

## 공공부문에서의 BSC 도입에 따른 인사관리의 변화

임 효 창

천안대학교 경상학부 조교수

E-mail : lhc6688@cheonan.ac.kr

최근 공공부문에서 성과관리의 필요성이 강조되고 있다. 그 방법론 중 하나로 제안되고 있는 것이 균형성과표(BSC)에 의한 성과관리이다. BSC는 재무적 측면 뿐만 아니라 조직의 내부 프로세스와 구성원 역량, 그리고 고객의 관점 등에서 성과관리를 할 것을 제안하고 있다. 그동안 공공부문은 민간부문과 비교하여 성과측정 및 관리를 소홀히 해 왔던 것이 사실이다. 그 이유는 민간부문처럼 경쟁의 심화 및 지속적인 수익창출을 위한 성과주의 조직관리의 필요성이 공공부문에서는 제기되지 않았기 때문이다. 그러나 공공성 뿐만 아니라 효율성과 지속적인 혁신이 중요한 가치가 됨에 따라 성과지표의 선정 및 관리에 따른 성과향상이 중요해지기에 이르렀다. 본 연구는 공공부문에서 성과관리의 일환으로 제기되고 있는 BSC의 타당성을 검토하고 BSC의 도입이 공공부문의 인사관리에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 나아가 공공부문의 바람직한 인사관리 방향성에 대하여 제안하고자 한다.

<색인어> 균형성과표, 성과관리, 공공부문

### I. 서 론

최근 빠르게 변화하는 경영환경에 대처하고 무한경쟁 하에서 기업의 경쟁력을 지속적으로 유지하고 발전시키는 방안으로 성과평가 및 관리에 대한 논의가 증가하고 있으며, 이러한 논의는 점차 그 영역을 넓혀 공공부문에도 확산 적용되고 있다. 특히 2004년도에 대통령이 정부혁신을 위해 성과평가를 하고 이를 인사에 반영하라고 독려하면서 공공부문의 성과평가 및 관리에 대한 논의와 도입이 더욱 가속화되고 있다.

이러한 성과평가 및 관리 방식으로 현재 가장 많이 활용되고 있는 것이 균형성과표(BSC : Balanced Scorecard)이다<sup>1)</sup>. BSC는 산업사회에서 지식사회로 변화함에 따라, 지적·무형자산의 중요성이 증가함에도 불구하고, 이를 반영하지 못하는 기존의 성과평가 및 관리의 한계를 극복하기 위해서 1990년에 카플란(Kaplan)과 노튼(Norton)에 의해 시작된 연구에

1) e-Labor 플러스 2005년 4월 15일자에 BSC 개념에 대해 설명한 바 있다.

기반을 두고 있다. BSC는 기업의 미래성과를 창출하는 원동력인 기업의 무형 및 지적자산의 가치평가를 위해서 기존의 재무적인 지표뿐만 아니라 비재무적인 지표를 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 관점에서 제시해준다. 이로써, 기업은 현재와 미래의 경쟁 환경에서 성공하는데 필수적인 자산과 역량인 지적·무형자산을 지속적으로 관리하고 성장시켜 나갈 수 있다.

정부의 업무 및 정책에 관한 성과평가 작업 및 각 기관들의 성과관리의 중요성이 강조되고 있으며, 이는 세계화, 민주화, 정보화와 같은 시대적 흐름의 변화와 국가의 신공공관리적 패러다임으로의 전환에 기인한다. 정부에서는 그동안 다양한 성과평가체계를 도입하여 시행해 왔다.

현재 우리나라 공공부문에서 활용중인 성과관리제도는 국무조정실의 정부업무평가제도를 비롯하여, 중앙인사위원회의 직무성과계약제도, 행정자치부의 목표관리제도, 기획예산처의 재정성과관리제도 등이 있다. 이를 기능별로 구분해 보면, 조직은 행정자치부의 목표관리제도, 인력은 중앙인사위원회의 직무성과계약제도, 재정은 기획예산처의 재정성과관리제도, 정보화는 정보통신부의 국가정보화사업평가제도 등 해당 부처가 강조하는 측면에 따라 성과관리 및 평가가 이루어지고 있으며, 이 가운데 조직과 인력, 재정 분야는 평가의 방법이나 평가 틀이 거의 흡사하다.

이러한 공공부문의 성과관리제도는 과거 정부업무의 실행 정도를 점검하였던 수준에서 점차 정책의 성과와 원인에 대한 분석으로 발전하였고, 최근에는 민간기업에서 주로 활용되었던 전략적 성과관리기법들을 공공부문에도 적용하려는 시도들이 증가하고 있다. 행정자치부의 통합행정혁신시스템(Hamoni), 해양경찰청과 특허청에서 적용한 BSC 등이 대표적 사례라고 할 수 있다.

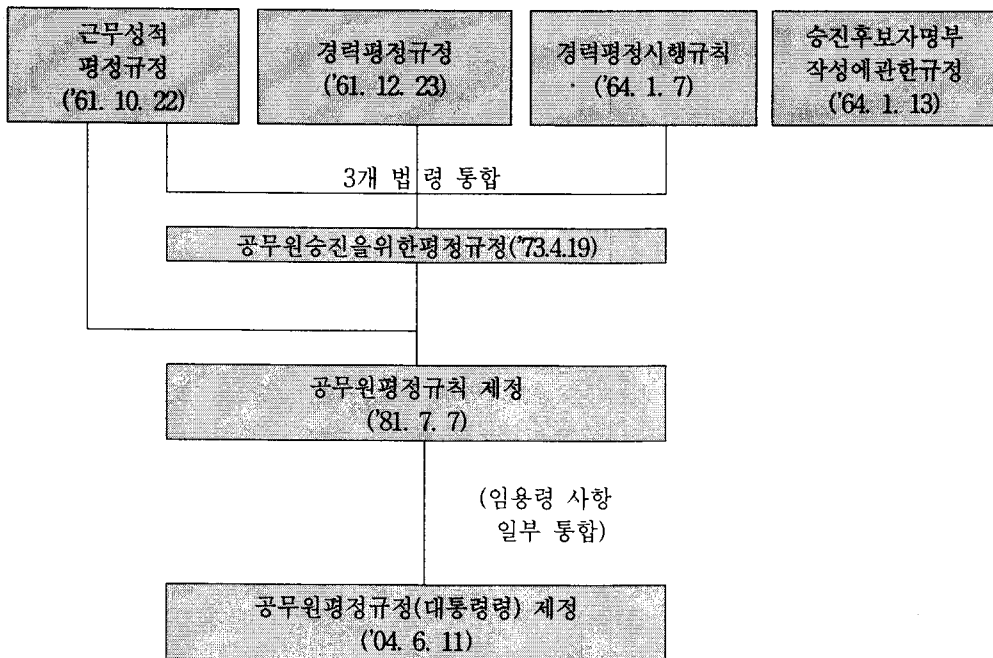
성과관리제도들은 정부 경쟁력 제고와 보다 나은 행정 서비스 제공을 위한 결과 중심의 행정패러다임의 실현이라는 점에서 강조되어 의욕적으로 추진되고 있으며, 성과관리제도들이 공공부문의 조직, 인사, 재정, 공공사업에 이르기까지 평가와 관리의 방법으로서 활용되고 있다. 그러나 일부 새로운 성과관리제도들은 오히려 기존 행정관리문화와의 부조화, 제도의 비효율성, 구성원들의 무관심 등의 이유로 비판받고 있다. 또한 외형적으로는 성과관리의 형태로 진행되고 있지만, 세부적으로는 성과관리의 원래 목적이 달성되지 못한다는 한계에 직면해 있다.

본 연구는 정부에서 추진하고 있는 BSC의 추진 타당성에 대하여 논의하고 BSC의 도입에 따른 인사관리의 변화에 대해 살펴본다. 나아가 공공부문의 바람직한 인사관리 방향성에 대하여 제안하고자 한다.

## II. 공무원 인사평가 현황

### 1. 공무원 평가규정의 변화

공무원 평가규정은 1961년 근무성적평정규정이 제정되고 같은 해 승진심사에 참조할 수 있는 경력평정규정이 제정된 이래 여러 차례 개정되어 왔다. 1963년 근무성적 평정점과 경력 평정점, 그리고 훈련성적 평정점을 기준으로 승진후보자 명부를 작성하도록 공무원 임용령을 개정하였으며, 1973년에는 승진 후보자 명부작성에 관한 규정과 경력평정규정, 그리고 경력평정 시행규칙을 통합하여 공무원승진을 위한 평정규정을 제정하였다. 1981년에는 공무원승진을 위한 평정규정과 근무성적평정규정을 통합하여 공무원평정규칙을 제정하였다. 최근 들어 공무원 임용령 등 인사 관련 법령에 산재되어 있던 평정관련 내용을 통합하여 공무원평정규정(2004.6.11)이 제정되었다. <그림 1>은 1961년 이래 최근의 규정 변경까지의 규정 연혁을 정리한 것이다.



<그림 1> 공무원평정규정 연혁표

## 2. 인사평가 현황

공무원평정규정 제7조에는 4급 이상 공무원의 근무성적 평정이 나타나 있는데 기본적으로 평가대상기간의 목표달성도 평정점을 근무성적 평정점으로 하고 있다. 평가의 결과는 3급 이하 과장급에 대하여 성과상여급 결정에 반영하고 있다.

직무분석을 실시한 부처에서는 직무분석을 통해 도출된 직위별 성과책임을 바탕으로 성과목표를 설정·관리·평가하고, 그 평정결과를 인사·보수·업무개선 등에 활용하고 있다. 기관 임무(Mission)와 전략적 방향에 따른 조직의 전략목표를 설정하고, 이를 공식적인 “계약” 형식으로 합의하고 성과계약의 달성도를 평가하여 인사·보수 등에 활용하는 「직무성과계약제」가 도입, 확산되고 있는 상황이다.

공무원평정규정 제8조에는 5급 이상 공무원의 근무성적 평정이 나타나 있는데 기본적으로 근무실적 60%, 직무수행능력 30%, 직무수행태도 10%의 비율로 하되, 평정자의 평정점과 확인자의 평정점을 각 50%의 비율로 반영한다. 근무성적평정의 절차는 우선 피평가자가 업무추진실적을 기재하면 평정자와 확인자는 근무성적에 대하여 평가함으로써 종합평정점이 산출된다.

