

## 한국 사회복지기관의 성과관리를 위한 균형성과표(BSC)의 도입 가능성에 관한 고찰\*

최 상 미\*\*

### A Review of Adoptability of BSC(Balanced Scorecard) to Social Service Organizations in Korea\*

Sangmi Choi\*\*

요약 : BSC는 새로운 조직의 성과 관리 도구로서 외국의 경우 영리기업뿐 아니라 사회복지조직을 비롯한 공공·비영리조직에서 널리 활용되고 있다. 우리나라에서도 BSC는 공공기관을 중심으로 MBO와 TQM에 이은 성과 측정 도구의 새로운 대안으로 인식되고 적극적으로 도입되고 있다. 본 논문은 우리나라 사회복지조직의 성과 관리 기법으로서 BSC가 가지는 효용성을 진단하는 것을 목적으로 한다. BSC는 재무적 지표에 치우친 전통적 성과 관리 기법의 한계를 지적하면서 등장한 성과 측정·관리 도구로서, 재무적 관점과 함께 고객, 조직 내부 업무 프로세스, 성장 및 발전을 위한 노력 등 세 가지 비재무적 관점을 포괄적으로 고려한다. 또한 조직의 비전, 가치, 미션과 구체적·실천적인 지표·행동 간의 인과관계를 확보하고 조직의 미션에 기초하여 전략을 구체화함으로써, 조직의 성과 측정 도구로서 뿐 아니라 의사소통 수단, 전략 관리 시스템으로 활용될 수 있다. 본 논문은 BSC의 개념, 전략 및 사회복지조직을 비롯한 공공·비영리조직에의 실제 적용 사례를 검토한 결과, 첫째, 비재무적 성과를 광범위하게 고려한다는 점, 둘째, 미션을 전략 및 구체적인 활동으로 바꾸는 데 탁월하다는 점, 셋째, 무형자산을 폭넓게 고려한다는 점, 넷째, 조직 내 모든 구성요소 및 이해관계자들 간의 상호작용에 대한 인과 관계를 분석함으로써 다양한 이해관계자들과의 효과적인 의사소통 도구로 활용될 수 있다는 점, 다섯째, 2010년까지 모든 지자체에 BSC 도입이 계획되고 있는 상황에서 BSC를 도입한 사회복지조직은 주 자원제공자인 정부와 보다 원활한 정보 공유 및 의사소통이 가능하다는 점 등에서 사회복지조직의 성과 관리 기법으로서 높은 잠재력을 지닌다고 본다.

주제어 : 사회복지조직, 균형성과표, 성과 측정, 성과 관리

**ABSTRACT** : BSC is being widely used as a performance management system by government and nonprofit agencies as well as for-profit companies around the world. In Korea, BSC is considered as an alternative of performance measurement system following MBO(management by objectives) and TQM(total quality management), and has been actively applied in many organizations, especially public agencies. The purpose of this study is to analyze the adoptability of BSC for social service settings in Korea. BSC is a performance measurement and management tool which emerged with criticizing the limitations of traditional performance management system mainly focusing on financial indicators. It regards not only financial perspective but also three

\* 이 논문은 「연세대학교 사회복지대학원 BK21 사업단」의 지원을 받아 작성된 것입니다.

\*\* 연세대학교 사회복지대학원 박사과정(Ph. D. Candidate, School of Social Welfare, Yonsei University), julinos@hanmail.net

non-financial perspectives such as customer, internal process and learning & growth. Additionally, BSC focuses on the balance and cause & effect relationship. It embodies strategies based on mission, and establishes cause and effect relationship among strategies, objectives, measures, target and initiatives. Through this process, BSC can be a strategic management system and communication tool as well as a performance measurement system. This study suggests that BSC has a high potential for social service organizations in Korea in five aspects as follows. First, it contains a variety of non-financial perspectives and measures. Second, it is excellent for switching mission into strategies, and furthermore initiatives. Third, it considers intangible assets comprehensively. Forth, it can be an effective communication tool inside and outside of organization by analyzing the cause and effect relationship of interactions among every component and stakeholder of organization. Fifth, under the situation that every local government is planning to adopt BSC until 2010, social service settings using BSC can share information and communicate more fluently with governments, main resource-providers.

**Key Words** : social service settings, BSC(Balanced Scorecard), performance measurement, performance management

## I. 서론: 사회복지환경의 변화와 새로운 성과 관리 도구로서의 BSC<sup>1)</sup>

최근 사회복지조직 관리와 관련하여 가장 큰 화두 중의 하나는 성과 측정 및 평가이다.

우리나라에서도 사회복지시설 평가 실시, 사회복지서비스의 양적 팽창에 따른 책임성 검증 압력, 사회복지적 개입의 효과성 검증 압력, 한정된 자원 시대의 효율성 제고 압력, 실천현장에서의 전문성 제고를 위한 자생적 압력(최재성 외, 1999), 사회복지 공급주체의 다원화 등 변화하는 사회적 환경 하에서 사회복지서비스의 효과성 및 효율성을 증명해야하는 현실에 직면하였다(최상미·최재성, 2006). 이러한 환경의 변화로 인해, '복지사업'을 수행한다는 이유만으로 책임성 검증 및 성과 평가에서 자유로웠던 과거와 달리 사회복지서비스 분야에서도 책임성 확보를 위한 성과 평

가 및 관리는 시대적 요청이 되어가고 있다.

성과 관리 방법 중 균형성과표(BSC; Balanced Scorecard)는 목표중심경영(MBO; Management By Objectives)과 총체적 품질경영기법(TQM; Total Quality Management)에 이어 공공부문의 성과평가 기법으로 주목받고 있다(장덕희·신열, 2006). BSC는 1992년 Kaplan and Norton에 의해 최초로 제안된 성과 관리 기법으로, Kaplan and Norton(1992)은 기존의 전통적 성과평가 방식은 재무적 측정지표만을 고려하여 장기적인 전략 관리가 어렵다는 점을 지적하면서 그에 대한 대안으로 BSC를 제안하였다. BSC는 재무적 지표뿐 아니라 고객, 내부업무프로세스, 학습과 성장이라는 비재무적 지표를 포괄적으로 고려함으로써 보다 장기적이고 균형잡힌 시각을 제공한다. 또한 BSC 기법은 BSC에서 추구하는 재무, 고객, 내부업무 프로세스, 학습과 성장이라는 4가지 관점에 대한

1) BSC(Balanced Scorecard)는 국내에서는 균형성과표로 번역되어 사용되나, 본 논문에서는 BSC로 통일하여 사용하기로 함.

구체적인 측정이 가능하고, 이를 조직의 최상위 목표인 미션과 비전 달성을 위한 전략에 유기적으로 연결함으로써 단순히 성과를 측정하는 도구 이상의 조직에 대한 전략 관리 도구, 의사소통 도구가 될 수 있다.

BSC는 비재무적 지표와 무형자산을 폭넓게 고려한다는 점에서 '지식정보화 사회'에 적절한 관리 기법으로 인식되어, 이미 많은 기업과 조직에서 중요한 경영 철학 및 도구로 도입하고 결과를 보고하고 있다. 2007년 기준 글로벌 기업의 66%가 BSC를 경영 도구로 활용하고 있으며(Bain & Company, 2007), 포춘지 선정 500대 기업 중 80% 이상이 BSC를 도입한 것으로 조사되었다(Niven, 2006).

BSC는 도입 초기에는 영리 기업을 대상으로 개발·적용되었다. 그러나 그 개념이 공공 및 비영리부문과 양립(兩立)하는 부분이 많아, 증가하는 공공 및 비영리 부문에의 성과에 대한 책임성 검증 압력과 더불어 공공·비영리 부문에도 널리 적용되고 있다. OECD(2003)의 조사에 따르면 2003년 OECD 가입 국가의 BSC 도입비율은 제조업 12%, 통신 6%, 금융업 분야는 5%인데 비해 공공부문은 20%로, 공공부문의 BSC 도입 비율이 사기업에 비해 더 높은 것으로 나타났다. BSC의 창시자인 Kaplan(1999)도 무형자산, 비재무적 성과를 강조하는 BSC의 특성을 강조하면서 BSC가 민간 부문에 먼저 도입되었으나 공공 및 비영리부문의 조직 관리에 활용 잠재력이 더 클 수도 있다고 지적한 바 있다. 실제로, 대학교, 병원, 공공도서관, 장기요양시설, 정신장애인 시설 등 BSC를 도입했거나 도입할 예정인 비영리 조직의 수가 크게 증가하고 있으며, 이 중 상당수는 BSC 도입으로 인한 긍정적인 효과를 보고하고 있다. 우리나라도 90년대 후반부터 정부부처, 공기업을 중심으

로 BSC를 성과 향상 및 평가 시스템으로 도입하기 시작하였으며, 2007년에만 30개 이상의 정부기관이 BSC를 도입하였거나 도입을 계획 중이다.

사회복지조직은 휴먼서비스를 제공하는 비영리 조직의 한 유형으로, '공공성', '인적 자원'에의 높은 의존성, '성과 평가가 어려움', 정부 자원'에의 높은 의존성' 등의 특성을 가진다(최상미·최재성, 2007). 이러한 사회복지조직의 특성을 고려할 때 사회복지조직의 장기적 발전을 위한 조직 관리 기법으로서, 비재무적 측면 및 무형자산을 포괄적으로 고려하는 BSC적 접근은 높은 효용성을 가질 것으로 판단된다.

따라서 본 논문은 BSC의 등장 배경, 개념, 전략 등 이론적 배경과 사회복지조직을 비롯한 공공·비영리조직에의 실제 적용 사례를 검토함으로써, 사회복지조직 성과 관리 기법으로서의 BSC가 가지는 효용성을 진단하는 것을 목적으로 한다.

## II. BSC의 등장과 사회복지조직의 성과 관리

### 1. 기존 성과 관리의 한계와 BSC의 등장

2차 세계 대전 이후 많은 기업 및 조직들은 정교화된 기술(sophisticated technologies)과 생산체계(production process)의 변화로 인한 기업의 거대화, 복잡화를 경험하였고, 이에 따라 새로운 경영 관리 기법을 필요로 하게 되었다. 기업 및 조직들은 재무 성과에 대한 평가만으로는 조직의 장기적 전략 관리가 힘들다는 것을 인식하고 다양한 측면에 대한 평가를 시도하였다. 새로운 조직 관리 기법에 대한 시도로서 1980년대에는 Kaizen, TQM(total quality management), Lean Production, BPR(business process redesign) 등 다양한 관리 개념 및 도구 소개되고 시도되었다. 그러나 이러한 새로운 시도

들은 대부분 단기적 경영 성과에 초점을 두는 재무적 성과 평가와 대립되는 면이 많아, 조직에의 적용이 쉽지 않거나 적용된다 하더라도 실패하는 경우가 빈번히 발생하였다(Olve et al., 1999).

