

BSC를 적용한 출연연구기관의 성과중심관리 (Performance-Based Management)

지역혁신팀 부연구위원
이민형(mhlee@stepi.re.kr)

1. 머리말

최근 공공관리의 초점은 효과적이고 효율적인 예산사용과 조직관리의 합리성 제고를 통해 공공부문의 성과를 높이는데 있다. 이러한 현상은 공공부문의 책임성(accountability) 확보 및 책임성의 성실한 이행을 바라는 국민(납세자)들의 요구가 높아짐에 따라 공공정책 및 사업들의 효율성, 효과성을 높이기 위한 것이다. 따라서 성과를 중심으로 하는 관리방식의 등장은 전통적인 공공부문의 관리체제의 특징인 투입 중심의 관리, 절차와 형식 중심의 관리에서 나타나는 비효율성, 비효과성을 개선하고 보다 국민의 니드에 부합하는 성과를 창출하도록 하기 위한 관리제도 혁신으로 볼 수 있다.

최근 시장에서 연구개발성과에 대한 높은 관심과 평가가 이루어지고 있고, 정부의 연구개발투자도 매년 상당한 규모(2005년 정부예산의 5.9%)로 확대되면서 정부 연구개발성과에 대한 국민의 관심이 더욱 높아지고 있다. 특히 정부연구개발예산의 상당부분을 사용(2003년 48.1%)하는 정부출연연구기관의 연구성과는 곧 정부의 연구개발성과로 인식됨으로써 출연연구기관의 연구성과에 대한 국민의 기대와 요구는 점점 높아가고 있다.

그동안 정부는 출연연구기관의 관리혁신을 위해 연구회제도의 도입, PBS제도 도입, 연구기관에 대한 평가제도 등 출연연구기관의 자율적 경영능력 향상과 성과개선을 위한 여러 제도들을 도입하였다. 그러나 이러한 제도들은 출연연구기관 외부에서 연구기관의 내부 경영관리에 영향을 미치는 정부정책 및 제도변화를 통해 출연연구기관을 변화 및 혁신시키기 위한 접근이었다. 보다 적극적인 출연연구기관의 혁신 및 성과개선을 위해서는 외부와 내부의 제도가 연계된 종합적인 제도개선과 변화노력이 필요하다. 그러나 현재 출연연구기관은 최근의 공공부문 관리 패러다임 변화에 적극적으로 대응하지 못하고 있으며 출연연구기관의 실질적인 변화를 통해 혁신성과를 창출할 수 있는 경영관리제도의 개선에도 적극적인 자세를 보여주지 못하고 있다.

이에 따라 이 글에서는 효과적인 성과중심관리수단으로 널리 도입되고 있는 BSC제도의 특성을 활용하여 최근 정부의 공공관리제도 변화에 부응하며 출연연구기관의 혁신성과를 창출할 수 있는 성과중심의 관리제도를 새로운 출연연구기관 관리혁신 방안으로서 제시하고자 한다.

2. BSC의 주요 개념과 특징

BSC(Balanced Scorecard)는 Kaplan & Norton의 1992년 「미래기업에서의 성과측정」이라는 프로젝트를 통해 시작되었으며, 이들은 지속적인 후속연구를 통해 전통적인 성과측정방법을 개선한 새로운 조직 내부의 성과측정 및 관리도구로서 균형성과표(BSC : Balanced Scorecard)를 개발하였다.

BSC는 종래의 재무회계 일변도의 측정방법보다 다차원적 성과측정방법이 보다 기업의 성과측정과 관리에 부합한다는 생각에 입각하여, 하나의 기업을 재무, 고객, 내부 비즈니스, 학습과 성장이라는 4개의 시각으로 조망하여, 조직 전체 차원에서 기업의 장기적 비전 및 전략을 공유하고 성과를 측정하는 시스템이다. 이러한 4가지 시각은 균형이라는 개념을 통해 나타난 것으로 BSC(Balanced Scorecard)에서 '균형'이란 바로 성과와 관련된 핵심요소를 균형된 시각으로 측정하는 것을 의미한다.

1) BSC의 개념과 4가지 시각

BSC의 토대를 형성하고 있는 균형적 개념은 다음의 4가지 균형개념을 토대로 하고 있다.

① 장단기 목표의 균형

일반적으로 재무적 지표는 단기적인데 반해, 고객이나 내부 비즈니스 프로세스, 인적 자산에의 투자는 그 결과가 장기적으로 나타나는 경우가 많다. 따라서 경영자가 재무적 성과의 향상이라는 단기적 목표에만 집착하지 않고 기업의 미래 경쟁력을 창출할 수 있는 다양한 무형 자산에 장기적인 안목으로 투자할 때, 장·단기간의 균형이 이루어질 수 있다.

② 후행지표와 선행지표간의 균형

후행지표는 결과물 측정지표를 말하며 선행지표는 성과동인(performance drivers)을 의미한다. 성과동인은 결과물 측정지표가 어떻게 향상되고 개선될 수 있는지에 관한 구체적인 방안을 제공하는 것으로써, 성과동인이 규명되지 않는 측정지표는 조직의 전략을 전달하는 데 부적합할 뿐 아니라, 운영상에 있어서도 지침을 제공하지 못한다. 따라서 결과물 측정지표(후행지표)와 성과동인(선행지표) 간의 적절한 균형이 이루어져야 한다.

③ 재무적 시각과 비재무적 시각간의 균형

기존의 재무적 측정지표에 전적으로 의존한 관리는 조직이 다양한 지적 자산에 투자하여 어떻게 미래 가치를 창출하는가에 관한 정보를 제공하지 못한다. 따라서 재무적 시각과 비재무적 시각의 균형을 통한 성과관리 및 측정이 이루어져야 한다.

④ 외부적 시각과 내부적 시각간의 균형

성과와 관련된 외부적 시각과 내부적 시각의 균형이 필요하다. BSC에서는 외부적 시각으로서 재무적 시각과 고객 시각을, 내부적 시각으로서 내부 비즈니스 프로세스 시각과 학습 및 성장 시각을 균형있게 고려하고 있다.

BSC에서는 위와같은 균형개념을 토대로 성과측정을 위한 네가지 시각관점을 적용한 BSC 모형을 제시하고 있다. 즉, 재무적 관점, 고객관점, 내부 비즈니스 프로세스 관점, 학습 및 성장관점이다.

재무적 관점에서 설정한 재무적 목표들은 BSC상의 다른 관점에서의 모든 측정지표를 망라하는 핵심지표가 된다. Kaplan & Norton은 네 가지 시각관점의 모든 측정지표들은 인과관계로 연결되어야 하고, 궁극적으로는 재무적 성과의 향상이라는 최종 목표에 도달하여야 함을 강조한다.

고객 관점에서는 조직이 타깃으로 설정한 고객과 시장을 파악하고, 이러한 시장과 고객에게 전달할 가치명제를 정의하고 측정할 수 있는 지표를 개발한다. 고객만족, 충성도, 신규고객 확보율, 유지율, 수익성 등과 같은 핵심적 성과지표가 사용될 수 있다.