### (1) 근무실적 평정

평정대상공무원의 업무추진실적 또는 성과목표달성도의 평가결과와 평소 관찰결과를 참고하여 근무실적 평정이 이루어진다. 평정요소는 실적의 질, 실적의 양, 적시성, 업무개선도로 구분하고, 각 평정요소별로 탁월, 우수, 보통, 미흡, 불량 중 하나의 등급으로 평정하되, ‘탁월’은 당해 평정요소 배점의 만점으로, ‘불량’은 만점의 1/5로 평정하며, 등급별 평정점수의 차이는 균등하게 한다.

### (2) 직무수행능력 평정

직무수행능력 평정은 직무관련 전문자격증, PC활용 및 정보화능력, 외국어능력에 관한 사항 등 본인이 근무성적평정서에 기재한 내용과 평소 관찰결과 등을 참고하여 평정한다. 평정요소는 정보화능력, 업무숙지도, 판단력, 기획력, 업무추진력으로 구분되며, 평정요소별 평정방법은 위의 근무실적 평정방법과 동일하다.

### (3) 직무수행태도 평정

직무수행태도 평정은 평정대상공무원에게 만점(10점)을 부여하고 소속장관이 정한 감점 기준에 따라 평정한다. 소속장관은 평정대상기간 이전에 감점사유 및 기준을 정하여 평정대상공무원에게 공개하는 것을 원칙으로 한다. 감점의 기준으로는 무단결근 및 무단조퇴, 지각, 장시간 무단이석, 징계처분, 직위해제, 경고 또는 주의, 직무명령 위반 대민 불친절 및 민원야기행위, 업무태도에 관련한 기관장 경고 등이 있다.

### (4) 역량평가

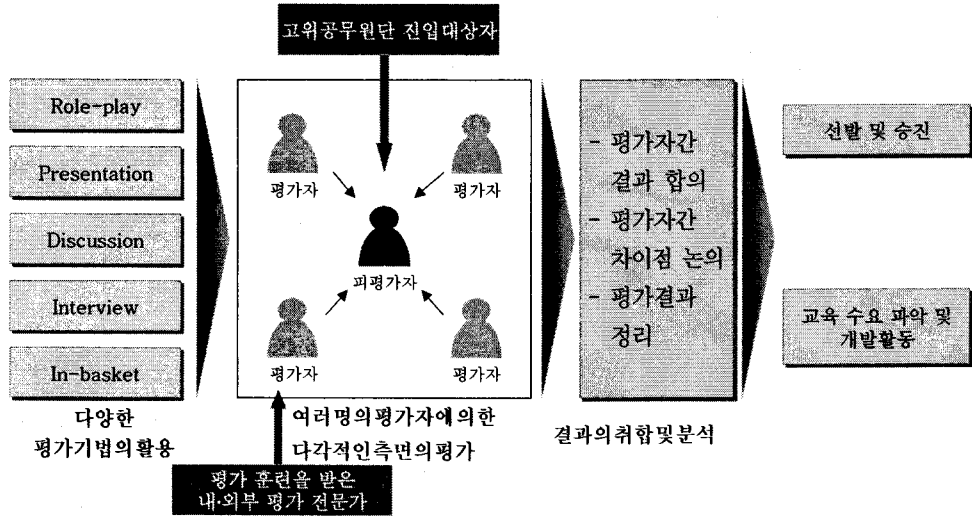
정부는 2006년부터 고위공무원제도를 실시할 예정으로 있다. 이에 따르면 현재 재직 중인 실·국장급 공무원은 고위공무원단으로 전환되며, 과장급 공무원은 역량평가와 후보자 교육과정 등을 거친 뒤 직위공모 절차를 통해 고위공무원단에 진입하게 된다. 이를 위해서는 역량지표의 선정 및 역량평가체계의 구축이 이루어져야 한다. 역량평가제(Assessment center)는 기존의 다면평가나 인터뷰, 서류심사 방식의 평가체계와는 상이한 특성들을 갖고 있다.

첫째, 역량평가제는 구조화된 모의 상황을 설정하여 현실적 직무 상황에 근거한 행동을 관찰·평가하는 방식이다. 추측이나 유추가 아닌, 직접 나타난 행동들을 관찰함으로써 평가자의 주관성을 배제할 수 있다.

둘째, 역량평가제는 대상자의 과거 성과를 평가하는 것이 아니라 미래행동에 대한 잠재력을 측정하는 것이다. 성과에 대한 대외 변수를 통제하여 환경적 변인을 제거함으로써 개인의 역량에 대한 객관적 평가가 가능하다.

셋째, 역량평가제는 다양한 실행프로그램(exercise)을 종합적으로 활용함으로써 개별 평가방법들의 한계를 극복하고 대상자들의 몰입을 유도하며, 다양한 역량들을 측정할 수 있다.

넷째, 역량평가제는 다수의 평가자가 참여하며 합의에 의하여 평가 결과를 도출하는 체계이다. 이러한 과정으로 개별 평가자의 오류를 방지하고 평가의 공정성을 확보하게 된다.



<그림 2> 역량평가제 개념도(중앙인사위, 2005)<sup>2)</sup>

역량평가에 의한 고위공무원제도 운영방식을 그림으로 표현하면 <그림 2>와 같다. 다양한 평가기법에 의해 선정된 고위공무원단 진입대상자에 대하여 역량평가를 실시하되, 다수의 평가자가 다면평가를 실시한다. 평가결과는 단순히 평가를 위한 평가로서 활용되는 것이 아니라 육성형 평가 원칙에 따라 평가결과를 토대로 선발 및 승진, 교육수요 파악 및 개발활동 등 제반 인사관리에 연계 활용된다.

오늘날 현대 인사관리는 성과주의 인사관리와 능력주의 인사관리로 표현된다. BSC를 통한 조직 성과관리와 개인에 대한 성과급제, 연봉제, 성과계약제 등이 성과주의 조직관리를 반영하는 것이라면 역량평가제는 능력주의 인사관리를 현실에서 실현하는 제도라고 할 수 있다. 역량평가제를 통해서 고위공무원단 진입 전에 후보자의 자질을 체계적이고 객관적으로 검증할 수 있으며, 조직에서 기대하고 있는 역량수준과 현재 개인이 보유하고 있는 역량수준의 갭을 파악하여 이를 메우기 위한 개발전략을 수립할 수 있다.

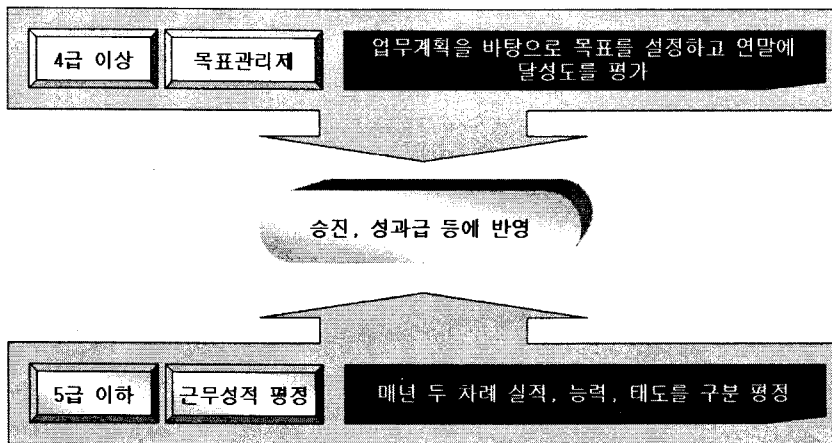
### 3. 정부부문의 개인 성과관리제도 체계 및 문제점

현재 정부부문에서 개인에 대한 성과관리제도는 4급 이상인 경우 업무계획을 바탕으로 목표를 설정하고 연말에 달성도를 평가하는 목표관리제를 실시하고 있으며, 5급 이하인 경

2) 역량평가제 소개자료, 중앙인사위원회 홈페이지 자료실.

우에는 중간점검 기간과 기말 평가를 포함하여 매년 2차례 이상 실적과 능력, 태도를 구분 평정하는 근무성적 평정을 실시하고 있다. <그림 3>에서 보듯이 4급 이상의 목표관리제와 5급 이하 근무성적 평가 등 개인에 대한 평가의 결과는 승진과 성과급 등 개인에 대한 보상관리에 활용되고 있다.

정부에서 사용하고 있는 성과평가관련 제도는 매우 다양한데 개인성과를 평가하는 제도만 하더라도 목표관리제도, 직무성과계약제도, 성과급보수제도 등이 있으며, 사업별 운영과 성과를 평가하기 위한 성과감사제도나 예산집행의 효율성을 평가하는 성과주의 예산제도 등이 있다.



<그림 3> 공무원 개인에 대한 성과관리제도의 현황(중앙인사위, 2005)<sup>3)</sup>

이들 성과평가관련 제도는 각각의 장점과 특징을 가지고 운영되고 있는 바, 이들 성과평가관련 제도에 더해 새로운 조직 성과관리제도가 추가될 경우 이들 제도와 새로운 제도간의 조정이 필요하며 경우에 따라서는 통합운영의 가능성도 모색해 볼 필요가 있다.

현재 정부에서 실시하고 있는 다양한 개인 성과관리제도에 몇 가지 문제점이 발견되고 있다 (정부혁신 워크숍 중앙인사위 발표자료, 2005. 4).

첫째, 연공서열식 평가와 평가에 대한 책임감 부족현상이다. 평가 시 경력을 기준으로 서열을 정한 후 점수를 역산하는 행태가 발견되고 있으며, 목표설정과 평가 시 관리자의 참여와 관심이 부족한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 목표설정 과정 등의 제도적 장치 미흡이다. 전략기획이 없어 조직목표와 개인목표와의 연계성이 부족하며, 상하 간 면담, 평가결과 공개 등 핵심 프로세스가 부재하다.

3) 정부혁신 워크숍 중앙인사위 발표자료(2005. 4) 발췌. 류량도 정리자료

셋째, 자율성 부족과 측정기준 미비이다. 평정 규정과 자체 평가시스템의 중복 운영되는 경우가 있으며, 평정 요소에 대한 성과를 판단하는 구체적 기준이 미비하다.

### Ⅲ. 조직 성과관리와 인사고과

#### 1. 인사고과의 중요성

조직 성과관리 못지않게 중요한 것이 개인에 대한 성과관리와 인사고과이다. 이 때 성과관리란 정해진 기간 내에 높은 성과를 낼 수 있도록 계획, 실행, 통제하는 일련의 관리과정을 말한다. 인사고과란 성과관리에서 지향하는 뛰어난 발휘능력 뿐만 아니라 잠재능력을 고려한 개인의 보유능력을 총체적으로 평가하는 것을 말한다.