재무적 지표에 치우친 전통적 성과 측정 방법은 첫째, 과거 활동의 결과만으로 판단함으로써 전략적 목표와 양립하지 않는 잘못된 의사결정을 야기할 수 있다는 점(Goldenberg and Hoffecker, 1994; Stewart, 1999), 둘째, 기업·조직의 장기적 전략보다는 단기적 전략 혹은 발전에 초점을 둠으로써 장기적 발전에 기여할 수 있는 조직 구성원에 대한 교육·훈련, 동기부여 등에 대한 투자를 경시할 수 있다는 점(Peters, 1987; Niven, 2003), 셋째, 재무적 지표만을 고려하는 것은, 무형자산, 고객만족, 제품/서비스 질, 구성원 사기 등 미래의 성과에 영향을 줄 수 있는 다른 지표를 경시함으로써, 미래의 성과를 예견하기는 힘들다는 점(Peters, 1987; Niven, 2003), 넷째, ‘이윤 극대화’가 아닌 ‘공공의 안전’, ‘복지 향상’ 등 미션 달성을 목적으로 하는 미션 중심 조직에는 적절하지 않다는 점(Niven, 2003), 다섯째, 재무적 지표가 가질 수 밖에 없는 ‘함축적인 특성(the nature of abstraction)’ 때문에, 조직의 다양한 부서단위에서 의사 결정시 재무적 지표 결과를 적용하기 힘들다는 점(Niven, 2006), 여섯째, 무형자산(intangible/intellectual/knowledge-based assets)의 중요성이 점차 커져가는 기업 환경<sup>2)</sup>에 적절하지 않다는 점(Niven, 2003; Olive et al., 2003; Kaplan and Norton, 2004; Niven, 2006) 등의 한계를 가진다. 즉 재무적·회계적 지표에 치우친 전통

적 성과 관리 기법은 단기적인 성과 향상만을 위한 의사결정을 초래하였으며, 결과적으로 조직의 장기적·지속적인 성장을 보장받기 힘들다.

Kaplan and Norton(1992)은 재무적 지표에 치우친 전통적 성과 관리 기법의 한계를 지적하면서, 1992년 기업 및 조직의 전략적 성과 관리 기법으로 BSC를 제시하였다. BSC는 재무적 지표와 함께, 고객, 조직 내부 업무 프로세스, 성장 및 발전을 위한 노력 등 세 가지 관점의 비재무적 지표를 균형적으로 고려하고자 한 성과관리 기법으로 Kaplan and Norton에 의해 1992년 최초로 소개된 이후<sup>3)</sup>, 뒤이은 2편의 논문<sup>4)</sup>을 통해 체계화되었다. 현재 BSC는 많은 학자와 기업들에 의해 전통적 성과 관리 기법의 한계를 보완할 수 있는 성과 관리 도구로 인식되고 있다. 이는 BSC 기법 도입을 통해 재무 성과에만 초점을 둔 기존의 단기적 시각을 극복하고, 기업 및 조직은 조직 운영에 대한 정보를 종합적인 관점에서 획득할 수 있기 때문이다.

1990년대 중반 이후 BSC는 성과 관리 도구로서 뿐 아니라 조직의 전략 관리를 위한 효과적 도구로 영리기업 뿐 아니라, 공공·비영리 조직에서도 널리 활용되고 있다. 영리 기업 중에는 Motorola, Canon, BMW, IBM, GE, Mobil, Ford, UPS, AT&T, City Bank, Bank of Mitsubishi, Hilton Hotels Corp. 등 유명 글로벌 기업 중 상당수가 도입하여 활용하고 있으며, 제조업 뿐 아니라 은행, 호텔 등 서비스 기업에서도 적용하고 있다<sup>5)</sup>. 공공·비영리 조직 중에는 연방정부, 주정부, 지방정부, 공기업, 병원, 대학교, 공공도서관

2) 사회가 정보지식화 되어 감에 따라, 조직 및 기업 환경에서도 유형자산(tangible/physical assets)의 비율은 줄어들고 무형자산(intangible/intellectual assets)의 비율은 증가하고 있다. 미국의 경우, 1982년 38%에 불과했던 무형자산의 비율이, 92년에는 62%, 2002년에는 75%로 증가하였다(Kaplan and Norton, 2004, p.4)

3) Kaplan and Norton(1992: 71~79)

4) Kaplan and Norton(1993: 134~142), Kaplan and Norton(1996a: 134~142) 참조

5) www.balancedscorecard.org/adopters/index.asp

등에서 적용사례가 보고되고 있다. 국내기업 중에는 KT, KTF, 이랜드, 포스코, 조흥은행 등의 영리기업, 정부부처, 지방자치단체, 공기업 등의 공공기관 및 전북대학교 병원, 부산대학교 병원 등 비영리기관이 BSC를 도입하여 활용하고 있다. 공공·비영리조직의 BSC 도입 사례는 4장에서 자세히 살펴보기로 한다.

## 2. 사회복지기관의 성과관리

최근 사회복지분야에서는 사회복지기관 및 시설의 증가로 인한 사회복지비 지출의 증가, 사회복지 욕구의 증대, 사회복지시설 평가의 실시에 따라 사회복지자원의 효율적 배분과 활용이 국가적 관심사가 되었다.

특히 1998년 사회복지사업법 개정에 따른 사회복지시설 평가를 시작으로 사회복지부문에서도 성과 측정 및 관리에 대한 관심이 크게 증가하였다. 사회복지시설평가는 단시간에 시설 운영 및 인력 관리의 체계화 및 표준화를 가능하게 했으며, 사회복지시설의 문제점으로 지적되어 온 시설의 폐쇄적·비합리적·비효율적 운영 등을 해결할 수 있는 수단으로 유용하게 활용될 수 있다는 긍정적 평가를 받아왔다(김영식, 2000). 반면, 현재의 평가 시스템은 법인, 행정, 예산 등의 부분에 치중함으로써 프로그램평가라기보다는 시설평가에 가까우며, 평가가 요구하는 서류의 종류가 많아 평소에도 과도한 업무에 시달리는 실무자들의 업무 부담을 가중시킨다는 부정적 평가 또한 있어왔다(이선우·최상미, 2002). 이렇게 엇갈리는 평가에도 불구하고, 사회복지시설 평가는 고객만족, 효율성, 효과성과 같은 시장경제의 가치관이 사회복지에 적용되는 사회적 분위기의 변화에 따라 피할

수 없는 시대적 대세로 보인다. 사회복지시설평가가 피할 수 없는 시대적 요청이라면, 평가가 기관의 역량을 높이는 데 기여할 수 있어야 할 것이다.

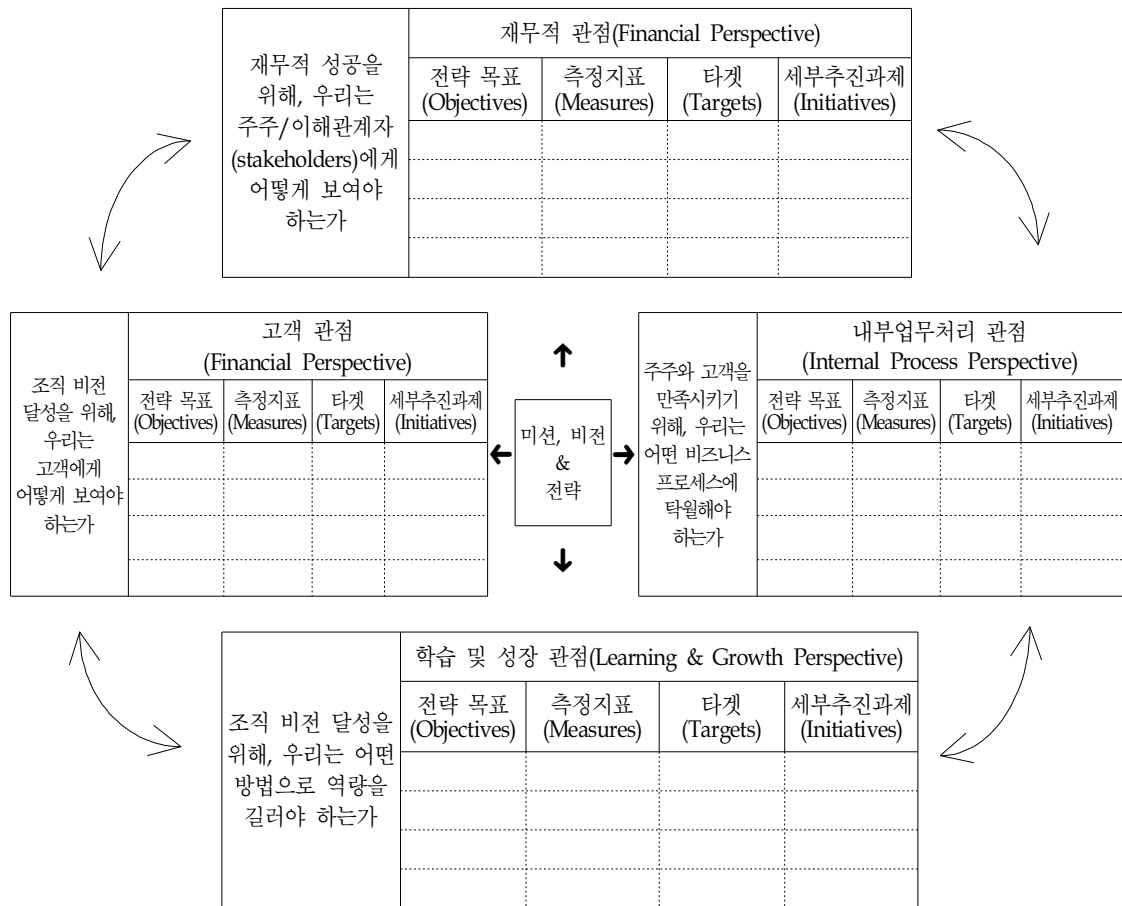
영리조직과 비영리 조직은 점차 뚜렷하게 구분되는 것이 아니라 영리조직은 사회적 책임을 강조하는 방향으로, 비영리조직은 효율성 등 시장경제적 요소를 강조하는 방향으로 변화하고 있다. 비영리조직의 하나인 사회복지시설 또한 이러한 흐름에서 예외가 아니며, 책임성 검증 및 효과성, 효율성에 대한 압력 등 전통적으로 영리조직에서 강조되던 요소들이 강조되고 있다. 이는 사회복지조직도 경쟁과 생존이라는 시장경제의 원칙에서 더 이상 자유로울 수 없다는 것을 의미하며, 이러한 변화하는 환경 하에서 사회복지시설도 과거의 주먹구구식 운영방식에서 탈피한 과학적·체계적인 조직 운영 방식이 요구된다.