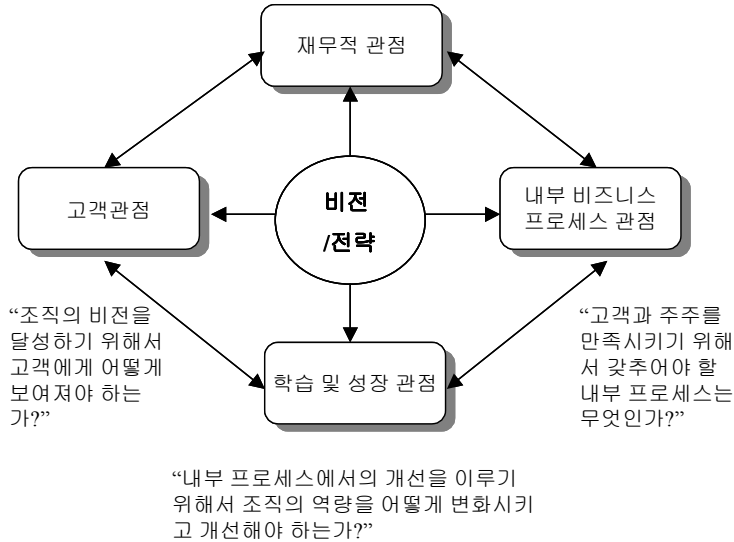
내부 비즈니스 프로세스 관점에서는 고객과 주주의 목표를 달성하기 위해 가장 핵심적인 프로세스가 무엇인지를 파악한다. 개별부서가 아닌 통합된 비즈니스 프로세스의 가치사슬에 대한 전체적인 프로세스 관점에서 접근한다.

학습 및 성장 관점은 앞의 세 가지 관점에서 결정된 목표들의 달성을 돕는 하부구조를 제공한다. 학습 및 성장 관점에서는 직원역량, 정보시스템 역량, 동기부여와 권한위양과 같은 영역이 존재한다.

이러한 4개의 관점은 하나의 위계구조를 이룬 인과관계를 가지며, 궁극적으로 하나의 시각관점(재무적 관점)으로 수렴된다. 그러나 관점의 유형과 인과관계는 조직의 특성에 따라 변화하게 된다.

<그림 1> BSC의 개념

“재무적으로 성공하기 위해서는 주주들에게 어떤 성과를 제시하여야 하는가?”



자료: Kaplan and Norton, 1996, p.9.

2) BSC의 관리적 특징

BSC는 성과측정에 대한 새로운 접근방법의 탐색으로부터 시작되었으나, 단순한 성과측정시스템을 넘어 전략적 관리시스템으로서 위치를 차지하고 있다. 특히 성과 측정 기능과 전략적 관리기능을 통합한 종합 전략 관리기능을 그 특징으로 하고 있다.

전통적인 성과측정시스템은 재무전문가에 의해 설계·관찰되어 왔으며, 일종의 통제시스템으로서 기능하고 인식되었다. 그러나 BSC에서의 성과측정은 통제중심이 아니라 전략과 비전을 중심으로 목표를 설정하여 종업원이 그 목표를 달성하기 위해 필요한 행동을 자발적으로 취할 수 있도록 하고 있다. 따라서 전략과 비전에 대한 확인으로부터 출발한다.

성과측정이 효과적으로 이루어지기 위해서는 관리·프로세스와 밀접하게 연계되어야 한다. 성과측정은 관리의 부분적인 활동일 뿐만 아니라 관리활동과 성과측정 활동은 밀접히 연계되어 있기 때문이다. 그런데 BSC에서의 성과에 대한 종합적이고 분석적인 시각은 성과목표 및 측정치 개발뿐만 아니라 관리의 기준으로도 유용하게 적용될 수 있다. 따라서 성과평가와 관리프로세스가 통합된 하나의 시스템으로서 작동하게 된다.

성과측정시스템으로서 시작된 BSC는 1996년부터는 전략관리시스템으로서 인식되기 시작하였다. BSC는 성과측정을 위해 조직의 비전과 전략을 중심으로 목표를 설정하고 이러한 목표를 달성하기 위한 핵심요소를 성과지표로 개발하며, 각 성과지표를 측정하기 위한 측정치가 개발된다. 이러한 지표에 대한 측정결과는 목표에

대한 달성여부를 평가하는 성과평가의 기준으로서 적용된다. 이러한 프로세스는 전략관리를 위한 프로세스로 기능하게 된다. 즉, BSC는 유용한 전략관리수단으로 기능하게 된다.

이밖에도 BSC는 조직의 성과측정 도구로서의 역할을 수행할 뿐만 아니라, 조직의 전략과 임무를 구체적인 목표와 측정지표로 변환하여 조직 내에 단일한 전략을 전달한다는 점에서 중요한 커뮤니케이션 도구로서 작용한다는 특징이 있다.

3) 공공 연구개발 부문에서의 BSC 적용가능성

조직의 성격 및 특성에 따라 BSC의 구조 및 내용은 달라지게 된다. 재무적 관점은 이익을 추구하는 기업 입장에서는 명백한 장기적 목적으로 기능을 한다. 그러나 일반적으로 공공부문조직에서는 이익을 추구하기 보다는 조직의 목적을 추구하는 것이 더 중요하다고 알려져 왔다. 따라서 공공부문에서는 조직의 임무, 고객을 위한 명시적인 목적을 우선적으로 정의해야 한다. 그렇다고 재무적 관점이 중요하지 않은 것은 아니다. 최근 공공부문조직 혁신의 일환으로 많은 시장적 요소를 적용하고 있으며, 조직관리의 효율성 제고 및 경쟁성 제고를 위해 재무적 관점이 중요한 시각으로서 등장하고 있다. 물론 일반적인 영리조직에서의 재무적 관점과는 차별화되는 관점이지만 출연자에게 조직의 자생성을 보여주고 조직 스스로의 생존능력을 강화시키기 위해서 재무적인 관점이 중요한 역할을 할 수 있다.

연구개발과 같은 무형자산은 가치 창출의 핵심 요소로 강조되고 있지만, 그 가치를 측정하고 관리하는데 어려움이 많다. 전통적인 성과측정방법에서는 무형자산에 대한 가치평가 및 성과측정이 제대로 이루어지지 못하였다. 즉, 지속적으로 성장하는 무형자산의 가치를 평가하고 성과 및 수익성을 측정할 필요가 있음에도 불구하고 이를 제대로 지원하지 못하고 있다. 무형자산의 가치를 평가하고 성과를 측정하기 위한 정보나 도구를 보유하지 못하고 있기 때문이다. BSC는 비재무적 시각을 통해 제공되는 정보로 인해 무형자산(지적자산)에 대한 평가와 관리가 가능해질 수 있다. 따라서 BSC는 무형자산의 가치평가 및 성과 측정과 관련한 문제를 상당히 해결할 수 있는 것으로 알려지고 있다.

BSC가 민간부문에서 시작되어 적용되어 왔지만 공공부문조직(public-sector organizations)의 관리능력을 향상시키는데 그 잠재력이 더 크다는 의견도 있다.(R. S. Kaplan, 1999). 따라서 공공연구개발부문에도 BSC의 적용은 가능하며, 적합한 BSC 시스템을 구축할 경우 BSC의 효과가 출연연구기관의 관리시스템 혁신 및 성과개선에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

3. 성과중심관리의 주요 개념과 틀

1) 공공부문의 책임성(accountability)이란 ?

전통적인 Accountability 개념은 회계책임을 의미하는 것으로서 기업재산의 위·

수탁관계를 기초로 위탁재산의 관리보전 및 운용에 관계하는 수탁책임(stewardship)을 맡은 재산의 수탁자가 위탁자에 대하여 재산변동에 대해서 설명하는 책임으로 사용되어 왔다. 이러한 전통적 개념은 현대의 경영환경의 변화에 따라 수탁책임 보고의무와 함께 의사결정을 위한 정보제공을 포함하도록 변화되고 있다.¹⁾ AICPA는 자기의 행동과 그 결과에 대하여 다른 사람에게 책임을 져야 하는 조직의 책임자는 그들에게 설명할 책임이 있으며 그러한 설명책임(accountability) 의무는 법규(law), 계약(contract), 조직정책(organization policy), 또는 도덕적 의무(moral obligation)등 매우 광범위한 의무에서 비롯된다고 하고 있다(AICPA, 1973).

