지방공기업의 성과관리시스템 구축을 위한 성과지표 설정에 관한 연구

- 광주광역시 환경시설공단 사례를 중심으로 -

나종회* 김연식** 최광돈***

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 지방공기업경영평가와 BSC
1. 지방공기업 경영평가와 이슈
2. 공공부문에서의 BSC 도입
3. 일반적인 BSC 구축 절차
Ⅲ. BSC 구축사례
1. 경영환경분석
2. 성과지표 설정
3. 성과관리 단계 및 방향설정
Ⅳ. 결론

Key Words : performance management, performance indicator, BSC

Abstract

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 정부혁신을 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. 논문에서는 이러한 BSC(Balance score card) 기반에서 다원화된 평가주체에 부합하는 지방공기업의 성과 지표에 대한 틀을 설계하고 이를 이용하여 실례로 광주광역시환경시설공단에 적용한 사례를 보이고자 한다.

* 광주대학교 e-비즈니스학과 교수, jhra@gwangju.ac.kr, (062)670-2323.
** 한국전산감리원 선임연구원, yeon@kca21.com, (02)532-053
*** 한세대학교 경영학부 교수, kdchoi@hansei.ac.kr, 016-622-5907

Ⅰ. 서론

1990년대 이후 민간부문을 중심으로 꾸준히 진행되어 온 경영성과에 대한 측정은 2000년대 들어 공공부문의 급속히 확산되고 있다. 지식정보화 사회 도래, 세계화 상태의 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 정부혁신을 강력하게 추진하고 있다[1].

이제 공공부문에도 민간부문의 경쟁논리가 적용되고 있으며, 중앙정부나 지방정부는 물론 공기업 역시 자체경영혁신을 통하여 시대의 변화에 대처를 요구하고 있으며, 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 어렵다는 성과측정이 이루어지지 못했을 뿐만 아니라 성과측정이 이루어졌다 할지라도 측정 결과에 대한 신뢰도가 낮으며, 측정 결과의 활용 역시 미흡하다[2].

성과평가는 조직의 목표와 계획을 수립하기 위한 수단으로 조직 단위별로 계획과 실적을 정량적 지표와 정성적 지표를 활용하여 측정하는 것이다. 이는 미래의 새로운 계획 활동을 위한 필수요건으로 단순히 과거성과만을 평가하여 보상하는 개념에서 벗어나 조직 구성원의 업무에 대한 목표나 역할의 설정 목적을 두어야 한다. 그러나 지금까지 우리 나라 지방공기업의 성과평가시스템은 조직구성원의 업무목표나 역할에 대한 분명한 제시가 부족하고 성과평가의 결과도 단순히 사후적인 인사고과의 목적이나 업무활동에 대한 통제활동의 수단으로만 활용되고 있어 조직원들의 동기유발이라는 사전적 역할이 소홀해고 평가의 효과가 약화되고 있다[3].

따라서 지방공기업의 경영효율성을 높이고 경쟁력을 강화하기 위해서는 무엇보다도 자율 경영 체제하에서 경영성과를 정확히 측정하고 그에 따른 보상체계를 마련하는 것이 필수적이다. 지방공기업은 자신의 전략을 고려하여 전략과제를 설정하고 핵심성과지표를 개발하여 그 달성여부를 평가하는 경영성과관리 체계를 마련할 필요가 있다.

이러한 경영성과평가의 대표적인 모델로 BSC(Balanced Score Card)를 들 수 있는데 이는 전략과 연계된 평가지표 개발을 통해 조직의 변화를 관리하고 실행하는데 초점을 맞추고 있는 대표적인 기법이다[3]. 따라서 본 논문에서는 이러한 BSC 기반에서 다원화된 평가주체에 부합하는 지방공기업의 성과지표에 대한 틀을 설계하고 이를 이용하여 실례로 광주광역시환경시설공단에 적용한 사례를 보이고자 한다.

Ⅱ. 공기업의 경영평가와 BSC

1. 지방공기업의경영평가와이슈

지방자치가 정착되면서 자치단체는 증가하는 주민수요에 대하여 질 높은 공공서비스를 제공하고자 지방공기업을 설립운영 함으로써, 공기업 수는 지속적으로 증가하였으나, 지역주민은 물론 전체국민에 미치는 막대한 영향에도 불구하고 경영상의 지적사례가 빈발하고 있다.

