

지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구

Self-evaluation Model for Local Governments

2004. 12.



연구진

박희정 (연구위원)

박해욱 (수석연구원)

이병기 (수석연구원)

김건위 (수석연구원)

이혜영 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

2001년 「정부업무등의평가에관한기본법」이 제정됨으로써 중앙행정기관과 지방자치단체 평가를 위한 제도적 기반이 마련되었다. 이를 계기로 중앙행정기관 평가는 국무조정실(정책평가위원회)이 주관하면서 기관평가모형을 적용하여 오늘에 이르고 있으며, 지방자치단체 평가의 경우는 행정자치부가 주관하여 250개 지방자치단체에 대한 성과평가를 실시하고 있다.

동 법이 제정되기 이전까지는 대부분의 정부기관에서 진도 위주의 심사 분석을 실시하여 왔던 관계로 고객의 관점에서 정부업무에 대한 성과평가를 실시하는 것은 우리나라 행정의 대변화를 가져오는 계기를 제공할 것으로 판단된다. 앞으로 정부업무의 평가는 “공무원이 얼마나 열심히 일을 하였나?” 보다는 “국민들에게 어떤 결과를 초래했는가?”에 초점을 두게 될 것이다. 이러한 평가방향의 전환은 권력작용으로서의 행정에서 서비스로서의 행정으로 행정패러다임이 변화하고 있는 것과 맥을 같이 하는 것으로 보인다.

그러나 이처럼 정부업무 평가의 방향전환이 이루어지고 있음에도 불구하고 이를 이론적, 실무적으로 뒷받침하는 실무 지침서는 크게 부족한 실정이었다. 이러한 가운데 우리 연구원에서 성과평가의 이론과 실재를 제대로 다룬 보고서를 발간하게 된 것은 매우 기쁜 일이다. 아무쪼록 이 보고서가 중앙 및 지방자치단체의 평가업무를 담당하시는 분들과 학자들에게 유용하게 활용될 수 있기를 기대한다.

2004년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

우리나라 지방자치단체의 평가제도는 「정부업무등의평가에관한기본법」에 의해 시행되고 있는 합동평가와 자체평가가 대표적이다. 평가유형에 따르면 합동평가는 외부평가(중앙정부가 지방자치단체를 평가)이고 자체평가는 내부평가(지방자치단체가 주요업무를 자체적으로 평가)이다. 그리고 합동평가는 국정통합성을 확보할 목적으로 지방자치단체가 시행하는 국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요시책을 대상으로 행정자치부(합동평가위원회)가 평가를 실시하고 있다. 반면에 자체평가는 행정효율성과 책임성을 확보할 목적으로 자체적으로 선정한 업무의 추진내용, 집행성과, 기관역량 등에 대해 해당 자치단체가 스스로 평가하는 제도이다. 따라서 합동평가는 국가적 우선순위(national focus)에, 자체평가는 지방적 우선 순위(local focus)에 관심을 가진다.

우리나라는 참여정부의 출범과 함께 혁신적인 지방분권정책이 추진되고 있다. 그리고 분권화에 따른 지방자치단체의 자율성 강화는 그 견제장치로서 시민통제와 내부통제의 강화를 요구하고 있다. 이러한 가운데 지방자치단체 자체평가제도는 시민통제와 내부통제의 실효성을 제고할 수 있는 수단으로 크게 관심을 받고 있다. 자체평가를 통해 지방자치단체의 행정성과에 대한 정확한 정보가 주민들에게 제공되면 지방선거, 주민감사청구권, 주민소환제도 등 시민통제 수단들이 효과적으로 작동할 수 있을 것이다. 아울러 자체평가를 통해 지방자치단체를 학습조직화 함으로써 경쟁력 있는 조직으로 거듭나게 할 수 있다.

이러한 기대에 부응하기 위해서는 새롭게 도입된 자체평가제도의 정착·발전이 반드시 필요하다. 2002년 이전에 시행되었던 진도관리 및 업무량평

가 위주의 심사분석제도로는 내부적 효율성뿐만 아니라 외부적 책임성을 확보하는 데 한계가 있었다. 새로운 자체평가제도는 지방자치단체가 추진하는 주요 업무(사업, 시책, 서비스 등)가 주민과 지역에 어떠한 결과를 초래했는지에 초점을 맞추는 ‘성과평가’를 그 근간으로 한다. 한마디로 고객지향적, 결과지향적 평가시스템인 것이다.

그러나 자체평가제도를 도입하여 실시한지 2년째인 올 해의 실태조사 결과를 보면 자체평가제도의 정착·발전이 만만한 과제가 아니라는 것을 알 수 있다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 1) 전체 자치단체의 93%가 자체평가 관련규칙을 제정하였고, 82%가 자체평가위원회를 구성하여 자체평가 실시를 위한 기반은 어느 정도 갖추고 있다
- 2) 그러나 실제 행정자치부 지침에 의해 성과평가형 자체평가를 실시하는 자치단체는 전체의 78%에 머물고 그마저도 대부분 서면평가 및 산출지표 위주의 평가에 그치고 있다. 아직 지난 10여 년간 실시해 왔던 심사분석제도의 틀에서 벗어나지 못하고 있다는 증거다.
- 3) 더욱 우려스러운 것은 자체평가를 실시해 놓고도 그 결과를 주민들에게 공표하고 있는 지방자치단체는 전체의 52.8%, 보고회를 개최한 자치단체는 47%에 머물고 있어 자체평가 결과의 활용이 저조하다는 것이다. 많은 자원을 투입하여 실시한 자체평가 결과를 제대로 활용하지 못하고 있다는 것은 엄청난 행정낭비가 아닐 수 없다.

이러한 문제 인식하에서 본 연구에서는 문헌연구, 서베이, 워크숍 등을 거쳐 보다 발전적인 자체평가모형을 제시해 보았다. 평가목적, 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과 활용의 측면에서 자체평가모형의 구성요소를 철저히 점검해 보았다. 그 결과 다음과 같은 연구결과가 제시되었다.

- 1) 현재 평가기본법에는 자체평가의 목적이 제대로 명시되어 있지 못하다. 지방자치단체 자체평가의 목적이 ‘내부적으로 행정효율성을 도모하고 외부적으로 주민에 대한 책임성을 확보’하는 것으로 평가기본법에 명기되어야 한다.
- 2) 현재 평가주체인 ‘자체평가위원회’의 구성 및 운영방법에 문제가 있다. 위원 구성시 주민대표와 서비스이용자 대표의 참여를 제도화하여야 한다. 그리고 위원들의 역할도 단지 계획이나 평가결과의 심의에서 벗어나 성과측정 및 검증작업에 직접 참여할 수 있도록 그 범위를 확대하여야 한다.
- 3) 평가내용이나 방법 면에서는 ‘심사평가’, ‘성과평가’, ‘기관평가’를 종합적으로 검토한 결과 ‘성과평가’가 가장 바람직한 자체평가모형으로 파악되었다. 따라서 평가대상은 지방자치단체의 주요업무(사업, 시책, 서비스 등)로 하되 해당 업무의 최종 결과(results)를 평가하는 방식으로 평가방법론이 개발되어 전 자치단체로 보급될 필요가 있다. 본 연구에서는 성과지표 개발, 성과 측정, 성과보고서 작성 등 전 과정에 대한 구체적인 절차와 방법을 제시하였다(제5장 2절 참조). 그리고 표본 자치단체를 선정하여 공통지표를 개발하고 각 지방자치단체들이 이를 활용하여 자체평가를 수행할 수 있는 방법도 제시해 보았다(제5장 3절 참조).
- 4) 평가결과의 활용 면에서는 앞으로 평가결과를 정책개선 즉, 행정효율성 제고를 위해 적극 활용할 필요성이 제기됨과 함께 다른 자치단체들이 우수사례를 벤치마킹할 수 있는 기회를 확대하여야 할 필요가 있는 것으로 나타났다.

이상의 ‘성과평가형’ 자체평가가 지방자치단체에 정착하고 활성화되기 위해서는 몇 가지 전제조건을 해결과 함께 평가인프라 구축, 제도적 정비가 뒤따라야 한다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 1) 자체평가가 성공적으로 정착하기 위해서는 자치단체장의 관심과 지원이 선행되어야 하고 평가 전담조직, 평가인력 확충, 전문성 제고 등을 통한 평가역량이 뒷받침되어야 한다.
- 2) 그리고 자체평가의 효율적 추진을 위한 평가인프라 구축은 평가전문 교육시스템 구축과 자체평가정보시스템 구축이 가장 중요한 것으로 파악되었다. 특히 자체평가정보시스템 구축은 서류 위주의 평가시스템에서 탈피해 평가업무를 효율화하고 평가정보를 축적·관리·공유할 수 있게 함으로써 평가의 질을 한 단계 높이는 데 기여할 것이다.
- 3) 그 밖에 자체평가의 정체성 확보를 위한 ‘성과평가’로의 명칭변경이나 평가목적의 명문화, 그리고 자체평가를 핵심적인 성과관리도구로 발전시키기 위한 평가환류시스템 구축과 여타 성과관리기구와의 연계방안도 법·제도적 개선을 통해 추진할 과제들이다.
- 4) 마지막으로 외부평가인 합동평가와 내부평가인 자체평가를 통합하는 새로운 지방자치단체 평가시스템으로서 PartCom시스템의 도입이 장기적으로 검토될 필요성이 있는 것으로 판단된다.

결론적으로 내부로부터의 자발적 개선과 주민에 대한 책임성 확보장치로서 ‘자체평가’제도의 정착·발전은 시대적 과제이고 지방자치단체에 자체평가제도가 제대로 뿌리가 내릴 수 있도록 중앙정부는 부단한 관심과 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제제기와 연구목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	4
제2장 자체평가제도의 도입 필요성	7
제1절 자체평가의 의의와 목적	7
1. 자체평가의 의의	7
2. 자체평가의 위상	9
3. 자체평가의 규범적 가치	12
제2절 자체평가의 도입배경	14
1. 성과지향적 행정관리 패러다임 확산	14
2. 분권화에 따른 책임성 확보장치 필요	15
3. 자체평가를 통한 주민통제의 실효성 제고	17
제3절 지방자치단체의 성과관리 핵심도구로서의 자체평가	19
제3장 외국 지방자치단체의 자체평가제도 운영실태	23
제1절 미국	23
1. 개요	23

2. 지방정부의 자체평가 사례 - 매사추세츠주 우스터시	24
3. 시사점	26
제2절 영 국	27
1. 개요	27
2. 지방정부의 자체평가 사례 - Britain & Hove County	37
3. 시사점	40
제3절 독일	41
1. 개요	41
2. 시사점	46
제4절 일본	48
1. 개요	48
2. 지방자치단체 성과평가 사례	52
3. 시사점	54
제4장 우리나라 지방자치단체 자체평가제도의 현황 및 문제점	55
제1절 자체평가제도의 운영실태	55
1. 2002년 이전 (심사분석)	55
2. 2003년 이후 (자체평가)	61
제2절 자체평가제도의 운영분석	66
1. 분석의 틀	66
2. 분석결과	68
제3절 문제점	75
1. 자치단체장 및 직원들의 관심부족	75
2. 평가 전담부서 및 인력의 부족	76

- 3. 전문성 및 역량부족 76
- 4. 중앙정부의 지원 부족 77

제5장 지방자치단체를 위한 자체평가모형의 개발 및 적용 78

- 제1절 자체평가모형의 검토 78
 - 1. 자체평가모형의 종류 78
 - 2. 바람직한 자체평가모형의 선택 96
 - 3. 자체평가모형의 비교평가 및 종합의견 104
- 제2절 지방자치단체 자체평가모형의 구성요소 109
 - 1. 평가목적 : 왜 평가하는가? 109
 - 2. 평가주체 : 누가 평가할 것인가? 112
 - 3. 평가내용 : 무엇을 평가할 것인가? 116
 - 4. 평가방법 : 어떻게 평가할 것인가? 122
 - 5. 평가결과의 활용 : 평가결과를 어떻게 활용할 것인가? 144
- 제3절 지방자치단체 자체평가모형의 적용 146
 - 1. 공통지표의 개발 146
 - 2. 지방자치단체(일반시) 공통지표(안) 148
 - 3. 공통지표를 활용한 자체평가 실시방안 149

제6장 지방자치단체 자체평가제도의 활성화방안 155

- 제1절 기본방향 155
 - 1. 지방자치단체 입장 155
 - 2. 주민 입장 156
 - 3. 중앙정부 입장 157

제2절 성공적 자체평가의 전제조건	158
1. 최고관리자의 적극적 관심과 지원	158
2. 평가역량의 강화	159
제3절 자체평가의 인프라 구축	161
1. 자체평가교육시스템 구축	161
2. 자체평가정보시스템 구축	162
제4절 자체평가의 활성화를 위한 법·제도적 정비	168
1. 자체평가의 정체성 확보	168
2. 핵심적 성과관리도구로 개편	170
제5절 지방자치단체의 통합평가시스템(PartCom) 구축	176
1. PartCom의 도입배경 및 필요성	176
2. PartCom의 종합흐름도	178
3. PartCom의 특징	184
4. PartCom의 단계별 추진전략	187
제7장 결 론	191
제1절 요약	191
제2절 정책건의	195
【참고문헌】	201
【Abstract】	211
【부 록】	214

표 목 차

<표 2-1> 평가수준에 따른 평가유형	11
<표 2-2> 지방자치단체 성과관리제도 현황	22
<표 3-1> 우스터시 성과지표 사례(일반행정서비스 부문)	25
<표 3-2> 베르텔스만재단의 성과지표체계(예시)	44
<표 3-3> 일본 자치단체의 성과평가 도입현황	49
<표 3-4> 일본 자치단체의 성과평가 실시근거	49
<표 3-5> 일본 자치단체의 성과평가 대상업무	50
<표 3-6> 일본 자치단체의 성과평가결과 공표현황	50
<표 3-7> 일본 자치단체의 성과평가결과에 대한 의회보고 현황	51
<표 3-8> 일본 자치단체의 성과평가결과 활용방법	51
<표 3-9> 일본 지방자치단체의 자체평가의 유형과 특징	53
<표 4-1> 시·도별 심사평가 담당부서(1999년 12월 현재)	57
<표 4-2> 시·도별 심사평가 실태(1998)	57
<표 4-3> 시·도별 심사평가지 추가고려기준	58
<표 4-4> 시·도별 심사평가 결과(1998)	60
<표 4-5> 자체평가위원회의 운영 현황	62
<표 4-6> 평가결과 보고서 작성 및 공표 현황	65
<표 4-7> 심사분석과 자체평가의 비교분석 결과	74
<표 5-1> Excellence 모형의 평가내용	92
<표 5-2> 미국 대통령품질상의 평가내용	94
<표 5-3> 자체평가모형에 대한 선택기준별 인식	102
<표 5-4> 유형별 자체평가모형의 비교분석	106

<표 5-5> 유형별 자체평가모형에 대한 종합판단 108

<표 5-6> 핵심업무평가표(양식) 135

<표 5-7> 핵심업무실적표 양식 138

<표 5-8> 지방자치단체 평가결과의 활용에 대한 설문조사결과 145

<표 5-9> 핵심업무 평가가능성 평가시 고려사항 152

<표 6-1> 자체평가에 대한 지원 사항 163

그림 목차

<그림 1-1> 연구의 분석틀	6
<그림 3-1> Best Value 프로그램의 성과관리체계	30
<그림 3-2> 기관역량 측정의 절차	34
<그림 3-3> Best Value 검사의 절차	36
<그림 3-4> 영국 지방정부의 성과관리틀	39
<그림 3-5> kik과 Kompass의 조종차원의 비교	42
<그림 4-1> 자체평가 실시 현황	63
<그림 4-2> 주민 만족도조사 실시 현황	64
<그림 4-3> 자체평가제도 분석의 틀	68
<그림 5-1> 개별 자체평가모형의 위치	79
<그림 5-2> BSC의 구성 틀	87
<그림 5-3> 미국 샬럿시의 BSC 개발절차	89
<그림 5-4> 자체평가모형의 선택기준에 대한 인식조사 결과	100
<그림 5-5> 자체평가모형의 선호도조사 결과	102
<그림 5-6> 자체평가의 목적	112
<그림 5-7> 평가대상의 조직수준별 위계	117
<그림 5-8> Provus의 평가모형	124
<그림 5-9> 전략설정단계의 구체적 절차	125
<그림 5-10> 성과지표 결정/목표치 설정단계의 구체적 절차	128
<그림 5-11> 성과순서도 사용례(고용촉진 업무)	131
<그림 5-12> 성과관리계획 작성단계의 구체적 절차	134
<그림 5-13> 결과 확인단계의 구체적 절차	137

<그림 5-14> 평정단계의 구체적 절차 140

<그림 5-15> 보고서 작성 및 환류단계의 구체적 절차 142

<그림 5-16> 공통지표를 활용한 자체평가 시행요령 149

<그림 6-1> 평가정보시스템 구성도(예시) 165

<그림 6-2> 평가정보시스템 기능분해도 166

<그림 6-3> 평가정보시스템 기대효과 167

<그림 6-4> 지방자치단체 평가결과 환류체계(안) 172

<그림 6-5> 자체평가와 여타 성과관리도구의 연계방안 175

<그림 6-6> PartCom 성과관리시스템 하에서의 종합흐름도 179

<그림 6-7> 단계별 추진전략 190

제1장 서론

제1절 문제제기와 연구목적

지난 20세기에는 공공부문이 과정과 규칙, 규제와 구조에 중점을 두었던 반면, 21세기에는 성과와 결과에 중점을 두게 될 것이라는 점에 대해서 행정학자나 관련 전문가들이 대체로 일치된 견해를 보이고 있다(Ingraham et.al, 2000). 그동안 공공서비스 제공을 독점해온 국가에 대해 시민사회는 감시와 의혹의 눈길을 보내면서 정부의 책임성 확보와 함께 성과관리를 더욱 강하게 요청하고 있는 것이다(Aucoin and Heintzman, 2000). 시민사회의 도전에 직면한 공공부문은 사업이나 서비스의 목표를 명확히 설정하고 이를 달성할 지표를 개발하여 일정 기간 내에 정부조직이 얼마나 달성했는지에 대한 평가를 시행하여 시민사회에 제공하게 되었다. 미국 연방정부조직은 1993년 GPRA(정부성과 및 결과법) 제정 후 7년 간의 준비기간을 거쳐 1999년에는 성과지표를 제출하고 2000년부터는 성과평가를 예산과 연계시키고 있으며, 지방정부들도 1970년대부터 성과지표들을 개발하여 사용하였다.

우리나라도 1998년 국민의 정부 출범과 함께 기존의 심사평가제도를 기관평가제도로 전환하였고, 2001년에는 「정부업무등의평가에관한기본법」(이하, 평가기본법) 제정으로 정부차원의 평가추진체계 확립뿐만 아니라 평가제도 정착의 기반을 제공하였다. 평가기본법은 특히 지방자치단체 평가제도의 법적인 근거를 제공함으로써 지방자치단체 성과관리의 단초를 제공하였다. 현재 평가기본법에 제시된 정부업무 평가의 종류와 대상은 중앙행정

기관의 경우 기관평가, 특정과제평가, 자체평가 등이며, 지방자치단체의 경우 중앙행정기관에 의한 평가(합동평가 포함), 자체평가 등이다.

2001년 평가기본법의 도입과 함께 정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정('95.2.24 대통령령)이 폐지됨에 따라 정부평가에 있어 심사평가모형은 기관평가모형으로 대체되기에 이르렀다. 그리고 평가기본법 제8조와 제24조에 의거, 250개 지방자치단체들이 의무적으로 자체평가를 실시하도록 하고 있다. 자체평가제도의 도입과 함께 그동안 각 시·도 자율적으로 운용되던 심사평가제도는 이를 대신하는 새로운 '자체평가'모형의 탐색을 요청받고 있다. 이에 행정자치부는 지방자치단체 자체평가지침을 마련하여 각 지방자치단체에 시달하였는 바(행정자치부, 2002), 여기에서 제시한 자체평가모형은 기존의 심사평가모형을 답습하되 성과지표 개발 및 측정을 통해 객관적인 평가가 이루어지도록 수정된 사업평가모형이었다.

그러나 사업평가모형은 주요 사업이나 시책의 진도나 성과를 측정하여 다음해의 주요업무계획에 환류할 수 있는 강점이 있으나 기관 전체의 업무나 기능을 종합적으로 조감하는 데는 한계가 있는 모형이다(박희정, 2001). 노무현 정부의 출범과 함께 추진되고 있는 혁신적인 지방분권정책은 새롭게 분권화된 환경 속에서 지방자치단체의 업무나 서비스에 대한 정보를 주민들에게 투명하게 보여줄 수 있는 새로운 평가모형의 제시를 요구하고 있다.

한편 자체평가제도가 도입된 지 3년이 경과하고 있지만 아직 지방자치단체의 평가역량이 자체평가의 정상적 추진을 뒷받침하지 못하고 있다. 지방자치단체의 평가담당 공무원들을 대상으로 한 의견조사(2003. 9-10월)에 따르면, 지방자치단체 자체평가 표준모델의 개발 필요성이 매우 큰 것으로 나타나고 있어 우리나라 지방자치단체의 여건과 특성을 고려한 자체평가모

형의 개발 등 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구의 수행이 시급한 상황이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체 자체평가의 정착 및 발전을 위한 바람직한 자체평가 모형의 설계와 함께 자체평가제도의 정착을 위한 역량제고 및 제도개선방안을 제시함으로써 우리나라 지방자치단체의 고객중심행정, 책임행정 구현에 기여하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 목적을 달성하기 위해 250개 지방자치단체(16개 시·도, 234개 시·군·구)를 대상으로 자체평가 운영실태를 분석하고 평가 담당자들의 의견을 수렴하여 자체평가모형을 설계하고 자체평가제도의 정착을 위한 제도개선방안을 제시하였다.

본 연구의 구체적인 내용적 범위는 다음과 같다.

- 1) 국내외 자체평가제도의 운영실태 분석
- 2) 지방자치단체를 위한 적정 자체평가모형의 탐색
 - 외국 지방정부의 자체평가모형 검토
 - 지방공무원들의 자체평가에 대한 인식
 - 선택기준을 통한 비교분석으로 자체평가모형의 선택
- 3) 현실적용성 높은 자체평가시스템의 구축

- 평가목적: 평가의 정향성 제시
 - 평가주체: 평가의 객관성 확보
 - 평가내용: 평가의 대상과 평가요소 제시
 - 평가방법: 신뢰성, 타당성을 확보할 수 있는 평가방법 제시
 - 평가결과 활용: 평가의 활용도 제고
- 4) 자체평가시스템의 적용
- 표준지표의 개발
 - 표준지표를 활용한 자체평가 실시방법
- 5) 자체평가제도의 정착을 위한 제도개선방안
- 전제조건: 성공적 자체평가를 위한 선결과제 검토
 - 단기적 제도개선방안: 자체평가의 활성화를 위한 제도개선사항 제시
 - 장기적 제도개선방안: 새로운 성과관리시스템 구축방안 제시

2. 연구의 방법

본 연구의 수행을 위해 문헌연구, 실행연구, 서베이(조사표, 설문조사, 인터뷰), 워크숍 등을 활용하였다. 먼저 문헌연구를 통해 자체평가에 대한 이론적 검토, 선진 외국의 자체평가제도 이해, 자체평가모형의 선택기준 도출, 자체평가제도 개선사항 등을 파악하였다.