ASOSAI(Asian Organization of Supreme Audit Institutions)에서는 공공부문의 책임성(public accountability)은 공적권한 내지 자원을 위임받은 사람이나 기관이 자원의 관리에 관하여 보고하고 또한 재무상, 관리상 및 사업상 부과된 책임에 대해서 설명하는 책임을 의미한다고 정의하고 있다.²⁾ 최근 정부부문의 책임성에 대한 여러 문헌에서의 정의를 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 책임성에 대한 정의들

- 책임성은 부여된 책임이행에 대해 답을 할 의무이다. 간단히 말해서 accountability는 보고(reporting)이다. 한 사람이 기록을 해서 다른 사람에게 보고하는 것이다. 그러므로 accountability는 관련된 사람과 조직들간의 관계속에서 고려하는 것이 유용하다.(Auditor General of Alberta, 1997)
- accountability는 사건이나 거래 그리고 사건이나 거래에 관련된 자산의 행동에 대해서 설명 또는 정당성 그리고 책임수용을 제공할 수 있는 수단이다. (Government of New South Wales, Australia, 2000)
- accountability는 기 설정된 기준을 적용하여 그 성과가 평가되는 특정 프로그램 업무와 관련된 행위에 대한 종업원 의무로서 정의될 수 있다.(Transport Canada, 1997)
- accountability는 중요한 방식으로 다른 사람에게 영향을 미치는 책임이행에 대해 답을 할 의무이다. (Citizens Circle for Accountability, 1996)
- accountability는 동의된 기대하에서 성과에 대한 책임을 지고 증명할 의무를 기초로 하는 관계이다. (Office of Auditor General of Canada 1998)
- 개인, 그룹 또는 조직이 부여된 권한의 행사 또는 위임된 책임의 이행에 대해 부여된 의무. 이러한 의무(obligation)에는 권한 행사 또는 책임이행에 대한 설명 또는 정당성 제공, 권한의 행사와 책임의 이행 결과에 대한 보고, 그러한 결과에 대한 책임 등을 포함하고 있다.(PBM SIG, 2001)

1) 이우택(1999), 원출처: Birnberg(1980).

2) 앞의 책, p.121. 원출처: ASOSAI, 1994, New Delhi Declaration of Guideline on Promoting Effective Accounting and Adequate Internal Control System in Government, ASOSAI, Proceedings.

이러한 책임성(accountability)에 대한 정의들을 보면 부여된 책무를 이행해야 하는 의무라는 공통된 점을 내포하고 있으나 구체적인 책무의 내용에 있어서는 조직의 특성이나 성격에 따라 다양하게 정의되고 있다. 특히 책임성이 특정 조직에만 해당되는 것이 아니라 개인, 그룹, 조직 등에 모두 부여된 것임을 나타내고 있다.

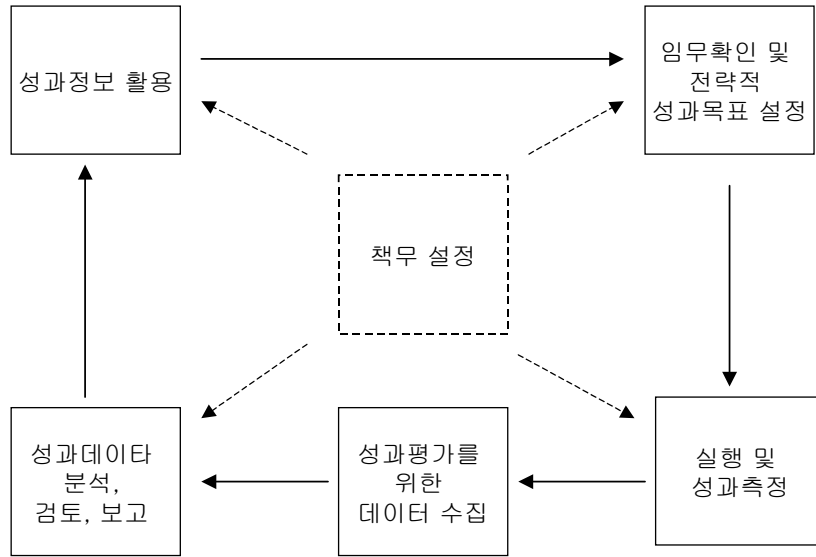
책임성에 대한 정의에서 나타나는 책임성을 구성하는 핵심적인 요소들은, 첫째, 양자간의 계약과 같은 관계지향적 특성을 갖고 있다, 둘째, 투입요소보다는 결과(outcome)에 대한 강조를 한다. 셋째, 책임이행결과에 대한 보고를 요구한다. 넷째, 책임성의 목적은 결과에 대한 벌이나 비난을 하기위한 것이 아니라 성과를 개선하기 위한 것이다. 이와같이 책임성 이행에 대한 구체적인 확인은 성과를 통해 이루어지며 책임성 이행을 위해서는 성과개선에 노력해야 한다. 따라서 책임성의 성실한 이행을 위해서는 성과를 잘 창출하고, 개선할 수 있는 관리시스템이 필요하다. 즉, 성과를 중심으로 하는 체계적이고 유기적인 관리체계를 마련하는 것이 필요하다.

2) 성과중심관리 개념과 기본 틀

성과를 중심으로 하는 체계적인 관리를 목표로 적용되고 있는 것이 성과중심관리(PBM: Performance Based Management)이다. 성과중심관리(PBM)는 기존의 투입중심관리의 비효율성을 개선하기 위해 등장한 관리 방식으로서 성과개선을 위해 전 관리과정을 성과지향의 관리체계로 전환하는 것을 말한다. 구체적으로 정의하면 “전략적 성과목표를 설정하고, 성과를 측정하고, 성과 데이터를 수집, 분석, 검토, 보고하며 성과개선을 위해 그 데이터를 사용하는 지속적인 과정을 통해서 성과를 개선하는 체계적인 접근법이다”라고 정의되고 있다(PBM SIG, 2001).

성과중심관리의 기본 틀은 임무확인 및 전략적 성과목표 설정에서 출발하여 최종 정보의 활용에 이르는 5단계 과정을 핵심 프로세스로 한다.

<그림 2> 성과중심경영의 기본 틀(framework)



출처 : PBM SIG(2001), The Performance-Based Management Handbook, Vol. 1, p.27

관리 프로세스상의 각 단계별 주요 내용 및 특징을 살펴보면 다음과 같다.

- 1단계 : 임무확인 및 전략적 성과 목표 설정
조직의 임무를 확인하고 이러한 임무를 달성하기 위해 조직의 목적, 목표, 전략들을 개발하여 설정한다. 특히 조직의 고객이 누구인가를 이해하는 것이 중요하다. 이 단계에서는 전략적 계획(strategic planning), 사업계획(business planning), 계획에 대한 예산편성 등이 이루어진다.
- 2단계 : 통합된 성과측정시스템 구축
성과측정시스템 구축에 앞서 기관 및 프로그램의 목적과 목적 달성방법에 대한 사전 동의가 이루어져야 한다. 그리고 임무, 비전, 전략에 각 구성원이 조직의 성공과 이해관계자들의 기대에 어떻게 공헌할 것인가를 알도록 하는데 초점이 두어져야 한다. 이에 따라 무엇이 측정되어야 하는가를 발견하고 이를 성과측정의 틀로 구성하도록 한다.
- 3단계 : 성과평가를 위한 데이터 수집
성과측정 및 평가를 위해 필요한 데이터를 확인하고, 적절한 품질을 유지하는 데이터를 수집한다. 데이터 수집은 타당하고 효율적인 방법으로 수집할 수 있어야 하며 명확하고 적절한 정보를 제공해 줄 수 있어야 한다.
- 4단계 : 성과데이터 분석, 검토, 보고
수집된 자료는 무엇이 발생했으며, 왜 기대했던 것과는 다르며, 어떤 수정행동이 요구된지에 관한 정보와 지식을 창출할 수 있도록 처리되고 통합된다.
- 5단계 : 성과정보 활용
데이터 분석을 통해 얻어진 정보는 목적달성여부, 수정해야 할 사항, 차기 전략

및 목표의 수정, 관리를 위한 기준 등 여러 부문에 활용된다.