관리의 기본은 열심히 일하고 높은 성과를 낸 사람에게 높은 보상을 주고, 게으르게 일하고 낮은 성과를 낸 사람에게 불이익을 줌으로써 공정한 평가와 차별적인 보상을 주는 데 있다. 성과관리와 인사고과는 이와 같은 관리의 기본을 뒷받침하는 제도라는 점에서 그 의의가 있다. 개인의 성과와 능력에 대해 공정한 평가를 실시하는 것은 다양한 조직목적에도 부합하는데 예를 들면, 성과에 대한 피드백 제공, 승진대상자의 결정, 탁월한 성과달성을 위한 동기부여, 보상수준의 변경, 교육훈련 및 개발 수요 결정, 전반적인 조직성과의 향상 등이 있다.

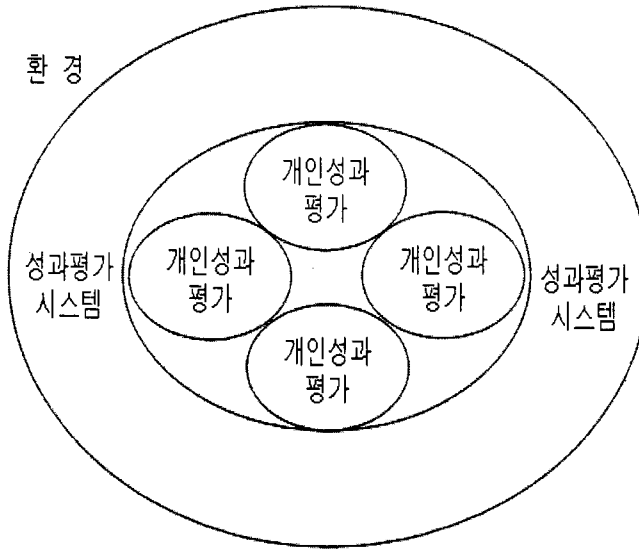
흔히 조직 성과관리를 함에 있어 실패하는 이유 중 하나가 개인 성과관리와 제대로 연계가 이루어지지 않기 때문이다. 즉 성과관리가 보상체계와 정렬되어 있지 않다는지 성과 목표를 향한 개방적인 커뮤니케이션이 거의 없다는지, 조직성과와 직무별 성과책임과 그에 따른 성과목표간 연계가 이루어지지 않을 경우 조직성과 관리는 성공하기 어려울 것이다.

#### 2. 조직성과 관리와 개인성과평가 간의 관계

BSC는 상대적으로 거시적인 평가지표로 알려져 있다. 이 때 거시적이라 함은 본부나 부서 혹은 팀 단위의 성과관리를 위해 사용되기 때문이다. 반면 조직구성원 개개인에 대한 인사고과는 성과평가와 역량평가(혹은 태도, 능력 평가)로 구성이 되는데 최근 성과평가의 방법으로 많이 사용되는 것이 목표에 의한 관리(MBO)와 개인별 핵심성과지표(KPI)이다. 부서의 성과지향과 구체적인 목표가 BSC의 형태로 제시되면 이를 달성하기 위한 구성원들의 하위 성과지표가 마련된다.



거시적인 성과측정시스템은 개개인의 성과평가지표와 긴밀한 연관을 맺고 있다. 뒤집어 말하면 구성원들의 개별 성과지표들은 반드시 조직의 전략과 미션 수행과 연계된 형태로 설정되어야 한다. <그림 4>에서 보는 바와 같이 개인의 성과평가는 조직의 성과평가시스템 속에서 이해되고 운영되어야 한다. 즉 개별 성과지표가 아무리 잘 설정되어있다 하더라도 그 지표가 조직의 전체 성과평가시스템과 부합되지 않는다면 훌륭한 성과평가시스템이라 할 수 없다.



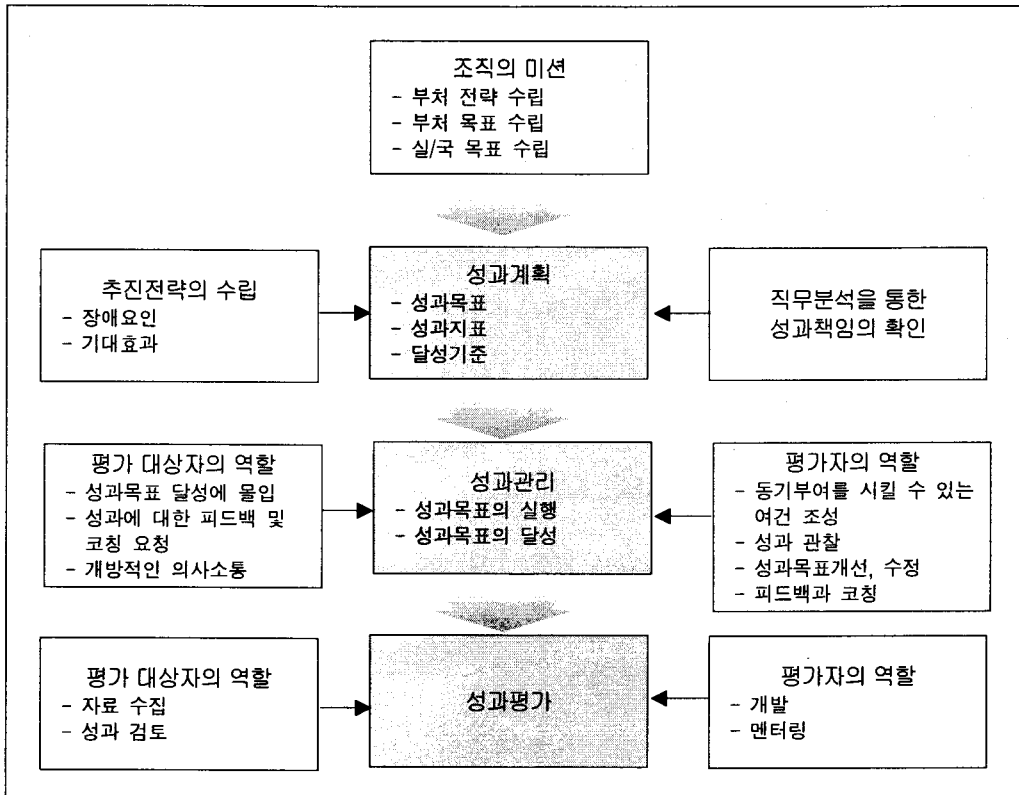
<그림 4> 개인 성과평가와 조직 성과평가시스템간의 관계

개인의 성과관리를 위한 성과계획 수립이 이루어지기 전에 부처 혹은 기관의 미션과 전략이 명확하게 정립되어야 한다. 조직 전체 차원 혹은 하부 단위(실 또는 국, 과)의 목표를 명확하게 수립하지 않는다면 개인별 목표는 의미를 갖지 못하게 된다. 성과관리 과정은 <그림 5>에서 보는 바와 같이 성과계획, 성과관리 그리고 성과평가의 3단계를 거치게 된다.

성과관리 과정에서 각 단계별 주요한 업무활동을 정리하면 다음과 같다:

첫째, 성과계획 단계는 평가 기간 동안 평가대상자가 수행해야 하는 개인별 성과목표와 그것의 달성정도를 측정할 성과지표 그리고 어느 정도로 달성하였는지를 측정하기 위한 달성기준 등을 마련한다. 이러한 성과계획은 추진 업무별 성과책임을 확인하고 그에 따른 추진 전략 수립 등을 바탕으로 이루어진다.

## 임 호 창



<그림 5> 성과관리 체계(중앙인사위, 2005)<sup>4)</sup>

둘째, 성과관리 단계는 평가대상자가 성과목표를 실행하고 달성하는 단계로서 정기적인 중간 면담과 필요에 따른 수시 면담 과정을 거친다. 평가자는 평가대상자가 성과목표를 달성할 수 있도록 지원하고 여건을 조성하는 역할과 코칭, 지도 그리고 피드백 하는 역할을 수행한다. 평가대상자는 스스로 성과목표 달성을 위해 업무에 몰입하며 성과 달성을 위해 필요한 지원, 코칭과 피드백을 평가자에게 적극적으로 요청한다.

셋째, 성과평가 단계로서 평가자는 평가대상자의 성과를 객관적인 자료를 가지고 공정하게 평가하는 역할을 수행한다. 또한 평가결과를 활용하여 평가 기간 동안 평가대상자의 활동 중에서 부족한 부분에 대하여 개발할 수 있도록 지도, 피드백 하는 역할을 수행한다.

### 3. 조직성과평가와 개인성과지표간 정렬

개인성과평가와 조직 성과평가 시스템 간에 유기적인 관계가 있음에도 불구하고 조직

#### 4) 성과관리운영 매뉴얼

성과평가 시스템과 개인성과평가는 근본적인 차이점을 가지고 있어 이들을 정렬하는 것이 쉽지 않다.

평가내용 측면에서 BSC를 이용한 성과평가 시스템은 보다 거시적인 관점에서 조직(팀이나 본부)의 궁극적인 목표를 설정하고 이를 달성할 수 있는가를 평가하는데 반해 개인에 대한 성과평가는 보다 구체적인 목표를 수립하고 이를 달성한 정도를 평가한다. 모든 개인들이 자신이 속한 조직의 궁극적 목표 달성에 기여하여야 함은 두말할 필요가 없겠으나, 실제 개인들의 일상 업무와 비일상 업무들이 BSC에 의해 표현된 조직 성과평가시스템의 지표들의 하위 지표로 표현될 수 있도록 정렬하는 데에는 현실적인 어려움이 있다. 이 문제의 대안은 두 가지이다. 하나는 개인의 모든 평가지표를 소속 조직의 KPI에 준하여 구성하는 것이고, 다른 하나는 기본적으로 소속 조직의 KPI에 준하여 개인의 평가지표를 정하되, 일부는 소속 조직의 KPI와 관련이 없어 보이는 성과지표 수립을 허용하는 것이다. 가급적 전자의 대안을 따르는 것이 조직과 개인의 성과지표 정렬이라는 원칙 하에서 바람직하다. 하지만 후자의 경우 특히 개인의 일상 업무 중 조직 KPI에는 포함되어 있지 않으나 개인의 업무분장에 책정되어 있는 업무라든지 혹은 비일상 업무 중에서 다른 부서와의 협조·지원 업무 등은 개인 성과평가 지표로 수립하는 것이 바람직하다. 평가결과의 활용 측면에서 BSC의 KPI는 부서별 인센티브나 부서장의 인사관리 기초 자료가 되지만 개인성과평가 결과는 개인에 대한 인센티브뿐만 아니라 개인의 연봉 책정, 승진 의사결정, 인력 육성 및 개발, 나아가 채용 및 이직 등 제반 인사관리의 기초 자료로 활용된다. 인센티브 의사결정에 필요한 평가지표와 인센티브를 포함한 제반 인사관리 결정에 필요한 평가지표가 다른 점이 있다면 이는 곧 BSC 평가지표와 개인 성과평가지표의 본질적 차이로 이해될 수 있다.