그리고 자체평가모형의 설계를 위해 일부 지방자치단체¹⁾를 대상으로 자

1) 당 연구원의 행정평가센터에서는 2003~2004년의 기간동안 부산광역시, 광주광역시, 충청북도, 충주시, 광명시, 청원군, 단양군 등을 대상으로 평가담당자와 함께 직접 자체평가를 실시하였다.

체평가를 직접 수행해 봄으로써 현행 자체평가체제의 문제점을 파악하고 바람직한 평가모형과 평가방법을 설정하는 데 도움을 받았다.

그리고 조사표, 설문지 등 서베이방법을 통해 지방자치단체 자체평가 운영실태, 자체평가모형의 선택기준에 대한 평가담당자의 인식, 다양한 자체평가모형에 대한 선호도를 조사하고 비교분석하였다.

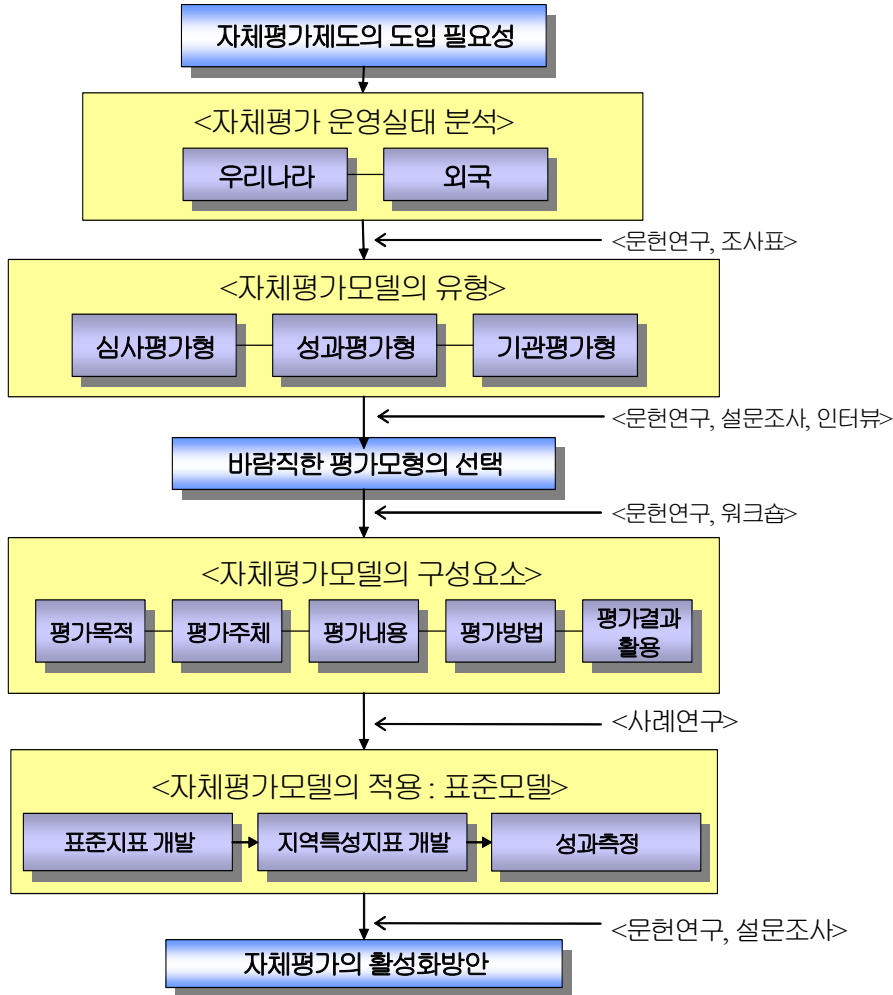
비교분석 결과 선택된 바람직한 자체평가모형을 대상으로 문헌연구, 핵심집단 인터뷰 및 워크숍을 통해 자체평가모형의 구성요소 즉, 평가목적, 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과의 활용 등에 대한 사항을 상술하였다.

또한 일반시를 사례지역으로 선정하여 개발된 자체평가모형을 직접 적용해 보았는데 표준지표의 개발을 위해 2개 일반시(광명시, 순천시)를 대상으로 실험연구를 실시한 결과를 제시하였다.

마지막으로 문헌연구, 설문조사 등을 활용하여 지방자치단체 자체평가제도의 활성화방안 등에 대한 의견을 수렴하였다.

<그림 1-1>은 본 연구의 내용과 연구방법에 대한 종합적인 흐름도를 제시한 것이다.

<그림 1-1> 연구의 분석틀



제2장 자체평가제도의 도입 필요성

제1절 자체평가의 의의와 목적

1. 자체평가의 의의

“평가(evaluation)란 무엇인가?”라는 질문에 대해 학자들은 다양한 견해를 피력하고 있다. 교육학자인 다니엘 스텐플빔(Daniel Stufflebeam)은 평가를 정의하면서 “어떤 것을 결정하기 위해 유용한 정보를 묘사하고, 획득하고, 제공하는 과정”이라 하였다. 이는 사전적(事前的)인 평가에 대한 전형적인 정의이다. 한편 브루스 턱맨(Bruce Tuckman)은 평가를 “사업이나 프로그램이 당초 추구하던 목표를 달성하고 있는지를 판단하는 수단”이라 정의하고 있다. 이는 사후적(事後的)인 평가에 대한 적절한 정의라 판단된다. 케이스 등(Case, Andrews, Werner, 1988)이 평가를 “수용할 수 있는 표준(standard)과 부합하는지를 결정하기 위하여 증거(evidence)를 수집함으로써 어떤 프로그램의 전부 또는 일부의 가치(value)에 대한 명확한 판단을 하는 것”이라 정의하였는데 이 또한 어느 정도 보편적이고 실천적인 평가의 개념을 담고 있으나 여전히 사후적 평가를 염두에 두고 있는 듯하다.

학자마다 평가의 정의가 다양한 것은 그들의 학문적 위치(locus)와 초점(focus)이 다르기 때문일 것이다. 보다 보편적인 평가의 개념을 도출하기 위해서는 이들의 정의로부터 공통적인 요소를 찾아내어 재구성하여야 한다. 이러한 견지에서 월센과 샌더스(Worthen & Sanders, 1987)가 평가를

“어떤 사물(thing)의 가치를 결정하는 것”으로 정의한 것이 가장 일반적이고 보편적인 평가에 대한 정의가 아닌가 생각된다.

어떤 것의 가치를 판단하는 것이 평가라면 이는 측정(measurement)과 분명하게 구별되어야 한다. 측정은 규칙에 따라 어떤 대상물과 사건에 숫자를 붙이는 것이다(Fred Kerlinger). 따라서 측정은 “어떤 상황의 묘사 또는 기수적(基數的) 용어를 사용하는 행위” 이상의 어떤 것도 아니다. 예컨대 체육교사가 학생들의 팔굽혀펴기 회수를 기록하거나, 국어교사가 학생들의 시간당 독서 분량이나 시험점수를 기록하는 행위는 측정에 해당한다. 이러한 측정에 가치판단이 더해지면 평가가 이루어진다. 예컨대 얼마나 팔굽혀펴기를 하는 게 좋은지, 그리고 많은 페이지를 읽는 것이 독서능력을 의미하는지를 교사들이 판단하기 위해서는 수집한 자료를 평가하고 가치판단을 하여야 한다.

그러나 이 때의 판단은 미리 결정된 표준에 비추어 결과를 비교함으로써 도달하여야 한다. 견줄 수 있는 표준이 없는 상황에서 이루어지는 평가는 평가결과의 타당성 면에서 문제가 있다고 보인다. 이런 점에서 평가는 기술이자 과학이어야 한다. 평가의 과학은 표준을 결정하고, 지표를 개발하며, 체계적 방법으로 정보를 수집하기 위해 적절한 방법을 선택하고, 평가하는 대상의 가치를 결정하는 데 도움이 되도록 정보를 분석하는 것을 포함한다.

그러면 일반적인 평가의 개념에 대한 논의에서 본 연구의 주제인 자체평가로 논의를 확대시켜 보도록 하자. 일반적으로 자체평가(self-evaluation)는 개인이나 기관의 활동 결과에 대하여 해당 개인이나 기관이 스스로 보고하고 평가하는 것을 말한다. 당사자가 자신이 한 일이나 활동의 성과에 대해 가장 잘 알고 있다는 점에서 어떠한 형태의 외부평가로도 자체평가를 대체할 수 없다고 판단된다. 그러나 모든 종류의 자체평가가 “평가자 스스로

알아서 평가하는 방식”은 아니라는 점을 이해할 필요가 있다. 제도적으로 공식화된 수준의 정도가 자체평가의 내용과 방법에 많은 영향을 미친다. 아무런 제도적 장치의 뒷받침이 없는 가운데 자율적으로 스스로를 평가하는 자체평가의 한 유형이 있다면 또 다른 관점에서 볼 때 제도적으로 목적, 내용, 방법, 결과활용 등이 확정되어 있는 지극히 공식화된 자체평가가 있다. 본 연구에서 사용하는 자체평가의 개념은 후자에 해당된다.

우리나라의 지방자치단체 자체평가는 평가기본법에 의해 의무적으로 실시하게 되어 있을 뿐만 아니라 행정자치부의 「지방자치단체 자체평가지침」에 의거하여 그 평가목적, 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과의 활용에 대한 세부적인 사항이 규정되어 있다. 이런 점에서 우리나라 지방자치단체의 자체평가는 공식적으로 수행되는 자체평가로서 일본에서 사용하는 ‘행정평가’나 영미 국가의 ‘성과평가’와 거의 유사한 개념이라 할 수 있다.

2. 자체평가의 위상

그러면 우리나라 지방자치단체의 자체평가는 어떠한 특징을 가지고 있을까? 이에 대한 논의는 지방자치단체 평가의 유형에 대한 검토에서 출발하여야 한다. 지방자치단체 평가는 평가영역의 수직적 위계 혹은 수준에 따라 그 유형을 구분할 수 있다. 샌더슨(Sanderson, 1998)은 지방자치단체의 평가영역을 수직적 위계에 따라 과정평가, 성과평가, 그리고 영향평가로 구분하고 있다. 그는 평가를 투자사업계획의 수립에서부터 집행 그리고 사후 영향분석에 이르기까지 전 과정을 평가하는 총괄 혹은 종합평가의 다수준(multi-level) 평가방법으로 파악하면서 수준별 평가영역을 시간적 순서에

의해 구분하는 것이 아니라 핵심과제와 관심영역을 중심으로 유형화하고 있다(<표 2-1> 참조).

평가수준에 따른 평가유형의 맨 처음 단계인 과정평가(process evaluation)에서는 산출물이 어떻게 도출되고 또한 미래에 개선될 수 있는가를 파악하기 위해 집행과정을 점검하는 평가이다. 과정평가에서는 사업이나 프로그램이 설계, 집행, 제공되는 조직체계나 조직과정의 효과성, 다시 말해 샌더슨(Sanderson, 1998)이 지적하는 ‘조직역량(organizational capability)’을 평가하는 것이기 때문에 평가영역은 다분히 조직영역(organizational domain)이 되는 것이다. 집행과정 자체가 사업이나 정책의 산출, 성과 그리고 영향을 근본적으로 좌우한다는 인식이 강하기 때문에 과정의 효율성에 대한 평가가 필수적으로 요구된다(Kushner, 1993: 86).

그리고 두 번째 유형인 성과평가는 의도한 목표와 결과를 어느 정도 성취했는가를 평가하는 것으로 근본적으로 사업 혹은 프로그램 영역(project/program domain)에 해당한다. 성과평가는 사업을 추진하여 실질적으로 얻어낸 성과측정을 통해 이들의 효과성을 평가하는 것이다. 다만, 이 경우에는 외형적으로 현시된 성과를 토대로 평가하는 것이기 때문에 수혜계층 나아가 사회 전체의 후생이나 복지의 순증가(net increase)를 정확하게 평가하기가 어렵기 때문에 영향평가의 보조적 기능을 수행하게 된다.

마지막으로 영향평가는 단순히 기술된 사업목표의 성취정도를 떠나 지역사회의 후생이 어느 정도 증진되었는가를 평가하는 것이다. 여기서는 사업이나 프로그램 추진의 합리적 근거를 평가하고자 하기 때문에 다분히 정책영역(policy domain)에 대한 평가에 해당된다. 공공사업이나 프로그램의 수행은 공공의 욕구나 문제를 기본적으로 시장메카니즘을 통해서만 충족시

킬 수 없거나 시장실패로 해결할 수 없다는 전제하에 이루어지기 때문에, 이러한 것들이 효과적으로 반영되었는지 그리고 대상집단이나 사회의 후생이 어느 정도 증진되었는지 다시 말해, 순부가적 효과(net additional effects)가 평가의 초점이 된다.

<표 2-1> 평가수준에 따른 평가유형

평가유형	평가내용			
	기준	착안사항	측정대상	영역
과정평가	사업집행	사업 또는 프로그램이 효과적으로 시행되고 있는가?	조직역량	조직영역
성과평가	의도한 목표	실현하고자 하는 것을 성취하고 있는가?	성과	사업영역
영향평가	합리적 근거	지역/지역사회의 후생에 어떤 영향을 미치는가?	전략적 영향	정책영역

자료: I. Sanderson(1998: 19) 참조 재작성

우리나라 지방자치단체의 자체평가는 기본적으로 ‘성과평가’의 성격을 갖고 있다. 그러나 평가기본법 제2조에 의하면 자체평가는 “행정기관이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 평가하는 것”으로 정의되고 있어 ‘과정평가’적인 요소도 포함하고 있다. 아울러 성과평가는 넓은 의미에서 주민이나 지역사회에 미친 영향까지 포함하는 개념이기 때문에 ‘영향평가’와 별개의 개념으로 보기도 어렵다. 따라서 우리나라 지방자치단체의 자체평가는 성과평가를 기본으로 하면서 해당 기관의 역량이나 궁극적 영향까지 고려하는 다수준의 평가개념으로 파악된다.

3. 자체평가의 규범적 가치

일반적으로 행정기관의 평가는 사업이나 프로그램의 추진을 위한 정당성을 찾고자 하는 사업관련 책임자나 관계자들의 관심에 근거하고 있으며 보다 거시적 수준에서는 납세자, 이익집단 및 일반 대중을 위한 정보나 피드백을 제공할 목적으로 수행된다(Ingram, 2002). 즉, 행정기관의 평가는 내부적으로 개선을 위한 도구이자, 외부적으로는 고객에 대한 책임성 확보의 수단이다.

먼저, 평가는 지속적인 개선을 위해 이루어진다. 평가를 통해 어떤 것(평가대상)의 강점과 약점을 확인함으로써 그것의 질을 향상시킬 수 있는 것이다. 만일 평가하는 대상물이 하나의 프로그램이라면 평가과정을 통해 1)고객들이 어떻게 반응하였나?, 2)해당 프로그램은 시간, 금전 및 자원을 투입할 가치가 있었나?, 3)해당 프로그램은 계속되어야 하나 또는 확장 내지 종결되어야 하나? 등에 대한 정보를 얻을 수 있으며 이를 통해 평가대상인 프로그램의 지속적 개선을 모색할 수 있다.

공공부문에서 이러한 평가는 결국 사업이나 프로그램, 업무나 서비스의 개선을 가져옴으로써 세금가치(Value for Money)를 구현할 수 있게 해준다. 즉, 해당 기관이 국민(또는 주민)의 세금을 효율적으로 사용함으로써 존재가치를 인정받게 해 준다. 이는 책임성을 확보하는 수단으로서 평가의 궁극적 목적이라고 할 수 있다.

그러나 내부적 개선을 위한 목적의 평가라 하더라도 언제 평가가 이루어지느냐에 따라 평가목적은 더욱 세분화할 수 있다. 만일 어떤 사업이나 프로그램을 설계하는 단계의 평가는 해당 사업이나 프로그램의 내용을 결정하고 목표를 설정하기 위한 타당성평가나 수요평가의 성격을 가질 것이다. 그

리고 사업(또는 프로그램)의 시작시기에 이루어지는 평가는 해당 사업의 고객들이나 지역사회에 대한 영향을 추적할 수 있는 기준선을 설정하는 데 도움을 준다. 해당 사업을 추진하는 과정에 이루어지는 평가는 해당 사업이 진행되는 동안 해당 프로그램의 강점과 약점을 발견할 수 있도록 도움을 준다. 그리고 해당 사업의 종결 후에 이루어지는 사후평가는 해당 사업의 추진으로 무엇이 발생하였는지 요약하고 사업 종결에 따른 대응조치를 요구하고 당초 목표의 달성 여부를 평가하기 위해 수행된다.

만일 어떤 기관이나 조직이 일정기간 동안 자신이 수행한 업무나 서비스의 성과를 평가하고자 한다면 그 업무나 서비스로 인해 당초에 기대한 것 또는 계획한 것을 달성하였는지, 또는 의도한 것이 발생하였는지에 관심을 가질 것이다. 이러한 형태의 평가는 성과평가로서 주로 산출물과 결과에 초점을 맞추고 있다. 더 나아가 해당 기관의 업무 성과뿐만 아니라 역량이나 개선노력까지 평가하고자 한다면 기관 자체가 평가의 단위가 되는 기관평가의 성격을 띠게 된다. 그 어떤 경우이건 간에 이러한 평가의 결과는 해당 기관이나 조직의 내부운영을 개선하고 외부고객에게 양질의 서비스를 제공하기 위해 사용된다.

결론적으로 지방자치단체의 자체평가는 지방정부의 업무나 기능에 대한 성과관리와 거버넌스의 제도화를 주요목적으로 한다. 그리고 이 목적을 실현하기 위한 목표들을 제시하면 다음과 같다(Brouwer & Manzano, 2003).

먼저, 기획, 관리, 서비스전달의 영역에서 지방정부의 현 업무상태에 대한 판단을 촉진하는 것이다. 그리고 평가자료의 준비를 통해 학습을 촉진하는 것이다. 또한 지방자치단체 업무에 있어서 계획 수립의 기초를 제공하기 위함이다. 마지막으로 평가를 통해 고객에 대한 책임성 확보 및 이해관계자 간 토론 및 환류의 기회를 촉진하는 것이다.

제2절 자체평가의 도입배경

1. 성과지향적 행정관리 패러다임 확산

지금까지 공공부문의 개혁에 대한 기대와 논의들은 제도적, 정책적 개혁보다는 관리개혁(managerial reform) 중심으로 개념화되었고 실제로 이를 중심으로 추진되어 왔다(Toonen & Raadscheldres, 1997). 실제로 우리나라에서도 김대중 정부의 출범과 함께 신공공관리적 개혁조치들이 이루어졌다. 조직과 인력의 감축, 경쟁과 효율성을 제고하는 운영시스템의 개혁, 기능과 권한을 민간부문과 지방자치단체로 위임하는 분권화와 자율성의 강화, 성과지향적 시스템의 구축 등을 통해 ‘작고 효율적인 정부’를 지향한 것이 그것이다(이계식, 2003). 특히 성과급, 목표관리제, 책임운영기관, 기관평가, 행정서비스현장 등 공공 부문에 성과관리제를 도입하려는 적극적인 시도가 이루어졌다. 그 결과 행정관리의 패러다임도 전통적 관료제 패러다임하에서의 관리가치였던 능률성 위주에서 성과지향적으로 전환되고, 공공서비스 제공 또한 국가 독점체제에서 시장원리에 의한 공급으로 전환되기 시작하였다.

새롭게 출범한 노무현정부에서는 지방분권, 국가균형발전 등 제도적 개혁의 기치를 세우는 동시에 그동안 추진되어 왔던 관리개혁 접근법은 그대로 이어지고 있는 것으로 판단된다. 이는 정부혁신지방분권위원회의 행정개혁 로드맵 속에서 성과중심의 행정시스템 구축, 정부기능과 조직의 재설계, 행정서비스 전달체계 개선, 고객지향적 민원제도 개선 등 신공공관리적 개혁요소들이 여전히 주요한 아젠다로 취급되고 있음에서도 알 수 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 특히, 성과중심의 행정시스템 구축을 위해 한

국적 평가모형을 개발하고 통합적 성과관리체제를 도입하고자 하는 의지를 표명하고 있는 바, 이는 공공부문의 성과관리 역량의 제고를 전제로 하는 것이며 이를 위해서는 자체평가제도의 정착을 통해 평가역량을 강화하는 것이 중요하다 하겠다.

2. 분권화에 따른 책임성 확보장치 필요

한편, 참여정부가 추진하고 있는 혁신적인 지방분권정책은 중앙과 지방간, 지방자치단체와 시민사회간 권력관계를 크게 변화시킬 것이다. 기본적으로 행정의 책임성은 사회구성원들의 권력관계의 결과로서 생겨나는 것으로 볼 수 있다. 사회를 구성하는 성원 중 어느 한 편이 과도한 권한을 가질 때 권력의 불균형이 발생하며 행정의 책임성이 훼손되는 것이다. 따라서 지방분권의 획기적 추진으로 지방자치단체에 많은 권한이 부여되면, 이양된 권한이 주민복지에 기여하고 주민의 활력을 복돋우는 방향으로 작용하기 위해서는 지방자치단체의 수권역량이 제고되어야 하고 동시에 지방행정과 지방정치의 책임성도 확보되어야 할 것이다.

지방자치단체의 자율성은 그 자체가 목적이거나 절대선이 아니다. 지방자치와 분권의 궁극적 목적은 시민들에게 보다 나은 서비스를 제공하는 데 있다. 시민들에게 제공되는 서비스의 질을 높이고 비용을 줄이기 위한 목적으로 시도된 중앙정부의 지도·감독이라면 정당화될 수 있다. 우리나라와 같이 지방서비스 제공에 소요되는 총재원의 부족분이 지방세가 아니라 중앙정부의 재정지원에 의해 보전되는 지방자치시스템 하에서, 지방자치단체는 자체재원 확대에는 관심을 갖지 않으며 주어진 재정을 소비하는 데에만 관

심을 갖는 소비지향적인 성격이 강하다(유재원, 2004). 국세를 지방세로 전환시키는 등의 지방재정 분권화 조치를 통해 지방자치단체가 필요한 재원을 국가에 의존하지 않고 스스로 조달하도록 하면, 지방자치단체를 기존의 소비지향성에서 탈피하여 생산지향적인 시스템으로 전환시키는 것이 가능하다. 이러한 유형의 재정분권화 조치는 지방자치단체간의 재정격차를 더욱 커지도록 만드는 부정적인 효과를 유발한다. 따라서, 기존의 소비지향적인 시스템을 생산지향적인 시스템으로 전면적으로 개조하는 것이 불가능한 한, 중앙정부는 기존의 시스템 구조를 유지한 상태에서 지방재원이 효율적으로 사용되도록 담보하기 위해 개입할 필요가 있다. 또한 지방재정의 상당부분이 중앙정부의 재정지원에 의해 메워지고 있다는 것은 중앙정부 개입의 정당성의 근거로서 작용한다.

그러나 중앙정부의 개입을 인정하더라도 개입방식이 종전과는 달리 지방자치단체의 업무처리 과정에 개입하는 과정적, 관료적 통제가 아니라 결과에 대해 평가하고 책임을 묻는 결과지향적 통제를 지향하여야 한다. 지방자치단체가 성취해야 할 결과(outcome)에 대해서만 통제하고 이를 달성하는 방법(method)에 대한 통제를 가하지 않아야 한다는 것이다. 이러한 결과지향적 통제수단으로서 지방자치단체 평가의 필요성이 크게 부각되고 있는 것이다.