따라서, 본 논문은 사회복지시설평가의 대안으로 활용될 수 있는 성과 측정 도구로서 뿐 아니라 사회복지시설의 경쟁력을 높이기 위한 성과 관리 기법으로 BSC의 잠재력을 진단하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 BSC의 등장배경, 개념, 전략 및 사회복지조직을 비롯한 공공·비영리조직에서의 BSC 적용 사례를 검토하고자 한다.

## III. BSC의 기본 개념 및 전략

### 1. BSC의 기본 개념

BSC는 비전과 전략으로부터 도출된 측정 지표들을 포괄적으로 측정하는 새로운 성과 관리 도구로서, 재무 성과, 고객, 내부 비즈니스 프로세스, 학습과 성장 등 4가지 관점으로 구성된다.



출처: Kaplan and Norton(1996a)

<그림 1> 균형성과표(BSC: Balanced Scorecard)

<그림 1>에서 볼 수 있듯이 비전과 전략을 반영하는 4가지 관점은 각각 4-5개의 전략 목표(objectives)를 가지며, 측정지표(measures), 타겟(target), 세부추진과제(initiatives)로 일련의 흐름을 가지고 연결된다. 4가지 관점을 간단히 살펴보면 다음과 같다(Kaplan and Norton, 1996b).

먼저 '학습 및 성장' 관점은, 미래의 조직 잠재력·경쟁력을 사정하기 위한 것으로 직원 역량, 정보 시스템 구축, 동기 부여 등 인적·정보·조직 자원과 관련된 지표로 측정된다. 다음으로 '내부 업무 프로세스' 관점은 조직의 효율성 및 고객 가치 향

상을 위한 조직 운영, 고객 관리, 혁신 활동, 조직 규범, 조직 문화, 사후 관리 등과 관련된 지표로 측정된다. '고객 관점'은 시장 점유율, 고객 확보율, 고객 유지율, 고객 만족도, 고객 수익성 등을 측정 지표로 하며, 고객을 목표 시장에 맞도록 구체화시키며, 기업이 고객에게 전달할 가치 명제를 파악할 수 있도록 한다. 마지막으로 '재무 관점'은 수익, 이익률, 원가 절감, 자산 활용 등의 재무적 측정 지표를 통해 조직의 수익과 성장을 측정한다.

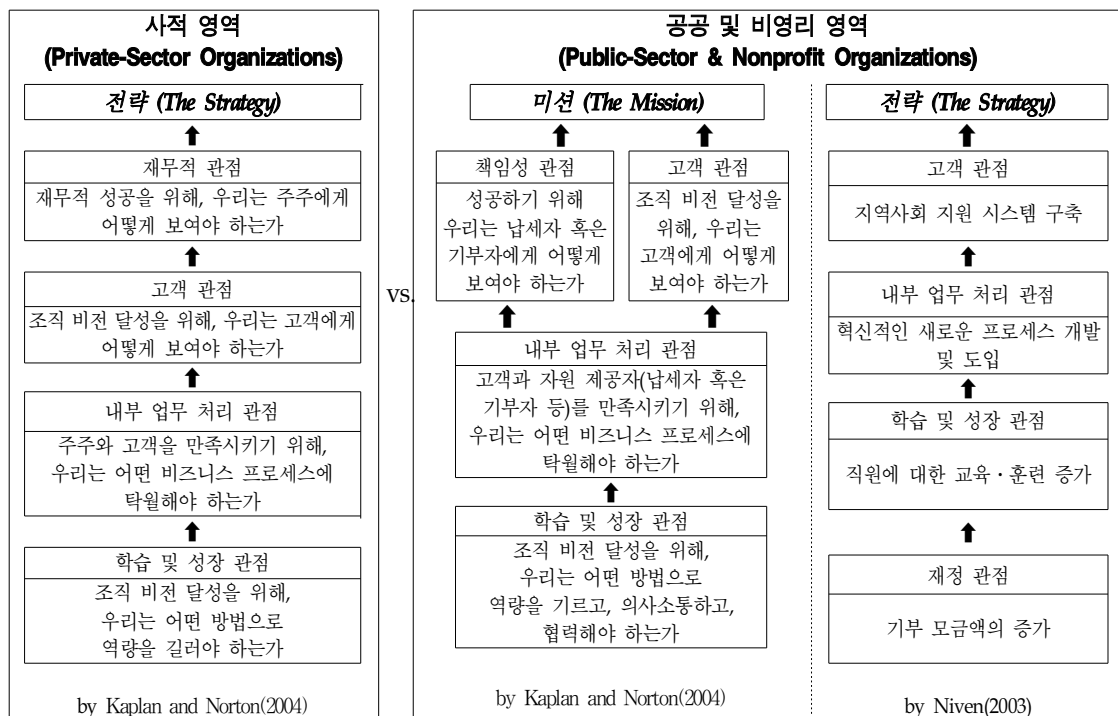
## 2. BSC의 추진 전략

Kaplan and Norton(1998)은 전략은 원인과 결과에 대한 일단의 가정이라고 주장하면서, 조직구성원들로 하여금 조직의 비전과 전략이 어떻게 자신들의 일상 업무에 연계되는지를 이해하도록 돕는 것이 BSC의 또 하나의 목적이라고 설명하였다. 즉 잘 짜여진 BSC는 4가지 관점의 구성요소들이 명확한 인과 관계에 따라 전략과 유기적으로 연결됨으로써 전략의 근거를 제시할 수 있어야 한다는 것이다.

Kaplan and Norton(2004)은 아래 <그림 2>와 같이 영리부문, 공공·비영리부문으로 나누어 4가지 관점의 인과관계를 제시하였다. 영리 부문의 경우 전략 추구를 조직의 목적으로 하며, 학습 및 성장을 통한 조직 구성원의 역량 향상이 조직의 내부 업무

프로세스에, 조직의 내부 업무 프로세스는 고객 만족 및 고객 가치에, 고객 만족 및 고객 가치는 궁극적으로 재무적 성과에 영향을 미치는 인과관계가 있다고 제시하였다. 즉, 조직 혹은 기업이 직원의 역량 향상을 위한 교육 및 훈련에 투자하고 IT 인프라를 구축하면, 직원의 업무 처리 능력이 높아지고 나아가 생산성이 높아지고, 이어 직원들은 고객 욕구에 보다 잘 반응함으로써 고객 만족도가 향상될 수 있으며, 이는 조직의 더 높은 수익(revenue)과 이익(profit)을 야기할 수 있다는 것이다.

반면 공공 및 비영리 영역은 영리 영역과 조금 다른 인과관계를 가진다. Kaplan and Norton(2004)에 의하면 공공·비영리 조직은 궁극적으로 미션 달성을 목적으로 하며, 학습 및 성장을 통한 조직 구성원의 역량 향상이 조직의 내부 업무



출처: 사적 영역과 공공·비영리 영역 중 좌측 분석 맵은 Kaplan and Norton(2004: 8)을, 공공·비영리 영역 중 우측 분석 맵은 Niven(2003: 37)을 참고함.

<그림 2> BSC 작성을 위한 4가지 관점에 대한 인과 관계 분석

프로세스에, 조직의 내부 업무 프로세스는 고객 관점과 납세자·기부자 등 자원제공자에 대한 책임성 관점에 영향을 미친다.

이러한 인과 관계는 BSC를 적용하는 조직의 특성 및 학자·개발자·적용자의 견해에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어 <그림 2>의 오른쪽 그림에서 볼 수 있듯이, Niven(2003)은 Kaplan and Norton(2004)과는 다르게 재정 관점으로부터, 학습 및 성장, 내부업무처리, 고객 관점으로 이어지는 공공·비영리 영역의 4가지 관점 간 인과 관계를 제안하였다.

다음으로, BSC는 지표 간 균형을 강조한다. 재무적 지표 중심의 전통적 성과 관리 체계는 과거의 성과/수익, 단기적 성과, 유형자산, 후행지표를 중심으로 성과를 측정하였다. 그러나 무형자산과 비재무적 요소의 중요성이 점차 커져가는 환경에서, 이러한 전통적 성과 관리 체계로는 무형자산과 비재무적 자산을 균형있게 고려하는 데 한계가 있다. BSC는 4가지 관점의 개념적 틀을 따름으로써, 조직의 장기적 발전을 위해 내부 성과와 외부 성과, 재무 지표와 비재무 지표, 과거 성과와 미래 수익성<sup>6)</sup>, 단기적 성과와 장기적 성과, 선행지표(Leading indicators)와 후행지표(Lagging indicators), 유형자산과 무형자산 간의 균형을 추구한다(Kaplan and Norton, 1996b).

BSC의 4가지 관점은 조직의 미션, 비전에 대한 정의와 이에 기반한 전략에 근거하여 구성되며, BSC는 4가지 관점을 통해 조직을 분석함으로써 조직에 대한 포괄적 이해가 가능하고 균형잡힌 발전을 추구한다. 또한 4가지 관점별로 전략 목표(objectives)를 설정하고 세부 목표별로 측정지표(measures), 타겟(targets), 세부추진과제(initiatives)

를 설정함으로써 구체적·전략적 조직 관리 도구로 활용될 수 있다. BSC는 조직의 미션으로부터 결과에 이르는 탑다운(top down) 방식의 논리적 전개를 가진다.

이를 도식화하면 다음 <그림 3>과 같다.

앞서 살펴본 바와 같이 BSC는 조직의 균형과 인과관계를 강조함으로써, 거시적·추상적인 조직의 비전, 가치, 미션과 구체적·실천적인 지표·행동간의 인과관계를 확보하고, 조직의 전략적 운영에 높은 실용성을 가진다(Poister, 2003; Williams, 2003; 강황선, 2005에서 재인용). 또한, BSC는 조직의 비전과 전략을 구체화함으로써, 전사적으로 조직의 전략을 공유할 수 있게 하는 의사소통 도구일 뿐 아니라 전략 목표 달성을 위해 조직구성원들을 동기부여 할 수 있는 효과적인 도구이다(Kaplan, 1992; Chow, 1997; Cravens, 2000). 즉, BSC는 조직 관리 도구로서, 성과 측정 시스템(measurement system)일 뿐 아니라 의사소통 수단(communication tool)이며 전략 관리 시스템(strategic management system)이다(Niven, 2003; Niven, 2006).