일정기간동안의 모든 성과를 계량화된 KPI에 의존하여 평가하는 조직성과평가와 역시 일정기간동안의 개인의 성과를 발휘된 성과와 잠재되어 있는 성과(역량평가 혹은 능력/태도 평가)로 평가하는 개인 인사고과 간에는 성과평가에 대한 접근방법에서 차이가 있을 수 밖에 없다. 최근 개인에 대한 인사고과에는 역량평가가 포함되어 있는데, 이는 업적과 함께 개인의 잠재력 및 태도를 평가하고자 하는 것이다. 조직성과평가가 조직 내 개인들의 모든 업무 관련 결과물을 100% 포함하기 어려운 이유가 바로 여기에 있다. 개인들의 업무 중에는 조직성가로 드러난 업무가 있는 반면, 조직 전반의 성과에 영향을 미치는 결과물이 있을 수 있다. 나아가 역할 외 행동(extra-role behavior)의 경우 직접적인 과업성과에는 영향을 주지 않으나 팀워크이나 부서 간 업무협조, 조직사기 향상 등 조직유효성(organizational effectiveness)에 영향을 주기도 한다.

이상의 논의를 통해서 알 수 있듯이 BSC를 통한 조직성과평가와 개인 성과평가간의 근본적인 성격 차이가 있으나 이 두 가지를 연계하지 않는다면 두 가지 평가체계가 공존하

여 조직 내 혼란을 줄 수 있다. 따라서 조직성과평가와 개인성과평가를 적극적으로 연계함으로써 종합성과평가시스템을 구축하여 이를 인사고과에 연결하고, 나아가 보상관리를 비롯한 제반 인사관리에 반영하는 체계를 갖출 필요가 있다. 최종 개인성과평가지표를 확정하기 위해서 거시적으로는 조직전략연계 KPI를 기초로 한 개인 성과지표 도출을 지향하되 미시적으로는 개인의 역할분석과 직무분석을 토대로 한 성과지표를 보완할 필요가 있다. 또한 개인에 대한 성과 및 고과지표가 조직전략연계 KPI 달성과 어떻게 연계되어 있는가를 재검토하여야 한다. 이를 위해서는 평가기간동안의 개인 업무 중에서 조직 KPI로 표현되지 않는 업무가 있다면, 그 비중은 얼마인가를 살펴보아야 한다. 개인 업무에 대한 체계적인 정보의 수집은 역시 직무분석표 혹은 업무분장표를 활용하여야 한다.

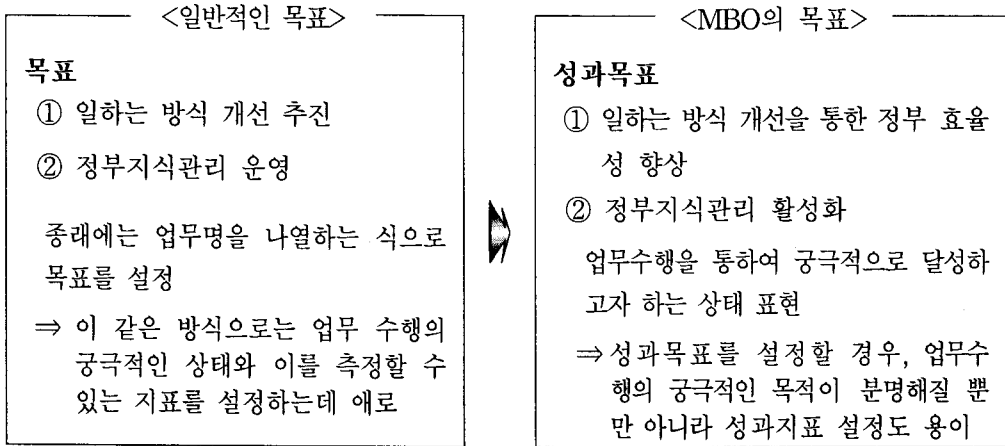
#### IV. BSC와 개인성과평가제도 비교

##### 1. BSC와 MBO

Kaplan/Norton(2001)은 일반론으로 MBO와 BSC의 차이점에 관하여 다음과 같이 두 가지를 열거하고 있다. 첫 번째로 MBO 시스템 상의 목표는 개개의 조직인 단위(unit)로 설정되어지므로 시야가 좁은 직능별 사고를 강조한다. 두 번째로 BSC를 활용한 전략적 관리 시스템이 없다면 단기적, 전술적 또는 재무적 부문목표가 각각 연관되어진 목표가 설정된다. MBO는 현행 직무를 보다 적절하게 수행할 수 있도록 조직구성원에게 촉구하기 위한 전통적인 직무규정의 방법을 반영시킨 것이다. BSC를 이용하면 각 구성원에게 조직 전체의 전략과 비즈니스 단위 전략을 폭 넓게 이해시킬 수 있다. 그리고 각 구성원이 조직전체의 전략상 어느 곳에 적합하고 어떻게 전략목표에 공헌할 수 있을 것인가를 BSC는 명료하게 지적해 준다. 따라서 BSC의 구조상에서 설정되는 개인수준의 목표는 부문 횡단적이고 장기적이며 전략적인 것이다 (이재실/김선엽, 2004).

행정자치부가 주관하고 있는 MBO는 정부조직의 개인성과평가제도 중 대표적인 형태라고 할 수 있다. <그림 6>에서 보는 바와 같이 일반적인 업무목표와 MBO의 목표는 차이점이 있다. 일반적인 업무목표는 단지 해야 하는 업무를 나열하는 정도인데 반해 MBO는 구체적으로 측정 가능한 업무목표를 설정하고, 그러한 업무목표를 달성했을 때 얻을 수 있는 상태에 대해 초점을 맞추고 있다. 따라서 참여식 목표설정, 목표관리위원회 구성·운영, 중간평가 실시, 평가결과 공개, 이의절차제 시행, 자체교육 강화 등의 기본방침 하에 1~4급 일반직 및 별정직 공무원 대상 적용을 원칙으로 하고 있으며, 시군구의 경우, 과장급인

5급에도 적용하고 6급 이하에 대해서는 기관별 실정을 감안하여 자율적으로 적용하도록 하고 있다.

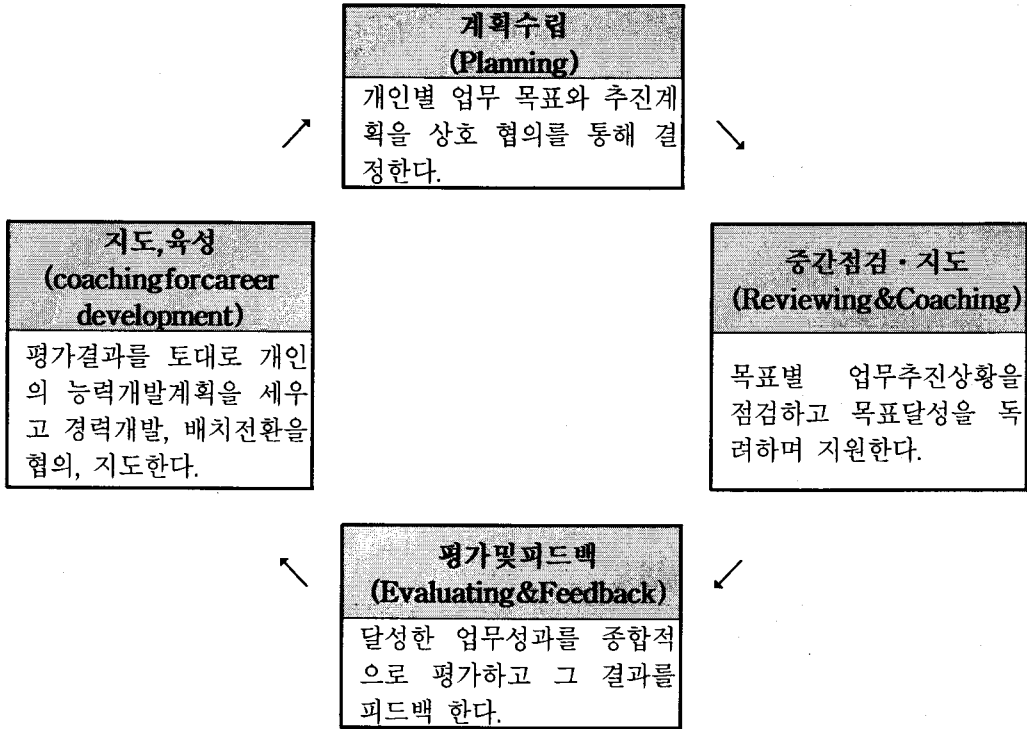


<그림 6> 일반적인 목표와 MBO 목표의 비교(행자부, 2004)<sup>5)</sup>

BSC가 조직단위 혹은 팀 단위의 성과측정/평가에 활용되고, 개인에 대한 성과측정/평가에 대해서는 적용하기 쉽지 않다는 점을 고려할 때 BSC와 MBO 관계에 대한 이해 및 연계운영 방안에 대한 탐색이 이루어져야 한다. 특히 MBO의 목표 설정 시 백지 상태에서 자유롭게 기술하는 것보다는 BSC와 같이 일정 틀이 있어서 또는 조직의 방향성 즉 미션이나 비전과 같은 틀이 제시되어지면 MBO를 달성하기가 용이하다 (Age, 2001).