공공부문의 평가제도는 공공정책의 효율성, 효과성 및 성과로의 피드백을 제공하기 때문에 결과지향적(result-oriented) 행정환경 속에서 매우 중요하며 정책개선 및 혁신에 핵심적인 도구이다. 본질적으로 평가는 책임성 있는 거버넌스(accountable governance)에 크게 기여할 수 있다(Helgason, 1997). 이러한 견지에서 정부혁신지방분권위원회가 올해 제시한 지방분권 로드맵에서는 평가제도 개선이 20개 주요 아젠다의 하나로

채택되어 분권화에 따른 지방자치단체의 책임성 확보를 위한 수단으로 감사제도 개선과 함께 제시되어 있다.

3. 자체평가를 통한 주민통제의 실효성 제고

우리나라의 현실에서 지방자치단체의 자체평가는 단지 성과관리와 거버넌스의 제도화를 통한 해당 기관의 행정능률성을 제고하는 외에 주민에 대한 책임성 확보라는 외부적 가치의 구현이라는 관점에서도 큰 의의를 갖는다.

지방자치의 본격적인 실시 이후 10여년이 경과하고 있는 가운데 우리나라의 지방자치는 부정부패, 특혜제공, 세금낭비 등으로 인한 지방재정의 방만한 운영이 문제시 되고 있으며, 여전히 공급자중심적이고 행정편의주의적인 시각에서 벗어나지 못해 시민들에게 최선의 업무처리 및 서비스(best-value for money)를 실현하지 못하고 있는 가운데 일반 시민들의 이익이 아니라 소수 기득권 집단과 지방정치엘리트 및 그를 둘러싼 배후 위성세력들의 이익을 도모하는 데 더욱 적극적이며, 결과적으로 ‘시민 없는 지방자치’라는 비난에 직면해 있다(유재원 외, 2004) .

대의민주주의와 지방자치제 하에서 핵심적인 책임성 확보기제는 선거로서 시민들이 선출직 공직자와 임명직 공직자에게 일정한 권한과 책임을 부여한 후 이들의 공과를 다음의 선거에서 평가하도록 함으로써 공직자들의 행위에 대한 책임성을 확보하려는 제도라고 볼 수 있다. 그러나 선거는 다음과 같은 이유로 매우 불완전한 책임성 확보 기제이다. 효과적인 책임성 확보를 위해 제도가 갖추어야 할 요건을 주인(principal)-대리인(agent) 이론의 언어로 제시하면, 1) 주인이 대리인이 행한 행동에 대한 올바른 정

보를 적기에 획득할 수 있는 능력과, 2) 대리인이 잘못된 것이 있다고 판단할 경우 주인이 대리인을 징벌할 수 있는 능력이 요구되나, 선거는 두 요건 모두를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

시민들은 지방정치에 대해 무관심하여 선출직 공직자들이 행한 것에 대해 매우 제한된 지식을 갖고 있으며, 시민들이 후보자에 대해 갖고 있는 정보란 고작 선거시 선거관리위원회 혹은 선거에서 경합하는 정당에 의해 제공된 제한된 정보에 불과하다. 지역패권정당의 존재와 지역중심주의적 투표성향으로 인해 투표가 징벌기제로서 작용하지 못하고 있는 것이다. 다시 말해, 선거에서 실질적인 정치경합이 부재하고, 선거가 중앙정치의 중간평가의 의미로 전락하고 있으며, 정책중심이 아닌 정당중심적인 투표행위가 이루어지고 있어 선거가 갖는 징벌효과가 매우 미흡한 실정이다.

지방자치단체의 자체평가는 외부평가와 함께 전통적 책임성 확보제도로 선거가 갖는 한계를 보완할 수 있게 해준다. 보다 구체적으로, 지방자치단체의 업무성과에 대한 책임을 물을 위치에 있는 사람이나 집단(선출직 공직자, 유권자, 중앙정부 등)에게 정보를 적기에 제공함으로써 이들이 올바른 판단을 하도록 유도한다. 다시 말해, 지방자치단체에 대한 평가는 지방공무원의 업무성과에 대한 정보를 선출직 공직자(단체장과 지방의원)에게 제공하여 이들이 지방공무원의 책임을 추궁하는 데 활용될 수 있다(행정적 통제). 그리고 지방자치단체의 업무성과에 대한 정보를 지역 유권자에 제공하여 이들이 선거를 통해 단체장과 지방의원의 책임을 묻는 데 활용할 수 있을 것이다(선거적 통제). 또한 지방자치단체의 업무성과에 대한 정보를 행자부 등의 중앙행정기관에 제공하여 정부지원금 삭감 등을 통해 해당 지방자치단체의 책임을 묻는 데 활용할 수 있다(정부간 통제).

결론적으로 지방분권이 진정한 지방자치의 구현수단이 되도록 하기 위해

서는 분권의 추진에 앞서 지방정부의 책임성을 확보하는 제도적 장치를 구축하는 것이 선결 과제라고 볼 수 있다. 이처럼 지방정부의 책임성을 확보하기 위한 방안으로서 자체평가시스템의 구축을 이해하여야 할 것이다.

제3절 지방자치단체의 성과관리 핵심도구로서의 자체평가

앞서 살펴본 자체평가의 도입목적은 효과적으로 달성하기 위해서는 자체평가가 지방자치단체의 여러 가지 성과관리도구들을 대체하거나 이들과 연계하여 운용되어야 한다. 현재 지방자치단체에서 운용하는 성과관리도구는 지방자치단체 평가(자체평가와 합동평가), 목표관리제, 행정서비스헌장, 성과주의예산제도, 성과상여금제, ISO 9001, 부서평가 등 매우 다양한 형태로 존재하는 데 이를 종합적으로 연계할 수 있는 핵심도구는 자체평가이다.

지방자치단체 평가는 이미 밝혔듯이 2001년 「정부업무등의평가에관한기본법」에 의해 실시되었으며 지방자치단체 평가의 한 종류인 합동평가는 국정통합성 확보를 위해 합동평가위원회(행자부 소속)가 실시하고, 자체평가는 효율성 및 책임성 확보를 위해 해당 기관이 자체적으로 시행하도록 하고 있다. 그리고 합동평가는 지방자치단체에서 시행하는 국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요시책을 대상으로 하고, 자체평가는 자체적으로 선정한 업무의 추진내용, 집행성과, 기관역량 등을 대상으로 평가가 이루어지고 있다. 또한 합동평가는 준기관평가적 성격을 가지고 사업 및 시책의 과정, 산출, 결과(만족도 포함)를 평가하고, 자체평가는 중앙행정기관과는 달리 성과평가적 성격을 가지고 있다.

그리고 목표관리제는 1999년 행정자치부(목표관리제운영지침)에 의해

도입되었는 바, 목표관리제는 조직목표에 맞추어 개인목표를 설정하고 평가하는 것으로 궁극적으로 행정효율성 제고에 그 목적이 있다. 목표관리제는 개인의 성과평가라는 성격을 가지며 우리나라에는 직위분류제가 도입되지 않은 관계로 평가대상은 주로 해당 개인이 관리하는 사업이나 시책이다.

한편, 행정서비스현장은 1998년 행정자치부(행정서비스현장제정지침)에 의거 도입되었으며 고객의 입장에서 행정서비스를 제공함으로써 고객만족행정을 구현하는 데 초점을 두고 있다. 이 제도는 서비스 품질관리의 성격이 강하며 주로 서비스부서에서 도입하여 운영하고 있다.

그리고 성과주의예산제도는 1999년 기획예산처의 예산편성지침에 의거 시범실시되었으나 지방자치단체의 경우 2001년 서울시가 유일하게 도입·운영하고 있는 실정이다. 성과주의예산제도는 본래 업무(주로 예산사업)에 대한 성과관리와 예산을 연계할 목적을 도입하였으나 실제 업무성과와 예산은 연계되지 않고 있어 예산의 투명성 제고 효과만 있다고 보여진다.

성과상여금제는 1999년 중앙인사위원회(보수 및 수당규정)에 의해 도입되었는데 개인의 성과평가를 통해 성과보수를 차등화함으로써 업무효율성을 제고하기 위함이다. 지방자치단체의 경우 5급 이상은 목표관리제, 6급 이하의 근무성적평정에 의해 성과상여금이 배분되고 있다.

그리고 국제표준기구의 ISO 9001 품질행정시스템은 경기도 등 일부 지방자치단체에서 도입·운영하고 있는데 초기에 이 시스템은 절차를 표준화하는 SOP 작성 수준에 머물렀으나 2000년에 들어 전략기획 개념을 도입하여 고객만족도 평가, 행정시스템 평가, 행정서비스 평가를 포함하는 종합적인 서비스품질 관리도구로 자리매김하고 있다.

마지막으로 부서평가는 경북 등 일부 자치단체에서 각 부서의 역량을 종합적으로 평가하는 별도의 도구를 개발하여 적용하고 있다. 대부분의 자치

단체는 성과평가 결과(자체평가 등)를 부서평가에 활용하는 수준에 머물고 있다.

이상에서 살펴본 다양한 성과관리도구들은 각기 다른 중앙부처나 민간기관이 관장하고 있어 이들 도구들 간에 효과적인 연계가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그러나 실제로 지방자치단체의 자체평가시스템이 제대로 작동하면 개인 차원에서는 자체평가→목표관리→성과상여금의 과정으로 각 성과관리도구들이 연계될 수 있고, 조직차원에서는 자체평가→부서평가로 서비스 성과가 환류될 수 있다. 그리고 서비스 차원에서는 행정서비스현장(또는 ISO 9001) → 자체평가 → 행정서비스현장(개정 등)의 흐름으로 연계가 이루어질 수 있다. 또한 성과주의예산제도는 성과평가로서의 자체평가시스템 도입이 선결되어야 제대로 작동할 수 있다.

결론적으로 결과지향적 행정관리시스템의 정착과 중앙정부와 주민들에 대한 책임성 확보장치로서의 자체평가제도의 도입은 여러 가지 성과관리도구들을 체계적으로 통합할 수 있는 기회를 제공함으로써 지방자치단체의 고객만족행정 구현에 이바지할 것이다.

<표 2-2> 지방자치단체 성과관리제도 현황

유 형		목 표	초 점	분석단위	적용단위
지방자치단체 평가	합동평가	국가통합성 확보	과정, 산출, 결과(만족도포함)	시책(사업)	기관
	자체평가	행정효율성과 책임성 확보	산출, 결과	핵심업무	실국/실과소/ 담당
목표관리제		행정능률성 제고	산출, 결과	사업(시책)	개인
행정서비스현장		고객만족행정 구현	결과 (품질, 만족도)	서비스	서비스부서
성과주의예산제도		사업성과와 예산의 연계	산출, 결과	(예산)사업	사업부서
성과상여금		개인성과 제고	산출, 결과	사업(시책), 근무성적	개인
ISO 9001		품질경영시스 템 구축	결과 (품질, 만족도)	서비스	서비스부서
부서평가		부서역량 제고	과정, 산출	역량, 사업(시책)	실국/실과소

제3장 외국 지방자치단체의 자체평가제도 운영실태

제1절 미국

1. 개요

미 연방의회가 1993년에 제정한 「정부성과및결과법」(GPRA)은 연방정부조직의 성과관리를 통해 책임성을 제고함으로써 국민의 정부에 대한 신뢰 향상, 여타 조직에도 적용가능한 시범 사업을 통해 개혁 촉구, 시민의 만족도 향상, 사업결과에 대한 정보를 제공하고 사업목표에 계획을 맞춤으로써 서비스 공급의 질적 향상, 의회의 의사결정 개선, 연방정부의 내부관리 증대 등을 목적으로 하고 있다.²⁾ GPRA는 또 정부조직의 성과관리를 위해 전략적 계획(Strategic Planning), 연례 성과계획(Annual Performance Plans), 연례 프로그램 성과보고(Annual Program Performance Reports)라는 세 가지 절차를 요구하고 있다.³⁾

미 연방정부조직은 1993년 GPRA 제정후 7년간의 준비기간을 거쳐 1999년에는 성과지표를 제출하고 2000년 예산부터는 성과평가를 반영하도록 요구하고 있다. 한편 미국의 지방정부들은 70년대부터 성과지표들을 개발하여 사용해 왔다. 물론 GPRA가 목표하고 있는 성과관리와는 좀 다른 방식으로 자체적인 지표를 개발해 온 지방정부들은 주민에 대한 서비스의 질적 향상과 책임성 확보를 위해 성과관리방식을 사용해왔다.

2) *Government Performance and Results Act of 1993*, Sec.2(b).

3) *Government Performance and Results Act of 1993*, Sec.3, and Sec.4.

2. 지방정부의 자체평가 사례 - 매사추세츠주 우스터시

우리와 비슷한 시기(1990년대 후반)에 지방정부 성과지표를 개발한 미 매사추세츠주 우스터 시정부(Worcester, Massachusetts)의 사례를 살펴보면 한국의 경우와 비교하여 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

우스터시 연구국(Research Bureau)은 민간부문으로부터 연구비를 지급 받아 1999년 우스터시 성과지표를 개발하는 사업에 착수하였다. 이 사업은 처음부터 시민주도적 도시정부 성과지표를 개발하기 위해 시작된 것이었다. 성과지표 개발의 과정은 GPRA에서 권고한 절차를 그대로 따르고 있다.

먼저 계획단계에서는 시민부문의 참여를 극대화시키는데서 시작했다. 우스터시 주민협회의 구성원들, 기업가 협회, 그리고 지역개발회사의 대표 등 크게 세 그룹의 시민들이 연구국 연구원들과 만나 성과지표 개발의 전략계획 수립단계에 참여하는 한편, 세 번의 공공 포럼에도 적극적으로 참여하였다. 시민참여를 통해서 우스터시 연구국은 시민의 행정서비스에 대한 우선순위를 확인하는 한편, 시의 사업과 성과지표 개발에 관한 정당성을 확보하는 두 가지 이점을 얻게 되었다. 이 과정에서 우스터시는 시민 지도자들과 새로운 협력관계를 맺는 부가적 효과를 얻게 되었으며, 주민을 활성화시키기 위한 근린개발내각(neighborhood development cabinet)이라는 새로운 조직을 구성하게 되었다.

우스터시 연구국은 기존의 문헌연구를 통해 자료수집 및 보고서 작성을 단순화하는 것이 시민의 이해를 추구하고 협조를 얻는데 매우 중요함을 인식하여 성과관리의 사업영역을 한정하고 지표도 비교적 간단하게 구축하기로 결정하였다. 실제로 뉴욕주 시라큐스(Syracuse)나 뉴저지주 뉴왁(Newark)의 경우 성과지표가 개발되었으나 도시정부의 과도한 사업욕구에 비해 시민의 참여가 낮아 정책의 효과성이 상실되었음을 잘 알고 있는

우스터시 연구국은 처음부터 시민의 참여와 관심을 높이는 방향에서 성과지표를 개발하였다.

이 연구국은 코네티컷주 하트포드(Hartford), 로드 아일랜드주의 프로비덴스(Providence), 매사추세츠주 스프링필드(Springfield) 등 우스터시와 규모면에서 유사한 세 도시의 지도자들과 만나 성과지표를 서로 비교하기 위한 파트너십을 형성하였다. 연구국은 우스터시 매니저⁴⁾의 강력한 지원을 받아 5개 분야(경제개발, 공공안전, 일반행정 서비스, 교육, 청소년 개발)의 전략적 목표⁵⁾를 설정하고 이에 따른 성과지표를 개발하였다.

<표 3-1> 우스터시 성과지표 사례(일반행정서비스 부문)

평가지표	측정방법
행정서비스의 질에 대한 주민만족도	· 연례적인 서베이를 통해 측정
제설작업의 효과성	· 폭설 후 6시간 이내에 포장도로가 말끔히 드러나도록 제설한 도로의 길이
시민참여도	· 유효투표자의 선거인 명부 등록율 · 등록 선거인의 실제 투표율
도서관 이용율	· 1인당 대출율을 측정한 후 유사규모의 도시와 비교
근린생활의 물리적 조건(도로 및 보도 상태와 기타 근린생활 조건)	· 뉴욕시의 COMNET 프로그램에서 사용된 첨단 정보통신기술을 이용하여 시민이 직접 측정
행정서비스 효율성 및 효과성	· 규제집행, 공원 및 여가시설, 주택 관리 등의 분야에서 유사규모의 도시와 비교

4) 우스터시는 시의회-매니저형의 통치구조를 가지고 있다.

5) 우스터시의 전략적 목표는 '안전하고 건강하며 아름다운 환경을 제공하기 위해 도시의 인프라 개선 및 행정서비스 수준의 제고'이다.

3. 시사점

우스터시의 성과평가시스템 구축과정은 한국 지방자치단체의 평가시스템에 다음의 몇 가지 시사점을 제공한다.

첫째, 지방자치단체 성과관리시스템 구축의 주도권을 한국의 경우는 중앙정부가, 미국의 경우는 지방정부가 쥐고 있다는 점이다. 이러한 현상은 정부개혁이 하향적으로 이루어지고 있는 한국의 현실을 반영하는 것이기도 하지만 결과적으로 한국에서는 지역실정에 맞는 성과관리시스템의 구축이 어려워 효과적인 성과관리가 이루어지지 못하는 결과를 초래할 수도 있는 것이다.

둘째, 한국의 지방자치단체 성과관리시스템은 중앙정부가 하향적으로 영향을 미침에도 통합적 운영이 이루어지지 못하고 오히려 편린화되어 있는 반면 미국의 경우 「정부성과및결과법」에 의거 체계적이면서 지역특성에 맞는 자율적인 성과관리가 이루어지고 있는 것이 특징적이다. 이는 한국의 경우 성과관리의 전제조건이라 할 수 있는 전략계획이 미비되어 있고 성과관리의 효율성을 담보하는 예산제도의 뒷받침이 이루어지지 않고 있기 때문일 것이다.

셋째, 한국 지방자치단체의 경우 성과지표의 개발과정에 시민단체 등 고객의 참여가 제대로 이루어지지 않고 있는 반면 미국의 경우는 반대로 시민참여가 활성화되어 있다는 점에서 성과관리의 타당도와 신뢰성이 상대적으로 높은 편이다.

제2절 영국

1. 개요

가. 감사원 주도의 평가시기

1972년 Bains위원회의 보고서는 지방정부의 정책관리나 평가역량은 편협한 부처의 견해에 사로잡혀 있고 개별적인 사업들이 상호작용하는 것에는 관심을 별로 기울이지 못하고 있다고 지적하였다. 즉 지방정부는 사업실적 평가나 기업식 시각의 개발에 별로 노력을 경주하지 않는다고 비판하였다. 따라서 ‘정책과 자원 위원회’와 같은 기구의 설립, 혹은 지방정부의 의사결정이나 평가과정의 개혁과 같은 일련의 구조와 과정의 변화들을 제안하였다. 이러한 Bains위원회 보고서의 제안에 따라, 영국의 지방정부는 1974년에 기업기획체제의 도입 등 복잡한 구조적 재편을 단행하였다. 이 때부터 지방정부는 기업기획에 의한 평가체계, 즉 사업실적 평가가 본격적으로 도입되게 된다. 그러나 10년 동안의 지방정부의 평가체계는 각 부처의 이해관계가 지배되어 정책(사업)은 피상적으로 분석되고 지방정부 활동의 평가는 거의 종합적이거나 기업적인 것이 되지 못하였다(국무총리행정조정실, 1997).

1980년대 접어들면서 중앙정부는 지방정부를 통제하기 위해 평가관련 기구를 설립하게 된다. 즉 1982년 지방정부재정법에 의거하여 감사원(Audit Commission)을 설립하게 된다. 감사원은 독립법인으로 설립되었기 때문에 정부를 위해 일하지 않고, 기관의 종사자들도 공무원 신분이 아니었기 때문에 독립성을 확보할 수 있었다. 감사원은 각 기관의 회계감사뿐만 아니라, 지방정부의 관리향상을 위해 주택, 쓰레기 청소, 공공의료 등과

같은 행정서비스를 조사하였다. 또한 지방정부간에 성과가 비교될 수 있도록 자료집을 발간하기도 하였다.

1986년에 들어 감사원은 지방정부의 성과평가를 위해 「성과평가의 개요 및 각 행정서비스 영역별 평가방법」에 관하여 총 10권의 지침서를 발간하였다. 지침서에는 각 행정서비스 영역별로 최근의 관리적 문제점, 참고문헌 및 성과평가 안내를 수록하고 있어, 각 지방정부들이 사업영역별로 성과평가를 할 수 있도록 도왔다. 이후 감사원은 평가지표에 대한 지속적인 검토와 수정을 통해 보다 발전된 평가지표들을 제공하였다. 1992년에는 「지방정부법」 개정을 통해 감사원의 감독 하에 지방정부에 대한 성과평가지표의 개발을 법규화 하여, 지방정부로 하여금 감사원의 평가지표체계를 바탕으로 매년 상세한 성과평가를 실시하고 이를 공포하도록 규정하였다. 관리자의 실적은 점차적으로 이러한 기준에 의해 평가되게 되었다(Stewart and Walsh, 1992: 505).

나. 파트너십에 의한 평가시기

1) Best Value 프로그램 도입

정치적으로 영국의 중앙-지방정부간의 관계(IGR)는 1980년대 이전에는 갈등관계를 형성하였으며, 1980년대 후반부터는 갈등이 완화되기 시작하였다. 그리고 1990년대 후반부터는 갈등관계가 파트너십으로 회복되는 단계에 접어들게 된다.

이처럼 중앙-지방정부간에 파트너십이 형성될 무렵인 1999년에 새로운 지방정부 개혁이 시작된다. 개정된 「지방자치법 제27장 제3조 제1항」에서는 지방정부 현대화 사업의 핵심적인 사항인 최고가치(Best Value)를 구현하기 위해, 지방정부는 수행기능의 지속적 개선을 담보할 수 있도록 경제

성·효율성·효과성 제고라는 취지에 상응하는 조치를 취하도록 의무화 하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, Best Value 프로그램의 목적은 지방정부의 현대화와 공공서비스 개선⁶⁾에 있음을 알 수 있다(한국지방행정연구원, 2004: 1).

Best Value 프로그램의 과정을 살펴보면, 첫째로 지방정부의 목표와 성과측정 수단의 개발단계이다. 이 단계에서는 지방정부 수행기능의 개선정도 혹은 성과를 쉽게 측정할 수 있도록 중앙정부 관련부서가 국가적 차원에서 설정한 성과지표와 성과표준(종합건전성 지표)을 제시하게 된다.⁷⁾ 이에 기초하여 지방정부는 지방의 특성과 기능, 평가시점 등에 따라 각기 상이한 성과지표와 성과표준을 개발하도록 하고 있다. 또한 중앙정부의 관련부서는 지방정부의 성과지표와 성과표준을 개발하는 과정에서 주민에게 제공되는 모든 행정서비스를 가능한 포괄하면서 특정부문에 치우치지 않고 균형성을 유지하는 지표와 가중치 체계를 구성하되, 특히 주요 역점시책에 대한 성과평가에 우선순위를 두도록 지방정부에 권고하도록 하고 있다.