4. 출연연구기관의 성과중심관리 기본 모형

1) 출연연구기관의 책무는 무엇인가 ?

출연연구기관은 출연연구기관을 설립한 그 목적을 성실히 이행하는 것이 가장 기본적인 책무이다. 그리고 정부는 이러한 기본 책무를 수행하도록 책무이행에 소요되는 자원을 공급 및 지원해 주고 있으며 출연연구기관이 공급받은 자원을 책임 있게 관리하도록 권한을 위임하고 있다. 따라서 출연연구기관에 부여된 책무는 크게 연구기관이 해야 할 임무에 대한 책무와 자원을 효율적으로 관리해야 할 의무에 대한 책무로 구분할 수 있다. 책임성 보고서에는 이러한 두 가지 책무 즉, 권한행사와 책임이행결과를 담아야 한다. 구체적으로는 자원관리의 투명성 및 효율성, 임무수행성과, 관리통제의 적정성 등을 보고서에 포함시켜야 할 것이다.

2) 성과중심관리시스템의 목적과 기본 방향

성과중심관리시스템은 공공부문의 책임성 강화에 따른 효과적인 관리수단이다. 따라서 시스템의 목적과 설계 방향은 책임성의 성실한 이행을 위한 수단으로서의 역할을 충실히 하는데 두어야 할 것이다. 출연연구기관의 성과중심경영시스템이 지향해야 할 궁극적인 목적도 조직에 부여된 책무를 성실히 이행함으로써 국민에 대한 책무를 다하는 것이다. 이러한 궁극적인 목적을 달성하기 위해 성과중심경영시스템의 목적을 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 임무와 목표를 명확히 부여함으로써 조직의 전 구성원들이 책임의식을 갖고 적극적인 역할과 활동을 통해 성과를 개선하고, 이를 통해 조직의 목표를 달성하고 고객을 만족시킴으로써 출연연구기관의 가치를 높이고 나아가 국가연구개발투자의 효과성을 높이기 위한 것이다.

둘째, 부여된 목표를 효과적으로 달성하기 위해 자율적 의사결정과 결과에 대한 책임을 명확히 함으로써 자율과 책임에 의한 동기부여와 책임성 강화를 통해 성과를 개선하고, 이를 통해 출연연구기관의 성과제고에 의한 국가 연구개발투자의 효율성을 높이기 위한 것이다.

이러한 목적을 위해 설계되는 성과중심관리시스템은 다음과 같은 기본 요소를 포함해야 한다.

첫째, 책무에 대한 확인과 이행을 강조한다. 책무에 대한 확인은 임무확인으로부터 출발하고 책무이행을 위한 기초로서 목표의 체계화 및 구체화가 이루어진다. 즉, 부여된 임무에 대한 확인으로부터 출발하여 전략목표에서 구체적인 하위목표까지 단계별로 체계화된 절차에 따라 목표를 구체화한다. 설정된 목표는 하부조직단위의 목표로 다시 구체화된다. 이러한 목표 체계화는 성과 측정을 위한 기본적인 과정이다.

둘째, 목표수준에 대한 상호합의를 통해 목표가 설정된다. 목표는 성과측정과 평가를 위한 기본요소이다. 목표를 상위자 또는 하위자가 일방적으로 설정하는 것은 목표의 타당성 측면에서 효과적이지 못하다. 목표는 상위자와 하위자의 합의에 의해 설정되도록 한다. 목표에 대한 합의과정을 통해 상호 의사소통이 이루어지고 서로의 입장을 잘 이해하게 됨으로써 의미있는 목표가 설정될 수 있으며 성과평가의 기준으로 활용됨으로써 성과평가의 유효성을 높일 수 있다. 또한 이러한 합의과정은 상위자와 하위자의 신뢰구축에도 긍정적인 영향을 미쳐 조직에서의 거래비용을 줄일 수 있다.

셋째, 책임의 내용과 범위를 명확히 하기 위해 목표 달성에 대한 약속 및 계약을 실시한다. 수행자의 책임을 명확히 부여하기 위해 상호 합의된 목표에 대해 상호간의 약속 또는 계약으로 책임의 내용과 범위를 명확히 한다.

넷째, 목표와 평가지표를 연계시킨다. 평가지표는 조직구성원의 행동에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 목표와 평가지표간의 정합성이 높지 못하면 목표는 단지 목표로서만 제시되어 조직 행동의 방향성이 일치하지 않는다. 따라서 목표한대로 조직이 나아가도록 하기 위해서는 목표와 평가지표를 연계시켜 조직구성원들이 조직이 목표한 방향으로 행동할 수 있도록 해야 한다.

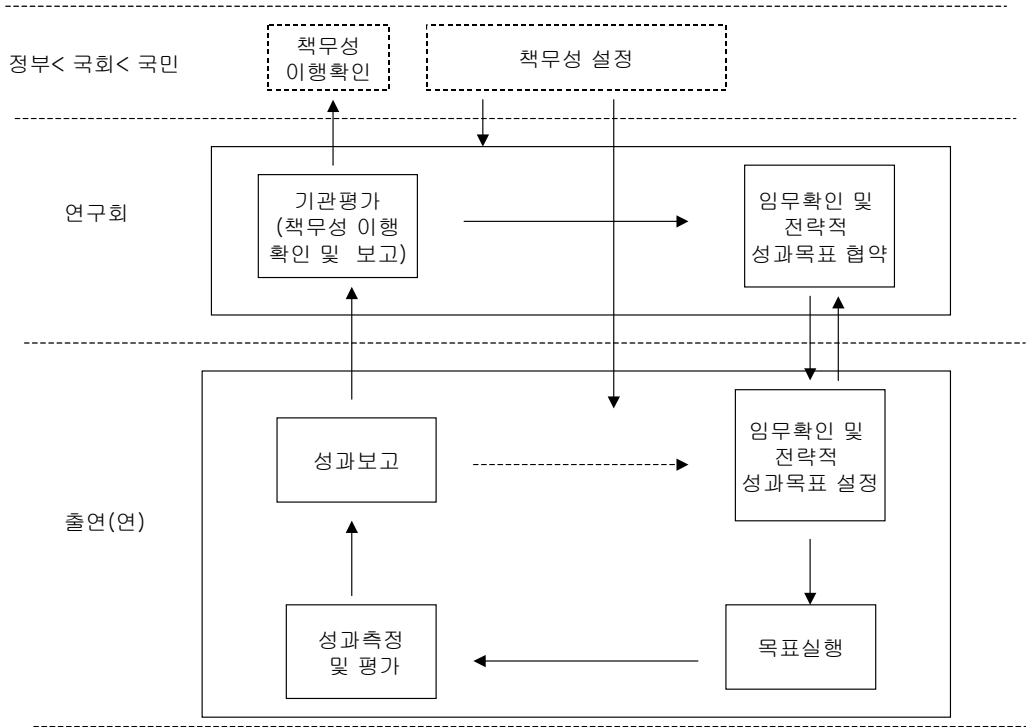
다섯째, 자율과 책임의 균형을 유지한다. 상호 합의에 의해 목표가 설정되면 목표 달성에 대한 책임을 가진 자는 자율적 권한을 갖고 목표달성을 위해 실행에 나선다. 실행결과는 목표와의 비교를 통해 평가되고 수행자는 평가결과에 대한 책임을 지도록 한다. 자율과 책임의 균형에 의해 책임의식을 제고시킴으로써 목표달성수준을 높일 수 있다.