MBO는 과거의 일방적인 평가방식의 문제점을 극복하기 위하여 목표설정 및 평가과정에 본인이 직접 참여하는 방법이다. 일률적인 고과요소 대신에 업무목표 중심의 평가요소를 적용하며, 인물 중심의 평가 대신 업무상 기대되는 성과와 책무(accountability)를 중심으로 평가한다. 이를 위해서는 직무분석이 선행될 필요가 있다. 직무(job)와 직위(position)별로 역할과 책임을 규명해 놓음으로써 업무목표 수립에 활용에 도움을 줄 수 있다. 목표관리가 성공적이기 위해서는 권위와 조직기강의 유지를 지나치게 강조하기보다 설정된 목표를 달성하는 과정에 상사가 적극적으로 지도(coaching)하고 동기부여 할 필요가 있다.

5) 2004년 목표관리제 운영지침



<그림 7> 목표관리제도의 기본구조

목표관리제도의 기본구조는 <그림 7>과 같다. 계획 수립단계에서는 상사와 부하와의 상호 협의를 통해 개인별 업무목표와 추진계획을 수립한다. 계획은 추진업무를 수행함으로써 ‘궁극적으로 달성하고자 하는 상태’를 표현하는 것으로 ‘어떤 일을 얼마나 하겠다’가 아니라 그러한 일을 통해 달성하고자 하는 바가 무엇인지를 제시한다.

중간점검 및 지도단계에서는 목표의 조정 및 목표달성 진척도를 체크하여 목표달성을 독려하고 지원한다. 행자부의 목표관리제 역시 성과목표의 효율적 달성을 위해 최종 달성도 평가 이전에 업무 진행 단계에서의 목표 대비 실적 및 성과를 주기적으로 평가하도록 하고 있다. 조직 스스로 목표 달성 진도 및 방향을 확인하고 목표 지향적인 업무추진을 위해 매진할 수 있는 기회를 부여하기 위하여 각급 기관의 실정에 맞게 평가시기 및 횟수는 자율적으로 결정하여 실시하도록 하되 평가회나 보고회, 워크숍 등의 형태로 기관별 1회 이상은 반드시 중간평가를 실시하도록 하고 있다.

평가 및 피드백단계에서는 평가기간 중 달성한 업무성과를 평가하고 그 결과를 피드백한다. 피평가자의 1년간 업무 추진실적을 성과지표와 비교하여 점수를 부여하고 피평가자

들의 서열을 결정한다. 행자부의 MBO 시스템에 의하면 평가자는 공정·객관적인 평가를 위하여 직속상급자의 일방적인 평가에서 탈피하여 전문가, 정책수요자 등으로 구성된 목표관리위원회를 평가단으로 구성한다. 연말에 성과지표별로 추진실적을 기재하되, 성과지표에 대한 달성정도를 기재하기 어려울 경우, 연초에 설정한 「추진전략 및 계획」에 대한 추진실적을 기재한다. 피평가자가 제출한 추진실적에 기초하여 성과지표와 비교하여 달성정도 평가하고 성과지표의 달성정도, 업무 수행의 질적 수준 등을 종합적으로 평가하여 점수와 서열을 결정한다.

평가 및 피드백 단계에서 얻어진 평가의 결과를 토대로 개인의 능력개발계획을 세우고 경력개발, 배치전환 등을 협의한다. 공무원임용령에 근거하여 목표관리제의 평가결과를 각종 인사관리에 적극 반영하여 4급 이상의 교육훈련, 승진, 특별승진, 보직관리 등에 반영한다. 또한 공무원보수규정과 공무원수당규정에 근거하여 성과급 지급결정에 활용(공무원보수규정, 공무원수당규정)하고 3급 이상 국장급의 성과연봉, 3급 이하 과장급의 성과상여급 지급 기준으로 활용한다. 또한 목표관리제 평가결과를 정부업무평가, 재정성과관리제 등에 반영하여 업무개선을 추진하고, 목표관리제 평가결과 중 성과가 낮은 것으로 분류된 정책이나 규정 등은 합리적인 검토를 통해 보완 또는 폐지하는 정책일몰제의 활용으로 생산성을 제고한다. 부서에 대한 목표관리제 평가결과는 우수 부서에 대하여 포상, 특별휴가, 해외연수 등 인센티브를 부여하는 형태로 보상이 주어진다.

MBO에 대한 몇 가지 잘못된 이해가 있는데 이를 극복할 수 있는 올바른 이해가 필요하다.

첫째, MBO라는 제도가 전혀 새로운 인사고과 및 평가방식이 아니라 계획-실천-평가라고 하는 전형적인 경영관리활동의 조직적 절차라는 점이다.

둘째, MBO는 자율경영만을 강조하는 것이 아니라 자율과 통제, 권한과 책임의 양면성을 가지고 있다.

셋째, 최종결과나 업적만을 평가하는 것이 아니라 목표의 질과 달성과정도 종합적으로 평가하는 것이 바람직하다.

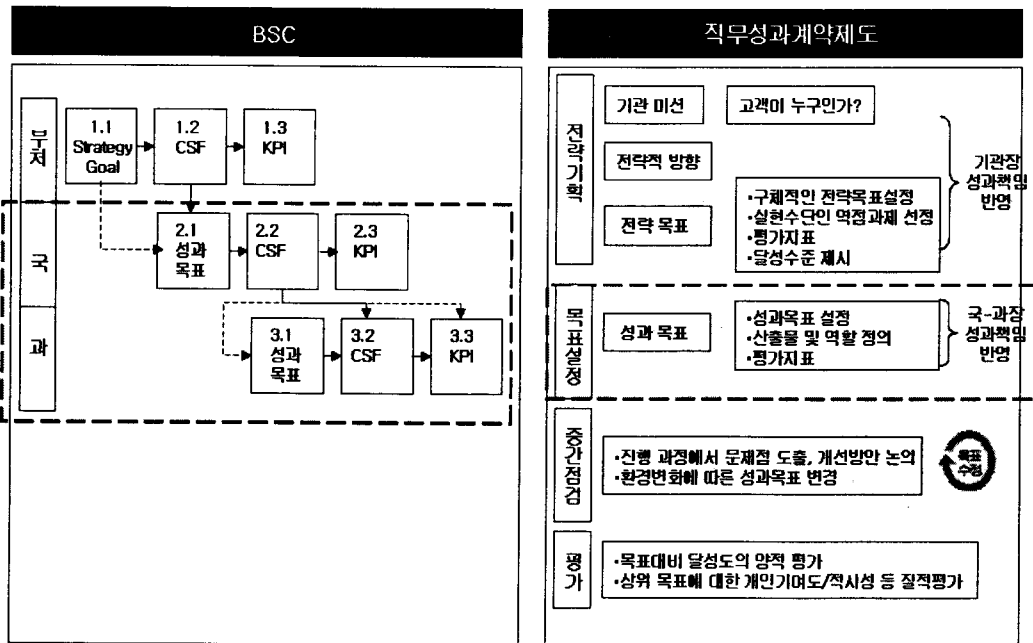
넷째, 정량화될 수 있는 목표만 한정하는 것이 아니라 정성적 목표까지 포괄한다.

다섯째, 일방적 강요나 지시에 의한 관리가 아니라 상황과 목표의 공유와 합의를 중시한다.

## 2. BSC와 직무성과계약제

최근 정부는 직무성과계약제를 도입, 확산하고 있다. 그런데 BSC와 직무성과계약 간 지표 도출 방법론에 유사점이 있다. <그림 8>에서 보는 바와 같이 두 방법은 모두 세분화하여 정렬하는 캐스케이딩(Cascading) 방식을 중시하고 있으며 전략과의 정렬 강조, 목표 설

성과 설정된 목표에 의한 성과평가라는 점 등에서 유사점을 발견할 수 있다. 다만, 기관임무로부터 조직의 목표·지표를 도출해내는 세부방법론에서 차이가 발견된다. 즉 BSC의 경우 기관임무 달성을 위한 전략목표를 4개의 '관점별로 고려·설정하고, 전략목표의 '핵심성공요인'을 규명하여 평가지표를 도출하는데 반해 직무성과계약제도의 경우 기관임무로부터 '전략적 방향'을 도출하여 전략목표를 설정하고, 전략목표로부터 평가지표를 직접 도출하고 역점과제를 설정한다는 점에서 차이가 있다. 한편 BSC에 의해 도출된 전략목표, 평가지표, 달성수준은 직무성과계약을 위한 전략기획으로 활용 가능하다. 이는 BSC와 직무성과계약제간의 연계가능성을 의미할 수 있다.



<그림 8> BSC와 직무성과계약제도 비교(중앙인사위, 2005)<sup>6)</sup>

실제로 2004년 12월 특허청에서는 BSC를 통해 조직의 목표를 수립하고, 이로부터 도출된 부서의 목표와 지표를 토대로 직무성과계약을 체결한 바 있다. 따라서 BSC를 활용한 성과관리 시스템을 도입하더라도, 이에 의해 도출된 개인 또는 부서의 성과목표와 지표를 내용으로 관리자간에 얼마든지 성과계약 체결 가능하다는 점에 유의할 필요가 있다.

BSC를 개인 수준까지 내리는 데에는 여러 가지 이론적인 한계가 있다. 문제는 공무원

6) BSC 도입시 직무성과계약 방법론, 중앙인사위원회 홈페이지 정책 자료실



성과평가의 기본은 개인평가라는 점이며, 개인평가에 BSC를 적용하지 못한다면 새로운 개인성과평가 방법을 강구해야 한다는 사실이다. 이 점에서 직무성과계약제는 하나의 대안이 될 수 있다. 정부에서도 4급 이상에 대해서는 직무성과 계약 제도를 5급 이하에 대해서는 근무성적평정제도를 운영하고 있다. 특히 2006년 1월 시행 예정인 고위공무원단 소속 공무원의 성과평가제도로서 직무성과계약제가 중요한 요소로 활용될 예정이다.

## V. 인사평가제도의 신조류

### 1. 기존 평가제도의 문제점과 개선방향

우리나라 평가제도는 그동안 가족주의 조직문화를 반영한 연공 위주의 평가방법을 취하는 경우가 많았다. 연공위주의 평가가 경우에 따라서는 효율적일 수 있으나 오늘날과 같이 사람이 가지고 있는 지식과 창의성에 의해 생산성이 결정되는 사회에서는 연공보다 개인의 능력을 중시하는 평가방법이 바람직하다.