[표1]년도별공기업수증가추이

지방공기업의 공공적 성격을 감안하더라도, 자기자본을 투자하면 할수록 손실이 발생하게 되는 완전 비경제활동을 하고 있고, 특히, 지하철(-12.3%), 의료원(-10.3%)은 지극히 열악한 상태이다. 투자가 증가할수록 적자폭 증가하고, 특히, 지하철(-12.3%), 의료원(-10.3%)은 지극히 열악한 상태이다.

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 정착을 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 단순히 사기업과 같이 수익성에 기초한 평가만을 수행하는 것이 아니고 공익성과 기업성의 조화측면에서 사기업의 경영평가와는 다른 측면이 존재한다. 따라서 사기업과의 다른 접근이 필요하다.

2. 공공부문에서의BSC도입

국내기업의 BSC 도입배경은 외국기업과 달리 IMF라는 외환위기로 인해 초기에는 기업의 구조조정과 성과중심의 연봉제 실현을 위한 인사평가시스템을 위하여 도입하였다. 외국기업처럼 내부의 필요성에 의해 전략경영을 위한 수단이라기보다는 주로 성과지표 개발을 통한 조직과 개인의 성과평가수단으로써 도입한 면이 강하다고 할 수 있다.

최근 공공부문에서도 그 도입되어 일부 기관을 중심으로 성공적으로 정착되고 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.

한편, 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 성과관리 에 성공하는 것은 아니다. 특히 공공부문의 경우 비교적 성과측정이 용이한 민간부문과는 또 다른 어려움에 봉착하는 경우가 많다. 실제 국내외사례 등을 통해서 볼 때, BSC를 적용하고 성공을 거두고 있는 지방자치단체나 공기업은 그리 많지 않은 것으로 나타나고 있다[3].

3. 일반적인 BSC 구축절차

BSC는 조직의 비전을 성과지표로 전환하는 방법론이라고 할 수 있다. BSC 구현절차는 크게 4가지 단계로 실행된다[4]. 1단계는 비전의 정립을 통한 전략 지도 설계단계이며, 2단계는 지표설계 및 인과관계 분석 및 조직과 관련된 목표배정 및 평가방법을 설계하는 단계이며, 3단계는 1,2단계에서 생성된 자료를 BSC 솔루션으로 전산화하는

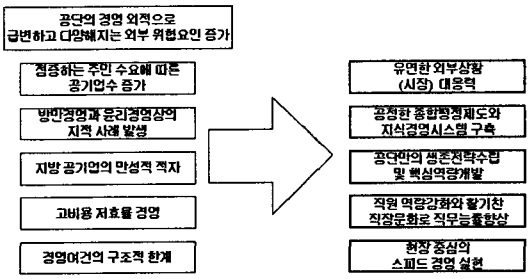
과정이며 마지막 4단계는 지표의 성과측정에 의한 성과결과를 인사평가로 활용하여 연봉제 및 성과급제등의 보상시스템과 연동하여 활용하는 단계이다. 본 연구에서도 이러한 일반적인 BSC 구축절차를 적용하였다.

III. BSC 구축 사례

1. 경영환경분석

광주광역시환경시설공단(이하 공단)은 광주광역시의 환경관련시설을 효율적으로 관리 운영함으로써 시민의 편의를 도모하고 복리증진에 기여하기 위한 목적하에 지방공기업법 제76조 및 광주광역시환경시설공단 설치조례에 근거하여 설립된 지방공기업이다. 공단은 현재 하수관리, 위생매립, 위생처리, 소각사업 등의 4대 사업시설운영 및 관리를 주된 사업영역으로 하고 있다[5,6].