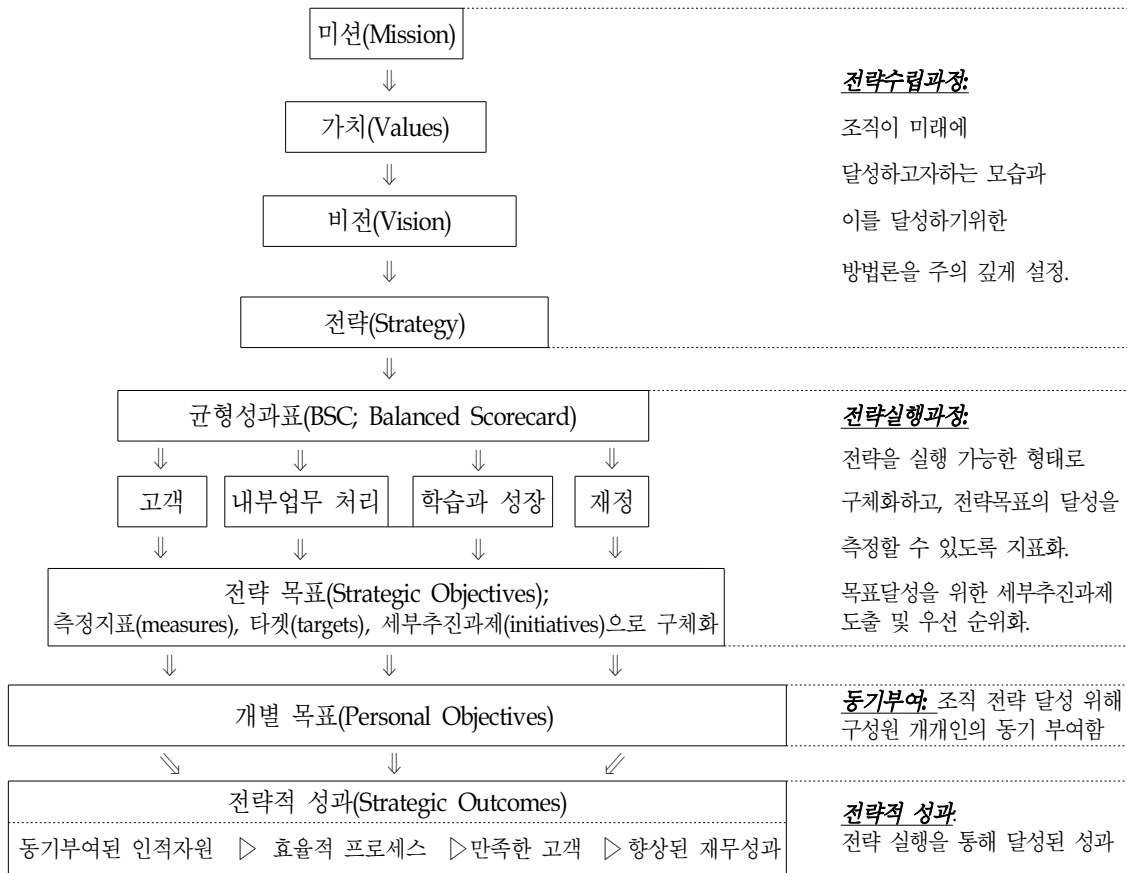
#### IV. 공공·비영리 부문 BSC

##### 1. 공공·비영리 부문의 BSC 도입 전략

BSC는 영리부문 뿐 아니라 공공·비영리 부문에서도 실제 적용 사례가 빠르게 증가해왔을 뿐 아니라 관련 연구도 활발히 이루어지고 있다. 그러나 영리부문과 공공·비영리부문 조직은 기본적인 조직 특성의 차이로 인해, BSC 적용 시에도 다른 접근이 요구된다. 본 장에서는 BSC 도입 시

6) 재무 관점은 조직 혹은 기업의 과거 성과를, 내부 업무처리 및 고객 관점은 현재의 활동 성과를, 학습 및 성장 관점은 미래의 성과를 반영한다.





출처: Kaplan and Norton(2001: 73)과 Niven(2003: 136)에서 재구성

<그림 3> 조직의 미션에서 결과에 이르기까지의 BSC의 논리적 전개 과정

고려해야 할 영리 조직과 공공·비영리 조직 간의 기본적인 차이를 검토하고, 공공·비영리부문의 도입 사례 및 관련 연구를 검토하고자 한다.

공공·비영리 부문과 민간·영리 부문은 첫째, 존재 이유와 목적, 둘째, 운영 및 활동, 셋째, 운영 및 활동에 필요한 재원의 조달 및 지출방식, 넷째, 사회적 형평과 소득재분배 측면에서 기본적인 차이를 갖는다(이삼주 외, 2001). 먼저 공공 부문은 국민의 복지증진과 공공책임성을 추구하는 반면, 민간기업은 이윤 극대화를 추구한다. 다음으로 운영 및 활동 측면에서 공공부문은 공공재물, 민간

부문은 민간재를 생산·공급한다. 재원의 조달 및 지출에 있어서 공공 부문은 기본적으로 세금을 재원으로 예산과 관련한 법령을 준수하며 예산을 집행하는 데 초점을 두는 반면, 민간 부문은 시장을 통해 재원을 조달하며 탄력적으로 예산을 운용한다. 마지막으로 사회적 형평과 소득재분배 측면에서, 정부부문은 효율성과 형평성을 동시에 추구하는 반면, 민간 부문은 효율성에 초점을 두고 형평성을 고려하지 않는다. 공공 부문과 민간 부문에 존재하는 이러한 차이는 BSC를 도입하고 적용하는 데에서도 반영된다. Arveson(2003)은 공공·

비영리부문이 BSC 적용시 고려해야 할 민간부문과 공공·비영리부문의 전략 차이를 다음 <표 1>과 같이 비교·제시하였다.

Eickelmann(1999)은 사례 연구를 통해 정부기관과 민간기업 BSC의 각 관점별 차이점을 도출한 결과, 재무적 관점과 고객 관점에서 유의한 차이를 발견하였다. 재무적 관점의 경우, 민간기업은 수익측면을 중시하는 반면, 공공기관은 비용측면을 중시하였다. 고객 관점의 경우, 민간기업은 고객을 수익 창출의 원천으로 인식하여 수익성의 기준에 따라 고객을 세분하고 수익을 극대화하기 위한 전략을 수립한 반면, 정부 기관은 납세자와 유권자를 고객으로 인식하였다. 사례 연구에서도 드러났듯이 공공 부문과 민간 부문의 차이점 중 BSC 적용 시 가장 우선적으로 고려해야 할 것은 재무 관점에 대한 초점 및 강조의 차이이다. 영리 조직의 경우 조직의 존립 목적이 영리 추구인데 비해, 비영리 조직의 존립 이유는 미션 추구이다. 따라서 비영리 조직에서의 재무 관점은 조직의 목적이라기보다는 제약 조건으로 작용하며, 이익 창출보다는 주어진 예산을 효율적으로 사용하는 것에 초점을 둔다.

Niven(2003)과 Olive et al.(1999)은 민간과 공공·비영리 영역의 차이를 고려하여, <그림 4>와 같

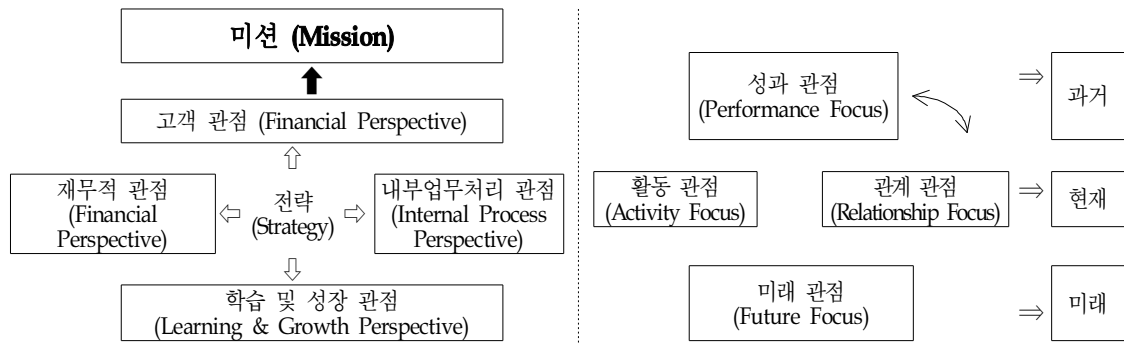
이 Kaplan and Norton(1996a)의 BSC 모델(<그림 1>)을 변형한 공공·비영리부문의 BSC 모델을 제안하였다. Niven은 모델의 근거를 다음과 같이 설명하였다. 영리 부문의 기업은 재무 성과를 통해 주주에게 가치를 제공하는 것이 최종 목적이지만, 비영리 조직은 미션 달성을 목적으로 한다. 따라서 조직의 미션이 BSC의 맨 위에 위치한다. 또한 조직의 미션 수행에서 가장 중요한 것을 재무적 이해관계자들이 아니라 조직의 고객으로 보고, 고객 관점을 4가지 관점 중 가장 위에 위치시켰다. 이는 공공·비영리 조직이 수행하는 활동들이 궁극적으로 고객을 지원하기 위한 것이라는 의미를 갖는다. 또한 Niven이 제시하는 재무적 관점은 제한된 자원 내에서 고객 가치를 얼마나 생산하느냐는 것으로 여기서의 재무지표는 제약 조건으로 고려된다.