평가항목 역시 기존 평가제도에는 몇 가지 문제점이 발견되는데 예를 들면 항목 및 지표가 추상적이고 매우 복잡하게 구성되는 경우가 있다. 평가항목과 지표가 추상적일 경우 평가가 자의적으로 이루어질 수 있어 피평가자의 평가에 대한 수용도가 낮아진다. 평가항목이 복잡한 경우에도 평가에 대한 타당성과 실용성 측면에서 문제가 있다. 최근 핵심성과 지표(KPI)를 통한 평가방법이 도입되고 있는데, 이는 조직성과향상에 영향을 미치는 중요 포인트를 제대로 대표할 수 있는 몇 개의 지표를 간추려 내는 것이다. KPI를 도출하는 과정에서 궁극적인 결과 지표뿐만 아니라 결과지표에 중대한 영향을 주는 주요 선행지표도 함께 고려한다. 여기서 궁극적인 결과지표란 민간부문에서는 매출과 손익과 같은 재무적 지표를 말하며, 정부부문에서는 미션의 수행을 의미한다.

평가결과의 활용 측면에서 볼 때 과거 평가결과는 주로 승진 시에만 활용하고 보상 및 구성원의 능력개발 등 종합적인 활용이 이루어지지 않는 경우가 많다. 성과와 보상을 확실하게 연계하는 메커니즘을 확보함으로써 구성원들이 자신의 역량을 최대한 발휘하도록 하고 조직성과 향상에 기여하도록 하여야 한다.

### 2. 환경변화에 따른 평가시스템의 변화

평가시스템의 변화는 대내외적인 인적자원관리 환경의 변화에 기인한다. 노동력시장은

구조적으로 변화함에 따라 고학력자 및 정신근로자의 증가, 여성인력과 고령인력의 증가 현상을 보이고 있다. 이러한 양적 변화와 함께 사회적 가치관 역시 변화었는데 과거에 비하여 조직질서의 강조보다 참여와 유연성의 강조, 지시와 통제보다 자율성부여와 결과에 대한 책임 강조 등이 그것이다. 사회적 환경 이외에 경제적, 정치적, 법적, 사회문화적 환경의 변화는 기존의 평가시스템에서 새로운 평가시스템으로의 변화를 요구하고 있다. 최근의 평가시스템 변화추세를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 평가 목적 측면에서 과거 승진 및 보상결정 위주였으나, 현재에는 전략적 조직 목표 달성을 위한 선도 기능으로서 평가를 활용한다. 이는 평가가 개인적인 차원의 보상 결정에 활용될 뿐만 아니라 평가지표의 선정 및 평가제도의 운영을 통해 조직목표 및 전략이 평가시스템에 반영되도록 함을 의미한다.

둘째, 평가 기준 측면에서 단기적인 성과와 재무적인 성과지표를 중시하던 것에서 벗어나 업적과 능력을 동시에 중시하는 방식으로 변하고 있다. 업적의 경우 장단기 성과를 조화한 지표를 중시하며, 능력은 역량을 중시한다. BSC 평가방식은 전자의 대표적 예이고, 역량관리는 후자의 예라고 할 수 있다.

셋째, 평가항목 수의 측면에서 과거 복잡하고 다양한 평가지표를 선호하였는데 최근에는 단순하면서 조직성과 향상에 기여할 수 있는 대표적인 지표만을 설정한다. 핵심성과지표의 설정 시 몇 개 이상은 넘지 말 것을 권유하는 것도 이러한 흐름을 반영한 것이다. 행자부에서 주관하고 있는 목표관리제는 핵심적인 업무에 역량을 집중토록 유도하고 평가에 따르는 업무부담을 최소화하기 위해 추진업무 수를 한정하고 있는데 국장급은 7개 이내, 과장급은 5개 이내, 복수직 서기관은 3개 이내로 제한하고 기관 실정을 감안하여 직급별로 적정 추진업무 수를 결정하도록 하고 있다.

넷째, 평가의 대상 측면에서 과거 집단과 개인을 분리하였으나 오늘날 집단과 개인을 통합하려는 흐름이 있다. 집단과 개인을 통합하여 평가하는 방식은 세 가지로 구분하여 생각해 볼 수 있는데 우선 부서장급 개인에 대한 성과평가는 부서의 성과만으로 측정하는 것이고, 둘째, 개인의 업무목표 설정 시 팀이나 조직전체의 성과향상에 기여할 수 있는 목표 설정을 유도하는 것이며, 마지막으로 개인 성과평가 시 집단성과평가결과의 일부분을 반영하도록 함으로써 집단성과 달성에 개인이 기여하도록 하는 것이다. KOTRA의 경우 성과 측정 시 개인에 대한 성과 점수 부여 시 개인성과가 30%, 집단성과가 70% 반영하고 있어 개인성과평가 시 집단성과평가결과를 비중 있게 반영하고 있다.

다섯째, 평가주체 및 평가시기의 변화이다. 과거 한 명의 상사로부터 일방적으로 평가받았으나 오늘날 자기평가(self-report)를 비롯하여 상위자와 차상위자 평가, 때로는 동료평가, 부하평가, 고객평가 등 다양한 평가주체들로부터 평가받는 다면평가가 확산되고 있다.

평가시기 역시 1년을 단위로 혹은 반기로 이루어지던 평가가 평가정보시스템의 확산으로 수시 코칭 및 피드백의 형태로 평가가 이루어지고 있다.

### 3. 성과와 역량 중심의 HR 시스템 정비

HR 시스템을 크게 분류하면 하나는 성과관리시스템이고, 다른 하나는 역량관리시스템이다.

먼저 성과관리시스템에 대해 소개하면 다음과 같다. 조직 비전과 전략에 의해 도출된 상위 성과목표들이 개인에게 뿌려질 때에는 개인성과목표가 된다. 그런데 개인성과목표에는 조직상위목표와의 연계 뿐만 아니라 자신이 고유하게 수행되어야 할 직무에 대한 성과책임도 반영되어 있다. 여기에서 직무분석과 직무평가의 필요성이 제기된다. 직무분석이란 직무에 대한 정보를 체계적으로 수집하는 활동으로 여기에는 직무의 분류, 직무기술서와 직무조사표의 작성, 업무량 계산, 직무별 수행자격요건의 정의 등이 포함된다.

직무평가는 조직 내의 다양한 직무들의 상대적인 가치를 비교분석하는 공식적이고 체계적인 평가과정이다. 직무분석 및 직무평가와 함께 조직전략 달성을 위해 필요한 업무목표가 설정되고 업무목표의 달성 여하에 따라 보상이 결정되는데, 이러한 일련의 프로세스를 개인에 대한 성과관리시스템이라고 할 수 있다.

다음으로 역량관리시스템은 흔히 역량모델링(competency modelling)이라고 불리는 역량지표의 도출과정을 거쳐 확정된 요구되는 역량수준에 비해 실제 개인역량이 어느 수준인가를 비교한 뒤 그 갭을 줄이기 위한 선발, 개발, 보상 등의 관리적인 조치들이 이어진다. 성과평가와 역량평가는 개인에 대한 인사평가의 두 축이라고 할 수 있는데 여러 관점별로 두 가지 평가방식을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 평가목적 측면에서 성과평가는 기본급(base salary)과 인센티브의 결정에 활용되며, 단기적인 성과평가 중심인데 반해 역량평가는 승진 및 경력관리에 활용되고 상대적으로 장기적 관점의 평가이다.

둘째, 평가항목 측면에서 성과평가는 회사의 전체성과에 기초한 부서별 및 개인평가를 3-5개 항목의 지표를 통해 측정하고자 하나, 역량평가는 회사의 가치와 연계한 리더십 및 직무관련 역량항목을 10~15개 정하여 측정한다.

셋째, 평가방식 측면에서 성과평가는 연초 설정된 목표에 대해 회계연도 말에 연 1회 평가하는데 반해 역량평가는 다면평가방식을 중심으로 미리 설정된 능력항목에 대해 업적평가와 분리하여 연 1회 평가한다.

## VI. 공공부문의 인사관리 개선과 BSC의 역할

### 1. 조직의 변화관리 지원

모든 조직은 변화한다. 하지만 성공적인 조직은 변화를 기다리는 것이 아니라 적극적으로 변화를 모색하는 조직이다. 오늘날 조직들이 직면하고 있는 최대의 도전은 중단 없는 변화에 순응하는 것이다. 끊임없는 변화란 조직들이 현상에 안주하지 말고 대내외적인 환경변화에 신속히 대응하는 것을 말한다. 다시 말하면 조직이 성공적이기 위해서는 끊임없이 변화할 수 있는 상태에 있어야 하며, 지속적인 변화를 시도할 수 있어야 한다. 공공부문의 성과관리제도 강화는 조직의 성장과 발전에 도움을 줄 수 있는 조직변화의 시도라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 제도 도입 못지않게 중요한 것은 새로운 제도의 도입이 성공할 수 있는 조직적 토양의 마련이 함께 이루어는 것이다.

BSC 도입은 성과주의 인사관리 확산으로 이어지고, 이는 기존 연공주의 인사관리 문화를 가지고 있는 공공부문에 성과주의 인사관리 마인드의 확산에 기여할 것으로 기대된다. BSC의 도입이 구성원들의 마인드 및 조직문화의 변화를 가져올 수 있다는 점에서 조직변화(organizational change)의 관점으로 도입 타당성과 효과성을 검토할 필요가 있다. 조직 변화에는 변화에 따른 저항이 따르기 마련이고 이를 어떻게 극복할 것인가에 대한 관리전략이 수립되어야 한다. 본 보고서의 제4장 1절에서 언급한 Kotter의 기업혁신 8단계 모델이나 GE의 조직변화 모델 등은 새로운 제도가 성공적으로 안착하기 위해서 단계적이고 체계적인 변화관리가 이루어져야 함을 지적하고 있다.

제도 도입 자체가 성공을 보장할 수는 없으며, 제도 도입 후 상당한 기간동안 제도를 뒷받침할 수 있는 구성원들의 마인드 및 조직문화의 변화가 있어야 한다. 조직변화에 대한 시도 가운데 성공보다 실패가 많은 것이 사실이다. 성공적인 조직변화를 위해서는 상당한 기간 동안 일련의 단계를 거치기 마련이다. BSC 역시 단지 조직성과측정을 위한 지표의 도출이 목적일 수 없으며, 또한 BSC의 도입 시기에 일회적으로 전략을 재정비하는 것만이 목적일 수 없다. BSC를 도입하고 운영하기 위한 일련의 프로세스를 거치면서 조직구성원들은 조직의 미션과 전략을 공유하고 재무적인 목표뿐만 아니라 재무적인 목표달성을 위해 필요한 여러 지향점, 그리고 그 속에서 우리 팀과 나 자신이 수행해야 할 역할에 대해 끊임없이 심사숙고하고 서로 의견교환을 하여야 한다. 조직구성원들이 주인의식을 가지고 목표달성을 위해 참여할 때 성공적인 BSC가 운영될 수 있다. 특히 BSC의 성과가 나타나는 데에는 오랜 기간이 걸리기 때문에 인내와 신념을 가지고 이를 추진하는 것이 무엇보다 중요하다(Schneiderman, 1999).