여섯째, 학습과 피드백을 실시한다. 목표설정과 평가를 통해 학습이 이루어지고, 평가결과는 피드백하여 차기 목표설정에 투입되도록 한다.

3) 성과중심관리시스템의 기본 모형

출연연구기관의 성과중심경영시스템의 기본 모형은 앞서 제시한 시스템의 목적과 기본요소 그리고 시스템 도입의 기본방향을 토대로 다음과 같이 설계한다.

<그림 3> 출연연구기관 성과중심경영시스템 기본 모형

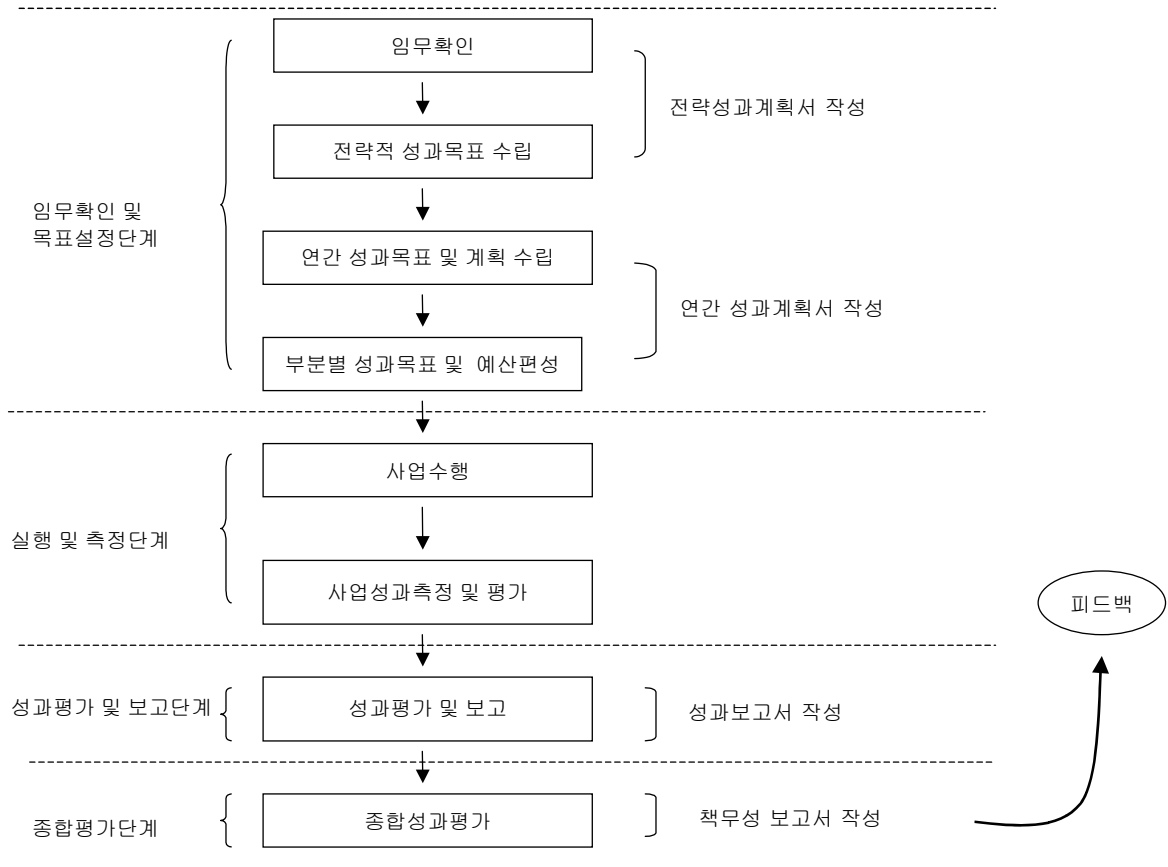


위의 기본모형은 개별 출연(연) 성과중심관리와 연구회의 관리감독기능을 결합한 성과중심관리시스템이다. 기본 모형의 프로세스는 임무확인 및 전략적 성과목표에 대한 출연연구기관과 연구회와의 목표협약으로부터 출발한다. 협약이 이루어지면 출연연구기관은 설정된 목표를 성실히 수행할 책임을 지고 자율적으로 사업들을 수행한다. 실행결과에 대한 측정과정을 거쳐 사업별 목표달성여부에 대한 평가가 실시된다. 출연(연)은 주요 목표에 대한 성과를 연구회에 보고한다. 연구회는 기관평가를 통해 성과목표의 달성여부를 점검하고, 책임성 이행에 대한 종합적인 점검을 실시하여 그 결과를 책임성 보고서를 통해 정부, 국회 등의 주요 이해관계자에게 보고하고 동시에 국민에게 공표한다. 정부와 국회는 책임성 보고내용에 대한 검토를 통해 정책의 기초 자료로 활용, 예산배분 등의 근거 및 기초 자료로 활용하게 된다.

5. BSC를 적용한 성과중심관리 프로세스

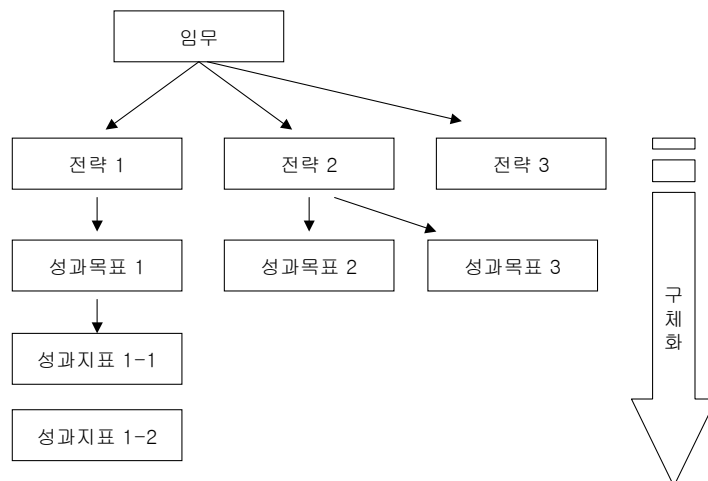
성과중심의 관리프로세스는 임무확인 및 목표설정단계, 실행 및 측정단계, 성과평가 및 보고단계, 종합평가단계로 구성된다. 이러한 프로세스에서 BSC적 접근은 목표설정과 성과지표의 설정에 직접적으로 적용된다.

<그림 4> 성과중심관리 프로세스



임무의 구체화는 임무의 확인에서부터 출발하여 전략의 개발, 성과목표의 개발, 성과지표 개발의 과정을 거쳐 이루어진다.