반면, Olive et al.은 Kaplan and Norton이 제시한 4가지 관점, 재무, 고객, 내부업무처리, 학습 및 성장이 공공부문에 적합할지에 대해 의문을 제기하며, 공공·비영리 조직의 조직 운영 시 초점을 두어야 할 4가지 관점을 성과 관점, 활동 관점, 관계 관점, 미래 관점으로 제안하였다. 먼저 공공·비영리조직에서는 업무 수행의 결과가 재무적 관점 이상의 좀 더 넓은 관점에서 제시되어야 한다는 점에서 재무 관점 대신 성과 관점을 제안하였

<표 1> BSC 적용 시 고려해야 할 민간 부문과 공공·비영리 부문의 전략 차이

	사적 영역 (Private-Sector Organizations)	공공 및 비영리 영역 (Public-Sector & Nonprofit Organizations)
일반 전략 목표 (General Strategic Goals)	경쟁력, 타 경쟁기관과의 차별화	미션달성, 양질의 서비스 제공
재무적 목표 (Financial Goals)	이익, 성장, 시장 점유율	생산성, 효율성, 가치
이해관계자 (Stakeholder)	주주, 구매자, 직원	자원제공자, 납세자, 입법자, 수혜자
기대 성과 (Desired Outcome)	고객만족	고객만족

출처: Arveson(2003)



출처: Niven(2003: 32)

출처: Olve et al.(1999: 305)

<그림 4> 공공 및 비영리 기관을 위한 BSC 모델

다. 다음으로, 공공·비영리 조직에서도 고객은 중요하지만, 공공·비영리조직에서 고객과 조직과의 관계는 단순히 서비스 공급 차원에서 고려되어서는 안 된다는 점에서, 고객관점을 관계관점으로 확장하였다. 또한 영리부문의 프로세스 개념이 공공서비스 영역에 쉽게 적용되기 어렵다는 점을 지적하며 프로세스 관점을 활동 관점으로 대체하였다. 학습 및 성장 관점은 미래의 성과를 예측한다는 점에서 미래 관점으로 대체하였다. Olve et al.은 또한 성과 관점은 과거의 성과를, 활동과 관계 관점은 현재의 수행을, 미래 관점은 조직 운영에 대한 근거를 제공한다는 점에서 미래의 성과를 의미한다고 설명하였다.

## 2. 공공·비영리부문의 BSC 적용 사례

BSC는 재무적 지표 뿐 아니라 계량화되기 힘든 비재무적 측면을 포괄적으로 고려함으로써, 재무적 지표의 중요성이 상대적으로 낮은 공공·비영리 부문에서 그 유용성을 인정받고 있다. BSC를 최초로 제기한 Kaplan(1999) 또한 BSC가 비영리 부문에 먼저 도입되었으나, 공공 비영리

부문의 조직 관리에 활용 잠재력이 더 클 수도 있다고 주장하였다. 실제로 OECD(2003)에 따르면 OECD 가입국의 BSC 도입비율은 제조업 12%, 통신 6%, 금융 5%인데 비해 공공부문은 20%로 나타나, 사기업에 비해 공공 부문의 BSC 도입 비율이 오히려 더 높은 경향을 보이고 있다.

미국의 경우, 1993년부터 성과관리제도를 위한 정부 성과관리법(GPRA; Government Performance & Results Act)을 제정하여 시행하고 있으며, 이에 따라 1990년대 중반부터 국방부(Department of Defence), 에너지부(Department of Energy), 상무부(Department of Commerce), 교통부(Department of Transportation), 해안경비부(Department of Coast Guard), 국세청(IRS; Internal Revenue Service) 등의 연방정부, 버지니아(Virginia), 아이오와(Iowa), 메릴랜드(Maryland), 푸에토리코(Puerto Rico), 텍사스(Texas), 미네소타(Minnesota), 오레곤(Oregon), 플로리다(Florida), 워싱턴(Washington), 유타(Utah), 메인(Maine) 등의 주정부, 샬롯(Charlotte), 샌디에고(San Diego), 포트랜드(Portland), 시애틀(Seattle), 오스틴(Austin) 등의 지방정부(시정

부) 등 많은 정부기관들이 BSC를 도입하여 활용하고 있다(Arveson, 2003).

싱가포르의 모든 공기업에 BSC의 도입을 추진 중에 있으며 2002년 현재 정부기관의 약 70%가 BSC를 도입하였다(김순기·정순여, 2002).

정부기관, 공기업 등 공공기관 뿐 아니라 의료기관, 교육기관, 도서관, 박물관, 사회복지조직 등 비영리 조직들도 BSC를 경영 도구로 활용하고 있다. BSC 명예의 전당(Hall of Fame)<sup>7)</sup>에 입성한 미국의 듀크 아동 병원(Duke Children's Hospital) 사례에서 볼 수 있듯이, 의료서비스 기관에도 BSC가 성공적으로 적용될 수 있다. 듀크 병원(Duke University Hospital)<sup>8)</sup> 외에도 미국의 몬테피오레 병원(Montefiore Medical Center)<sup>9)</sup>, 로렌스 병원(Lawrence Hospital), 벤더빌트 대학 병원(Vanderbilt University Medical Center), 성 마리 돌루쓰 병원(St. Mary's/Duluth Clinic Health systems), 헨리 포드 병원(Henry Ford Hospital), 콜로라도 대학 병원(University of Colorado hospital)<sup>10)</sup>, 캐나다의 온타리오 병원(Ontario hospitals)<sup>11)</sup>, 성 마이클 병원(St. Micheal's Hospital) 등이 병원 관리에 BSC를 사용하고 있다. 뉴질랜드는 2000년 모든 공공의료기관 및 연계서비스(publicly owned hospitals and affiliated services)에 BSC 성과관리체계를 도입하였다(Coop, 2006). 미국의 경우, 교육기관 중 대학교에서 BSC를 적용하는 경우가 많은 것으로 나타났는데, 코넬 대학교, 펜실베이니아 주립대학교, 오하이

오 주립대학교, 인디애나 주립대학교, 플로리아 주립대학교, 워싱턴 주립대학교, 캘리포니아 주립대학교(UCLA) 등 30개 이상의 주요 대학에서 BSC를 도입하여 성과 관리 도구로 활용하고 있다.<sup>12)</sup> BSC를 적용한 공공도서관 사례로는, 버지니아 대학교 도서관(University of Virginia Library)<sup>13)</sup>이 2001년 BSC를 도입하였다. 또한 미국 캘리포니아 주에 위치한 4개의 공공도서관, 칼스배드시 공공도서관(Carlsbad public library), 세리토스 공공도서관(Cerritos public library), 출라비스타 공공도서관(Chula Vista public library), 뉴포트 비치 공공도서관(Newport Beach public library)은 공공도서관에 적합한 BSC(LSC: Library Balanced Scorecard)를 공동으로 개발하여 도입하였다(Matthews, 2006). 비영리조직 중 예술조직인 보스턴 오페라(BLO: Boston Lyric Opera)는 1995년 BSC를 도입하였다. BSC 도입 결과, 도입 5년 후인 2000년에는 회원이 두 배로 증가하고 50% 이상의 성과 향상을 보인 것으로 보고하였다. 보스턴 오페라의 사례는 음악적 성과와 미적 경험과 같은 무형 산물이 어떻게 측정되는지를 보여주었다는 점에서 의미를 가진다(Kaplan and Norton, 2004: 429~438).

우리나라에서도 2003년 참여 정부 출범 이후 성과 관리를 지속적으로 강조함에 따라, 정부기관에서 BSC를 광범위하게 도입하여 활용하고 있다. 국내 정부기관 중 행정자치부, 재정경제부, 교육부, 해양수산부, 건설교통부, 특허청, 관세청, 해양

7) BSC의 창시자인 Kaplan과 Norton이 지난 2000년 설립한 BSCol(Balanced Scorecard Collaborative)이 지난 2000년부터 BSC를 도입한 기관을 대상으로 우수한 모범 사례에 대해 상을 수여하는 최고 권위의 상([www.bscol.com](http://www.bscol.com)).

8) Kaplan and Norton(2001: 153~154)

9) Kaplan and Norton(2001: 154~159)

10) Wachtel et al.(1999)

11) Robinson et al.(2003)

12) [www.balancedscorecard.org/adopters/index.asp](http://www.balancedscorecard.org/adopters/index.asp)

13) <http://www.lib.virginia.edu/bsc/>

경찰청, 철도청, 감사원 등은 BSC를 성과 측정과 전략 관리의 핵심도구로 활용하고 있다. BSC는 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체 및 공기업에도 확산되고 있다. 1990년대 후반 이래로 지방자치단체 개혁에 대한 요구가 증가함에 따라, 2005년 부천시를 시작으로 양산시, 서산시 등이 개혁을 위한 노력의 일환으로 BSC를 도입하였다. 또한, 행정자치부 지방혁신관리팀은 2010년까지 230여 기초자치단체의 성과관리 체계 수립을 목표로 기초자치단체용 균형성과표(BSC) 표준 모델 마련에 착수했다.<sup>14)</sup> 공기업 중에서는 2002년 대한무역투자진흥공사(KOTRA)<sup>15)</sup>와 우정사업본부가 타 공기업에 앞서 BSC를 도입하고 그 효과를 성공적으로 보고한 이후, 한국전력공사를 비롯하여 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국토지공사, 한국도로공사, 대한석탄공사, 대한 광업진흥공사, 농수산물 유통공사 등이 BSC 시스템을 도입하였다. 그 외에도 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 조달청, 경찰청, 한국방송공사, 한국과학재단 등의 공공기관이 BSC 도입을 계획 중이며, 비영리조직의 경우, 의료기관인 전북대학교 병원과 부산대학교 병원이 BSC를 성과 관리 도구로 활용하고 있다.

이처럼 우리나라의 경우 비영리조직보다는 정부기관을 중심으로 BSC가 활발히 사용되고 있다. 비영리조직 중에서는 몇몇 의료기관이 선도적으로 BSC를 도입하여 활용하고 있으며, 인천대학교, 연세대학교 등의 교육기관, 종교재단인 대한불교 조계종, 인천사회복지협의회 등이 BSC 관련 프로젝트를 통해 도입을 고려하고 있다.