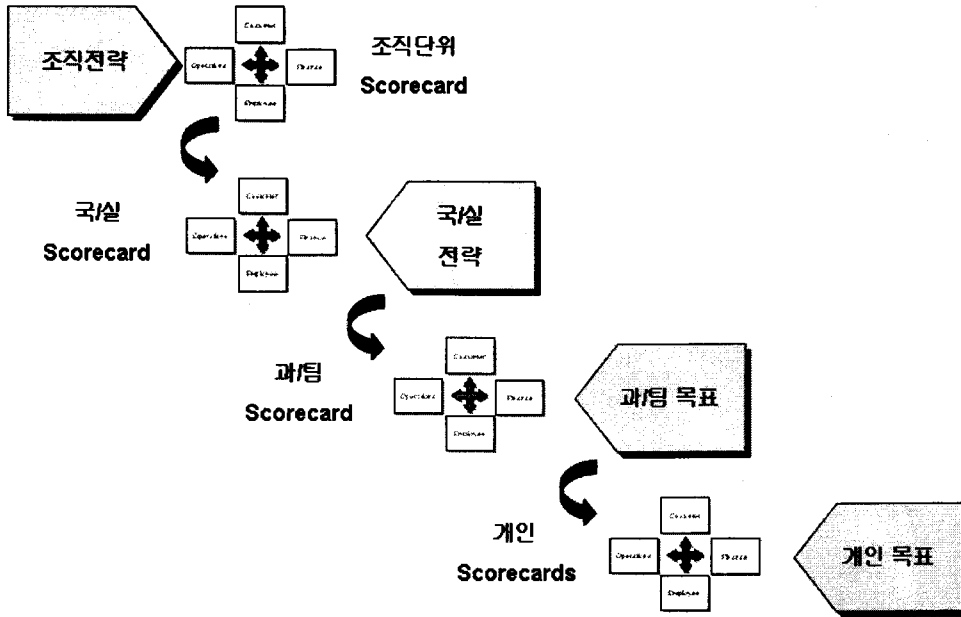
현재까지의 경험을 보면 BSC는 성과평가도구가 아니라 성과관리의 도구이며 변화관리의 도구로 보는 것이 타당하다. 이러한 관점은 공공분야에서 더욱 심할 것으로 보인다. 따라서 BSC를 공무원의 조직 문화를 바꾸고 자긍심 고취를 성과 향상의 방법 가운데 하나로 보는 것이 타당하다.

연공위주의 조직문화에서는 조직 내 질서와 권위를 통한 업무 효율성을 중시하지만, 성과주의 조직문화에서는 구성원 개개인이 보유하고 있는 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 독려한다. 이를 위해서는 공정한 성과평가에 입각한 차별적인 보상을 통해 사원의 생산성과 조직성 향상을 지향한다. 성과주의 조직문화가 성공하기 위해서는 구성원에 대한 조직의 신뢰와 존경의 문화가 구축되어야 하며, 상하 쌍방의 커뮤니케이션이 활성화될 필요가 있다. 또한 지속적인 사원만족도 관리를 통해서 성과주의의 운영상의 문제점을 극복하여야 한다. 이를 위한 구체적인 방법론으로서 Kotter가 제시한 8가지 조직혁신 단계를 알아감으로써 조직변화의 성공가능성을 높인다든지 GE의 조직변화관리 모델에서 제시된 체크포인트를 통해서 새로운 제도의 성공적 도입을 도모하는 것도 고려해 볼 만 하다.

케터링(Charles F. Kettinger)은 '세상은 변화를 싫어하지만, 변화는 발전을 가져오는 유일한 것이다'라고 말한 적이 있다. 문제는 계획과 의도를 가지고 조직변화를 시행하는 과정에서 소모적인 저항이 발생할 가능성이 있다는 점이다. BSC의 도입이 공공부문에 성과주의 조직문화의 강화라는 메시지를 던지면서 조직변화를 동반하기 때문에 기존 제도와 질서에 익숙한 구성원은 변화에 대한 불확실성과 변화에 따른 개인의 신상문제를 염려한다(Creelman, 1998). 따라서 지속적인 커뮤니케이션과 교육, 지표설정에서의 참여도 확대 등을 통하여 BSC의 도입타당성과 효과성에 대한 정보를 조직 전반에 확산시킬 필요가 있다. 실제로 BSC의 도입을 지표개발에만 초점을 맞추고 있는 국내와는 달리 서구에서는 전략 중심형 조직(strategy-focused organization)으로의 변화관리 도구(tool)로서 BSC가 주로 활용되고 있다.

## 2. 전략 중심의 업무목표 수립지원

BSC는 전략에 기반한 조직단위 성과지표를 강조하기 때문에 전략중심의 마인드 확산에 기여한다. 전략이 실제로 실행되기 위해서는 조직의 상위 단위부터 개인까지 전략을 중심으로 정렬될 필요가 있다. <그림 9>에서 보는 바와 같이 캐스케이딩(cascading) 방식으로 성과목표지표를 설정함으로써 조직의 하위 단위 및 개인에게 조직 목표와 맥을 같이 하는 전략 지향적인 행동을 유도할 수 있다. 공공부문은 기본적으로 국민 대중에 대한 봉사라고 하는 미션을 가지고 있으며 이러한 미션 달성이 조직의 단위부서와 개인들의 실질적인 업무목표가 되기 위해서는 캐스케이딩 방식의 성과목표 도출이 유용하다.



<그림 9> 전략지향적인 개인 목표 수립

또한, BSC는 상부조직의 성과측정과 평가에 초점을 맞추고 있기 때문에 BSC를 도입하였을 경우, 이들 개인성과평가방법이 연계 운영됨으로써 조직과 개인에 대한 전체적인 성과평가가 가능해진다. 개인성과평가와 관련하여 현재 정부에서 도입되고 있는 대표적인 제도는 두 가지로 분류할 수 있는데, 하나는 현재 4급 이상 공무원들을 대상으로 한 목표관리제이며, 다른 하나는 직무분석을 실시한 직위에 대해 도입되고 있는 성과계약제도이다. 목표관리제와 성과계약제도간에는 평가범위가 성과목표의 성과라는 점, 그리고 평가방법이 모두 성과지표를 통한 평가라는 점에서 공통점이 있다. 성과계약제도의 도입이 비교적 최근에 이루어지고 있기 때문에 성과계약제 도입에 따른 기존 개인성과평가제도들의 대치 및 정비, 기존 조직성과평가와의 연계 및 보완에 대한 논의가 충분히 이루어질 필요가 있다.

BSC는 조직 단위의 성과관리를 기본 개념으로 하고 있으며, BSC를 개인 평가에 어떻게 활용할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 영국의 공공부문의 경우, BSC를 조직성과 측정에는 활용하지만, 직원 개개인의 평가에 활용하는 사례는 발견하기 어렵다. 하지만 BSC식 접근방법을 개인 성과목표 도출과 관리에 적용하는 경우도 발견된다. BSC를 통해 조직의 목표를 수립하고, 이로부터 도출된 부서의 목표와 지표를 토대로 직무성과계약을 체결한 공조직이 있으며, 민간기업에서도 BSC 지표와 개인지표 간 정렬을 시도한 사례를

찾아볼 수 있다. 실제로 개인성과지표 도출시 BSC의 제 관점을 그대로 적용한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 또한 개인 업무 중 전략목표와의 정렬이 어려운 업무(고유 업무 혹은 일상 업무)를 개인성과지표에서 배제할 수 없다. 따라서 개인 성과지표 도출시 BSC 방법론을 그대로 적용한다는 것이 현실적인 한계를 안고 있기 때문에 가급적 조직성과지표와 개인성과지표의 정렬을 지향하되 일부의 개인성과목표에 대해서는 유연하게 적용할 필요가 있다. 다만 개인단위의 성과지표가 자신이 속한 팀이나 상부조직의 목표달성에 기여하여야 한다는 시스템적 관점을 반영될 필요가 있다. MBO 등에서 책정된 개인성과평가지표가 BSC에 의한 조직성과지표와 직접적으로 연계되지 않는다고 하더라도 개인성과지표는 조직 전체의 전략달성에 기여하기 위해 상위조직의 지표와 잘 정렬되는 것이 바람직하다.

### 3. 전반적인 인사관리 체제의 변화 유발

BSC에 따라 새로운 성과평가지표가 도출됨에 따라 단위 부서나 사업을 책임지고 있는 개인에 대한 평가, 보상, 승진 등에 직접적인 영향을 미친다. BSC에 의해 도출된 KPI를 기준으로 평가하고, 평가의 결과는 인센티브 결정기준으로 활용될 수 있으며, 나아가 승진과 교육 의사결정에 활용될 수 있다. 민간기업의 경우, 업적평가와 역량평가에 의해 인사과가 이루어지며, 업적평가는 인센티브 결정에 활용되고, 역량평가 혹은 종합평가(업적평가와 역량평가의 합)는 승진 의사결정에 활용된다. 결국 업적평가 결과는 보상과 승진에 직접적인 영향을 주는 것으로 볼 수 있다. BSC의 결과를 금전적인 보상과 연계하는 방안에 대한 논의가 활발하다. 조사에 의하면 미국의 조사대상 기업 214사 중 응답기업 88%가 BSC와 보상제도의 연계를 효과적이라고 답변하였다(Mercer, 1999). 또한 유럽과 미국의 민간기업에서는 BSC의 결과를 급여 또는 상여에 연계시키고 있다. 그러나 개인수준까지 연계시킬 것인가에 관해서는 기업에 따라 차이가 보인다 (Paul, 2002).

현재 공무원의 인사관리에서 순환보직과 연공서열의 문제 때문에 인사(보상과 승진)에 성과를 반영하는 것은 제한적이라고 할 수 있다. 그러나 기본적인 공공부문의 관리원칙이 '성과주의'로 전환되면서 BSC의 도입이 확산되고 있고, BSC의 도입은 성과주의 조직문화로의 가속적인 변화를 이끌어 낼 것으로 기대된다.