<그림 5> 임무의 구체적 목표화 과정



1) 임무의 기술

임무(mission)는 조직이 왜 존재하는가 즉, 조직의 존재이유를 말한다. 성과중심 관리의 출발은 조직의 구성원들이 단순히 성과달성만이 아닌 조직의 존재이유를 이해하고 조직의 일에 참여할 수 있는 동기를 제공하는 것이다. 임무는 달성될 수 있는 전략이나 목적과는 달리 계속추구만 할 뿐 결코 달성할 수 없는 것이다. 그러나 임무는 결코 실현 될 수 없지만 조직이 앞을 향해 전진할 수 있도록 변화와 긍정적인 성장을 자극해야 한다. 즉, 임무는 일을 하는데 있어 햇불과 같은 존재이다 (Niven, 2002). 효과적인 임무의 기술은 변화를 불러일으킬 수 있으면서 쉽게 이해하고 의사소통할 수 있어야 한다. 정부출연연구기관의 임무를 예시하면 “연구개발을 통해 국민의 삶의 질적 개선에 기여한다”라고 기술할 수 있다.

2) 전략개발

전략은 조직의 임무달성을 위해 조직이 추구해야 할 대략적인 영역 즉 대략적 우선순위(broad priorities)를 말한다(Niven, 2003). 전략은 공공분야에서는 익숙하지 않은 개념이지만 비영리조직 환경도 불확실성이 높아짐에 따라 점차 그 중요성이 높아지고 있다. Niven(2003)은 비영리조직에서 전략 개념의 적용이 다음 세가지 이점을 가지고 있다고 하고 있다. 첫째, 전략적 사고와 행동을 촉진한다. 전략은 조직 구성원의 모든 에너지가 조직에서 정말로 중요한 것을 향하도록 한다. 둘째, 의사결정이 개선된다. 조직의 중요한 의사결정이 전략을 통해 고려되기 때문에 즉흥적 의사결정에 의한 오류를 줄일 수 있다. 셋째, 성과가 향상된다. 전략은 조직 전체가 총체적인 목적 달성에 초점을 두도록 하기 때문에 의사결정과정, 자원할당, 성과관리, 성과가 개선된다.

전략은 고객의 가치를 어떻게 어느 고객에게 제공할 것인가와 같은 근본적인 이슈에 대한 생각을 구체화시킨다. 그리고 전략적 이슈를 해소할 수 있는 실제적인 방안은 무엇인가, 방안을 달성할 실제적 행동조치는 무엇이고, 이를 현실화 하는데서의 장벽을 극복할 수 있는가 등을 고려하여 구체적인 전략을 개발한다.

<표 2> 정부출연연구기관 전략 개발 예시

- 보다 고객중심적인 조직이 되고 높은 가능성을 확보한다.
- 재무자원을 적극적으로 확보하고 활용도를 높인다.
- 최고의 운영을 위해 시스템을 지속적으로 개선한다.
- 인적자원을 최대한 활용한다.

3) 성과목표 및 성과지표의 개발

성과목표는 전략을 효과적으로 실행하기 위해서 하는 것이다. 따라서 성과목표는 다소 명확하지 않은 전략적 우선순위를 전략을 실행하기 위해서 무엇을 해야 하는가에 대한 방향성을 제시하고 활동중심적인 기술을 하게 한다. 이러한 성과목표는 전략과 지표를 연결하는 다리의 역할을 하며 전략보다는 포함되는 것이 구체적이고 성과 지표보다는 덜 구체적이다. 그리고 성과목표는 구체적인 성과지표로 전환된다.

성과목표의 체계는 BSC에서 제시하는 균형적 접근과 성과에 대한 다차원적 관점을 활용할 필요가 있다. BSC에 의한 접근은 다차원적인 목표설정에 대한 접근을 가능하게 해주고 조직의 성과창출과 관련된 중요한 핵심부분에 대한 관점을 제공해주므로써 출연연구기관의 성과목표 체계 및 지표개발에 유용하게 활용될 수 있다.

출연연구기관 조직관리에서 유념해야 할 균형시각은 질적 목표와 양적 목표의 균형, 장기목표와 단기목표의 균형, 결과물 성과지표와 성과동인지표의 균형, 재무적 시각과 비재무적 시각과의 균형, 내부적 시각과 외부적 시각과의 균형 등으로 제시할 수 있다.

① 질적목표와 양적목표의 균형

성과를 강조하는 관리방식에서 흔히 양적인 목표를 중심으로 목표가 설정되고 측정되어 평가된다(논문수, 특허등록수 등). 이러한 양적 성과 중심의 평가는 질적인 성과를 떨어뜨려 궁극적으로 성과의 가치를 떨어뜨리게 된다. 따라서 양적목표와 질적목표의 적절한 균형이 필요하다.

② 단기 목표와 장기 목표의 균형

단기적 목표에만 집착할 경우, 미래 조직의 성과창출에 대한 투자와 노력이 부족할 수 있다. 조직의 발전은 단기뿐만 아니라 장기적으로 이루어져야 하므로 지속적인 성장 발전을 위해서는 장기목표와 단기 목표간의 균형이 이루어져야 한다.

③ 결과물 성과지표와 성과동인 지표의 균형

결과물은 이미 과거의 활동에 의한 결과를 나타낸다. 따라서 앞으로 조직의 성과가 어떻게 나타날 것인가에 대한 정보는 제공해 주지 못한다. 미래의 성과 창출과 관련된 정보를 제공하려면 성과창출과 관련된 즉, 성과동인에 대한 지표가 설정되어야 한다. 성과동인에 대한 지표는 전략을 실행하고 운영상의 지침을 제공해주는 역할을 하게 된다.

④ 재무적 시각과 비재무적 시각과의 균형

일반적으로 기업조직은 재무적 측면에 편향된 시각을 갖고 있고, 출연연구기관과 같은 공공조직은 비재무적 측면에 편향된 시각을 갖고 있다. 그러나 공공조직이

라도 자본유지책임은 가장 기본적인 책무이며, 최근에는 공공조직의 환경에 시장적 요소가 강화되고 있어 재무적 시각에 대한 균형적 접근이 필요하다.

⑤ 외부적 시각과 내부적 시각의 균형

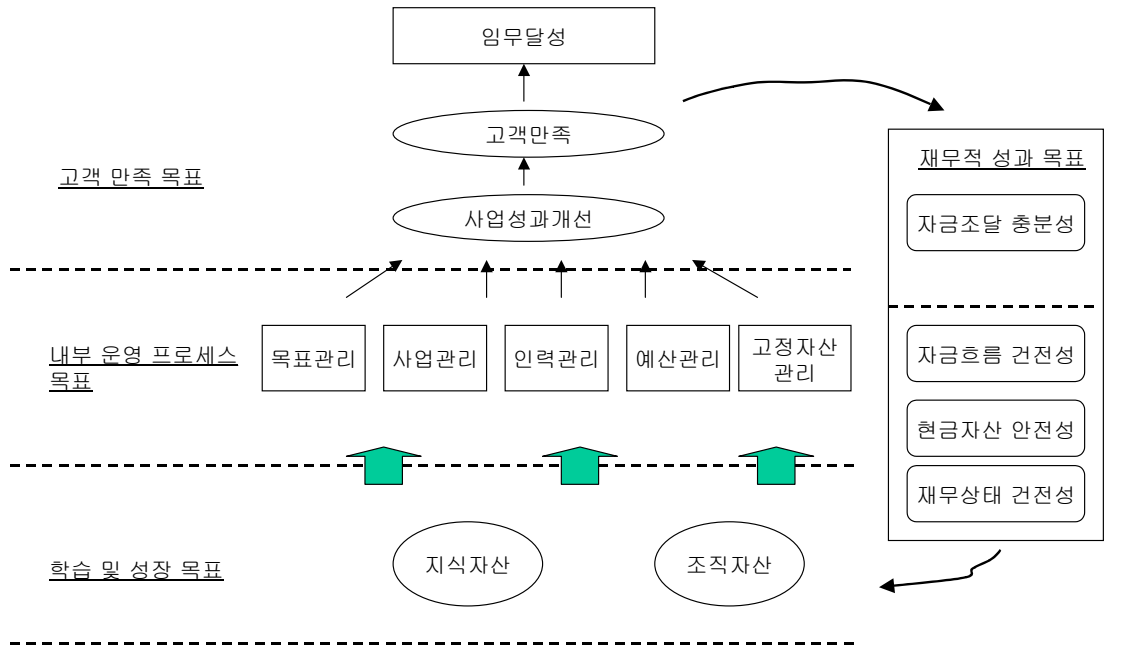
출연자, 고객 등 외부적 시각에만 편향되어서는 안되고 조직의 내부 프로세스, 조직 구성원의 학습 등 내부적 시각에서의 접근이 균형있게 이루어져야 한다.