이처럼 공공·비영리 부문에의 BSC 적용 사례가 증가하면서, 공공 및 비영리 부문에의 BSC 적용 가능성을 논하는 개념적 연구와 실제 적용 사례를 분석하는 사례 연구도 활발히 이루어지고 있다. 먼저 Kaplan and Norton(2001, 2004), Olve et al.(1999), Niven(2003) 등은 공공·비영리 부문에의 BSC 적용 가능성을 긍정적으로 논하며, 공공·비영리 부문에서의 BSC 적용 시 영리부문과 다르게 고려해야 할 점들을 제안하였다. 미국, 캐나다 등 북미 지역과 뉴질랜드, 호주 등 오세아니아 지역은 BSC 적용이 활발한 만큼 관련 연구도 활발히 이루어지고 있는데 사회복지조직과 특성이 비교적 유사한 비영리부문 연구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. Baker and Pink(1995)는 병원에 적절한 BSC의 개념과 이론을 다루었으며, Castaneda-Mendez et al.(1998)은 의료 조직들이 실천, 성과, 질, 가치, 비용을 효과적으로 연계하기 위해 BSC를 도입해야 한다고 주장하였다. Robinson et al.(2003)은 명목 집단 기법(Nominal Group Technique)을 사용하여 공공의료기관의 성과측정을 위한 BSC 지표를 개발·제안하였다. Coop(2006)은 뉴질랜드 공공의료기관에 적용되고 있는 BSC 시스템을 소개하면서, BSC가 의료 서비스(Healthcare Service) 향상을 위한 강력한 도구가 될 수 있다고 주장하였다. Chang and Chow(1999)는 교육기관에서도 조직의 지속적인 발전을 위해 BSC를 성과관리 도구로 도입해야 한다고 주장하였다. Karathanos and Karathanos(2005)는 말콤 볼드리지 상의 평가척도와 BSC의 성과 측

14) 디지털 타임즈, 2007년 6월 28일자 기사(www.dt.co.kr)

15) 대한무역투자진흥공사(KOTRA)는 2001년 하반기에 고객과 성과 중심의 비전과 전략을 수립한 후, 2002년 이를 실행하기 위한 BSC를 도입하였다. 도입 이후 강력한 리더십을 바탕으로 고객관계관리(CRM: Customer Relationship Management) 실적을 BSC 평가에 반영하고, BSC 결과를 인센티브 및 개인연봉과 연계했다. BSC 실적을 모니터링한 결과, 재무적 측면에서 통상진흥수익과 고객주문처리수익이 20% 이상 증가하였으며, 공기업 고객만족도 순위가 2000년 최하위에서 2004년 최상위로 뛰어 올랐다. 또한 3,700억원의 단기순이익 증가라는 성과를 거뒀다(신태수·유승록, 2007).

정지표를 비교하면서, 미국 교육기관에의 BSC 적용가능성을 긍정적으로 평가하였다. Matthews (2006)는 공공도서관에의 적용을 목적으로, 재정관점, 조직준비관점, 내부업무처리관점, 정보자원관점, 고객관점의 5개 관점으로 이루어진 도서관 균형성과표(LBS: Library Balanced Scorecard) 모형을 제안하였다.

우리나라에서도 2000년대 들어 공공·비영리 부문을 대상으로 BSC 적용가능성(이석환, 2005; 이용균, 2003; 이민형, 2002), 도입 방안(강황선, 2005; 김용훈·오영균, 2006) 및 도입 사례(선택수·유승록, 2007; 이석환, 2006; 김성수·이학선, 2007; 김재열, 2007; 이충섭, 2007; 정양현 외, 2007; 김철희 외, 2006; BSC 연구회, 2006) 연구가 활발히 이루어지고 있다.

이석환(2005)은 공공부문 중 정부기관에의 BSC 적용가능성에 대해 논하였으며, 강황선(2005)은 미국 정부의 BSC 도입 사례 분석을 통해 우리나라 정부 조직에의 BSC 도입 방안을 논하였다. 김용훈·오영균(2006)은 공공·비영리부문 BSC 모델 비교를 통해 우리나라 정부기관의 BSC 전략 맵 작성 방안을 제안하였다. 이용균(2003)은 한국 병원의 성과 관리의 중요성을 지적하며 미국 병원에서의 성공적인 BSC 적용 사례를 근거로 한국 병원에도 BSC 적용이 필요하다고 주장하였다. 이민형(2002)은 지식정보화사회에서의 BSC의 유용성을 강조하며 공공조직의 하나인 정부출연연구기관에의 BSC 도입을 주장하였다. 공공·비영리조직에의 BSC 도입 사례 연구로는 우정사업본부(선택수·유승록, 2007), 부천시(이석환, 2006), 대한무역투자진흥공사(KOTRA)(김성

수·이학선, 2007), 조달청(김재열, 2007), 조폐공사(이충섭, 2007), 한국생산기술연구원(정양현 외, 2007), 정부부처(김철희 외, 2006), 전북대학교병원(BSC 연구회, 2006) 등이 있다.

### 3. 사회복지조직의 BSC 적용 사례

사회복지조직 중에서는, 의료서비스와 관련된 장기요양서비스(Long-Term Care), 의료재활기관, 정신요양시설(Mental Health Organization), 자원모금·배분 기관인 공동모금회의 뉴잉글랜드 남동부 지부(United Way of Southeastern New England), 자선조직인 뉴프로핏 재단(New Profit, Inc.) 등에서 BSC를 도입하여 활용하고 있다.

미국 미네소타의 사회복지서비스(Ebenezer Social Services)<sup>16)</sup>와 캐나다 오타와시 의료서비스(The Sisters of Charity of Ottawa Health Service)<sup>17)</sup>의 장기요양서비스(Long Term Care)에서 BSC를 활용하고 있다.

또한 미국 메사추세츠 주에 위치한 대규모 의료재활기관인 May Institute에서도 BSC를 도입하였다. May Institute는 BSC가 많은 비영리 조직이 가지는 전략을 구체적인 실행지침으로 바꾸는데 있어서의 어려움을 극복하는 데 큰 도움을 되었으며, 조직의 의사소통 및 교육적 도구로 탁월한 역할을 했다고 보고하였다(Kaplan and Norton, 2001: 146~150)

1996년 주요 모금기관 중 하나인 공동모금회의 미국 뉴잉글랜드 남동부 지부(UWSENE: United Way of Southeastern New England)는, 조직의 전략과 활동 간의 연결을 위한 조직관리기법으로 BSC가 적절하다는 지부장의 판단 하에 BSC 도입

16) Potthoff et al.(1999)

17) MacDonald(1998)

을 결정하였다. UWSENE는 BSC 구축 시, 기부자, 자원봉사자, 직원, 수혜기관, 최종적으로 서비스를 받는 개인 수혜자 모두가 고객이 될 수 있기 때문에 ‘고객을 어떻게 정의할 것인가’에 어려움을 가졌다. 이에 대해, 일차적으로 고객을 기부자, 기관, 지역사회를 세 가지로 줄여 논의한 결과, 최종적으로 기부자를 고객으로 정의하였다. 다음으로 재정 및 고객 관점의 전략 목표를 수행하기 위한 내부업무처리 목표를 구축하였다. 또한, 기부자(donors)와 서비스 제공 기관(organizations) 간의 자원 중개자로서의 역할을 수행한다는 점에서, 재무 관점을 BSC의 가장 상위에 위치시켰다(<표 2> 참조). BSC의 관점 구성에 대해서는, 조직구성원들과의 논의를 통해 Kaplan and Norton의 4가지 관점이 기관 및 자원봉사자와의 관계 등을 포함하는 데 있어서 충분한 유연성을 가지는 것으로 판단하여 그대로 수용하여 사용하기로 결정하였다.

다음 <표 2>는 공동모금회 미국 뉴잉글랜드 남동부 지부(UWSENE)의 균형성과표(BSC)이다.

다음으로 미국 보스턴에 위치한 자선조직인 뉴

프로핏 재단(NPI: New Profit Inc.)은 1999년 성과 중심의 자선 기금 사용을 목적으로 BSC를 도입하였다. NPI는 벤처 캐피탈을 자본으로 하는 자선조직으로, 재단을 설립한 기업에서 BSC를 사용하고 있어 BSC를 자연스럽게 도입하였다. NPI는 BSC 구축 시, ‘성장(growth)’, ‘측정가능성(scalability)’, ‘사회적 영향력(social impact)’을 조직의 미션으로 설정하고, 이사회, 투자자, 자금 관리자, 재단, 관련 기업 등 모든 이해관계자들과의 관계를 포함하는 것을 기본 원칙으로 하였다. 또한 앞서의 공동모금회 사례와 같이 ‘자원의 모금과 효율적 사용’이라는 재정 관점을 4가지 관점 중 최상위에 두었으며, 고객 중 ‘투자자(investors)’를 가장 중요한 고객으로 인식하고 투자자 만족을 중요한 고객관점의 성과 지표로 설정하였다. NPI는 또한 자원수혜 기관들의 성공이 투자자 만족 및 NPI의 성공에 중요한 요소일 것으로 판단하고, 자원수혜기관에게 BSC 포트폴리오를 작성할 것으로 요구하였다. 이렇게 주의 깊게 결정된 BSC는 NPI에서 내부조직 및 자원수혜기관과의 관계를 관리

<표 2> 공동모금회 미국 뉴잉글랜드 남동부 지부의 BSC

관점	전략 목표(Strategic Objectives)
재무	<ul style="list-style-type: none"> <li>•외적 성장: 모금액 증가</li> <li>•내적 안정성: 내부수입과 비용의 균형</li> <li>•지역사회개발: 지원액 증가</li> </ul>
고객	<ul style="list-style-type: none"> <li>•고객만족도: 인식(recognition), 지원의 용이성(ease of giving)</li> <li>•시장성장: 고객이 관심을 갖을 수 있고 지역사회 성장에 기여하는 자원 혹은 서비스 제공</li> <li>•고객유지율: 서비스 결과에 대한 정보: 시기적절한, 양질의 서비스 제공</li> </ul>
내부업무처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>•질 중심(quality-based) 내부업무처리과정: 자원 모금·분배, 지역사회개발, 정보공유, 회원가입절차, 프로그램 기획, 자원봉사자/직원 개발 및 관리, 고객서비스, 부서 간 의사소통과 관련된 업무처리과정에서의 향상</li> <li>•조직혁신활동: 새로운 서비스 및 프로그램에 대한 연구개발</li> <li>•효과적인 생산라인유지: 기존 서비스 및 프로그램 일관적인 평가과정 개발</li> </ul>
학습 및 성장	<ul style="list-style-type: none"> <li>•직원 생산성: 교육 및 개발, IT 도입, 팀 관리</li> <li>•직원 만족도: 개방적·효과적 의사소통, 자원수혜기관 직원 교육 지원, 직원 참여 및 주인의식</li> </ul>

출처: Kaplan and Kaplan(1996)

하는 도구로서 뿐 아니라, 이사회 및 기부자, 투자자들과의 주요 의사소통 도구로 활용되었다 (Kaplan and Elias, 1999).

## V. 한국 사회복지조직에서의 BSC 도입가능성

한국 사회복지조직부문은 1998년 사회복지시설평가를 시발점으로 평가 및 성과 측정에 관리에 대해 관심을 갖기 시작하였고, 최근에는 성과 관리의 필요성에 대한 인식도 높아가고 있다. 현재 사회복지조직의 성과 평가 도구로는 사회복지시설평가가 유일한데 사회복지시설평가 시스템이 성과 평가 및 관리 척도로서 소기의 목적을 얼마나 달성하고 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 현재 사회복지시설평가 시스템은 평가에 치중하고 평가 결과의 활용에 대해서는 무관심하여, 평가만을 위한 평가라는 비판을 받기도 한다(임성욱, 2003). 또한, 평가기준과 평가과정 등 평가 자체의 타당성이나 신뢰성에 대한 문제가 지적되기도 하였다(이선우·최상미, 2000).