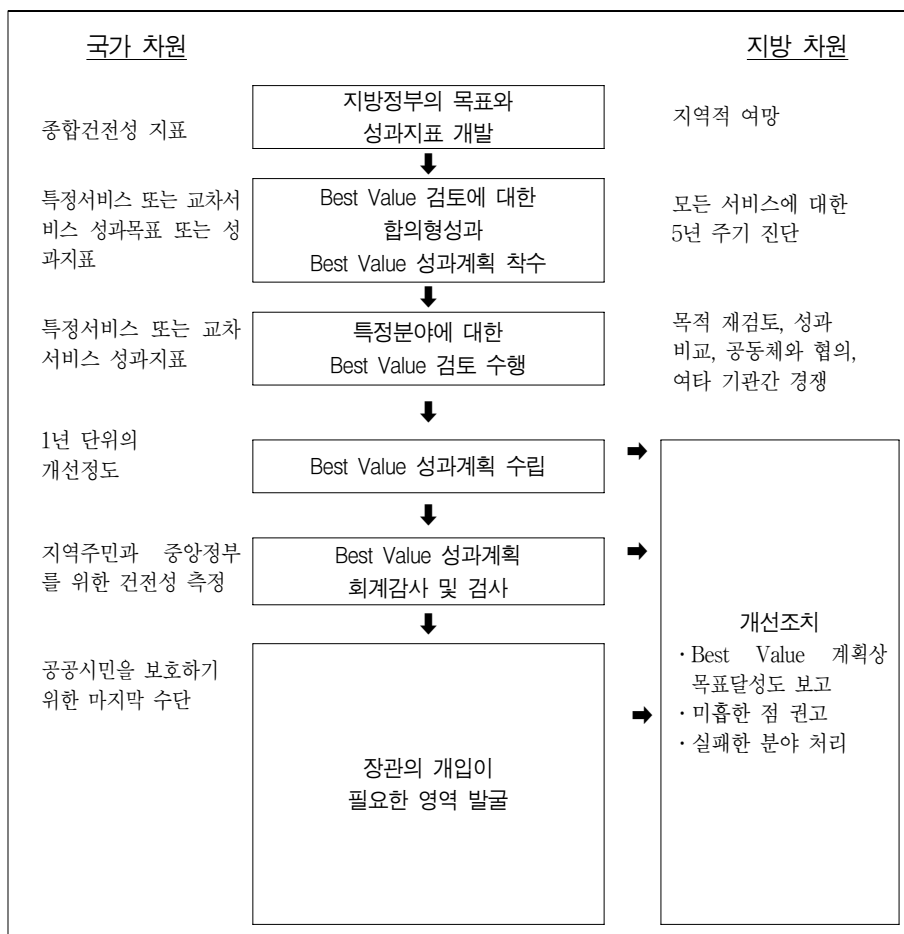
둘째로 Best Value 검토단계이다. 지방정부가 법령에 마련된 기준에 따라 그들의 기능을 진단하는 것을 의미한다. 여기에는 ① 지방정부가 해당기능을 수행해야 할지 여부의 검토, ② 해당기능 수행의 방법과 수준의 적정성 검토, ③ 해당기능 수행이 추구하는 목적의 검토, ④ 해당기능에 적용되는 성과지표를 참조하여 해당기능의 성과 측정(국가에서 제시하는 특정서비스 성과목표·성과지표, 타 정부의 비교를 위한 교차서비스 성과목표·성과

6) 5년내 모든 자치단체 서비스들이 전국의 상위 25% 수준을 달성하는데 있다.

7) 성과지표(Performance Indicator)는 중앙정부가 정하는 Best Value 성과지표와 감사원이 정하는 감사원 성과지표로 구성된다. 또한 성과표준(Performance Standard)은 지방정부가 기능수행에 있어서 만족시켜야 할 최저수준이며, 성과지표를 통해서 측정하며 표준미달시 국가가 개입한다(한국지방자치단체 국제화재단, 2001).

지표를 활용), ⑤ 동일한 기능 또는 유사한 기능 수행을 하는 다른 Best Value 기관, 기타 기업체와의 협의, ⑥ 해당기능과 관련해 적용되는 성과 표준의 충족여부 측정, ⑦ 특정되기는 하였지만 아직 적용되지 않는 관련된 성과기준의 충족에 대한 향상도 측정, ⑧ 관련 성과목표의 충족에 대한 향상도 등이 포함된다.

<그림 3-1> Best Value 프로그램의 성과관리체계



셋째로 Best Value 성과계획의 수립단계이다. 이 단계는 지방정부가 행정서비스의 효율성과 효과성을 설명하고 행정서비스 향상을 계획하기 위해 필요하다. Best Value 성과계획에 포함될 내용으로는 ① 지방정부가 지역 주민에게 어떠한 행정서비스를 제공할 것인가?, ② 행정서비스를 어떠한 방식으로 제공할 것인가?, ③ 행정서비스가 현재 어떠한 수준으로 제공되는가?, ④ 지역주민이 행정서비스가 미래에 어떠한 수준으로 제공되기를 바라는가?, ⑤ 미래의 행정서비스 제공수준에 도달하기 위해서는 어떠한 조치가 취해져야 하고, 그에 대한 일정은 어떠한가? 등이 포함된다.

넷째로 회계감사 단계이다. 외부의 회계감사관은 지방정부가 공표한 Best Value 성과계획에 대한 회계감사를 수행하게 된다. 회계감사의 내용은 지방정부의 Best Value 성과계획이 법령상 요구조건과 지침에 따라 작성되었는지 여부를 검토하게 된다. 또한 회계감사관은 회계감사 결과보고서를 작성하여 지방정부, 감사원, 환경·교통·지방부 등에 제출한다.

다섯째로 검사(inspection)단계이다. 감사원은 Best Value 목적을 위해 검사를 수행하고, 중앙정부의 장관은 필요한 경우 검사를 지시할 수 있다. 검사결과인 검사보고서는 ① 지역주민이 Best Value가 실행되고 있는지 알 수 있어야 하며, ② 검사기관이 업무수행을 잘하고 있는지 여부를 알 수 있어야 하고, ③ 중앙정부가 자신들의 정책들이 얼마나 실현되고 있는지를 알 수 있어야 하며, ④ 시정조치가 필요한 실패한 행정서비스가 무엇인지 알 수 있어야 하고, ⑤ 우수사례를 확인하고 전파하는 것을 포함해야 한다.

여섯째로 성과가 저조한 행정서비스에 대한 개선조치 단계이다. Best Value 성과계획을 집행한 결과, 실패⁸⁾하였을 때 관련 중앙정부의 장관은

8) 실패의 유형은 ① 외부 감사관에 확인된 혐의 또는 적절한 혐의의 실패, ② Best Value 성과계획 작성의 실패 또는 성과계획에 포함될 내용을 포함시키지 않은 경우, ③ 법령에 의한 근본적 Best Value 검토 프로그램에 대한 합의, 공표 또는 작

시정명령을 발동할 권한을 가지고 있다. 시정명령권은 지방정부에게 Best Value 성과계획 보완명령 등 경미한 개선조치에서부터 지방정부의 해당기능 박탈 등 강력한 개선조치에 이르기 까지 다양하다.

2) Best Value 프로그램의 수정 : 종합성과측정제도의 도입

Best Value 프로그램에서는 모든 지방정부에 Best Value 검사, Best Value 검토를 실시하도록 함에 따라, 과도한 비용의 소요, 결과보다는 과정에 지나치게 집중한다는 비판이 제기되었다. 이에 따라, 2001년부터는 Best Value 프로그램을 수정하여 우수한 지방정부에 대한 Best Value 검사의 면제, 제한적인 Best Value 검토, 우수한 지방정부에 대한 인센티브 부여를 내용으로 하는 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment) 제도를 도입하게 된다(한국지방행정연구원, 2004: 2).

이러한 종합성과측정제도의 도입취지는 지역주민들에게 해당 지방정부의 성과에 대한 설명의 용이성, Best Value 프로그램 등 지방정부의 발전계획 수립의 촉진, 감사관과 조사관 및 기타 지방정부 유관기관간의 협력 증대, 성과가 좋은 지방에 자율성과 유연성 부여, 지원이 필요한 지방에 대한 중앙의 식별 촉진에 있다(이광희·김길수, 2003: 92).

이와 같이 수정된 Best Value 프로그램에 의한 지방정부 평가에 대한 단계는 크게 5단계로 분류된다(한국지방행정연구원, 2004).

첫째, Best Value 성과관리계획(5개년 계획이면서 법정계획) 수립단계이다. 감사원은 국가적 차원에서 설정한 성과지표와 성과표준을 명시토록 의

성의 실패, ④ 성과목표 설정 또는 성과목표대비 성과달성 발표의 실패, ⑤ 국가적으로 단일하게 설정된 성과표준의 달성 실패 등이 있다(한국지방자치단체 국제화재단, 2001).

무화하고 있다. 이에 기초하여 지방정부는 자치단체의 특성과 기능, 평가시점 등에 따라 상이한 성과지표와 표준을 개발하고 있다(최창수외, 2001: 43). 특히, 성과지표 설정의 경우, 감사원이 요구하는 성과지표(60-70%)와 해당 지방정부가 선정한 성과지표(30-40%)를 결합하여 최종 성과지표가 작성된다.⁹⁾ 또한 Best Value 성과관리계획에는 반드시 종합성과평가(CPA) 점수, 재정정보 요약, 지난 3년간 개선조치, 그러한 개선의 결과를 수록하도록 하고 있다. 이렇게 하여 수립된 Best Value 성과관리계획에 대해 감사원은 「지방정부법」에서 정한 법적사항이 충족되는지를 감사하게 된다.

또한 Best Value 성과관리계획의 실행단계에서는 연간 성과계획이 수립되며, 국, 과, 팀·개인별로 실천계획을 수립하게 된다. 국의 실천계획은 해당 지방정부의 성과관리목표를 달성하기 위해 필요한 자원개발을 포함하고, 과와 팀의 실천계획은 목표를 달성하기 위한 개별부서의 실천계획으로 국별 목표와 연계되며, 개인별 성과계약은 개인별 성과표준을 설정하는 것이 된다(박충훈외, 2003: 38-39).

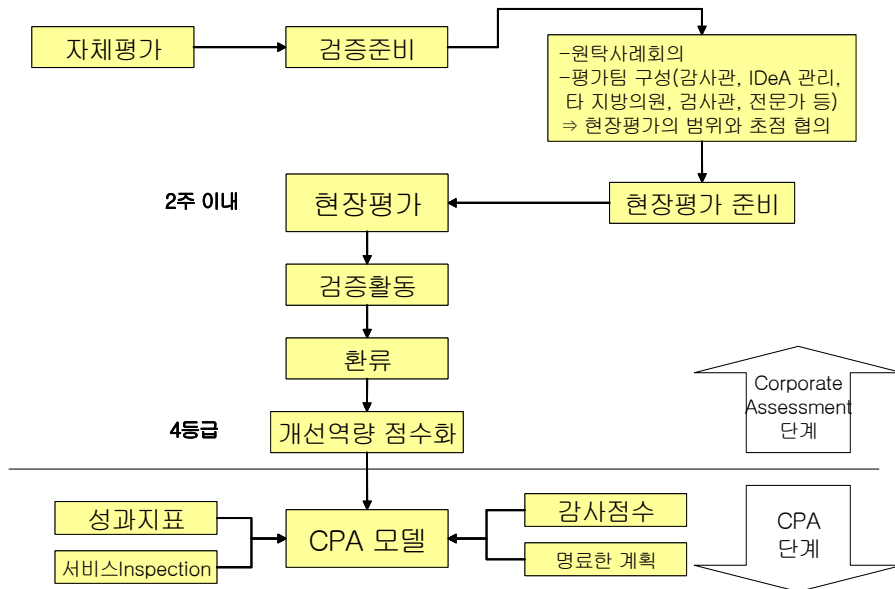
둘째, 지방정부의 자체평가(Self-Assessment) 단계이다. 이때 자체평가는 성과에 대한 자체평가가 아니라 해당 지방정부 역량에 대한 자체평가를 의미한다. 지방정부는 해당 지방정부의 맥락적 요인, 서비스 제공의 우선순위, 해당 지방정부의 역량, 특정서비스 수준에서의 평가 등에 의거 자체평가를 실시하게 된다. 이러한 지방정부 자체평가의 목적은 행정서비스에 대한 지방정부 자신의 견해를 이해하도록 하고, 지방수요와 우선순위에 대한 지방정부의 이해를 돕는 데 있다.

셋째, 지방정부의 자체평가보고서가 제출되면 감사원의 지방정부에 대한

9) 그러나 실제로는 지방정부의 독자적인 성과지표 개발노력은 미흡한 것으로 나타나고 있다.

기관역량 측정(Corporate Assessment)이 이루어진다. 감사원은 감사관, 타 지방의원, IDeA 관리, 감사관, 전문가 등이 참여하는 합동평가팀을 구성하여 ① 해당 지방정부가 무엇을 달성하려고 하는가?, ② 달성전략 및 우선순위를 어떻게 설정하였나?, ③ 무엇을 달성하였고, 달성하지 못했나?, ④ 다음 단계에서 무엇을 계획하고 있나? 등을 평가하게 된다. 요컨대, 해당자치단체의 목표설정, 달성전략 및 우선순위의 적절성 등 전략적 기획시스템을 갖추고 있는가를 평가한다고 할 수 있다.

<그림 3-2> 기관역량 측정의 절차

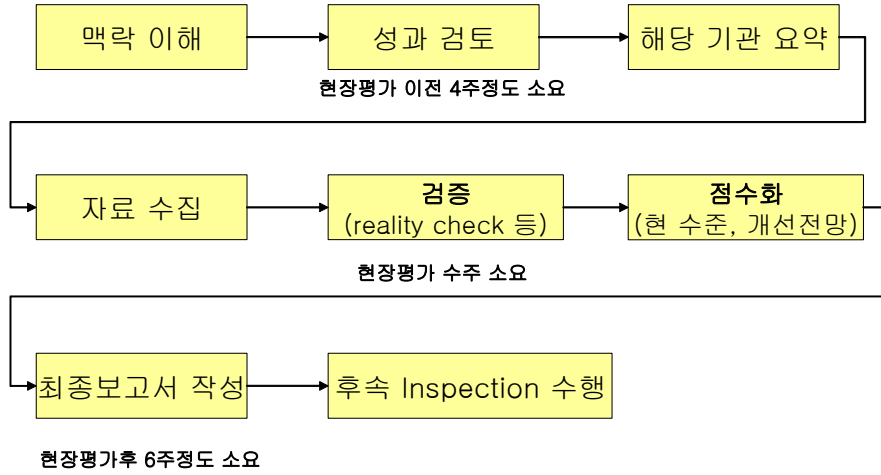


아울러, 감사원은 기관역량 측정단계에서 지방정부의 정치적·관리적 리더십, 열망과 우선순위, 지역사회 초점, 역량과 시스템, 역할과 책임, 위기 관리와 재정통제, 행정서비스 전달에 대한 기관차원의 지원, 사무처리기준 등을 주요 고려사항으로 다루고 있다. 또한 지방정부의 문제의식과 변화의 지, 문제점에 대한 지속적 관심, 서비스 전달능력과 체계, 일상 관리틀로서의 Best Value 등을 지방정부 역량의 검증요인으로 다루고 있다.

넷째, Best Value 검사단계이다. 감사원은 지방정부의 자체평가, 기관역량 측정(Corporate Assessment)를 토대로 지방정부의 현 서비스 수준과 향후 개선전망에 대한 상위평가(검사)를 실시하게 된다. 이러한 Best Value 검사는 ① 해당 서비스가 현재 주민들에게 잘 제공되고 있는지?, ② 앞으로 더욱 개선될 수 있는 잠재력을 가지고 있는지?, ③ 고객만족도는 얼마인지? 등을 평가한다. 이를테면, 우선적으로 사회복지(성인), 사회복지(아동), 교육, 주택, 환경, 도서관 및 레저, 연금, 자원이용 등 8대 분야(거의 행정서비스 전 분야)를 대상으로 하여 현 서비스 수준(목표의 명확성과 도전성, 서비스의 목표 충족성 등)을 4등급으로 평가하게 된다. 또한 ① 전년도 Best Value 검토¹⁰⁾가 개선을 유도하고 있나?, ② 개선계획이 잘 만들어졌나?, ③ 계획대로 추진할 것인가? 등에 대한 향후 개선전망 평가(4등급)를 실시하게 된다.

10) Best Value 검사에서 문제가 된 행정서비스에 대해서는 4Cs(Challenge - 도전적 목표설정, Compare - 타 자치단체와 성과 비교, Consult - 전문가와 성과수준 협의, Compete - 민간부문간 성과 경쟁)를 검토하여 이행계획을 수립하도록 하고 있는데, 이것을 Best Value 검토라고 한다.

<그림 3-3> Best Value 검사의 절차



다섯째, 평가결과 공표 등 환류단계이다. Best Value 검사가 종료되면 감사원은 기관역량 측정결과(기관의 능력)와 Best Value 검사결과(서비스)를 종합하여 각 지방정부를 5등급으로 평가한다(부진-poor, 미흡-weak, 보통-moderate, 우수-good, 최우수-excellent).

또한 이러한 평가결과를 모든 지방정부에 ‘연례 감사 및 감사장’ 형태로 발송하는 한편, 지방신문 등 언론매체를 통해 검사결과를 공시한다.¹¹⁾ 그리고 우수사례(Best Practice)는 전파하고, 우수 지방정부에게는 차년도 Best Value 검사를 면제하여 주고, 지방세, 채권발행 등의 면에서 자율성 및 융통성을 부여하게 된다. Best Value 검사결과 문제가 된 서비스에 대해서는 Best Value 검토를 하도록 하여 개선계획을 의무적으로 수립하도

11) 2003 - 2004년 평가에서 excellent 등급 지방정부 8개중 1개만 지방선거에서 정권이 교체되었고, good 등급 지방정부 17개중 2개만 지방선거에서 정권이 교체되었다.

록 유도하며, 부진 자치단체에게는 부총리실에서 지도관을 파견하여 자치단체의 관리에 관여하게 된다.

한편, Best Value 감사의 투명성 확보를 위해, 지방정부가 소원할 경우에 그에 대한 소원을 들어주는 표준 소원(appeal)절차를 도입하여 운영하고 있다. 그리고, 평가자료의 축적관리시스템을 도입하여, 행정서비스 질이 매년 떨어지고 있는 지방정부에 대한 원인을 규명하는데 사용하고 있다.

2. 지방정부의 자체평가 사례 - Britain & Hove County

여기서는 지방정부 차원에서 Best Value프로그램에 의한 성과평가가 어떻게 이루어지고 있는지 Britain & Hove County를 대상으로 살펴보았다.

지방정부 차원에서 성과평가를 위한 절차는 계획, 실행, 평가, 환류 등 크게 4단계로 구분할 수 있는 바, 계획단계에서는 각 지방정부별로 성과지표 개발, 성과목표 개발, 연간성과계획 수립이 이루어진다. 성과지표 개발을 위해서는 중앙정부와 해당 지방정부가 협의하여 적용할 성과지표를 결정하는데 정책 통합성 확보차원에서 중앙정부의 표준지표와 해당 지방정부의 특성지표를 종합하여 결정한다. 그리고 성과목표 개발 시에는 해당 지표의 전국표준치를 고려해 해당 지방정부의 목표치를 설정하게 되며, 연간성과계획은 해당 지방정부가 성과지표 및 성과목표를 고려해 연초에 당해년도 업무 및 서비스의 성과를 관리하기 위해 수립하는 기본계획이다.

실행단계에서는 연간성과계획에 따라 국, 과, 팀, 개인별로 실천계획을 수립하여 이를 실행하는 바, 국의 실천계획은 해당 지방정부의 성과관리목표를 달성하기 위해 자원을 개발하는 것을 포함하고, 과와 팀의 실천계획은

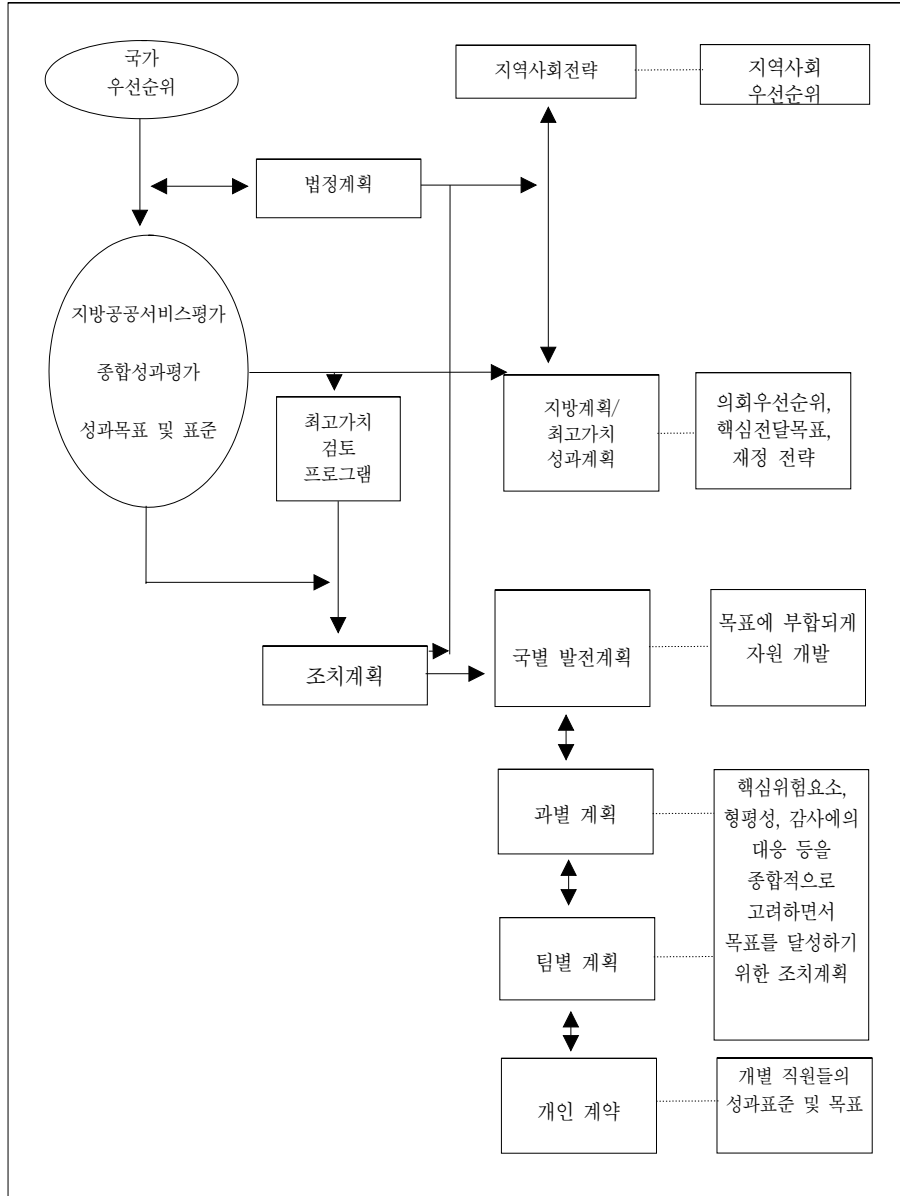
목표를 달성하기 위한 개별 부서의 실천계획으로 국별 목표와 연계되어 수립된다. 그리고 개인별 성과계약은 개인별 성과표준을 설정하는 것을 의미한다.