이와 같은 균형적 시각 하에서 출연연구기관의 전략적 성과목표는 BSC 기본모형의 4가지 관점으로 접근하고 목표별 내용은 출연연구기관의 특성을 고려하여 설정한다.

- 가. 고객만족 목표 : 출연연구기관이 사업수행을 통해 창출하는 성과의 양적, 질적 성과를 개선하고 , 창출된 결과물이 고객들을 만족시키기 위한 목표이다. 고객만족목표는 직접적으로 고객의 만족도가 개선되거나 사업성과의 개선을 통해 달성될 수 있다.
- 나. 재무적 성과 목표 : 출연연구기관이 하나의 조직으로서 생존하기 위한 핵심적인 성과로서 재무적으로 안정되고 건전한 상태를 유지하기 위한 목표이다. 이러한 목표달성을 위해서는 자금조달의 충분성, 자금흐름의 건전성, 현금자산의 안정성, 재무상태의 건전성이 확보되어야 한다.
- 다. 내부 운영 프로세스 목표 : 출연연구기관이 좋은 성과를 창출하고 고객의 만족도를 높이기 위해서 내부 운영 프로세스를 개선하기 위한 목표이다. 내부의 주요 운영 프로세스는 목표체계개발 및 관리, 사업관리, 인력관리, 예산관리, 고정자산관리로 구성된다. 이러한 관리 프로세스의 개선이 이루어져야 한다.
- 라. 학습 및 성장 목표 : 출연연구기관의 내부 운영 프로세스를 개선하기 위한 기반을 제공하고 미래의 성과창출 역량을 제고하기 위한 목표로서 연구기관 내부에서의 학습능력 제고 및 지식자산 관리를 통한 조직 역량 확보 및 개선을 위한 목표이다. 이러한 목표달성을 위해서는 지식자산의 성장과 조직자산의 성장이 이루어져야 한다.

이러한 목표들은 각각 독립된 목표들이 아니라 밀접하게 서로 연계되어야 한다. 이들간의 관계를 제시하면 다음과 같다.

<그림 6> 성과목표의 연계관계



학습 및 성장목표에서는 조직기반자산의 건강도를 개선하고 높이는 것을 목표로 한다. 지식자산과 조직자산은 조직의 인프라에 해당하는 자산으로서 조직기반을 건강하게 유지시켜주는 자산이다. 이러한 기반적 자산의 건전성 개선은 조직의 내부 운영 프로세스 개선에 긍정적인 영향을 미친다. 목표관리, 사업관리, 인력관리, 예산관리, 고정자산 관리 등 조직내부 프로세스의 개선은 사업성과개선에 영향을 미친다. 사업성과개선은 고객만족을 높이고 고객으로부터의 자금 유입의 성과로 연계된다. 고객으로부터 유입된 자금은 조직학습과 성장에 필요한 기초자산으로서 역할을 하게 된다.

각 성과목표별로 제시된 성과지표가 개선되기 위해서는 성과지표에 대한 평가를 위한 측정치 또는 기준이 제시되어야 한다. 각 성과목표와 성과지표 그리고 측정치를 제시하면 다음과 같다.

<표 3> 성과목표, 성과지표의 예시

성과목표	성과평가지표 및 측정치
재무적 성과 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 자금조달의 충분성 : 사업수주실적 - 자금흐름의 건전성 : 인건비, 경상운영비 과부족, 기타수입처분의 건전성 - 현금자산의 안정성 : 퇴직충당금 적립율 - 재무상태 건전성 : 재무구조, 순이익 규모
고객만족 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 사업성과개선 : 사업성과의 양적성과 및 질적 성과의 수준 - 고객만족 제고 : 성과에 대한 고객평가 및 만족수준
내부운영 프로세스 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 목표체계개발 및 관리개선 : 임무와 전략목표개발, 전략목표 실행 관리 수준 - 사업관리 프로세스 개선 : 사업 포트폴리오 관리, 종합사업관리체계의 적정성 - 인력관리 프로세스 개선 : 인력관리 프로세스 - 예산관리 프로세스 개선 : 예산관리 프로세스, 내부통제시스템 및 원가계산시스템의 합리성 - 고정자산 프로세스 개선 : 연구시설 및 장비 관리의 합리성, 효율성 등
학습 및 성장 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 지식자산의 성장 : 지식자산의 관리, 정보시스템의 합리성 - 조직자산의 성장 : 조직문화, 조직구조, 종업원 만족수준, 협력적 노사관계 등

6. 정부 R&D 성과중심관리체계와의 연계

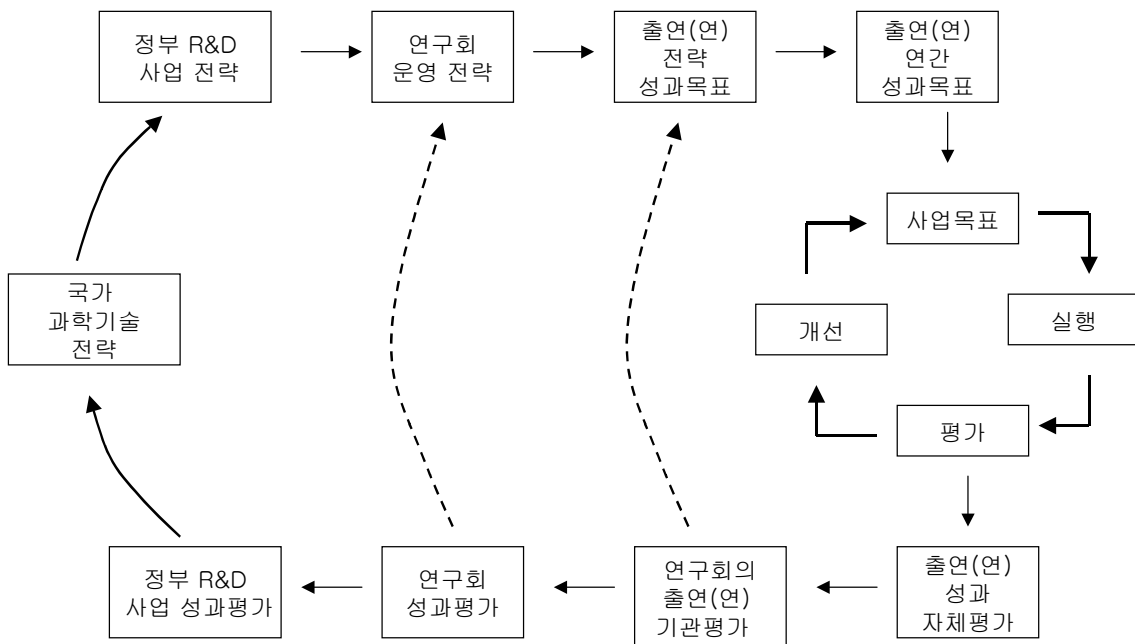
출연연구기관의 성과중심관리시스템은 정부연구개발 성과중심관리체계와 밀접한 연계성을 갖고 있으며 하위 수행시스템으로서 중요한 위치를 차지하고 있다. 따라서 정부출연연구기관 성과중심의 관리가 효과적으로 이루어져 국가 연구개발 성과 개선에 적극적으로 기여하기 위해서는 국가 차원의 성과중심관리체계 구축이 필요하다.