지방공기업은 민간기업으로서의 시장성과 공기업측면에서의 요구를 효과적으로 충족시킬 수 있는 방향에서의 환경시설공단의 경영은 절대적인 것이며, 이를 얼마만큼 효율적으로 달성할 수 있는지가 공단의 목표라 할 것이다. 특히, 최근 경영환경의 급속한 변화와 행정서비스에 대한 지역 및 지역민의 욕구가 다변화되고 삶의 질에 대한 요구수준이 급속히 향상되는 등 내외부 경영환경의 변화 하에서 그와 같은 목표를 체계적이고 효과적으로 달성하기 위해서는 지속적인 경영혁신은 물론이요, 민간기업 수준의 경영효율성을 실현하고 공기업의 체질개선을 이루기 위해서는 내부경영혁신을 통한 경쟁력확보가 시급한 상황이다.

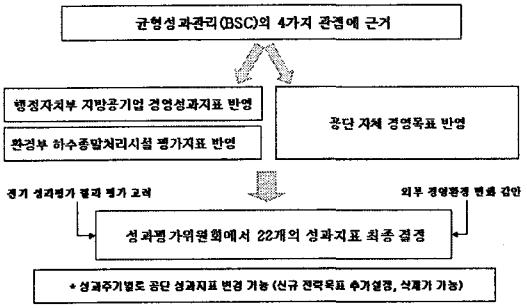


[그림 1]환경변화와내부경영혁신필요성

2. 성과지표 설정

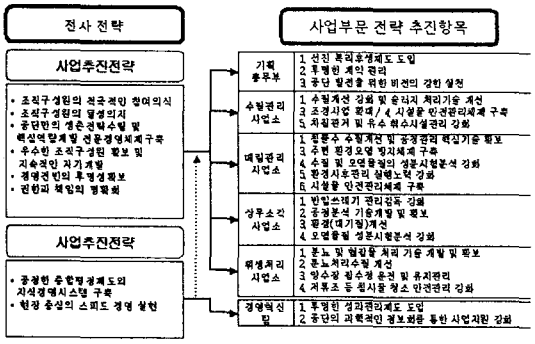
공단은 통제 위주 경영평가 개념에서 탈피하여 전사 조직시스템을 "고객과 성과주의" 중심체제로 전환하고, 종합경영정보시스템과 연계한 경영평가, 재무적 성과 이외에 기타분야에 대한 측정을 통해 공단 가치창출 및 성과주의 문화조성을 목표로 다음에서와 같이 5가지 성과지표 개발 방향을 설정하였다.

① 행정자치부의 경영평가, 환경부 평가지표항목을 연계하여 공단 내부평가(BSC) 지표를 반영



[그림 2]핵심성과지표설정

② 핵심전략, 역점사업, 특별성과지표 등 부서별 중요사항을 Top-Down 방식으로 설정하여 전사적 중요정책 및 핵심사항 지표를 개발

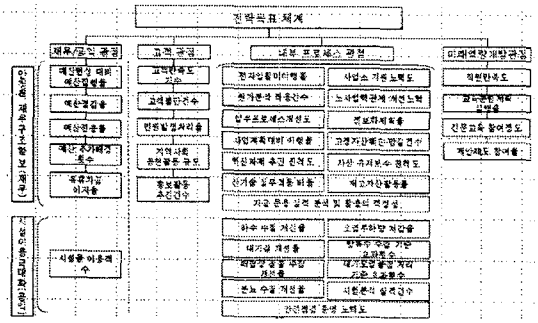


[그림3]사업부문전략추진항목도출

③ 경영평가 지표에 녹아 있는 공익성 지표부분을 최대한 활용하여 공익성의 균형적 지표 개발([그림 4] 참조)

