal of Cost Management*, May-June, 2000, pp. 18-26.
- Niven, P.R., "Balanced Scorecard Step-by Step for Government and Nonprofit Agencies", John Wiley & Sons, 2003.
- Kaplan, R.S., and Norton, D.P., "The Balanced Scorecard -Measures that Drive Performance", *Harvard Business Review*, January-February, 1992, pp. 71-79.
- Kaplan, R.S., and Norton, D.P., "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System", *Harvard Business Review*, January-February, 1996, pp. 75-85.
- Kaplan, R.S., and Norton, D.P., "Having trouble with Your Strategy? Then Map It", *Harvard Business Review*, September-October, 2000, pp. 3-11.
- Kaplan, R.S., and Norton, D.P., "Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management", *Accounting Horizons*, Vol.15, Issue 2, 2001, pp. 147-160.
- Kaplan, R.S., and Norton, D.P., "The Balanced Scorecard and Nonprofit Organizations", *Balanced Scorecard Report*, 2002.
- Kaplan, R.S., "Strategic Performance Measurement and Management in Non profit organizations", *Nonprofit Management and Leadership*, Vol.11, Issue 3, July, 2003, pp. 353-370.
- Kaplan, R.S., and Norton, D.P., "Measuring the Strategic Readiness of Intangible Assets", *Harvard Business Review*, January-February, 2004, pp. 52-63.
- Yin, R.K., "Case Study Research: Design and Methods", *Applied Social Research Methods Series*, Vol.5, Sage Publication, 1984.

A Case Study on BPM based Strategic Performance System Design and Implementation in Korean Ministry of Information and Communication

Jung-Hoon Lee* · Jong-Ho Lim**

Abstract

The Balanced Scorecard is known as an integrated performance management framework that helps enterprise to translate strategic objectives into relevant performance measurement within an organization. In recent years, the importance of framework development, implementation and deployment of Balanced Scorecard and Strategic Enterprise Management system have realized its value in public sectors performance management systems. However, the public domains can be characterized as non-profit organizations involving diverse stakeholders which may provoke obstacles to proper implementation. This paper offers an insight into strategic performance management systems design and implementation in Ministry of Information and Communication in Korea. The paper evaluated a number of key guidelines to understand the complexity of strategic performance management design and implementation to be successful in delivering strategic goals in public sector.

Keywords: Balanced Scorecard, Public Sector, Business Process Management, Case Study

* Assistant Professor, Graduate School of Information, Yonsei University, Seoul, Korea

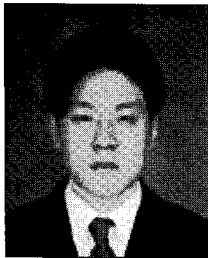
** Consultant, OpenTide Korea, Seoul, Korea

◎ 저 자 소 개 ◎



이 정 훈 (jhoonlee@yonsei.ac.kr)

영국 University of Manchester(U.M.I.S.T)에서 전자공학 학사 및 시스템공학 공학석사학위를 받았으며, LG CNS(구 LG-EDS시스템) 컨설팅부문 물류 팀에서 근무했다. 영국 London School of Economics에서 경영정보학(ADMIS)석사, University of Cambridge, Institute for Manufacturing에서 생산/정보 시스템 공학 및 경영으로 박사학위를 취득하였으며 영국공학회의 EPSRC 프로젝트에 다년간 참여하였다. LG CNS, Entrue Consulting Partners에서 선임 컨설턴트로 일하며 IT ROI, IT Governance, BSC, SCM/CRM, Logistics, KPI 선정, CRM 등에 대한 프로젝트를 수행하였으며, Entrue Research Institute of Information Technology(엔트루 정보기술연구소)에서 선임 연구원으로 근무하였다. 현재 연세대학교 정보대학원 조교수로 재직 중이며, 주요 관심 분야는 IT Governance, Performance Measurements in IT, Systems Dynamics, Multi-agent systems modeling and simulation, Information Systems Intelligence 등이다.



임 종 호 (whdgh7@yonsei.ac.kr)

연세대학교 경영학과, 연세대학교 정보대학원에서 정보시스템 통합관리 석사학위를 취득하고, 현재 삼성 전문 비즈니스/IT컨설팅 기업인 OpenTide Korea에서 SIG그룹 비즈니스 전략컨설턴트로 재직 중이다. 관심분야는 BSC, IT BSC, Performance Management Systems, SEM 등이다.

논문접수일 : 2007년 02월 06일
1차 수정일 : 2007년 03월 16일

게재확정일 : 2007년 04월 02일
2차 수정일 : 2007년 04월 02일