일부 사회복지조직은 자성적으로 '성과 관리'의 중요성을 인식하고 성과 관리 시스템 도입에 대한 욕구를 갖고 있으나, 사회복지조직 성과 관리에 전문성을 가진 컨설팅 업체 등 자원을 찾기가 어려운 실정이다. 즉 성과 관리 체계 도입에 대한 수요는 있으나, 공급이 이루어지지 않고 있는 현실이라 할 수 있다. 이러한 상황에서, 사회복지조직을 위한 성과 관리 기법으로 공공·비영리부문에 각광받고 활용되고 있는 BSC의 적용 가능성에 대한 논의는 의미가 있을 것으로 보인다.

본 논문은 'BSC가 사회복지조직의 성과 관리 기법으로 어떠한 효용성을 가질 것인가?'라는 질문을 가지고, BSC의 등장 배경, 개념, 전략 및 사회복지조직을 비롯한 공공·비영리조직에서의 적용

사례를 검토하였다. BSC에 대한 검토를 통해 본 논문은 다음과 같은 다섯 가지 차원에서 사회복지조직의 성과 관리 도구로서 BSC의 가능성을 긍정적으로 제안한다.

첫째, BSC는 비재무적 지표를 포괄적으로 고려함으로써, 비재무적 성과의 중요성이 상대적으로 높은 사회복지조직에서의 성과 관리 도구로서 유용할 수 있다. 우리나라의 사회복지서비스는 재정은 정부가 전달은 사회복지조직이 담당하는 방식으로, 사회복지조직은 정부를 대신하여 서비스를 제공하는 대행인의 성격을 가진다. 즉 우리나라 사회복지조직은 공공성의 특성을 강하게 가지는 비영리조직으로 미션 달성을 조직의 목적으로 한다. 이러한 특성상, 재무적 성과보다는 서비스 질, 고객만족과 같은 비재무적 성과의 중요성이 더 강조된다. 따라서 4가지 관점 중 3가지 관점이 비재무적 지표로 비재무적 성과를 광범위하게 고려하는 BSC는 사회복지조직의 성격에 부합하는 성과 관리 도구일 수 있다.

둘째, 사회복지조직은 미션 달성을 조직의 목적으로 하나, 미션을 전략 및 구체적인 활동으로 바꾸는 데 있어서 어려움을 갖는다. BSC 작성은 미션-가치-비전-전략-목표-측정지표-타겟-세부실행지침의 일련의 흐름을 따름으로써 미션을 구체적인 실행지침으로 바꾸는 데 탁월한 역할을 할 수 있다. 미션에 기초하며 미션 달성을 위한 구체적인 실행계획을 제시한다는 점에서 BSC는, 미션 달성을 조직의 목적으로 하나 이를 전략화하는데 어려움을 갖기 쉬운 사회복지조직에 효과적일 수 있다. 또한 BSC는 다양한 관점 간의 균형을 추구하고으로써 다원적 목표를 담기에 적절한 도구로서, 종종 모호하고 다원적 목표를 가지는 사회복지조직에 적합하다.

셋째, BSC는 무형자산을 폭넓게 고려한다. 사



회복지조직은 휴먼서비스인 사회복지서비스를 제공하는 것을 주 내용으로 함으로써, 사회복지조직의 활동은 대부분 사람과 사람의 관계에 의해 이루어지는 매우 노동집약적인 조직이다. 사회복지조직의 성패는 제공하는 서비스와 프로그램의 질에 의해 결정되며, 이는 인력의 전문적 지식과 기술에 의해 영향을 받는다. 다시 말해, 사회복지시설에서 가장 중요하고 큰 위치를 차지하는 구성요소는 인적 자원이라는 무형자산이다. 따라서 조직의 학습 및 성장, 조직 분위기, 구성원 교육 및 사기 등 무형자산을 폭넓게 고려하는 BSC가 사회복지조직에 도입된다면 조직의 장기적 발전에 기여할 것으로 기대된다.

넷째, BSC는 전략 맵 작성을 통해 미션부터 세부 행동지침에 이르는 모든 조직의 구성요소 및 이해관계자들 간의 상호작용에 대한 인과 관계가 분석됨으로써, 조직 내부 및 외부와의 효과적인 의사소통 수단이 될 수 있다. 사회복지시설은 인적자원의 구성이 영리조직보다 복잡하다. 영리기업은 고용인, 피고용인, 고객(소비자), 주주로 구성되는 비교적 단순한 이해관계자를 가진다. 반면, 사회복지조직은 자원제공자, 기부자, 자원봉사자, 이사회, 기관 운영자, 직원, 서비스수혜자 등 다양한 이해관계자를 가지며, 그 관계가 영리조직만큼 명확하지 않다. 따라서 BSC는 타 조직에 비해 복잡한 이해관계자를 가지는 사회복지조직에서 효과적인 의사소통 도구로 활용될 수 있다.

다섯째, 현재 행정자치부 등의 중앙부처 뿐 아니라 지방자치단체, 공기업 등 정부기관의 상당수가 BSC를 활용하고 있으며, BSC를 도입하는 정부 기관이 빠르게 증가하고 있다. 보건복지부도 BSC 도입을 계획하고 있으며, 행정자치부의 주도로 2010년까지 230여 지방자치단체에 BSC 성과관리 체계 수립을 위한 프로젝트가 진행 중이다.

사회복지조직은 대체로 재원의 상당부분을 정부로부터 지원받으며, 주 자원제공자인 정부에 끊임없이 성과를 제시하고 예산 수립의 근거를 제공해야 할 책임을 가진다. 2010년까지 모든 지자체에 BSC가 도입된다면, BSC를 성과 관리 도구로 활용하는 사회복지조직은 자원제공자와 동일한 성과 관리 시스템을 가짐으로써 자원제공자와 보다 원활한 정보 공유 및 의사소통이 가능할 것이다.

요약하면, 비재무적 지표의 포괄적 고려, 미션을 구체적인 활동으로 전환하는 데 있어서의 탁월성, 효과적인 의사소통 도구라는 BSC의 특성, 사회복지조직의 특성을 고려할 때 사회복지조직의 성과평가 도구, 나아가 성과관리 도구로 유용할 것으로 기대된다. 그러나 제한된 자원을 가진 사회복지조직에서 새로운 성과관리 도구를 도입하는 것은 상당한 결단과 투자가 이루어져야 가능한 일이다. 따라서 BSC의 성공적인 도입을 위해서는, BSC가 잘 활용되기 위한 전제조건과 더불어 실패가능성 및 문제점에 대한 고민도 필요할 것이다.

실제로 기존에 BSC를 도입한 기관 중 괄목할 만한 변화를 보인 곳도 있었지만, 기대한 효과를 보이지 못한 곳도 상당수 보고된다. BSC 실패의 요인은 다음과 같다. 첫째, 최고경영자의 관심과 지원의 부족, 즉 BSC의 성공을 위해서는 전사적 차원에서 변화를 위한 투자와 노력이 이루어져야 하므로, 최고경영자의 이해와 지원 없이는 성공하기 힘들다. 둘째, 조직 구성원의 저조한 참여, 조직 구성원 모두가 BSC의 도입 목적과 내용을 이해하고 그 과정에 적극적으로 참여해야 BSC의 성공이 담보될 수 있다. 조직구성원들의 참여를 이끌어내는 방법은 개별 조직의 성격과 문화에 따라 다르겠지만 최고경영자를 비롯하여 BSC 도입을 주도하는 부서 혹은 컨설턴트가 교육 등을 통해 조직

구성원에게 변화와 혁신에 대한 관심을 일으키고 BSC에 대한 이해와 참여를 독려하는 것이 필요하다. 셋째, BSC에 대한 이해 부족. BSC를 단순히 4가지 관점에 의한 개념으로만 받아들이고, 4가지 관점에 따라 조직의 성과지표를 재구성하였다는 것만을 BSC라고 이해하는 경우, BSC의 효과를 기대하기 어렵다. BSC는 조직의 모든 활동에 대한 전략적 시나리오와 인과관계를 분석하는 것으로써, 조직이 추구하는 궁극적인 성과가 무엇이며 그것을 달성하기 위해 조직원 역량과 프로세스 차원에서 무엇을 해야하는지를 찾아내고 측정하고 관리하여야 한다.

특히 사회복지기관은 공적·보수적 성향을 가진 조직으로 변화에 익숙치 않으며 거부감을 갖기도 한다. 또한 사회복지기관 종사자들의 소진(burn-out)이 사회복지분야에서 주요하게 다루어지는 주제일만큼, 많은 사회복지사들은 이미 업무 과부담에 시달리고 있다. 이러한 상황에서 BSC 도입 자체가 조직 구성원들에게는 새로운 평가 시스템에 대한 학습, 새로운 데이터베이스에 대한 적응, 새로운 평가 자료 작성 등을 요구하는 추가적인 업무 부담으로 다가올 수 있다. 따라서, 사회복지조직에서 BSC에 대한 도입을 결정할 때는, 최고 운영자의 관심과 지원, 조직 전 구성원의 동의, BSC에 대한 충분한 이해와 조직 및 조직구성원의 역량 등을 다각적으로 고려해야 할 것이다.

## VI. 결론 및 함의

앞에서 검토한 바와 같이 BSC는 사회복지조직의 성과 관리 도구로서 높은 효율성과 잠재력을 지닌 것으로 보인다. 그러나 사회복지시설의 경우 공공성을 내포한 비영리 조직인 동시에 휴먼서비스 조직으로서 독특한 조직 특성 및 문화를 가진

다. 따라서, 사회복지조직의 성과·전략 관리를 위해서는 사회복지조직의 특성에 대한 이해가 우선되어야 하며, 그 특성이 관리 기법에 충분히 반영되어야 한다. 즉, 사회복지조직은 재무적 성과의 중요성이 비재무적 성과에 비해 상대적으로 낮다는 점, 사회복지조직에는 다양한 유형이 존재하고 조직 유형에 따라 다른 접근 방식이 필요하다는 점, 사회복지조직은 보수적, 폐쇄적인 성향을 가진 조직으로 변화에 익숙치 않으며 구성원의 참여를 이끌어내는 것도 쉽지 않다는 점 등과 같은 사회복지조직의 특성을 BSC 개발 시 고려해야 할 것이다.