평가단계에서는 해당 지방정부가 자체평가를 실시하여 보고서를 중앙정부(회계감사원)에 제출하고 중앙정부는 이를 평가(review)하여 개별 자치단체의 성과를 구분하게 되는데, 성과평가 결과 범주화할 때 부진, 노력, 향상, 우수 등으로 구분하고 부진한 지방정부와 해당 부문에 대해서는 별도의 현지평가를 실시하여 개선사항을 도출하게 된다.

환류단계에서는 회계감사원의 평가검토(review) 결과에 따라 우수단체의 경우는 행재정적 인센티브를 제공받고 부진단체는 현지평가(진단)와 현지평가결과를 반영한 조치계획(action plan)을 해당 지방정부가 수립하여야 한다.

지방정부의 입장에서 이러한 일련의 과정을 도식화하여 제시하면 <그림 3-4>와 같다.

<그림 3-4> 영국 지방정부의 성과관리틀



3. 시사점

영국 지방정부의 Best Value 시스템이 가지는 특징과 우리나라 지방자치단체 평가에 시사하는 점은 크게 4가지 정도로 요약할 수 있다.

먼저 중앙정부(회계감사원)와 지방정부가 협력하여 성과지표를 개발한다는 점이다. 우리나라의 경우 합동평가는 국가적 우선순위를 지방자치단체 수준에서 관철하기 위한 수단으로 평가지표 개발에의 지방자치단체 참여는 매우 제한적으로 허용된다. 그리고 지방자치단체 자체평가의 경우는 해당 지방의 관심사 중심으로 자율적으로 계획·집행하고 있어 중앙정부와는 거의 무관하게 이루어진다. 영국의 경우 평가의 전체 과정에 지방정부와의 파트너십이 강조되고 있는 것과는 매우 대조적이다.

둘째, 지방정부가 자체적으로 수행하는 성과평가가 지방정부의 종합적인 성과관리시스템 속에서 핵심적 역할을 담당하고 있으며, 중앙정부는 상위평가를 통해 각 지방정부의 전반적인 성과를 평가하여 필요한 조치를 취한다. 영국의 Best Value 시스템은 지방정부의 성과에 대한 자체평가(Best Value 성과관리계획)와 역량에 대한 자체평가(Self-Assessment)를 기초로 하여 감사원이 검사(inspection)와 기관역량 측정을 수행하여 각각 성과와 개선역량에 대한 최종점수를 부과하고 있다. 이러한 상위평가시스템은 기본적으로 지방정부에 대한 신뢰에 기반하고 있다고 보인다.

셋째, 성과지표로서 현재의 성과뿐만 아니라 개선의 정도와 주민만족도를 동시에 고려하고 있는 것도 특징적이다. 우리나라의 경우 자체평가에서 사용하는 평가지표는 주로 현황지표이다. 모든 지표에서 현재의 성과와 개선 노력을 동시에 고려하고 있는 영국의 종합성과측정제도(CPA)는 우리나라 지방자치단체의 성과평가에 시사하는 점이 매우 크다고 생각된다.

마지막으로 영국의 Best Value 시스템은 기본적으로 지방정부 상위 25%의 성과를 5년 이내에 모든 자치단체들이 달성토록 한다는 것을 전제로 하고 있다. 따라서 상위 25%의 성과가 모든 자치단체의 성과표준이 된다. 우리나라의 경우 합동평가나 자체평가에서 이러한 합리적인 표준 설정이 이루어지지 않고 있어 평가의 실효성이 떨어지고 벤치마킹 노력 또한 부족할 수 밖에 없음을 인식할 필요가 있다.

제3절 독일

1. 개요

가. 성과비교 프로젝트

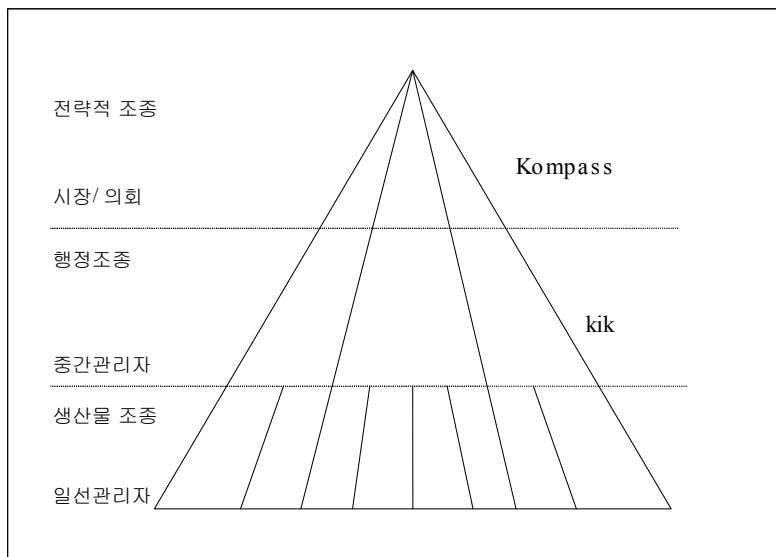
영미권의 다른 선진국들과 마찬가지로 독일의 지방자치단체들도 1990년대 초반부터 새로운 시스템이나 방법을 통하여 행정성과를 측정하기 시작하였다. 물론 이러한 노력들은 신공공관리의 독일식 모델인 신조정모델(New Steering Model)로부터 많은 영향을 받았다. 지방자치단체 수준에서 실시된 성과평가 및 비교는 주로 지방자치연합체(KGSt¹²⁾)와 베르텔스만(Bertelsmann)재단에 의해서 주도되고 있다. 지방자치연합체의 IKO-Netz(Interkommunale Netz)는 연합체에 소속된 회원자치단체의 요구에 의해서 1996년 구축되었으며, 지방자치단체 상호간의 성과비교에 중점

12) KGSt는 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung의 축약어로 '행정간소화를 위한 지방자치연합체'를 의미하나 일반적으로 '지방자치연합체'로 통용되고 있다.

을 두고 있으며(Leitner-Achstätter, 2001: 178), 2001년 현재 34개 업무영역에 62개의 성과비교 서클이 존재하고 있으며, 672개의 자치단체가¹³⁾ 비교에 참가하고 있다(Kuhlmann, 2002).

베르텔스만이 주도하는 프로젝트로는 kik¹⁴⁾과 Kompass를 들 수 있으며, kik이 주로 중간관리자층의 행정조정과 관련되는 반면에, Kompass는 최고관리자층이나 지방의회의 전략적 조정측면을 중시하고 있다(<그림 3-5> 참조). 여기서는 kik을 중심으로 지방자치단체의 성과비교를 살펴보기로 한다.

<그림 3-5> kik과 Kompass의 조종차원의 비교



13) 하나의 자치단체가 여러 개의 비교서클에 중복적으로 참가한 것을 포함한 수치이다.

14) 'kik'은 Kernkennzahlen in Kommunen의 축약어로 '지방자치단체 핵심지표'를 의미한다.

kik 프로젝트는 지방자치단체의 성과비교를 통하여 지방자치단체의 핵심 업무 영역에 대한 의사결정체계를 개발하는 것에 목표를 두고 있다 (Bundesverwaltungsamt, 2002). 이것은 핵심지표를 통하여 이루어져야 하며, 핵심지표는 집행부의 최고관리층과 의회위원회를 위한 조정수단으로서의 기능을 수행해야 한다. 그 이유는 행정조직의 조정을 위해서 모든 지표들이 필요한 것은 아니기 때문이다. 따라서 핵심지표들은 일부 지표로 한정되며, 간단하고 명확하게 수집된 관련 자료를 근거로 선정되어야 한다 (Tebbe, 2001: 264).

나. 성과비교 목표 및 분야

베르텔스만재단은 목표달성의 측정을 위해서 평가에 참여한 자치단체의 다양한 목표에도 불구하고 4가지 상위목표를 설정하고 있다. 4가지 목표로는 임무수행, 고객만족, 직원만족 및 경제성을 들 수 있다(<표 3-2> 참조).

지표는 그 자체로서 가치를 지니고 있는 것이 아니므로 지표를 통해서 추구하려는 목표가 더욱 중요하다. 누구든지 목표를 설정했다면 프로그램이나 시책차원에서 이미 목표를 달성했는지를 측정할 수 있을 것이다. 따라서 kik은 모든 지표에 대해 행정활동을 위해서 결정되어야 할 4가지 목표들을 정의하고 있다.

많은 성과들에 대해서 이러한 목표를 달성했는지, 또는 어느 정도 달성했는지를 지표를 통하여 측정하였다. IKO-Netz와는 달리 목표의 방향설정은 모든 참여 자치단체들에게 강제적으로 정하여 준다. 지표는 참여 자치단체의 전문가 팀에 의하여 정의되었으며, 집계된 자료는 지방의회와 행정관리층에 보고되어야 하는 분기별 보고와 연례보고에 명시하도록 하였다.

<표 3-2> 베르텔스만재단의 성과지표체계(예시)

분 야	목 표	평가지표
인 사 부 문	목표이행	계획대비 고용자의 수
		전체직원 대비 교육생의 수
		교육생 수용비율
		여성비율
		1인당 재교육 일수
		인건비에서 재교육의 비율
		보조금신청의 평균 처리기간
	고객만족	성과와 협력에 대한 만족
		직원의 친절에 대한 만족
		성과에 대한 만족
		친절에 대한 만족
	직원만족	직원의 업무만족
		질병일수 비율
	경제성	인사사례별 인건비
		인사사례별 사무비
		직원 1인당 충원되는 수
직원 1인당 재교육 일수		

자원투입의 능률성에 중점을 두고 있는 기존의 지표세트들과는 달리 균형성과표(Balanced Scorecard)의 단순화된 형태 속에서 더 많은 목표들에 초점을 둘 수 있는 하나의 시스템을 구축하는 데에 많은 가치를 두고 있다. 지금까지 지표세트가 개발된 분야로는 기초지표, 사회, 청소년지원, 공공질서, 인사, 경제활성화, 도로교통, 녹지관리, 건설, 재정 등의 분야이며,¹⁵⁾ 앞으로 학교행정 및 문화행정에 대한 지표세트도 개발하려고 한다.

15) 자세한 내용은 kik 홈페이지(www.kik-net.de)를 참조.

이를 통하여 베르텔스만재단은 지방행정의 주요 업무영역에서 핵심지표시스템을 활용할 수 있도록 하고 있다.

다. 성과비교의 장점 및 단점

성과비교는 투명성 측면에서 하나의 커다란 장점이 되고 있다. 각 분야별로 4개의 목표들이 자치단체에 의해서 달성되었는지, 어느 정도로 달성되었는지, 타자치단체에 비하여 어느 수준이나 위치에 있는지에 대해서 설명해 준다. 성과비교가 지니고 있는 장점을 살펴보면 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다(Kuhlmann, 2002).

- 첫째, 자치단체간의 성과비교는 지방자치단체의 성과개선을 지원하며, 자신들의 장점과 약점을 정확하게 파악할 수 있게 한다.
- 둘째, 지방자치단체의 성과비교를 위하여 성과지표의 활용이 증대되며, 성과비교를 통하여 참여 자치단체의 조직구조, 행정절차 등의 변화를 추구하거나 우수사례의 벤치마킹을 촉진시킬 수 있다.
- 셋째, 정책결정자에게 정확한 정보의 제공을 가능하게 하며, 다른 자치단체와 비교해서 잠재력, 목표, 이행절차 등의 파악을 용이하게 한다.
- 넷째, 많은 지방자치단체들이 성과비교에 참여하여 자치단체 상호간의 성과비교를 지속적으로 가능하도록 정보체계를 구축하여 관리할 수 있다.
- 다섯째, 일반적으로 지방자치단체간의 성과비교는 경쟁의 대응으로 사용되어 행정의 성과향상에 기여하며, 자치단체의 경험과 아이디어의 교류를 통하여 지속적인 성과개선이 이루어질 수 있다.

그러나 성과비교가 지니고 있는 많은 장점에도 불구하고 단점도 지니고 있으며, 이에 대해서 살펴보면 아래와 같다(Kuhlmann, 2004).

- 첫째, 지방자치단체간의 성과비교에서 비교분야의 복잡성을 지표를 통해서 모두 제시하기 어려운 것이 사실이다. 또한 지방자치단체는 주요한 지표의 활용에도 불구하고 각 자치단체가 처한 상황에 따라서 원하는 결과를 달성하기 어려운 경우가 발생할 수 있다는 점이다.
- 둘째, 모든 비교프로젝트에서 지표의 개발에 소요되는 비용이 효용을 능가하는 경우가 발생할 수 있으며, 이 경우에 비교에 참가한 자치단체들은 성과비교의 한계에 직면할 가능성이 많다.
- 셋째, 성과비교에 참가한 공무원들이 해당 자치단체로부터 지원을 받지 못하거나, 비교결과가 행정현장에 실제로 반영되지 않는다면 비교서클의 지속적인 존속은 아무런 의미가 없다고 볼 수 있다.
- 넷째, 인적요소가 성과비교의 성공에 큰 역할을 하는 것으로 나타나고 있으나 공무원의 인내, 동기부여, 집행능력 등의 부족은 자치단체간의 성과비교에 악영향을 미칠 수 있다.

2. 시사점

베르텔스만재단은 기존의 지표들이 가지고 있는 많은 문제점을 해소하기 위해서 새로운 프로젝트를 시작하였다. kik은 일반적으로 지방행정에 이미 존재하고 있거나 존재해야 할 지표를 가지고 성과평가를 하고, 이를 통해서 지표개발에 들어가는 비용을 최소화하고, 공무원의 동기부여를 지속적으로 유지시키기 위해서 노력하고 있다.

독일의 지방정부간 성과비교가 지니고 있는 특징들을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 주정부나 지방정부의 주도로 성과측정이나 성과비교가 이루어지는 것이 아니라 지방자치연합체나 베르텔스만과 같은 민간재단에 의해서 주도되고 있다.

둘째, 성과비교나 측정에 참가하는 것은 전적으로 행정기관이나 담당공무원의 의사에 달려 있다. 즉, 지방정부의 자발성에 근거하여 다른 자치단체와의 성과비교가 이루어지고 있어서 비교그룹에의 참여와 탈퇴가 자유롭다.

셋째, 지방정부간 성과비교의 결과가 공개되지 않아서 시민들이 성과정보를 알기 어렵다. 성과정보의 공개를 통한 행정투명성 및 책임성 확보보다는 주로 자치단체장의 행정관리의 목적으로 성과비교가 활용되고 있다.

넷째, 성과지표는 지방자치단체의 실무진과 함께 개발하였는데, 그 이유는 이들이 어떤 지표가 자신의 업무와 관련이 있는지를 가장 잘 알고 있기 때문이다. 그러나 지표개발에 시민이나 외부전문가의 참여는 상당히 제한되어 있다.

다섯째, 지방정부간 성과측정 및 비교를 위한 지표활용에 신중하게 접근하고 있다. 첫 워크숍에서 지표들을 정의하였으며, 이들이 올바른 것으로 판명되면, 예비테스트에서 지표의 현장 적용가능성까지 검토하게 되고, 그 이후에 지표를 활용하고 있다.

제4절 일본

1. 개요

일본에서는 ‘행정평가’라는 용어가 사용되고 있는데 이는 ‘행정활동에 대한 양적인 평가’라는 의미로 ‘성과평가’와 유사한 개념인 것을 알 수 있다. 일본의 행정평가는 사업평가, 시책평가, 정책평가 등 세 가지 평가유형을 포함하며, Plan(계획)-Do(집행)-See(사후관리)로 표현되는 행정과정을 모두 평가하는 것이다. 그리고 시계열적으로는 사전평가, 과정평가, 사후평가의 관점을 모두 내포하는 개념으로 사용되고 있다. 한마디로 일본의 행정평가는 행정활동을 평가하는 각종 평가형태를 포괄하는 개념으로 사용되고 있는 것이다.

일본의 자치단체에서 실시되고 있는 행정평가의 특징은 ‘다양화’로 요약될 수 있다. 일본의 자치단체에서 실시하고 있는 성과평가는 크게 실적 측정(performance measurement)과 프로그램 평가(program evaluation)의 2개의 타입으로 구분할 수 있다. 실적 측정방식은 사전에 설정한 목표에 비추어 실적을 측정하는 것이고, 프로그램 평가방식은 종합 또는 전략계획에 기초하여 정책의 목적, 목표, 프로세스, 성과나 효율성 등을 평가하는 것이다. 대다수의 자치단체에서는 실적을 평가하는 방식을 적용하는 성과평가가 주류를 이루고 있다. 그러나 행정 서비스의 질 평가, 벤치마킹에 의한 평가, BSC기법을 적용한 평가, 정책이나 시책 또는 사업단위로 평가를 하는 등 각 자치단체의 실정에 맞는 다양한 평가가 이루어지고 있다(총무성, 2003).

1995년 ‘미에현’에서 『사무사업평가시스템』을 처음으로 도입하여 실시한

이래 대다수(<표 3-3>참조)의 자치단체가 성과평가를 실시하고 있다. 2003년 총무성에서 전체 자치단체를 대상으로 한 성과평가 실시현황을 보면 다음과 같다.

<표 3-3> 일본 자치단체의 성과평가 도입현황

구 분	도도부현		지정시	
	단체수	구성비	단체수	구성비
도입완료	46 단체	97.9%	13 단체	100.0%
검토중	-	-	-	-
해당없음	1 단체	2.1%	-	-

자료: 총무성(2003.12)

한편, 총무성에서 자치단체 성과평가 운영실태를 분야별로 살펴보면, 성과평가의 실시근거는 실시요강에 근거하여 추진하고 있는 도도부현이 압도적으로 많은 것으로 나타나고 있다.

<표 3-4> 일본 자치단체의 성과평가 실시근거

구 분	도도부현		지정시	
	단체수	구성비	단체수	구성비
조 례	3 단체	6.5%	-	-
규 칙	1 단체	2.2%	-	-
요 강	33 단체	71.7%	6 단체	46.2%
기 타	13 단체	28.5%	7 단체	53.8%

주: 1. 구성비는 성과평가를 도입하고 있는 단체의 비율임(복수응답 있음).

2. 조사대상 47개 도도부현중 46개 단체, 지정시는 13개 단체를 대상으로 함.

자료: 총무성(2003.12)

성과평가의 대상이 되는 업무는 도도부현이나 지정시 모두 사무사업의 비율이 가장 높고, 다음으로 시책, 정책의 순으로 나타나 사무사업을 대상으로 한 실적평가를 실시하는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-5> 일본 자치단체의 성과평가 대상업무

구 분	도도부현		지정시		
	단체수	구성비	단체수	구성비	
정 책	18 단체	39.1%	5 단체	38.5%	
시 책	35 단체	76.1%	8 단체	61.5%	
사무사업	45 단체	97.8%	13 단체	100.0%	
전체 사무사업	20 단체	43.5%	8 단체	61.5%	
	공기업 회계 포함	13 단체	28.3%	5 단체	38.5%
	일부 사무사업	25 단체	54.3%	5 단체	38.5%
	공기업 회계 포함	9 단체	19.6%	3 단체	23.1%

성과평가 결과의 공표현황을 보면 도도부현의 경우 97%가 전체를 공표하고, 지정시의 경우도 92%가 전체를 공표하고 있어 성과평가가 시민에 대한 책임성 확보를 위해 적극적으로 공개되고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-6> 일본 자치단체의 성과평가결과 공표현황

구 분	도도부현		지정시	
	단체수	구성비	단체수	구성비
공 표	46 단체	100.0%	12 단체	92.3%
전체 공표	45 단체	97.8%	12 단체	92.3%
	일부 공표	1 단체	2.2%	-
공표하지 않음	-	-	1 단체	7.7%

반면, 성과평가 결과에 대한 의회보고 현황을 보면 도도부현의 경우 39%, 지정시 30%정도만이 의회에 보고·설명을 하고 있는 것으로 나타나 성과평가가 행정내부적인 의지에서 자율적으로 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

<표 3-7> 일본 자치단체의 성과평가결과에 대한 의회보고 현황

구 분	도도부현		지정시	
	단체수	구성비	단체수	구성비
의회에 보고·설명	18 단체	39.1%	4 단체	30.8%
자료로 배포	11 단체	23.9%	3 단체	23.1%
특별한 보고는 하지 않음	17 단체	37.0%	6 단체	46.1%

마지막으로 성과평가결과의 활용방법으로는 도도부현의 경우 예산요구나 사정의 참고자료로 활용하는 비율(97%)과 사무사업의 재검토에 활용(89%)하는 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 지정시의 경우에도 사무사업의 재검토(92%), 예산요구나 사정의 참고자료(84%)로 활용하는 비율이 높게 나타나 환류의 핵심이 예산이나 사업 재검토에 있는 것으로 판단된다.

<표 3-8> 일본 자치단체의 성과평가결과 활용방법

구 분	도도부현		지정시	
	단체수	구성비	단체수	구성비
예산요구나 사정의 참고자료	45 단체	97.8%	11 단체	84.6%
정원관리 요구나 사정의 참고자료	14 단체	30.4%	4 단체	30.8%
중점시책·방침의 책정에 참고	30 단체	65.2%	3 단체	23.1%
사무사업의 재검토	41 단체	89.1%	12 단체	92.3%
종합계획 등의 진행 관리	26 단체	56.5%	3 단체	23.1%

2. 지방자치단체 성과평가 사례

가. 미에현(三重縣)

미에현의 ‘사무사업평가시스템’은 사무사업 목적 평가표라고 하는 평가양식을 통하여 사무사업의 목적을 성과지표화 하는 평가방식에서 출발하였다. 그 후 시책·사업의 기본지침이 되는 종합계획을 책정하고 전략계획의 체계로 구성하여 개개의 사무사업의 위치를 설정하여 보다 높은 시점으로부터의 재검토를 실시하는 시스템으로 개선하였다. 이후 미에현의 사무사업평가는 그 활용방법의 편리성으로 인하여 전국의 자치단체에 과급되었으며 성과평가가 활성화되는 계기가 되었다.

나. 시즈오카현(靜岡縣)

시즈오카현으로 대표되는 ‘업무심사평가’는 조직단위로 진행되는 업무활동을 간결하고 체계적으로 문서화하여 조직의 목적과 수단, 달성목표를 명시하고 있다. 성과를 측정평가하여 경영개선을 위한 분석을 실시할 수 있도록 하는 것이다. 이 평가는 대상이 사무사업이 아니고, 정책·시책단위로 하여 직원·조직이 일정기간내에 업무를 통해, 무엇을 어떻게 실현시키는지를 파악한다. 업무의 목적·수단의 연쇄적 구조가 특징이다. 평소 목적을 의식하지 않고 막연하게 수행하고 있던 업무를 체계화한 것으로 목적과 수단을 명확히 하여 업무분석에 도움이 되는 시스템이다. 그 후, 종합계획과도 연계하여 계획지표와 연동하는 등 고도화를 꾀하고 있지만, 보급은 소수의 자치단체에 머물고 있다.

다. 기타

동경도의 경우 2000년 장기종합계획에서 정책지표로 설정한 정책지표는 일본 최초의 벤치마크 도입사례라 할 수 있으며, 아오모리현의 정책마케팅부 또한 민간기업의 마케팅기법을 도입하여 장래에 달성해야 할 지표를 설정한 것이 특징이다. 이외에도 행정경영품질평가, 분야별 평가, 행정서비스평가, 공공사업평가 등 다양한 형태의 평가가 이루어지고 있다(<표 3-9>참조).