## Ⅶ. 결 론

기존 공무원 인사에서 중시되고 있는 연공서열제(업무와 관련하여 상위 업무를 수행하기

에 필요한 보직을 두루 거친 후에 연공서열에 따라 승진) 및 순환보직(집행에서 계획으로의 이동)은 업무수행에 필요한 경험 축적, 조직의 안정성 유지 등 측면에서 나름대로 이유가 있다고 판단된다. 이는 현재의 인사 체계와 문화를 가지고 정부/공공부문의 성과평가/성과관리/성과향상 등 성과주의 조직문화가 확산되기란 쉽지 않음을 의미한다.

그럼에도 불구하고 장기적으로 성과급의 향상, 성과에 따른 승진제도의 확대가 바람직한 것은 틀림없어 보인다. 성과주의는 일종의 메가트렌드(mega-trend)라고 할 수 있으며 개인의 지식과 창의력, 열정 등에 의해 조직성과의 많은 부분이 좌우되는 지식사회에서 성과가 높은 조직원을 골라낼 수 있는 평가시스템과 그들에 대한 차별적 보상시스템의 구축은 효율적이고 효과적인 고성과 조직으로의 이행을 위해 필요하다고 할 수 있다. 조직구성원들에게 협동과 기여를 아무리 강조한다고 하더라도 보상과 연결되지 않을 경우 행동변화가 일어나지 않는다 (Sisco, 1992).

문제는 장기적인 방향성을 뒷받침하기 위해 어떻게 단기적인 제도 운영을 할 것인가를 결정하는 것이다. BSC의 도입 및 개인에 대한 성과관리의 강화가 하나의 방안이 될 수 있다. 조직의 관리방안은 성과주의와 능력주의/역량시스템을 기반으로 한 방식으로 분류할 수 있다. 이 두 가지 방식은 동전의 양면과 같다. BSC도 4가지 관점을 보면 두 가지 관점(성과주의와 역량주의)을 엮어 놓은 것으로 볼 수 있다. 이러한 조직 관리방안을 활용하기 위해서는 조직의 비전/미션과 전략을 기반으로 직무분석을 하고 이를 기반으로 성과에 대한 책임(accountability)을 주고 필요한 역량(competency)을 파악하여 역량/능력 있는 사람을 배치하고 개인들의 경력을 관리해주어야 한다. 그리고 동시에 성과를 공정하게 평가하고 보상해야 한다. 보상제도와 관련하여 공조직에서 지금까지는 보상이 극히 미미한 조직단위의 성과급의 형태로 형식적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 공조직도 생산성 향상을 위해서는 개인별 성과급 및 인사상의 상벌이 보완되는 것이 바람직하다.



## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 강현수(2005) 성과예산실무, 서울, 삼일인포마인
- 기획관리실(2005) 정부업무 성과관리 추진방안
- 기획예산처(2004) 성과관리제도 운영현황 및 추진계획
- 김선명(2003) 공공사업의 영향평가 기법, 한국정책분석평가학회 감사와 성과평가 방법론
- 김선명(2001) 정보화사업의 경제성 분석 모델 및 기법, 정책분석평가학회보 제11권 제2호
- 김순기/정순여(2002) 정부조직의 성과관리, 서강경영논총.
- 김재홍 외(2001) 김재홍, 김태일, 공공부문의 효율성 평가와 측정, 집문당
- 문보경(2000) 전략경영도구로서의 균형성과관리, 우정정보 제40호
- 라휘문(2003) 평가모형의 개발과 적용: 자체평가를 중심으로, 한국정책분석평가학회 감사와 성과평가 방법론
- 류호영(2001) 공공부문 성과관리방안, 성균관대학교 행정학과 콜로키엄 강의자료
- 박희정/박해육(2003) 평가설계의 논리와 방법론, 한국정책분석평가학회 감사와 성과평가 방법론
- 손명호, 유태우, 김재구, 임호순, 이희석(2003), 기업 수명주기에 따른 균형성과표 성과지표 가중치 비교분석, 한국경영과학회지
- 오강탁(2001) 전자정부 평가방법론 및 지표 개발에 관한 시론적 연구, 정책분석평가학회보 제11권 제2호
- 이범진/심태호(2004) BSC 발표자료, 딜로이트 컨설팅
- 이승찬, 김수영, 김보강(2000), Balanced Scorecard와 Fuzzy AHP를 이용한 정보시스템 가치평가 모델, 포항공과대학교 산업공학과
- 이윤식 외(2004) 국가평가인프라구축을 위한 통합적 성과관리체계에 관한 연구, 정책기획위원회
- 이재실/김선엽(2004) 공공부문의 BSC 도입에 관한 연구, 정책분석평가학회보, 14(3)
- 이진주(1996) 정책평가를 위한 새로운 모형, 서울: 나남출판
- 임효창(2005) BSC 이론, SEM 연구회
- 전상경(2001) 정책분석의 정치경제, 박영사
- 정순여(2003) 성과주의 예산제도의 도입이 정부조직 성과에 미치는 영향, 서강대학교
- 정순여(2001) 공기업의 BSC I : 정부투자기관 성과평가에서의 BSC 도입 방법론 검토, 안진의 창

정순여(2001) 공기업의 BSC II : BSC를 이용한 정부투자기관의 내부평가제도 개선, 안진의 창

(주)에코프린티어(2004) 환경성과평가(EPE)의 전략적 활용

중앙인사위원회(2005) BSC 도입시 직무성과계약 방법론, 중앙인사위원회 홈페이지 정책자료실, 2005. 7.

중앙인사위원회(2005) 성과관리 운영메뉴얼, 중앙인사위원회 홈페이지 정책자료실

중앙인사위원회(2005) BSC와 직무성과계약제도 비교, 중앙인사위원회 홈페이지 정책자료실

해양경찰청(2005) BSC 시스템을 활용한 성과관리 운영 사례

행정자치부(2003) 목표관리제 운영지침

행정자치부(2005) 영국 정책품질매뉴얼 해설

〈국외문헌〉

Age, Johnsen, (2001) Balanced Scorecard : Theoretical, Perspectives and Public Management Implications, Managerial Auditing Journal, 16(6), 2001, p.319-330.

Allen, John R. (2005) Performance Budgeting, Perform 3(2) : p.11-12

Arveson, Paul (1999) Translating Performance Metrics from the Private to the Public Sector, <http://www.balancedscorecard.org/metrics/translating.html>.

Bauer, Kent. (2004) The Power of Metrics: Key Performance Indicators: the Multiple Dimensions, DMReview, October

Caralli, Richard A. (2004) The Critical Success Factor Method: Establishing a Foundation for Enterprise Security Management. Carnegie Mellon Software Engineering Institute. Pittsburgh, PA.

Creelman, J. (1998) Building and Implementing a Balanced Scorecard, 3rd eds., Business Intelligence Ltd., 1998.

Dunn., William N., (1996) 정책분석론, 나기산 외 공역, 법문사

Eicklemann, Nancy (2001) A Comparative Analysis of the Balanced Scorecard as Applied in Government and Industry Organizations, Information Technology Evaluation Methods and Management, IDEA Group Publishing, Hershey PA, 2001, p.253-268

Ganley, J. A. and Cubbin, J. S. (1992) Public Sector Efficiency Measurement : Applications of Data Envelopment Analysis, Amsterdam: North-Holland

Hax, Arnold C. & Majluf, Nicolas S. (1996) The Strategy Concept and Process - A Pragmatic Approach, Prentice Hall

Hoefner, Klaus/Pohl, Andrea (1993) Wer sind die Werterzeuger, wer die Wertvernichter

- im Portfolio?, Harvard Manager, 1/1993, 51-58.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1992) The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance, Harvard Business Review, January-February, p.71-79.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1993) Putting the Balanced Scorecard to Work, Harvard Business Review, September-October, p.134-147.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996) Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, Harvard Business Review, July-August, p.167-180.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1998) 가치실현을 위한 통합경영지표 BSC, 한인
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2000) Having trouble with Your Strategy? Then Map It, Harvard Business Review, September-October. p.167-176.
- 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, Boston.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2004) Strategy Maps: converting intangible assets into tangible outcomes, Harvard Business School Press, Boston.
- Mercer, John (2002) Performance Budgeting for Federal Agencies: A Framework. [www.governmentperformance.info](http://www.governmentperformance.info)
- Mercer, William M. (1999) Rewarding Employees : Balanced Scorecard Fax-Back Survey Result, Harvard Business School Press
- Pan, Feng Chuan (2004) Identifying Key Performance Indicator of Balanced Scoreboard By Analytical Hierarchy Process, MCDM 2004, Whistler, B.C. Canada August 6 11
- Porter, Michael E. (1996) What Is Strategy?, Harvard Business Review, Nov/Dec, Vol. 74, Issue 6.
- PriceWaterhouseCoopers FCM Team (1998) CFO 기업가치 창조의 리더, 21세기복스
- Rhodes, R. A. W. (1997) Understanding Governance: Policy Network Governance, Reflexivity and Accountability. U.K: Open University Press
- Rohm, Howard, and Halbach, Larry (2005) A Balancing Act: Sustaining New Directions, Perform, p.1-8.
- Schneiderman, A. M. (1999) Why Balanced Scorecard Fail, Journal of Strategic Performance Measurement, p.6-11.
- Treacy, Michael & Wiersema, Fred.(1993) Customer Intimacy and Other Value Disciplines, Harvard Business Review, Jan/Feb, Vol. 71, Issue 1.

## **A study on changes in HRM by introduction Balanced Scorecard(BSC) in the public sector**

Lim, Hyo-Chang

### Abstract

To comprehend the present state of performance evaluation and management systems and their problems, we examined performance evaluation and management systems that have been used in the public sector and figured out their limits and problems in practical use and then, we searched, from academic basis, for ways to solve those problems and complement the limits. Especially, we focused on developing practical solutions that can be applied to a budget and human resource effectively.

We expect this research will provide to public sector a comprehensive foundation for understanding the core concept of myriad theories of performance management in public sector including "Balanced Scorecard" and for finding out the limits and problems of each theories, then it can prepare the alternatives in advance.

But the research is restricted within the general guideline for performance management. It doesn't provide practical and detailed action programs that are needed for actual execution. So, further studies on particular action programs are needed to compliment this limit and for coming to stay of performance management system in the public sector quickly, the enactment of performance management is needed as well.

<Key Words> balanced scorecard, performance management, public sector