또한 사회복지조직은 규모와 예산이 크지 않은 경우가 많아, 성과 관리 체계 도입의 필요성을 인식하고 있다 하더라도 그에 소요되는 비용과 노력을 감당하기 어려운 경우가 많을 뿐 아니라, 개별 시설별로 BSC를 개발하는 것은 시간과 노력의 낭비를 가져올 수 있다. 따라서 사회복지조직을 대상으로 BSC 개발 시에는, 시설 유형별 협회가 주도적으로 BSC를 개발하거나 보건복지부 등 정부기관 차원에서 개발하고, 개별 시설은 사용 방법이나 시설 특성별 변형 적용 방법에 대한 자문을 제공받는 방식이 고려되어야 할 것이다.

BSC는 조직의 성장과 발전에 초점을 둔 미래 지향적 성과 측정·관리 도구로서 사회복지조직의 특성을 고려하여 주의 깊게 개발되고 적용되기만 한다면, 사회복지조직의 성과 관리 도구로서 충분한 효율성을 갖는 것으로 판단된다. 사회복지조직은 BSC 도입을 통해, 성과는 측정되는 것일 뿐 아니라 관리되어야 하는 것이라는 인식을 가질 수 있다. 또한 BSC는 조직의 재정, 행정 등 모든 운영 상태를 포함하는 도구로서, 사회복지조직은 이를 공개함으로써 투명한 조직 운영 및 사회복지조직에 대한 신뢰성 향상에도 도움이 될 것으로

기대된다.

사회복지분야에서 성과 관리 도구의 필요성에 대한 관심 및 인식은 점차 증가하고 있으나 이에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구는 탐색적이거나 성과 관리 도구로서 우리나라 사회복지조직에의 BSC 적용 가능성을 탐색적으로 모색한 연구로서 의의를 가진다. 추후 BSC를 이용한 성과 관리를 원하는 사회복지조직에 실질적으로 도움이 되기 위해서는, 사회복지조직에의 BSC 적용 사례 분석, 사회복지조직 대상 BSC 모형 개발 등 보다 실증적이고, 심층적 차원의 논의가 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강황선, 2005, “정부조직 내 Balanced Scorecard의 정착을 위한 연구: 미국의 각 정부조직들의 경험을 중심으로”, 『한국행정연구』, 14(3), 3~38.
- 김성수·이학선, 2007, “BSC 시스템 구축 사례 연구: 대한무역투자진흥공사(KOTRA)를 중심으로”, *Information Systems Review*, 9(1), 한국경영정보학회, 233~257.
- 김순기·정순여, 2002, “정부조직의 성과관리: 균형성과표와 성과주의 예산제도의 연계”, 『서강경영논총』, 13(2), 서강대학교 경영학연구원, 31~66.
- 김영식, 2000, “생활시설평가를 준비하며”, 『복지동향』, 26.
- 김용훈·오용균, 2006, “정부기관 BSC 전략체계도에 관한 연구”, 『행정논총』, 44(3), 249~269.
- 김재열, 2007, “조달청 BSC 시스템 구축 사례”, *Information Systems Review*, 9(1), 한국경영정보학회, 259~282.
- 김철희·조만형·김용훈, 2006, “정부부처에 대한 BSC 적용사례와 시사점”, 『한국사회와 행정연구』, 16(4), 서울행정학회, 69~88.
- 부천시, 2005, 『BSC 성과지표개발완료 및 시범운영계획보고서』.
- BSC 연구회, 2006, 『한국형 BSC 성공사례 11』, 삼성경제연구소.
- 신택수·유승록, 2007, “국내 공기업의 BSC 시스템 구축 사례 연구: 우정사업본부를 중심으로”, *Information Systems Review*, 9(1), 한국경영정보학회, 311~341.
- 이민형, 2002, 『BSC에 의한 연구개발조직의 성과중심관리 체계 -정부출연연구기관을 중심으로-』, 과학기술정책연구원.
- 이삼주, 임성일, 이창균, 2001, 『성과측정을 위한 지방예산회계제도의 기반정비 방안』, 한국지방행정연구원 연구보고서, 341권.
- 이석환, 2005, “BSC에 대한 이해와 공공부문의 적용가능성”, 『한국행정학회 2005년도 하계 공동학술대회 발표논문집(II)』, 한국행정학회, 65~81.
- , 2006, “공공부문 BSC 적용사례 분석: 부천시의 사례를 중심으로”, 『한국행정학회』, 40(1), 127~149.
- 이선우·최상미, 2002, “사회복지시설평가의 현실과 개선 방안-장애인복지시설을 중심으로-”, 『사회복지정책』, 15, 133~154.
- 이용균, 2003, “병원 내부경영개선·조직성과 관리... BSC 기법 큰 몫”, 병원 신문, 2003년 8월 18일자 (제1592호).
- 이충섭, 2007, “한국조폐공사 BSC 시스템 구축 사례”, *Information Systems Review*, 9(1), 한국경영정보학회, 191~214.
- 임성욱, 2003, “중앙정부의 사회복지시설 평가에 대한 비판적 분석-메타평가를 중심으로-”, 『정부학 연구』, 9(2), 261~296.
- 장덕희·신열, 2006, “지방공기업 경영성과평가 방법으로 서 BSC 기법 도입에 관한 연구”, 『지방행정연구』, 20(1), 191~218.
- 정양현·정규채·방성식, 2007, “한국생산기술연구원의 BSC 도입사례 연구”, *Information Systems Review*, 9(1), 한국경영정보학회, 283~309.
- 최상미·최재성, 2006, “사회복지조직의 서비스지향성이 조직성과에 미치는 영향 -서울시 사회복지관을 중심으로-”, 『연세사회과학연구』, 37, 99~125.
- , 2007, “사회복지시설의 보상체계 특성과 정립방향에 대한 탐색적 고찰”, 『한국사회복지조사연구』, 15, 연세대학교 사회복지연구소, 97~118.

- 서울특별시 사회복지관협회·연세대학교 사회복지연구소, 1999, 「1998년도 서울특별시 사회복지관 실적평가 결과보고서」.
- Arveson, P., 2003. "A balanced Scorecard for City & County Services", Balanced Scorecard Institute, www.balancedscorecard.org
- Baker, G. R. and Pink, G. H., 1995, "A balanced scorecard for Canadian hospitals", *Healthcare Management Forum*, 8(4), 7~21
- Bain & Company, 2007, "Management tools and trends", www.bain.com
- Castaneda-Mendez, K., Mangan, K. and Lavery, A. M., 1998, "The role and application of the balanced scorecard in health care quality management", *Journal of Healthcare Quality*, 20(1), 1~8.
- Chang, O. H. and Chow, C. W., 1999, "The balanced scorecard: A potential tool for supporting change and continuous improvement in accounting education", *Issues in Accounting Education*, 14, 395~412.
- Chow, C. W., 1997, "Applying the balanced scorecard to small companies", *Management Accounting*, 79(2), 21~27
- Coop, C. F., 2006, "Balancing the balanced scorecard for a New Zealand mental health service", *Australian Health Review*, 30(2), 174~180.
- Cravens, K., 2000, "Assessing the performance of strategic alliances: Matching metrics to strategies", *European Management Journal*, 18(5), 529~541
- Eickelmann, N. S., 1999, "A comparative analysis of BSC as applied in government and industry organizations", *Information Technology Balanced Scorecard Symposium*, Antwerpen, Belgium, March, 1999, 15~16.
- Goldenberg, H. and Hoffecker, J., 1994, "Using the balanced scorecard to develop companywide performance measures", *Journal of Cost Management*, 8(3), 5~17.
- Kaplan, R. S., 1999, *The balanced scorecard for public-sector organizations*, *Balanced Scorecard Collaborative*, Boston: Harvard Business School.
- Kaplan, R. S. and Elias, J., 1999, *New Profit Inc.*, 9~100-052, Boston: Harvard Business School.
- Kaplan, R. S. and Kaplan, E., 1996, *United way of Southeastern New England*, 9~197-036, Boston: Harvard Business School.
- Kaplan, R. S. and Norton, D. P., 1992, "The Balanced Scorecard: Measures that drive performance", *Harvard Business Review*, 1992(Jan-Feb), 71~79.
- \_\_\_\_\_, 1993, "Putting the balanced scorecard to work", *Harvard Business Review*, 1993(Sept-Oct), 134~142.
- \_\_\_\_\_, 1996a, "Using the balanced scorecard as a strategic management", *Harvard Business Review*, 1996(Jan-Feb), 134~142.
- \_\_\_\_\_, 1996b, *The balanced scorecard: Translating strategy into action*, Boston: Harvard Business School.
- \_\_\_\_\_, 2001. *The Strategy-focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*, Boston: Harvard Business School.
- \_\_\_\_\_, 2004. *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*, Boston: Harvard Business School.
- Karathanos, D. and Karathanos, P., 2005, "Applying the balanced scorecard to education", *Journal of Education for Business*, 80(4), 222~230.
- MacDonald, M., 1998, "Using the balanced scorecard to align strategy and performance in long-term care", *Healthcare Management Forum*, 11(3), 33~38.
- Matthews, J., 2006, "The library balanced scorecard: is it in your future?", *Public Libraries*, 45(6), Academic Research Library, 64~71.
- Niven, P. R., 2003. *Balanced scorecard step-by step for government and nonprofit agencies*. John Wiley & Sons, Inc.

- Niven, P. R., 2006. *Balanced scorecard step-by-step: Maximizing performance and maintaining results*, 2nd ed., John Wiley & Sons, Inc.
- OECD, 2003, *BSC online members survey*.
- Olive, N-G., Roy, J. and Wetter, M., 1999, *Performance drivers: A practical guide to using the balanced scorecard*, John Wiley & Sons, Inc.
- Peters, T., 1987, *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, London: Macmillan.
- Poister, T. H., 2003, *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, CA: Jossey-Bass.
- Potthoff, S. O., Ison, D., Thompson, N. and Kissner, M., 1999, "Long-term care management: A balanced performance measurement system", *Journal of Strategic Performance Measurement*, 31, 16~22.
- Robinson, V. A., Hunter, D. and Shortt, S. E. D., 2003, "Accountability in public health units", *Canadian Journal of Public Health*, 94(5), 391~396.
- Stewart, T. A., 1999, *Intellectual Capital*, NY: Currency.
- Wachtel, T. L., Hartford, C. E. and Hughes, J. A., 1999, "Building a balanced scorecard for a burn center", *Burns*, 25(5), 431~437.
- Williams, D. W., 2003, "Measuring government in the early twentieth century", *Public Administration Review*, 63(6), 643~659.
- www.bscol.com
- www.balancedscorecard.org
- www.lib.virginia.edu/bsc
- 원 고 접 수 일 : 2007년 8월 8일
- 1차심사완료일 : 2007년 11월 16일
- 최종원고채택일 : 2007년 11월 20일