<표 3-9> 일본 지방자치단체의 자체평가의 유형과 특징

평가유형	평가목적	평가대상	평가초점	특징	실시 단체
실적평가형(정책, 시책, 사무 사업 평가형)	목표와 그 달성도에 주목한 실적평가. 성과를 수치목표화하여 평가. 목적, 목표, 수단의 타당성, 비용, 시민요구 등 여러 가지 시점에서 다각적으로 평가	정책, 시책, 사무 사업	목표 달성도, 필요성, 타당성, 효율성, 고객 만족도 등	간단하고 쉬운 결과 중심	성과평가를 실시하는 대부분의 자치단체
업무 심사 평가형	조직단위의 목표를 명확히 하여 조직단위가 가지는 임무를 대상으로 하는 정책평가	정책, 시책 단위	목적, 관리 지표, 실적, 난이도 등	문제 발견이 용이함	시즈오카현
벤치마크형	큰 테마의 구체적인 수치지표에 대한 달성도 평가. 종합적인 정책의 성과를 평가. 목표달성을 위한 개선, 시책의 입안에 연결	정책, 시책 단위	목표 달성수준, Best Practice, 고객 만족도 등	시민이 알기 쉬운 시민참여 지향	아오모리현, 도쿄도, 시가현, 와카야마현 등
공공사업 평가형	경제성을 중시, 주로 대규모 공공사업을 평가하는 형태. 예를 들면, 도로의 교통 기능에 대한 평가, 사업 지출에 대한 평가, 화폐가치 비교에 의한 편익평가 등	도로, 항만, 공항 등 대규모 공공사업	비용 편익, 비용 효과	전문적이고 과학적 기법 필요	홋카이도, 미야기현, 아이치현 등 도도부현의 대부분이 실시
사업재평가형	재정적인 시점으로부터 행정개혁의 수단으로 사업의 재검토가 주목적	주로 부진한 대규모사업 등	목적, 효과, 긴급성, 시민의 역할 분담, 비용 편익	사회경제 상황을 고려한 사업 재검토	홋카이도, 미야기현, 도쿄도 등
분야별 평가형	특정의 사업이나 분야(시설, 보조금, 연구)등을 대상으로 행정 활동의 행태에 주목한 개별평가	공공시설, 보조금 등	목표 달성도, 효율성, 사업 영역(시설), 필요성, 사업의 방향성(보조금) 등	특정의 관점으로부터의 평가	홋카이도, 삿포로시 등
행정 경영 품질평가형	사업이나 시책이 아닌 조직 및 관리 그 자체의 품질 평가를 실시하여 시민 요구에 대응하는 질 높은 서비스를 목표	조직, 관리의 품질	비전, 고객만족도	외부 평가 기관이 평가	이와테현, 미에현 등
시민 만족도 조사형	시민설문조사에 의한 정책, 시책 마다 만족도, 중요도를 조사	만족도	정성 평가(중요도, 만족도)	실적평가와 연계하여 평가	미야기현, 나가노현 등
행정 서비스 평가형	개별의 서비스 그 자체를 평가하는 것. 친절도 등의 사무개선에 의해 시민 서비스의 향상에 연결	서비스의 질(태도, 설명 방법 등)	정성 평가(만족도)	시민 설문조사에 의해 평가	군마현, 아이치현, 아미구치현 등

3. 시사점

일본 지방자치단체의 행정평가는 다음의 몇가지 특징과 함께 우리나라 지방자치단체에 대한 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 지방자치단체별로 평가의 목적이나 중점사항이 차이가 있지만 일본의 행정평가는 우리나라와 마찬가지로 사업 및 시책에 대한 평가가 중심이다. 사업과 시책에 대한 평가가 중심이라는 것은 기본적으로 평가의 관점이 고객의 관점이라기보다 공급자(공무원)의 관점이라는 것이며, 이는 평가의 목적이 주로 행정효율성 제고에 있음을 보여주는 것이다.

둘째, 일본 지방자치단체의 자체평가는 중앙정부의 관여가 거의 없는 가운데 자율적으로 자체평가를 실시하고 있다. 자체평가는 지방자치단체 고유의 사무로 중앙정부가 관여할 사항이 아니라고 생각하는 듯하다. 그 결과 일본의 지방자치단체들은 그들의 여건이나 관심사항에 따라 매우 다양한 평가방법을 사용하고 있다. 이러한 다양성이 갖는 이점은 각 지방자치단체가 주어진 여건에 맞게 평가방법을 선택할 수 있고 해당 지역이 관심을 가지는 문제들을 효과적으로 관리할 수 있다는 점이다.

셋째, 지방자치단체 평가의 다양성은 이상의 장점을 가지면서 동시에 성과비교를 통한 경제원리의 도입을 제약하는 문제점을 갖는다. 즉, 비교지표의 개발이 제대로 이루어지지 못하고 그 결과 자치단체간 성과비교나 벤치마킹에는 한계를 노정할 수 밖에 없다는 점이다.

제4장 우리나라 지방자치단체 자체평가제도의 현황 및 문제점

제1절 자체평가제도의 운영실태

1. 2002년 이전 (심사분석)

2001년까지 지방자치단체에서 자체적으로 시행하였던 심사분석은 지방자치단체 시책의 효과성을 높이고 예산 등 자원의 효율적 이용을 위하여 지방자치단체가 시행하는 주요 시책이나 사업에 대하여 그 집행상황을 관리하고 집행성과를 점검, 분석, 평가하여 그 결과를 시책 및 사업추진에 반영하기 위해 도입되었던 제도이다. 심사분석제도는 ‘정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정(‘95.2.24 대통령령)’, ‘시·도 주요업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정(‘95.4.12 내무부훈령)’에 근거하였으나 지방자치단체의 심사분석은 그 적용이 임의적이어서 각 시·도별로 다양한 편차를 보였다. 심사분석을 시행하는 지방자치단체는 심사평가에 관한 조례나 시행규칙을 제정하여 이를 시행하였다.

가. 평가담당부서

2000년에 16개 시·도를 대상으로 한 조사 결과에서는, 주요 사업이나 시책에 대한 심사분석은 제주도의 경우를 제외하고는 모두 기획관리실내 심사평가부서에서 담당하고 있었다(<표 4-1> 참조). 각 시·도의 기획관리실

은 사업평가와 예산 및 기획기능을 연계시킬 수 있는 조직적 위상을 가지고 있었기 때문이다. 특히, 기획관리실이 심사평가기능을 수행하게 되면 산출된 정보를 향후 정책수립에 반영함으로써 투자정책의 질을 제고할 수 있는 이점이 있다.

나. 평가방법

지방자치단체의 심사분석은 통상 분기별 또는 3월에 이루어지는 정기심사와 하반기 또는 9월에 이루어지는 수시심사로 구분할 수 있는 바, 수시심사는 지속적인 점검과 감독이 요구되는 일부 사업이나 시책에 대해서만 이루어졌다(<표 4-2> 참조). 그리고 지방자치단체 심사평가의 최종 책임은 시·도지사에게 속하지만 1차적으로 각 소관 실·국장에게 있으며, 2차적 책임은 심사평가의 보완, 교정 및 종합업무를 담당하는 기획관리실장이 지는 것이 일반적이었다.

집행단계의 심사평가는 확인점검, 분기별 현지평가, 자료분석을 통해 이루어졌으며, 사후단계의 심사평가는 사업목표의 달성여부를 판단하여 차년도 사업계획에 반영하는 성과분석을 통해 이루어질 수 있도록 하였다.

<표 4-1> 시·도별 심사평가 담당부서(1999년 12월 현재)

시·도	심사평가 담당부서	시·도	심사평가 담당부서
서울특별시	기획예산실 심사평가담당관 심사평가총괄계	강원도	기획관리실 기획관 정책평가 담당
부산광역시	기획관리실 기획관 확인평가 담당	충청북도	기획조정실 기획관 확인평가 담당
대구광역시	기획관리실 기획관 확인평가 담당	충청남도	기획정보실 기획관 확인평가 담당
인천광역시	기획관리실 기획관 확인평가 담당	전라북도	기획관리실 기획관 평가분석 담당
광주광역시	기획관리실 기획관 확인평가 담당	전라남도	기획관실 평가분석 담당
대전광역시	기획관리실 기획관 평가분석 담당	경상북도	기획관리실 기획관 평가분석 담당
울산광역시	기획관리실 기획관 확인평가 담당	경상남도	기획관리실 기획관 확인평가 담당
경기도	기획관리실 정책기획관 확인평가 담당	제주도	감사관실 평가품질관리 담당

자료: 16개 시·도 조사 결과(박희정, 2001)

<표 4-2> 시·도별 심사평가 실태(1998)

구 분	심사평가 대상사업 수	정기심사	수시심사
서울	518	518	10
부산	118	118	20
대구	N/A	-	-
인천	109	109	.
광주	130	-	-
대전	100	100	-
울산	123	123	30
경기	216	208	8
강원	211	211	2
충북	143	143	10
충남	431	431	-
전북	60	60	-
전남	N/A	-	-
경북	165	158	7
경남	173	173	13
제주	77	77	-
계	2,574	2,429	100

자료: 16개 시·도 조사 결과(박희정, 2001)

그리고 사업집행단계에서 이루어지는 심사평가의 기준은 중앙정부의 경우 계획수립의 적절성, 사업추진과정의 능률성, 사업성과의 합목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 등이지만 각 시·도 지방자치단체 수준에서는 진도관리 위주의 평가기준이 적용되고 있는 실정이었다. 그러나 서울, 부산 등 일부 시·도의 경우 계획대비 사업진도 이외에 추가적인 평가기준을 적용하여 심사평가의 내실화를 기하였다(<표 4-3> 참조).

<표 4-3> 시·도별 심사평가지 추가고려기준

시·도	평가기준
서울	사업의 적정성, 사업의 타당성
부산	사업의 타당성
인천	예산반영 여부
울산	문제점 및 개선방안, 개선·보완 필요 여부, 관계부서간 협조사항
충북	문제점 및 개선방안, 과잉·중복투자 여부, 시설활용도, 사업추진절차
경북	사업의 타당성, 문제점 및 개선방향, 우수사례 여부
경남	준비성·타당성, 문제인지 및 대응전략, 주관부서의 추진역량, 집행의 효율성, 환류성
제주	법령 및 제도상 문제점, 민원 존재여부, 주민만족도

자료: 16개 시·도 조사 결과(박희정, 2001)

2000년 현재 각 시·도에서는 합리적인 심사평가기법의 개발노력이 부족한 가운데 사업부서의 자체평가에 주로 의존함으로써 평가 자체의 객관성과 타당성이 결여될 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다. 심사평가지 가장 많이 사용되고 있는 평가기법은 사업진척도분석¹⁶⁾이었던 바, 대부분의

16) 사업진척도 평가를 위해 가장 많이 사용되는 기법은 취득가치분석이다. 취득가치 분석을 위해서는 비용편차(cost variance)와 시간편차(schedule variance)를

시·도에서는 공정기간별 목표대비 실적을 평가함에 있어 취득가치분석 등 합리적인 분석기법을 사용하기보다 단순 공정표에 의한 평가만 하고 있는 실정이었다.

그리고 평가대상사업이 많은 경우 가급적 평가내용과 기법을 부서 및 사업특성별로 표준화하여 평가담당자에게 배포함으로써 보다 효율적으로 심사평가를 시행할 수 있으나 이러한 노력을 전개하고 있는 시·도는 경남 등 일부에 그쳤다.

한편 심사평가를 위한 사후평가기법은 성과평가, 고객만족도평가, 주민평가 등 여러 가지를 고려할 수 있으나 사업 완료 후 합리적인 평가모형에 입각하여 성과평가를 실시하고 있는 시·도는 거의 발견되지 않았으며 대부분 서술적 평가에 그쳤다. 단지, 충남의 경우 주요 사업의 완료시 주민평가 제도를 실시하고 있는 것이 특징적이었다.

다. 평가결과의 활용

1998년 현재 각 시·도의 심사평가 실태를 살펴보면(<표 4-2> 참조), 서울 518건, 충남 431건, 경기 216건 등의 순으로 나타났으며 시·도당 심사평가 대상사업 수가 평균 184건에 이르고 있다. 따라서 심사평가부서의 한정된 인력을 고려할 때 객관적이고 심층적인 심사평가는 어려웠다고 판단된다. 그리고 대부분의 시·도가 정기심사 위주의 심사평가를 행하였으며 수시평가를 적절하게 활용하고 있는 시·도는 8개 시·도로 50% 정도에 불과하였다.

모니터링 하여야 한다. 비용편차는 예산으로부터의 이탈을 통해, 그리고 시간편차는 계획대비 완성된 실제 작업량을 통해 파악될 수 있는 바, 이들 편차는 작업의 금전적 가치로 표현된다.

각 시·도의 심사평가 결과와 사후 조치 현황은 <표 4-4>에 제시되어 있다. 평가대상 사업 중 1,090건(41.9%)은 완료되었고, 1,244건(47.8%)은 정상 추진되고 있으며, 270건(10.4%)은 사업추진이 부진한 것으로 나타났다. 사업추진의 부진 사유는 대체로 공사비 증가·보상문제 등 재원문제, 분양 저조, 사업자 및 설계변경, 허가·승인 등 절차상 문제들인데 조사 당시 IMF 경제위기 상황이라 재정여건의 취약이 가장 큰 요인이었겠으나 사업자 및 설계변경에 따라 사업추진이 부진한 일부 사업의 경우 사전적인 타당성 검토가 제대로 이루어지지 않은 탓이 컸던 것으로 판단된다.

<표 4-4> 시·도별 심사평가 결과(1998)

구분	평가 결과			평가후 조치		
	사업완료	정상추진	부진	촉구공문	추진유보	기타
서울	-	480	48	23	25	-
부산	16	86	16	9	6	1
대구	-	-	-	-	-	-
인천	36	73	-	-	-	-
광주	56	73	11	11	-	-
대전	42	50	8	4	4	-
울산	65	21	37	-	-	-
경기	159	51	6	6	-	-
강원	170	9	32	22	10	-
충북	50	64	29	6	2	3
충남	339	46	46	36	10	-
전북	13	37	10	10	-	-
전남	-	-	-	-	-	-
경북	34	117	14	11	3	-
경남	55	118	10	12	2	75
제주	55	19	3	1	-	2
계	1,090	1,244	270	151	62	81

자료: 16개 시·도 조사 결과(박희정, 2001)

2. 2003년 이후 (자체평가)

2001년 평가기본법 제정과 함께 기존의 심사분석제도는 자체평가로 대체되었고 모든 지방자치단체가 의무적으로 실시하도록 명문화되었다. 그러나 구체적인 지방자치단체 평가지침은 2002년말에 수립되어 2003년 1월에 지방자치단체에 시달되었기 때문에 성과평가로서의 실질적인 자체평가는 2003년부터 시행된 것으로 보아야 할 것이다. 여기서는 250개 지방자치단체를 대상으로 2004년 상반기에 실시한 자체평가 실태조사 결과(행정자치부)를 중심으로 자체평가의 실시현황을 살펴보고자 한다.

가. 평가주체

2004년 현재 지방자치단체 자체평가위원회의 구성 현황을 살펴보면, 전체 250개 대상기관 중 205개 자치단체가 자체평가위원회를 구성하고 있어¹⁷⁾ 구성비율은 82%로 나타났다. 광역자치단체는 16개 자치단체 모두 자체평가위원회를 구성하였으며, 기초자치단체는 234개 기관 중 80.7%에 이르는 189개 기관이 자체평가위원회를 구성하였다. 따라서 외형상 자체평가 실시를 위한 기반이 갖추어진 것으로 파악된다.

그러나 실제 그 운영 실태를 보면, 자치단체당 위원회 개최건수가 연 평균 1.4회에 불과한 것으로 나타났다. 자체평가위원회가 평가계획 수립 및 결과심의 등 주어진 임무를 수행하기 위해서는 최소 연 2회는 개최되어야

17) 「정부업무등의평가에관한기본법」 제24조에 의하면, 자체평가위원회는 자체평가계획 수립에 관한 사항, 평가대상 및 방법, 평가결과에 관한 사항 등을 심의한다. 자체평가위원회는 광역자치단체의 경우 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 20인 이내에서, 기초자치단체의 경우 위원장 1인을 포함하여 7인 이상 10인 이내로 구성되며, 분야별 전문가 및 소속공무원으로 구성된다.

한다는 것을 감안해 볼 때, 위원회의 정상적 운영노력은 전반적으로 매우 미흡한 수준으로 판단된다. 광역자치단체는 평균적으로 연 2.6회 회의를 개최하여 자체평가위원회가 어느 정도 그 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있겠으나, 기초자치단체의 경우 회의개최실적이 평균적으로 연 1.3회에 그쳐 자체평가위원회의 운영이 형식적으로 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 뿐만 아니라, 위원회는 구성되었으나 실제 회의 개최실적이 없는 자치단체도 무려 34개에 이르는 것으로 나타났다. 전반적으로 볼 때 자체평가위원회 운영이 정상화되지 못하고 있음을 보여주고 있다(행정자치부, 2004).

<표 4-5> 자체평가위원회의 운영 현황

위원회 구성(위원회수/자치단체수)			회의개최실적(회)			미 개최 위원회수
소 계	광 역	기 초	소 계	광 역	기 초	
205/250	16/16	189/234	303	43	260	34
82%	100%	80.7%	1.4회(평균)	2.6회(평균)	1.3회(평균)	

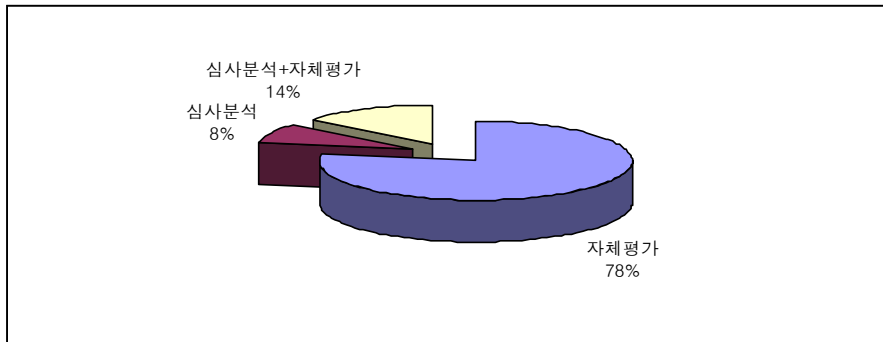
자료: 행정자치부, 2004

나. 평가방법

평가기본법 제정으로 기존의 심사평가가 자체평가로 대체되었음에도 불구하고 일부 기초자치단체(21개)는 여전히 심사평가방법을 사용하고 있으며 229개의 자치단체(대상기관의 92%)만이 자체평가의 형식으로 평가를 실시하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 자체평가를 실시하는 기관들 중에서도 35개 자치단체(14%)에서는 심사분석과 자체평가를 병행하고 있어 실제로는 전체 자치단체의 3/4 정도만 성과평가로서의 자체평가를 실시하

고 있는 것으로 보인다(<그림 4-1> 참조).¹⁸⁾ 따라서 자체평가가 제대로 정착될 수 있도록 지속적인 행정지도와 지원 등이 필요한 상황이라고 볼 수 있다.

<그림 4-1> 자체평가 실시 현황



자료: 행정자치부, 2004

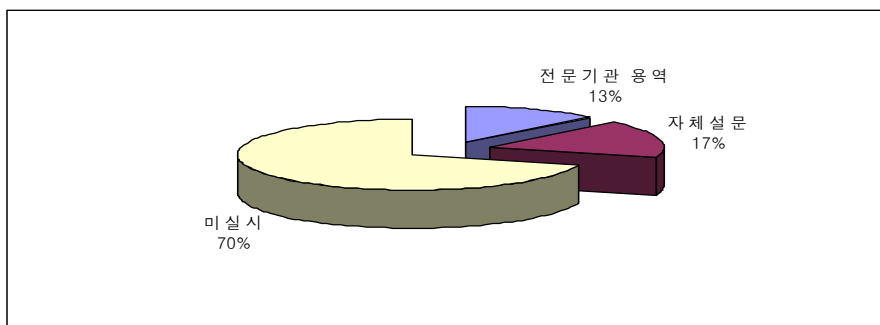
그리고 평가기본법에 따르면, 자체평가는 1회 이상 자율적으로 실시하도록 되어있는데 2회 이상 실시하는 경우 일반적으로 중간평가와 최종평가로 구분할 수 있다. 실제로 각 자치단체에서 이루어진 자체평가 횟수를 살펴보면, 시·도의 경우 연 2-3회(평균 2.4회), 시·군·구의 경우 연 1-2회(평균 1.5회) 정도 자체평가를 실시하였으며, 전반적으로 자치단체당 1.6회의 평가가 이루어진 것으로 분석되고 있다.

그리고 자체평가를 위한 성과측정방법을 살펴보면, 자체평가를 실시한 229개 자치단체의 96.5%에 이르는 221개 자치단체는 평가담당부서 주관

18) 「정부업무등의평가에관한기본법시행령」 부칙 제2항에 심사분석제도를 폐지하도록 명시하고 있으나, 아직도 심사분석제도를 시행하는 자치단체가 상당수 있는 것으로 드러났다.

으로 주로 제출된 서류에 근거한 자체평가를 실시하였다. 이렇게 볼 때 대부분의 지방자치단체에서 현장 확인이나 주민참여에 의한 측정방식을 활용하는 등의 적극적인 성과정보 수집노력이 부족한 실정이다. 다만, 자체평가의 일환으로 고객만족도조사를 실시한 지방자치단체는 74개 기관(32.3%)으로 이 중 32개 기관은 용역기관을 활용하였고, 42개 기관은 자체적으로 설문조사를 실시하였다. 우리나라 지방자치단체의 경우 성과평가를 위한 정보원(情報源)으로 행정기관자료만을 활용하는 데는 한계가 있으므로 고객만족도조사로부터 상당부분 성과정보를 수집하여야 함에도 1/4정도만 만족도조사를 실시하고 있는 것은 비용문제나 조사 전문인력의 미비에서 비롯된 것으로 판단된다.

<그림 4-2> 주민 만족도조사 실시 현황



자료: 행정자치부, 2004

다. 평가결과의 환류

자체평가의 주요한 목적 중의 하나는 주민에 대한 책임성 확보이며 이러한 목적은 평가결과를 어떻게 활용하느냐에 달렸다. 무엇보다도 자체평가 결과를 지역주민에게 공표하는 것이 중요하다. 그러나 자체평가를 실시한

229개 기관 중 실제 평가결과를 공표한 기관은 121개 기관으로 52.8%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 광역자치단체의 경우 16개 기관 중 15개 기관이 자체평가 결과를 공표하였으며, 기초자치단체는 214개 기관의 49.5%에 해당하는 106개 기관만 자체평가 결과를 공표하였다.

<표 4-6> 평가결과 보고서 작성 및 공표 현황

공 표 여 부 (공표기관/실시기관)			결과보고회 개최 (개최기관/실시기관)		
소 계(비율)	광 역(비율)	기 초(비율)	소 계(비율)	광 역(비율)	기 초(비율)
121/229 (52.8%)	15/16 (93%)	106/213 (49.7%)	108/129 (47.1%)	8/16 (50%)	100/213 (56.9%)

자료: 행정자치부, 2004

그리고 자체평가가 행정의 책임성과 신뢰성 확보로 연결되기 위해서는 평가결과가 시책에 반영되도록 하는 환류체계의 구축이 필수적이다. 따라서 자체평가 실시 후 문제점이 발견되면 해당 실, 국, 과에서 조치계획을 수립하여 자체평가위원회에 보고한 후 시행하여야 하며, 결과가 우수하게 나온 부서와 개인에 대해서는 인사 및 재정적 인센티브를 부여해야 한다.