④ 경영평가지표의 비계량(정상적)/계량(정량적)항목 + 팀별 고유지표상 비계량/계량항목 지표를 개발하여 전사적 성과평가시스템 구축

⑤ 성과평가, 다면평가를 통합한 통합평가시스템 구축으로 개인 성과급을 반영

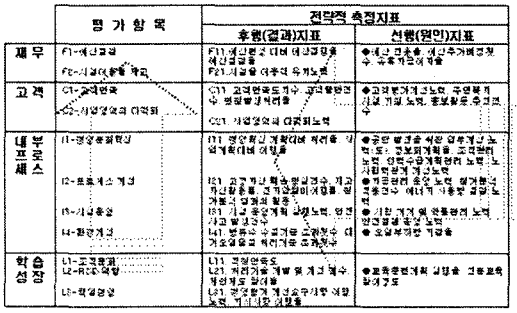


[그림4]BSC기반의성과지표

3. 성과관리 단계 및 방향 설정

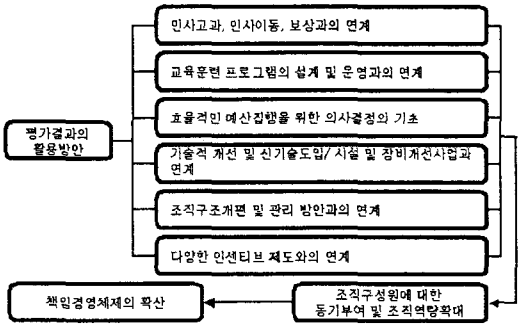
BSC 체계수립의 핵심은 조직에 적합한 정성적/정량적 성과지표를 설정하는 것도 중요하지만 개발된 지표 및 체계를 조직에 적용하는 성과관리 체계를 마련하는 것 역시 매우 중요한 요소이다. 따라서 본 연구에서는 효율적인 성과관리를 위해서 ① 경영목표설정, ②성과 측정 및 평가, ③평가정보의 공개 ④ 활용 및 피드백 등 4 단계의 관리 단계와 단계별 수행 내용을 다음에서와 같이 제시하였다.

① 전략목표 달성을 위한 핵심 성과지표(KPI: Key Performance Indicator) 개발과 경영목적 달성을 위한 조직별 핵심성과지표의 적정 배분을 통한 공단의 경영목표와 연계된 팀별 수행목표 설정([그림 5] 참조)



[그림5]성과지표간연관관계

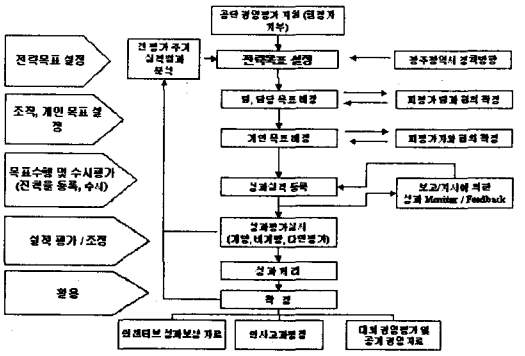
② 조직의 핵심성과지표에 평가가중치 설정과 핵심성과지표에 대한 실적치 등록에 의한 평가점수를 계산하여 성과 측정 및 평가([그림 6] 참조).



[그림6]핵심성과지표평가개요

③ 팀별 평가결과에 대한 피드백과 미진팀, 미진 지표에 대한 확인 및 원인분석을 수행하고, 마지막으로 성과문화 정착 및 대외 경영성과 자료와 인사이동, 교육, 승진 등의 인사자료로 활용하고, 평가정보를 공개

④ 공단의 성과관리 운영체계는 1년에 2번, 6개월 단위로 평가목표를 설정하여 성과를 평가하고 이들 결과를 성과급, 고과에 반영하여 승진 및 대외경영평가로 반영([그림 7] 참조)



[그림7]성과관리운영체계

장중심의 스피드 경영이 가능하고 성과지표 배정을 통한 책임소재를 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, FGI등의 다양한 방법을 통한 지표 검증 등의 추가적인 연구가 필요하다.

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 성과평가의 틀을 통해서 공단은 비전과 조직과 개인의 목표를 일치시키고 핵심성과지표를 관리하여 경영평가의 개선을 도모할 수 있으며, 환경변화에 따른 유연하고 능동적인 대처와 현

참 고 문 헌

1. 박영원, "국세청의 성과측정에 관한 연구 : 부과징수 기능을 중심으로", 2001.
2. 남명수 외 2인, "성과관리시스템", 한언, 1999.
3. 한국지방행정연구원, "지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구", 2005
4. 최동득 외, "알기쉬운 BSC". 서울 : Komit출판사, 2004.
5. 광주광역시, "광주광역시 BSC 성과관리 보고서", 2004
6. 광주광역시 환경시설공단, "광주광역시 환경시설공단 중장기경영전략", 2005.8