국가 차원의 연구개발 성과중심관리체계의 구축은 현재의 국가 R&D 관리체계를 성과중심으로 획기적으로 전환하는 것을 의미한다. 국가 차원에서의 성과중심관리는 국가 R&D 상위 전략목표, 사업전략 및 목표를 성과중심적으로 설정하고 이러한 전략 및 목표가 하위사업 단위에 이르기까지 동일한 관리 이념과 정책 그리고 관리 틀로 연계되어야 한다. 특히 국가 과학기술전략으로부터 출연연구기관 전략으로까지 전략 정보 흐름의 연계성 및 적합성이 유지되어야 하며, 성과평가정보는 하

위 평가단위 정보가 상위 평가단위 평가에서 유효한 정보로서 활용될 수 있는 실질적인 연계 메커니즘이 구축되어야 한다. 상위전략의 내용과 성과평가의 내용 정보가 밀접히 연계되어 상위 의사결정구조와 하위 의사결정구조 간에 의사결정의 적합성이 유지되어야 한다.

따라서 국가 차원의 성과중심경영관리체계는 국가과학기술전략이라는 최상위 부문에서 출발하여 연구개발 성과창출 주체인 출연연구기관에 이르기까지 전략과 평가가 연계성을 갖는 구조를 갖추어야 한다. 전략은 국가과학기술전략이 정부연구개발사업 전략에 반영되고 이것이 다시 연구회 운영전략에 반영되고 출연연구기관의 전략성과목표에 반영된다. 그리고 이것은 출연연구기관 연간성과목표에 반영되고 사업수행과정을 통해 목표실행이 이루어지며 그 결과는 출연(연) 자체평가를 통해 평가되고, 그 평가정보는 연구회의 출연(연) 기관평가, 연구회 평가, 정부 R&D 사업 성과평가로 보고 되어 최종성과정보는 국가 과학기술전략에 피드백 된다. 이러한 종합 성과중심관리 체계 하에서 출연연구기관의 성과중심관리시스템은 보다 활성화될 수 있으며 이러한 활성화를 통해 출연연구기관의 성과개선 나아가 정부연구개발 예산의 성과개선을 가져올 수 있다.

<그림 7> 국가 R&D 차원의 성과중심경영관리체계



7. 맺음말

성과중심의 관리는 얼마나 합목적적으로 성과목표를 설정하고 그 목적을 잘 달성할 수 있는가가 관리의 핵심이다. 출연연구기관에 부여된 기본적인 책무는 변화

되지 않지만 실질적인 책무는 시간이 흐르고 환경이 변화함에 따라 변화하게 된다. 따라서 출연연구기관이 달성해야 할 책무는 환경에 따라 그리고 조직 특성에 따라 다르게 된다.

성공적인 성과중심관리가 이루어지기 위해서는 각 출연연구기관의 성과목표 및 지표 개발능력이 중요하다. 출연연구기관의 성과목표 개발능력이 부족한 경우는 연구회가 성과목표 및 측정지표 개발을 가이드 하고 이를 기관평가의 지표와 연계시켜 활용하는 것이 중요하다. 그렇게 해야 출연연구기관에 대한 적절한 성과목표가 수립될 수 있고, 기관평가를 통해 출연연구기관의 성과제고를 직접적으로 촉진시킬 수 있다. 그러나 출연연구기관의 성과목표 개발 능력이 일정 수준으로 향상되면 출연연구기관들이 스스로 성과목표를 개발하고 성과를 측정하기 위한 지표도 개발하도록 하는 것이 바람직하다. 스스로 목표를 개발하고 관리함으로써 연구기관의 경영 능력이 향상되고 경영의 자율적 운영 역량도 향상될 수 있기 때문이다. 이런 경우 연구회는 성과목표 구성과 목표가 지향해야 할 방향에 대해서는 지침을 제시하고, 기관평가는 연구기관 스스로 성과목표를 개발하고 설정한 목표의 관리 및 달성 수준에 대해 종합적으로 평가해야 할 것이다.

따라서 연구회가 출연연구기관의 목표개발능력 즉, 경영능력수준을 고려하여 단계별 성과중심관리시스템의 운영방식을 결정하고, 이러한 단계별 운영방식에 따라 기관평가시스템을 적절히 변화시키는 것이 성과중심관리시스템의 성공적 적용을 위해 중요하다.

출연연구기관의 성과중심관리시스템 구축은 출연연구기관의 성과개선에 일차적인 목적이 있지만 궁극적으로는 국가 연구개발 성과개선에 기여하는데 그 목적이 있다. 따라서 정부의 성과중심관리체계가 구축되지 않고 출연연구기관 내부에서만 성과중심경영시스템이 구축된다면 그 효과는 부분적인 효과에 그치게 될 것이다. 즉, 연구기관 내부에서의 운영개선의 효과는 있으나 그 효과가 국가 R&D 전체의 성과개선 효과를 창출하는 데는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 출연연구기관의 성과중심관리시스템 구축을 시발점으로 하여 국가 차원의 국가 연구개발 성과중심관리체계가 동시에 구축되어 발전해 나가도록 해야 할 것이다.

[참고문헌]

국가과학기술위원회, 한국과학기술기획평가원(2004), 2004년도 국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 결과.

김계수, 이민형(2003), 국가 과학기술 종합조정시스템과 연구회 운영시스템 발전방안, 과학기술정책연구원.

김계수, 이민형(2003), 산업기술연구회 새로운 경영전략 및 추진체제, 산업기술연구회.

삼일회계법인역(2003), BSC Step by Step 성과창출과 전략실행, SIGMA INSIGHT.

- 송경근 외(2000), 가치실현을 위한 통합경영지표 BSC, 한·언.
- 이민형(2001), 정부출연연구기관 기관평가지표체계분석, 과학기술정책평가원.
- 이민형(2000), PBS 제도의 관련 개념과 적용조건, 과학기술정책연구원.
- 이우택(1999), 사회의 투명성과 회계의 발전을 위한 연구: 회계의 Accountability 기능을 중심으로, 제8권, 1호, 회계저널, pp. 115.
- AICPA(1973), *Objectives of Financial statements: Report of Study Group on the Objectives of Financial Statements*, New York : American Institute of Certified Public Accountants.
- ASOSAI(1994), *New Delhi Declaration of Guideline on Promoting Effective Accounting and Adequate Internal Control System in Government*, ASOSAI Proceedings.
- Auditor General of Alberta(1997), *Government Accountability*.
- Citizens Circle for Accountability(1996), *Achieving Fairness Through Accountability*.
- General Accounting Office(1996), *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Result Act*.
- Government of New South Wales(2000), *Government Recordkeeping Manual, Records and Recordkeeping*.
- Niven, P. R.(2003), *Balanced Scorecard - Step by Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, Inc.
- NSF(2002), *FY 2003 Performance and Accountability Report*.
- Office of Auditor General of Canada and Treasury Board Secretariat(1998), *Modernizing Accountability Practices in the Public Sector*.
- Performance-Based Management Special Interest Group(2000), *The Performance-Based Management Handbook*.