그러나 자체평가를 실시한 자치단체 중에서 평가결과 보고회를 개최한 기관은 229개 자치단체 중 47%에 이르는 108개 기관으로, 자체평가를 실시하고 있는 자치단체의 절반 이상이 평가결과 보고회를 개최하지 않은 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 전반적으로 자체평가의 환류체계 및 사후조치 등이 확립되지 못하였고, 평가결과의 활용 또한 상당히 미흡한 것으로 판단된다.

제2절 자체평가제도의 운영분석

1. 분석의 틀

앞에서 우리는 우리나라 지방자치단체의 자체평가제도를 기존의 심사분석제도와 함께 그 운영실태를 살펴보았다. 본 절에서는 우리나라 지방자치단체 자체평가의 문제점, 개선방향 등 필요한 정보들을 산출하기 위해 지방자치단체 평가에 관한 여러 가지 평가적 의문을 효과적으로 다루기 위한 메타 평가(meta-evaluation)의 분석틀을 사용하여 보다 체계적으로 분석해보고자 한다.

여기서는 지방자치단체 성과관리의 주요 요소인 평가목적, 제도적 장치, 접근방법, 평가체계(평가주체, 평가내용, 평가방법), 환류 등 5가지 요소를 지방자치단체 평가의 메타평가를 위한 핵심요소로 채택하였다. 이 모형은 우리나라 지방자치단체 자체평가가 성과관리체계의 도입 목적 중 어느 것과 관련되어 있는지를 살펴볼 수 있게 함으로써 자체평가의 바람직한 방향설정과 관련하여 의미있는 정보를 제공해 줄 것이다.

보다 구체적으로 평가모형을 살펴보면 먼저 평가목적은 평가의 정향성과 관련된다. 평가목적과 관련된 요소들은 1)국가우선순위와 관련성이 높은지 또는 지방적 우선순위와 관련성이 높은지, 2)내부적 효율성에 관심을 가지는지 또는 외부적 책임성에 관심을 가지는지 등이다.

그리고 지방자치단체 평가의 제도적 장치에 대한 검토는 평가주체 내지 평가목적의 활용과 관련하여 유용한 정보를 제공한다. 제도적 장치와 관련된 요소들은 주로 평가의 정당성이 확보되었는지에 관한 것이다. Beetham(1991)은 합법적 통치의 4가지 구성요소로서 법에 의한 통치원

리에 따른 정당성(legality), 법의 정당성(legitimacy of law), 권한의 정당한 사용(legitimate use of power), 시민에 의한 승인(approval by the citizens) 등을 제시하고 있다. 여기서는 주로 법적인 정당성에 초점을 맞추고자 한다.

그리고 지방자치단체 평가의 접근방법¹⁹⁾에 대한 검토는 주로 거버넌스와 관련된다. 접근방법과 관련된 요소들은 1) 중앙정부의 관여정도(하향적이나, 상향적이나), 2) 참여 정도(관리적이나, 협치적이나), 3) 전략적 접근의 정도(종합적이나, 선택과 집중이나) 등이다.

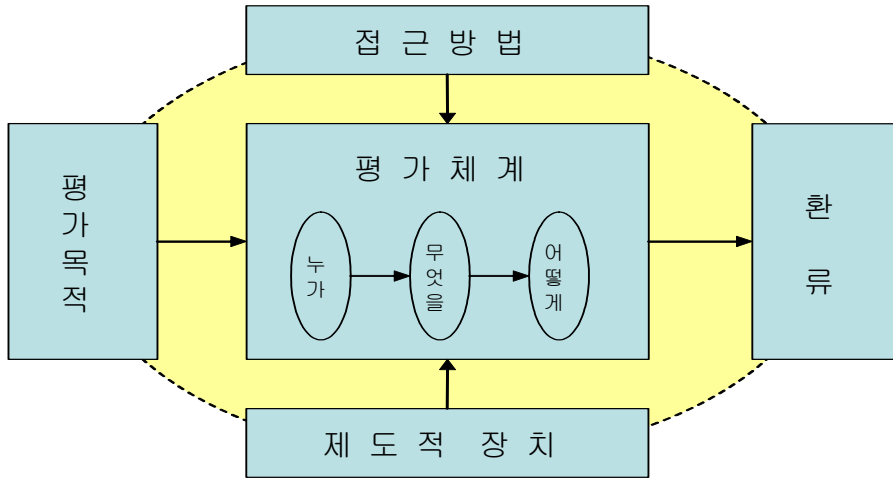
한편 지방자치단체 평가의 평가체계는 평가주체, 평가내용(평가대상, 평가요소), 평가방법 등과 관련되며 지방자치단체 평가가 효율적으로 추진되고 있는지에 대한 핵심적인 정보를 제공한다.

마지막으로 환류는 자체평가결과의 활용과 관련된다. 주로 1) 업무개선 등의 환류, 2) 예산과의 연계, 3) 인센티브 등 인사상의 조치 등에 초점이 두어진다.

이상의 논의에 기초하여 여기서는 지방자치단체 평가의 메타평가를 위한 분석틀을 <그림 4-3>과 같이 설정하였다.

19) 평가의 접근방법은 평가의 주도권을 누가 가지는지에 따라 하향식 접근방법과 상향식 접근방법으로 분류할 수 있으며, 평가의 범위에 따라 포괄적 접근방법과 점진적 접근방법으로 구분할 수 있다(OECD, 1998:14).

<그림 4-3> 자체평가제도 분석의 틀



2. 분석결과

가. 평가목적

심사평가는 사업이 진행되는 동안 그 강점과 약점을 발견하여 사업의 즉각적인 변화나 조정을 행하고 종결에 따른 대응조치를 마련하여 해당 사업의 보다 장기적인 개선에 도움을 주고자 하는 목적으로 시행된 종합사업평가시스템이다. 그 반면에 자체평가는 각 자치단체에서 추진하는 주요업무에 대해 스스로 부진사항 또는 시행상 문제점을 발굴·시정토록 함으로써 자원배분의 효율성 제고 및 사업수행의 책임성 확보 등 자치이념에 적합한 지방행정을 구현하기 위한 종합성과평가시스템이다.

기존의 심사분석과 현행 자체평가제도는 이와 같은 평가대상의 차이에도 불구하고 지방적 관심사항이나 우선순위에 기반한 지방자치단체 평가시스

템이라는 점에서는 동일한 목적성을 갖는 것으로 판단된다.

그러나 심사분석의 경우는 그 구체적인 목적이 내부적 효율성 제고에 있었다면 자체평가제도는 내부적 효율성 제고와 함께 외부적 책임성을 확보하려는 목적을 동시에 구현하기 위해 도입된 제도라는 점에서 평가목적 면에서 차이가 있다.

나. 제도적 장치

심사분석제도는 ‘정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정’(’95.2.24 대통령령), ‘시·도 주요업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정’(’95.4.12 내무부훈령)에 근거하였으나 그 적용이 임의적이어서 법적인 정당성 면에서 어느 정도 제한성을 가졌던 것으로 보인다. 대부분의 광역자치단체들이 심사평가를 실시한 반면 기초자치단체의 경우는 이 제도를 실제 운용한 비율이 높지 않았던 것도 이러한 법적 한계에서 비롯되었던 것으로 보인다.

반면에 자체평가제도는 평가기본법에 자체평가 실시 의무조항이 명문화되었고 이에 따라 각 지방자치단체들이 제도 시행을 위해 자체평가 관련 규칙을 제정할 수 밖에 없었던 결과 2004년 현재 전체 지방자치단체의 93%에 이르는 234개 자치단체들이 자체평가의 세부 운영에 대한 규칙 제정을 완료하여 제도적인 추진 기반을 갖추게 된 것이다.

다. 접근방법

심사분석제도는 그 시행과 관련하여 중앙정부가 적극적으로 관여하지 않은 결과 제도의 시행 면에서 지방자치단체가 주도권을 가진 상향적 평가시스템이었다. 각 시·도별 심사분석의 실시내용이 상당한 편차를 보이고 있는

것은 이러한 연유 때문이었다. 그리고 자체평가제도는 중앙정부가 매년 자체 평가지침을 시달하여 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과의 활용 등 구체적인 평가방법론을 제시하고 지방자치단체는 이 지침에 따라 평가를 실시하도록 하고 있어 하향적 접근방법의 특성이 강한 평가시스템이다.

그리고 심사분석제도의 시행과 관련하여 충남 등 일부 자치단체를 제외하고 주민이나 이해관계자의 평가활동 참여가 매우 제한적이었던 반면 자체평가제도는 평가주체로서 시민대표나 전문가가 참여하는 자체평가위원회를 구성하고 성과측정 면에서도 주민만족도조사 실시 등 주민과 이해관계자의 참여가 크게 확대되었다. 그 뿐만 아니라 모든 시·도를 포함한 50% 이상의 지방자치단체들이 평가결과를 주민에게 공표하는 등 심사분석제도에 비해 협치적 평가시스템으로 자리잡아 가고 있다.

그리고 심사분석제도는 일부 자치단체(서울, 경기, 강원, 충남 등)가 200개 이상의 사업과 시책을 평가하였으나 기본적으로 지방자치단체 업무를 종합적으로 평가하기보다 전략적 사업 및 시책 위주로 평가를 실시하였다. 자체평가의 경우에는 평가대상 업무를 선정함에 있어 해당 지방자치단체의 비전 달성을 위한 전략적 과제와 이를 해결할 수 있는 핵심업무를 선정하여 평가하고 있기 때문에 지방자치단체 업무에 대한 종합적인 평가와 함께 전략적인 평가를 병행하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 상대적으로는 심사분석제도가 보다 선택과 집중에 의한 전략적 접근의 성격이 더 강한 것을 알 수 있다.

라. 평가체계

1) 평가주체

심사분석제도와 자체평가제도는 평가의 주도권을 공히 지방자치단체가 가지고 있다는 점에서 차이가 없지만 전자의 경우는 평가담당부서에서, 후자의 경우는 자체평가위원회가 실질적인 평가책임을 지고 있어 평가주체 면에서 크게 차이가 있다.

심사평가제도의 시행과 관련하여 평가담당부서의 커뮤니케이션 및 문제 해결능력이 사업부서와의 갈등, 전문성 부족, 예산부서와의 연계 부족 등으로 상당한 제약을 받았던 것으로 분석되었다(박희정, 2001). 그리고 자체평가제도의 실제 운영과정에서도 자체평가위원회가 아직 제 역할을 하지 못하고 있는데 위원들의 평가관련 전문성이나 경험이 일천하기 때문이며 앞으로 시간이 흐름에 따라 제자리를 찾을 것으로 예상된다.

2) 평가대상

평가 대상의 측면에서는 심사분석제도의 경우 사업 및 시책이 주요 평가 대상이었으나 자체평가제도의 경우에는 지방자치단체의 주요업무(사업, 시책, 서비스 등)와 역량이 평가대상이다.

사업이 평가대상이라는 것은 평가가 행정효율성 관점(공급자 입장)에서 이루어진다는 의미가 강한 반면, 서비스를 포함한 주요 업무가 평가대상이 된 것은 행정효율성과 책임성 확보의 관점으로 평가의 지평이 확대되었음을 의미한다. 그리고 심사분석의 경우 해당 사업의 행정적 성과가 평가의 초점이었다면 자체평가제도의 경우는 해당 업무의 성과 특히, 결과에 평가의 초점을 맞추고 있다. 그리고 심사분석제도는 평가대상이 부분적인 반면 자체평가는 상대적으로 포괄적인 것도 차이가 있는 것으로 판단된다.

3) 평가방법

평가방법의 측면에서는 심사평가가 진도위주의 평가를 하였다²⁰⁾는 점에서 과정 또는 산출지표 중심의 평가도구(평가지표)를 사용한 반면 자체평가는 결과중심의 평가도구를 사용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 실제적으로는 표준지표 개발·보급, 성과표준 개발 등 자체평가의 정착을 위한 인프라 구축이 미진한 상황이기 때문에 각 지방자치단체의 실제 자체평가내용을 살펴보면 아직 산출지표 위주의 평가에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다.

또한 심사분석제도는 그 평가방법의 한계 때문에 평가의 시간적 차원이 현재의 사업성과에만 초점을 맞추고 있는 반면, 자체평가제도의 경우는 현재의 성과뿐만 아니라 개선노력까지 고려한 평가도구 개발이 이루어지고 있다. 그리고 성과측정을 위해서는 객관적인 준거기준이 있어야 하는데 심사분석제도의 경우에는 연초에 수립한 업무계획상의 업무량 목표를 기준으로 목표대비 달성도를 평가하였다. 자체평가의 경우에도 아직 제도 시행이 일천한 관계로 합리적인 표준 설정이 이루어지지 않고 있으나 일정기간이 경과하면 보다 객관적인 목표(성과표준)에 기초한 성과측정이 이루어질 것으로 판단된다.

한편, 심사분석제도나 자체평가제도는 모두 합리적인 검증절차가 마련되어 있지 않아 최종 실적치의 신뢰성 확보에 어려움을 겪고 있다. 만일 성과정보시스템이 구축되어 지방자치단체간 실적비교나 과거실적의 추적·관리가 이루어지면 이러한 문제는 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 성과측정방법면에서는 심사분석제도나 자체평가제도도 공히 등급화

20) 2000년 조사에서 서울, 부산 등 7개 시·도를 제외한 나머지 시·도는 사업진도 위주의 평가기준을 적용한 것으로 나타났다.

방법이 선호되고 있지만 일부 자치단체의 경우 자체평가 결과를 점수화하여 부서평가 자료로 활용하고 있다.

마. 평가결과의 활용

평가는 평가 그 자체보다 평가결과를 반영한다는 것에 더 큰 의미가 있다. 지방자치단체의 평가결과는 내부적으로 사업개선에 반영하거나 인사 및 조직관리에 반영하거나 또는 개인적 보상과 연계시킬 수 있다. 그리고 외부적으로는 평가결과를 주민들에게 알림으로써 스스로 주민들에게 책임을 지도록 하여야 한다.

기존의 심사분석제도는 사업평가로서 그 평가결과가 사업 축소, 유보, 취소 등 사업 개선으로 환류되어야 한다. 그러나 실제로는 광주, 경기, 전북 등 일부 자치단체는 부진사업에 대한 유보조치를 전혀 행하지 않았으며 유보조치를 취한 시·도들의 경우에도 문제사업에 대한 유보조치의 비율은 낮은 편이었다. 그리고 일부 시·도에서는 도정백서 등을 통해 평가결과를 발표하기도 하였으나 그 구체적인 내용은 적시하지 않은 경우가 많았다.

한편 자체평가제도의 경우도 평가 후 사후조치실적은 1,312건(기관당 5.7건)으로 10%에 불과한 실정이고, 대부분(200개)의 지방자치단체가 평가결과에 따른 별도의 인센티브 부여방안을 마련하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 실제 평가결과를 공표한 기관은 121개 기관으로 평가 실시 자치단체의 52.8%에 불과하여 자체평가 결과의 활용이 여전히 미흡한 것을 알 수 있다.

기존의 심사분석제도와 자체평가제도에 대한 이상의 분석결과를 종합하여 제시하면 <표 4-7>과 같다. 종합적으로 판단할 때 자체평가제도는 기존의 심사분석에 비해 평가목적, 제도적 장치, 접근방법, 평가체계 등의 면에

서 상대적으로 개선된 것을 알 수 있으나 평가방법, 환류노력 등의 면에서는 그다지 개선되지 못하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 4-7> 심사분석과 자체평가의 비교분석 결과

비교기준		심사분석	자체평가	
1) 평가 목적	우선순위	지방적 우선순위	지방적 우선순위	
	정향성	내부적 효율성 중심	효율성 + 책임성	
2) 제도적 장치	법적 정당성	제한적 확보	확보	
3) 접근방법	접근방법	상향적	하향적	
	참여정도	관리적	협치적*	
	전략적 접근 유무	전략적	전략적, 종합적	
4) 평가체계	평가주체		평가담당부서	자체평가위원회*
	평가대상	유형	사업, 시책	주요 업무(사업, 시책, 서비스 등)
		범위	부분적	포괄적
	평가방법	평가도구	과정 및 산출중심	결과중심*
		준거기준	주요업무계획의 목표	성과표준*
		정보시스템	미가동	미가동*
		검증절차	미비	미비
측정	등급화	등급화, 점수화		
5) 환류	내부 운영개선	제한적으로 반영	제한적으로 반영*	
	외부 책임성 확보	아주 미흡	다소 미흡	

주: * 표시는 평가역량이나 준비 미흡으로 실제 현실에서는 제대로 작동하지 않음을 나타냄.

제3절 문제점

앞서 분석한 결과를 종합적으로 살펴보면, 자체평가의 실행과 관련하여 접근방법, 평가방법(자체평가위원회, 평가도구의 개발, 평가준거기준의 설정, 정보시스템 구축 등), 평가결과의 활용 등이 당초의 기대에 못 미치고 있는 것을 알 수 있다. 자체평가시스템이 당초 기대했던 대로 작동하지 않고 있는 것은 1차적으로 자체평가에 대한 무관심이나 인식부족에서 그 원인을 찾을 수 있으나 보다 근본적으로는 지방자치단체 평가 담당자나 평가관련 공무원들의 평가역량이 성과평가를 감당하기에 부족하기 때문이다. 평가역량은 평가인력의 규모와 전문성에 의해 결정된다고 볼 때 지방자치단체의 평가 인프라가 매우 취약하다는 의미이기도 하다. 그리고 중앙정부가 성과평가를 실시하기 위한 기반구축에 지원을 소홀히 한 탓도 클 것이다.

1. 자치단체장 및 직원들의 관심부족

앞서 살펴 보았듯이 지방자치단체 자체평가의 운영실태를 보면 자체평가 위원회의 회의 개최실적이 평균적으로 연 1.4회에 불과하고 위원회가 구성되었다 하더라도 실제 운영이 한 번도 이루어지지 못한 자치단체도 34개 기관에 이르고 있다. 그리고 결과보고회 개최는 자체평가가 이루어진 229개 자치단체 중 불과 47%에 해당하는 108개 기관이 개최한 것으로 나타났는데 이는 자체평가에 대한 자치단체 차원의 무관심과 의지 부족을 반증하는 것이다.

성과평가의 성공적 실시를 위해서는 자치단체장이나 최고관리층의 지속

적인 관심과 지원이 담보되어야 한다는 점에서 이러한 관심과 지원을 이끌어 낼 수 있는 제도적 개선노력이 경주되어야 할 것이다.

2. 평가 전담부서 및 인력의 부족

성과평가로서의 자체평가 업무는 그 특성상 많은 업무량과 고도의 전문성을 요하는 업무이다. 그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체, 특히 기초자치단체에는 평가를 전담하는 부서가 거의 전무한 실정이고, 평가 담당인력 또한 절대적으로 부족하여 단순 취합업무 외에 실질적인 평가업무를 수행할 수 없는 상황이다.

실제 기초자치단체 수준에서는 1인의 평가 담당자가 감사 또는 기획업무를 겸직하고 있는 경우가 많아²¹⁾ 행정자치부의 자체평가 지침에 따라 자체평가를 실시하는 것이 거의 불가능한 것으로 판단된다.

따라서 자체평가의 정상적 추진을 위해서는 각 자치단체별로 평가 전담부서의 설치뿐만 아니라 담당 인력을 확충하는 것이 시급하게 요청된다.

3. 전문성 및 역량부족

평가 업무량을 감당할 수 있는 규모의 평가 담당 인력이 부족한 것 외에 새로운 자체평가업무를 효율적으로 수행하기에 담당자들의 전문성이 크게 떨어지고 있는 것도 문제이다. 자체평가가 기존의 심사분석과 차별화되는

21) 경기도의 경우 시·군·구 평가업무를 담당하는 평균 인력이 0.3명 수준에 불과한 것으로 조사되었다(행정자치부, 2004).

가장 큰 이유는 결과 중심의 평가를 한다는 것인데 현재 지방자치단체의 평가 담당자들은 성과평가를 수행할 수 있는 기술이나 노하우를 갖추지 못하여 자체평가를 실시하여도 사실상 기존의 심사분석에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

평가 담당자들의 전문성을 제고하기 위해서는 애초에 평가 전문성을 갖춘 인력을 충원하는 것이 필요하겠으나 대학이나 대학원에서 제대로 된 평가교육프로그램을 개발하여 교육하고 있지 못하는 상황에서 기존의 공무원 교육시스템 속에서 전문교육훈련과 연수를 통해 평가 담당자의 업무수행능력을 제고하는 것이 필요하다고 판단된다.

4. 중앙정부의 지원 부족

행정자치부가 자체평가제도의 바람직한 형태로 성과평가를 전격적으로 도입한 것은 성과 중심적 관리시스템 구축이라는 시대적 요청에 기인한 것이기는 하지만 충분한 준비나 여건조성이 부족하였기 때문에 자체평가제도의 파행 운영이 나타나고 있는 것이라 할 수 있다.

지방자치단체 차원에서 성과평가제도가 제대로 정착하기 위해서는 중앙정부가 미리 자치단체 유형별 표준지표를 개발하여 보급하거나 각 업무유형별로 성과표준을 개발하여 각 지방자치단체가 벤치마킹할 수 있는 기회를 제공하였어야 했다. 이러한 사전준비 없이 갑작스럽게 실시한 성과평가제도가 단기간에 정착할 수 있기를 기대하는 것은 무리가 아닌가 생각된다.

따라서 행정자치부는 빠른 시일 내로 자체평가 표준지표 개발·보급, 성과표준의 제시, 평가기법 교육기회 제공, 모범사례 확산 등을 위한 노력을 경주하여야 할 것이다.

제5장 지방자치단체를 위한 자체평가모형의 개발 및 적용

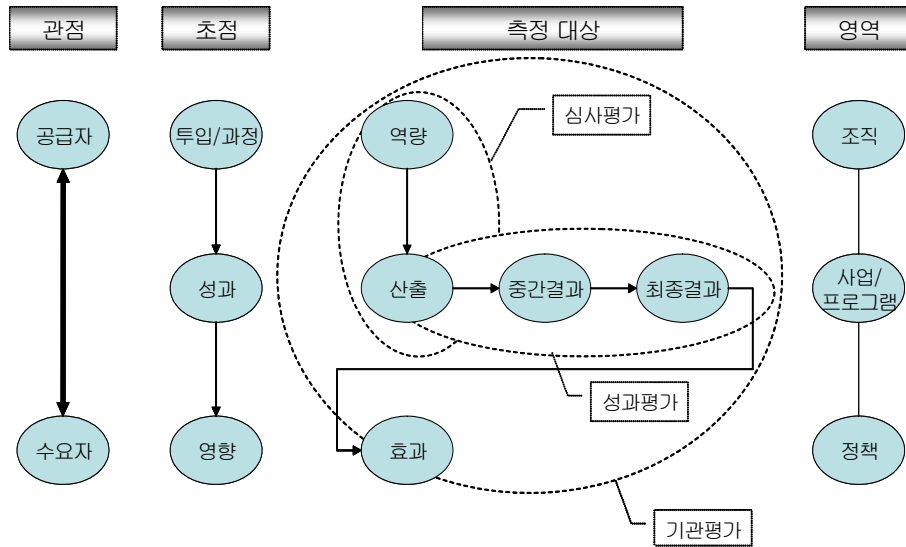
제1절 자체평가모형의 검토

1. 자체평가모형의 종류

제2절에서 평가의 유형을 살펴본 바 있다. Sanderson(1998)은 평가영역의 수직적 위계에 따라 과정평가, 성과평가, 영향평가로 평가의 유형을 구분하였다. 여기서는 각국의 지방자치단체나 국제기구들이 사용하거나 권장하고 있는 자체평가모형들을 벤치마킹하고 Sanderson을 비롯한 기존의 연구들을 참조하여 최종적으로 3가지의 차별적인 자체평가모형을 확인하였다. 이 모형들은 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형인데 이들 평가모형은 나름대로의 합리적 평가체계 속에서 조직, 사업 및 프로그램, 정책영역을 평가하고 있는 것으로 보인다(<그림 5-1> 참조).

이들 세 가지 모형의 특징과 구성요소를 구체적으로 살펴봄으로써 우리나라 지방자치단체를 위한 바람직한 모형을 선택함에 있어 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

<그림 5-1> 개별 자체평가모형의 위치



가. 심사평가형 자체평가

1) 개요

심사평가(program analysis and review)는 가장 전통적이고 보편적인 평가방식이다. 1970년대 초 영국의 중앙정부는 사업심사분석을 위해 내각에 공무원, 학자 및 외부전문가들로 구성된 중앙정책검토단이라는 두뇌집단을 만드는 한편, 모든 주요 지출부서에서 사업심사분석을 실시하도록 하였다(국무총리조정실, 1997). 사업심사분석의 목적은 주요사업의 추진상황 및 집행성과를 점검·분석·평가하고 그 결과를 정부업무의 추진과정에 반영하는 것이었다. 이러한 사업심사분석은 1980년대 일본 지방자치단체의 행정평가나 우리나라 자치단체의 심사분석제도로 발전되어 정책평가제도의 근간으로 발전되어 왔다. 단, 일본의 경우 우리나라의 심사평가방법과

비교할 때 그동안 다각적인 노력을 통해 훨씬 발전된 형태로 나타나고 있으나 기본적으로 평가관점, 초점, 대상 등의 면에서 큰 차이는 없는 것으로 보인다.

심사평가형 자체평가는 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 정책과정 중 투입이나 과정단계에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 따라서 심사평가형 자체평가는 공급자(공무원) 입장에서 사업이나 프로그램의 설계 및 전달체계가 제대로 작동하고 있는지 그리고 해당 사업 및 프로그램의 산출물이 경제적, 효율적으로 제공되고 있는지에 관심을 가진다. 그러나 대부분의 사업심사분석은 계획적 집행정도, 사업진척도 등 과정에 초점을 맞추고 있어, 투입위주의 평가에 머물러 지방자치단체의 성과를 측정하는데 한계가 있는 평가방법이라고 할 수 있다(박중훈, 1999: 2).

2) 평가내용

심사평가의 대상은 주로 사업이나 프로그램이다. 그리고 심사평가는 해당 자치단체의 다양한 사업 및 프로그램에 대한 종합적인 분석 및 평가를 수행한다는 점에서 개별적인 사업평가와는 구별된다.

심사평가는 사업이나 프로그램들의 집행단계와 산출단계의 사업평가를 포괄하는 것으로 핵심적인 평가요소들은 계획적 집행정도, 사업진척도, 모니터링과 환류노력(문제 재검토, 대안 재검토, 계획재검토), 사후관리 등이다. 따라서 평가대상 사업이나 프로그램의 추진역량이나 산출물에 초점을 둔 평가가 이루어진다.

그러나 실제 우리나라의 경우 2002년 이전의 심사분석제도 운영실태를 살펴보면 각 시·도 지방자치단체에서 심사평가는 진도관리 위주의 평가기준을 적용하는 것이 일반적이었다.

3) 평가방법

심사평가의 과정은 일반적인 정책평가과정과 크게 다르지 않은데, 평가성 검토, 평가방법 결정, 자료수집, 분석 및 평가결과 제시 등의 순으로 이루어진다(한표환·박희정, 1999: 24-30).

우선, 평가성 검토는 어떠한 사업 또는 사업의 어떤 부문을 평가하여야 유용한지를 결정하는 일종의 예비평가단계이다(Wholey, 1977: 24-30). 둘째, 사업의 평가방법은 평가유형에 따라 달라질 수 있으나 대체로 총괄평가는 양적인 방법에 의존하고 과정평가는 질적인 방법에 의존하는 경향이 있다. 셋째, 평가를 위한 자료는 1차적, 2차적 자료원(data source)으로부터 다양하게 수집된다. 마지막으로, 사업평가에 대한 자료수집이 완료되면 그 자료들을 평가목적에 부합되도록 여러 가지 기법들을 동원하여 분석하게 된다.

그러나 우리나라의 경우 지방자치단체의 심사평가는 평가담당부서가 개별사업에 대한 분석적인 평가를 행하지 않고 개별 사업부서의 평가결과를 단순 취합하는 형태로 이루어져 평가의 형식화를 초래한 바 있다.

4) 평가결과의 활용

심사평가의 결과는 평가대상인 사업이나 프로그램의 운영개선으로 환류된다. 즉, 평가 결과 사업지연 등 문제가 발견될 경우 부진사유와 도출된 문제점에 대한 보완대책을 강구하는 한편, 바람직한 개선방안을 마련하거나 관련 사업계획을 재조정하여야 하는 것이다. 심사평가 결과는 내부사업의 개선에 활용하는 것이 주 목적이므로 그 평가결과를 주민들에게 적극적으로 알리는 노력으로 이어지지 못하는 문제점을 가진다. 그리고 실제 그 결과를 공개하여도 직접적인 이해관계를 가진 사람들 외에는 별로 관심을 가질 필

요가 없었다.

그리고 우리나라에서 2002년 이전까지의 지방자치단체 심사평가는 평가 부서와 예산부서의 연계 미흡 등으로 평가결과가 실제 사업 개선으로 연계 되지 않고 제대로 활용되지 못하는 문제점을 노정하였다.

나. 성과평가형 자체평가

1) 개요

심사평가제도는 1980년대 이후 세계 각국이 공공부문의 성과관리를 통해 효율성과 경쟁력을 제고함으로써 납세자인 시민들에게 양질의 행정서비스를 제공해야 한다는 신공공관리운동이 본격적으로 전개되면서 성과중심적 평가제도로 전환되었다.

미국의 경우, 1980년대 초반이후 정부회계기준국(GASB)은 주정부 및 지방자치단체로 하여금 재정보고는 물론 행정서비스의 질과 성과에 대한 평가결과도 보고하도록 유도하였다. 1990년의 재정관리자법(CFOA)은 모든 연방기관으로 하여금 비용과 재정관련 자료와 실적에 대한 체계적인 평가결과를 보고하도록 요구하였다. 그리고 1991년의 『정부성과및결과법』은 연방기관으로 하여금 성과기준과 목표에 대한 계획을 세우고 주요 예산지출 분야에 대한 성과를 보고하도록 하였다. 이러한 연방정부의 성과지향적 평가제도의 노력으로 말미암아, 오레곤, 미네소타, 루이지애나 등 많은 주정부들도 성과측정을 법률로 정하였다(Ammons, 1995: 47).

그리고 영국도 1990년대 초에 지방자치단체의 행정서비스에 대한 성과지표를 개발하였으며, 각 지방자치단체는 이 성과지표에 따라 매년 스스로 성과를 측정하여 그 결과를 공표하도록 하였다. 그러나 2001년 Best

Value시스템이 구축되기 이전에는 영국의 성과평가는 각 부문별로 편린화된 형태로 이루어져 지방자치단체가 제공하는 업무와 서비스를 전체적으로 조감하는 데는 한계가 있었다. 이에 영국 회계감사원(Audit Commission)은 기존 성과평가의 우수한 점과 지식간극을 메우기 위한 새로운 자료원을 결합하기 위한 접근방법으로 2002년 봄에 종합성과평가(CPA)제도를 도입하였다.²²⁾

성과평가형 자체평가는 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 정책과정 중 산출 및 결과단계의 성과에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 성과평가가 기존의 심사평가와 다른 점은 관점 면에서 공급자(공무원) 입장보다 수요자(주민) 입장에서 평가한다는 것이다. 따라서 성과평가는 직원들이 얼마나 열심히 일을 하였나에 관심을 두기보다 그 결과 주민과 지역사회에 어떠한 결과를 초래하였는지에 관심을 가진다.²³⁾

그리고 성과평가의 보다 발전된 형태로 ‘전략평가(strategic evaluation)’가 있는데 전략평가제도는 지방자치단체의 중기적인 임무와 전략적 목표, 수행한 전략이 어떠한 결과(outcome)를 가져왔는가를 평가한다는 점에서(노화준, 2001: 104) 기존의 단년도 사업위주의 심사평가나 성과평가와는 구별된다. 전략평가의 대표적 사례는 미국 등 일부 선진국의 지방정부에서 사용하고 있는 균형성과표(Balanced Scorecard)²⁴⁾로 전략적이고 장기적

22) 이 제도의 도입일정을 살펴보면 영국의 단층제 의회와 카운티 의회에 대해서는 2002년에 이 평가 제도를 적용하여 연말까지 최종성과를 살펴보고, 디스트릭트 의회에 대해서는 2002년 가을부터 적용하고 그 성과는 2003년말에 살펴보도록 하였다(Audit Commission, 2002).

23) 따라서 평가지표도 산출물(output)보다 결과물(outcome)을 선호한다(Wholey and Hatry, 1992).

24) BSC는 기업이 전통적으로 채택해 온 재무적 관점의 성과평가가 고객, 종업원, 협력업체, 기술 및 혁신의 관점에서 창출한 가치를 제시하지 못하는 한계를 극복하기 위하여 Kaplan과 Norton이 창안하였다.

인 관점에서 평가한 결과를 토대로 미래지향적으로 미흡한 점을 수정해 나갈 수 있도록 하는 점에서 장점을 가진 평가시스템이다. 일반적인 성과평가 제도에 비해 ‘선택과 집중’을 통해 조직의 목표를 효과적으로 달성하도록 지원해주는 성과관리도구이다. 그러나 전략평가시스템은 개별 자치단체별로 상이한 목표에 기초한 상이한 목표달성전략을 전제로 하기 때문에 표준화가 불가능하고 그 결과 주요 사업이나 서비스에 대한 벤치마킹이 어렵다는 한계를 갖는다. 한마디로 일반적인 성과평가모형이 ‘기성복’이라면, 전략평가모형은 이를 사용하는 지방자치단체별로 평가대상이나 중점이 달라지는 ‘맞춤복’이라 할 수 있다.

2) 평가내용

성과평가의 대상은 주로 서비스이다. 그러나 기존의 심사평가의 대상이었던 사업이나 프로그램도 행정서비스의 일종이라고 볼 때 당연히 성과평가의 대상이 된다. 사업이나 프로그램의 성과를 주민입장에서 파악할 수 있기 때문이다.

행정기관이 수행하는 업무는 다종다양하다. 이들 모든 업무를 투입-과정-산출의 각 단계별로 평가하고 그 결과를 관리운영 개선으로 연결지우는 것은 거의 불가능하다. 따라서 해당 행정기관이 수행하는 업무들 중에서 기관의 존립목적에 중대한 영향을 미치는 주요 업무만을 평가하고, 또한 산출단계에 주로 초점을 맞추어 최종산출물이 희망했던 것을 달성했는지를 평가하고 해당 업무를 계속, 종결, 수정할 지를 결정하는 정보를 제공하는 것이 성과평가의 핵심이다.

이러한 성과평가는 마치 축구경기의 점수판과 같다. 해당업무가 계획하였던 것을 달성했는지 또는 어떠한 성과를 나타냈는지를 한눈에 보여주지만

왜 그런 결과가 나타났는지는 말해주지 않는다. 따라서 문제가 있는 것으로 드러난 업무를 개선하기 위해서는 추가적인 정밀진단이 실시되어야 한다.

그러나 성과평가가 갖는 장점은 고객들이 해당 기관의 전반적인 성과를 한눈에 조감할 수 있다는 것이다. plan-do-see의 전 과정을 포괄하는 완전한 형태의 종합적인 사업평가모형이나 프로그램평가모형을 적용할 경우 해당 기관의 평가역량을 고려할 때 많은 업무(사업, 프로그램, 서비스 등)를 평가할 수 없다. 따라서 해당 기관의 성과에 대한 포괄적인 그림을 제공하지 못하게 된다. 그러나 성과평가를 실시하는 경우 포괄성의 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 문제영역을 포착할 수 있게 함으로써 추가적인 진단을 통해 조직의 관리운영 개선에도 기여할 수 있다.

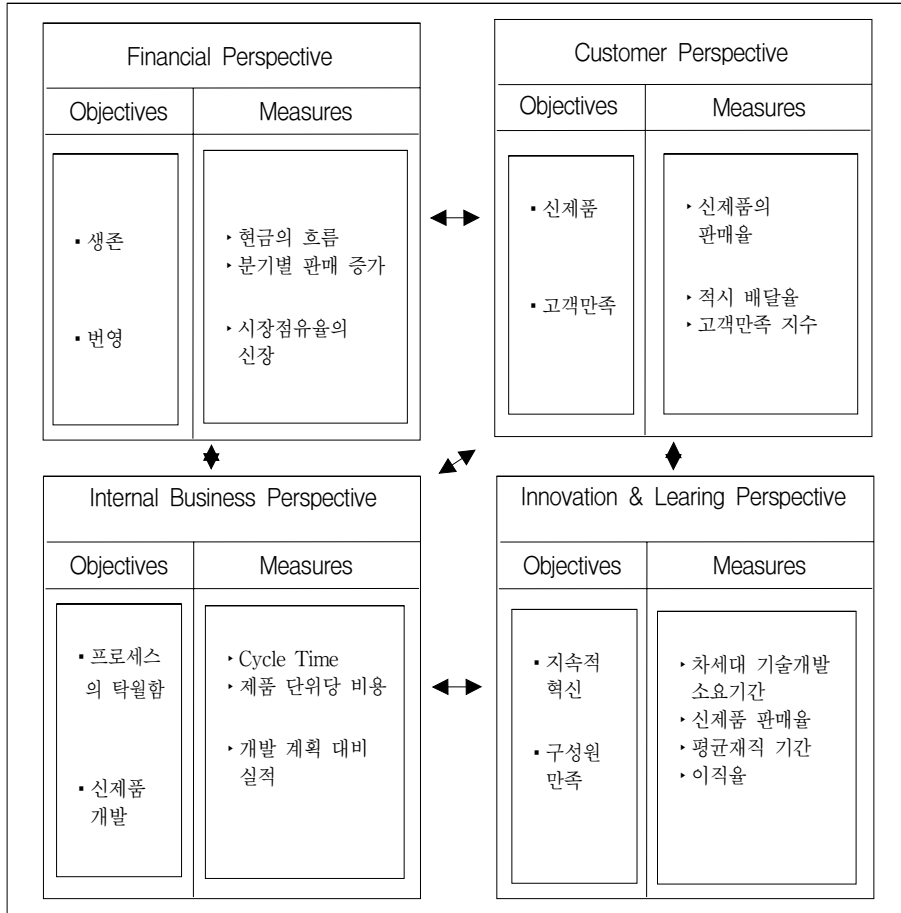
성과평가의 핵심적인 평가요소는 산출 및 결과단계의 성과이다. 먼저 산출단계의 성과정보는 완성된 재화 및 서비스의 양이다. 그리고 추진 결과에 대한 성과정보는 해당 업무의 목표달성을 향한 진행상황을 보여주는 여건, 행동 또는 태도의 변화와 관련된 것이다. 결과물 정보는 다시 중간결과물과 최종결과물로 구분할 수 있다(이에 대해서는 제2절 참조). 그러나 실제 성과평가를 실시함에 있어 평가시점에 아직 완료되지 않은 업무에 대해서는 투입 및 집행 관련 성과정보밖에 이용할 수 없을 것이다. 완료된 업무의 경우에는 통상 산출 및 결과와 관련된 성과정보를 가지고 평가할 수 있으나 궁극적인 결과물이 단기간에 나타나지 않을 수도 있다는 점을 알아야 한다.

보다 구체적으로 현재 영국에서 도입·운영하고 있는 종합성과평가모형을 살펴보면, 그 성과를 두 가지 벡터상에서 평가하는 바, 최근 서비스 수준과 해당 지방정부의 서비스 개선능력이 그것이다. 이 모형은 교육, 사회복지, 연금, 주택, 환경, 문화, 소방 등 지방정부가 수행하는 일련의 서비스영역에 걸친 성과정보를 종합하고, 각 서비스에 대한 최종평가는 부진(poor),

미흡(weak), 보통(moderate), 우수(good), 최우수(excellent) 등으로 구분하여 최종 평가된다.

한편, 성과평가모형의 한 유형인 ‘전략평가’ 특히, BSC의 경우 조직가치의 창출전략을 재무적 관점(주주의 입장에서 성장, 수익성 및 위험에 관한 전략), 고객관점(고객의 기대를 차별적으로 충족하고 가치를 창출하는 전략), 내부프로세스관점(고객·주주의 만족을 위한 다양한 업무절차의 전략적 우선순위), 학습과 성장(조직의 변화, 혁신 및 성장을 지원하는 분위기 조성의 우선순위)의 균형된 시각에서 접근하는 평가방식을 채택하고 있다.

<그림 5-2> BSC의 구성 틀



3) 평가방법

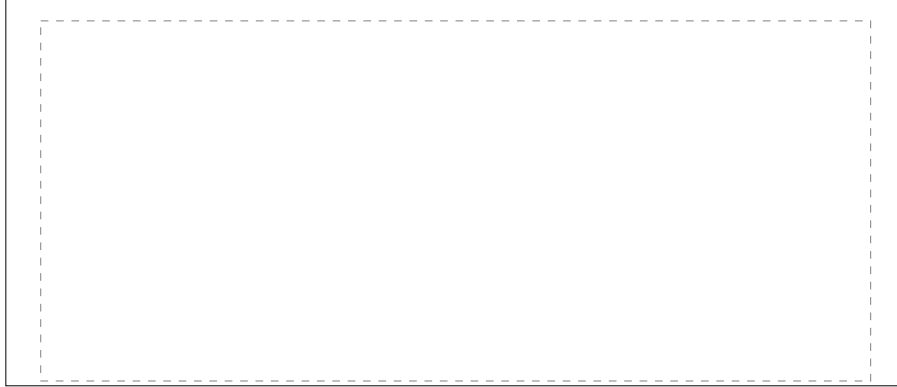
성과평가를 위한 일반적인 절차는 계획, 실행, 평가, 환류 등 크게 4단계로 구분할 수 있는 바, 계획단계에서는 각 지방자치단체별로 성과지표 개발, 성과목표 개발, 연간성과관리계획²⁵⁾ 수립이 이루어진다. 실행단계에서

는 연간성과관리계획에 따라 국, 과, 팀, 개인별로 실천계획을 수립하여 이를 실행하여야 한다. 평가단계에서는 해당 지방자치단체가 자체적으로 평가를 실행하게 된다. 그리고 그 결과보고서를 자치단체장 및 의회에 보고하고 경우에 따라 상급정부에 제출한다. 마지막으로 환류단계에서는 평가결과 문제점을 해결하기 위한 개선계획을 수립하고 이를 실천한다.

전략평가의 일종인 BSC의 경우에는 평가를 시행하는 기관의 목표에 기반한 보다 전략적 평가절차를 따른다. 그리고 미국 샬럿시의 예를 중심으로 지방자치단체 차원에서 BSC를 개발하는 절차는 <그림 5-3>에서 제시하고 있는 것과 같다. BSC 개발을 위해서는 해당 기관의 전략적 우선순위를 고려하여 통합 BSC를 개발하고, 그 다음 전략적 과제별 BSC를 개발하고, 다시 핵심업무부서(KBU)별로 BSC를 개발한다. 이는 다시 팀별 BSC를 거쳐 개인별 업무계획과 연계되게 된다. 그리고 BSC를 활용한 평가방법은 각 지표별로 목표를 설정하고 목표달성의 정도를 측정하는 성과평가방법을 원용하고 있다. BSC 개발과정에서 측정할 수 있는 구체적인 성과의 수준이 해당 지표의 목표로 설정되는데 이들 지표들은 중간결과물 또는 최종결과물을 나타내는 결과지표들이다. BSC를 경영을 위한 도구로 사용하기 위해서는 결과물과 중간결과물 측정에 대한 균형을 맞추는 것이 중요하다.

25) 연간성과관리계획은 해당 지방자치단체가 성과지표 및 성과목표를 고려해 연초에 당해년도 업무 및 서비스의 성과를 관리하기 위해 수립하는 기본계획이다.

<그림 5-3> 미국 샤롯데시의 BSC 개발절차



4) 평가결과의 활용

성과평가의 결과는 누가 평가하느냐에 따라 다양한 용도로 활용된다. 기본적으로 해당 기관이 자체적으로 수행하는 성과평가의 경우 문제영역을 발견하고 이를 개선하는 용도로 평가결과가 주로 사용된다. 경우에 따라 법적 요구사항으로 그 평가결과를 주민들에게 공개하도록 하는 경우도 있는데 이 경우에는 평가결과가 주민에 대한 정보제공 및 책임성 확보장치로 활용되는 것이다. 한편, 상급정부가 하급정부를 평가하는 형태의 성과평가 결과는 영국의 경우처럼 우수단체에 대한 행·재정적 인센티브 제공, 부진단체에 대한 조치계획 수립 요구나 패널티 부여 등의 용도로 활용되고 있다.

그리고 전략평가시스템으로서의 BSC를 활용한 성과평가는 장기적인 관점에서 조직이 취해야 할 전략적인 방향 설정자료로 활용될 수 있고 자체평가를 통하여 도출된 결과를 활용한 관리적소의 발견 및 관리자료로서의 활용가치가 높은 것으로 파악된다. 즉, 평가 자료의 누적관리로 발전과정에 대한 지속적인 관리가 가능하며, 발전속도의 점검자료로 활용함으로써 적시에 조치계획을 수립할 수 있는 이점을 가진다.

다. 기관평가형 자체평가

1) 개요

20세기 말은 ‘지방의 국제화’가 크게 진전되었던 시기이다. 이 시기에 미국·영국 등의 선진국의 지방자치단체들은 세계적 수준의 민간기업들을 벤치마킹하여 세계 우량기업들의 강점을 체득하려고 노력하였다. 그 결과 지방자치단체들은 고객중심, 리더십, 전원참여, 프로세스접근법, 행정에 대한 시스템적 접근법, 지속적 개선, 의사결정에 대한 사실적 접근 방법, 상호 이익이 되는 공급자 관계를 강조하는 등 품질경영 8대 원칙을 접목하여 고품질의 행정서비스를 제공하려고 노력하고 있다(한국공공행정품질협의회, 2002: 10-12). 이러한 노력의 평가에의 반영 결과가 기관평가이다. 미국의 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige) 모형이나 유럽의 Excellence 모형은 평가대상기관의 종합적 역량, 과정, 성과, 영향을 측정한다는 점에서 여타 평가도구와 차별화되며 평가단위가 기관 전체를 대상으로 하고 그 적용면에서 보편성을 갖는 성과관리도구이다.

영국의 기관평가모형 즉, Excellence Model²⁶⁾은 조직 활동 전반에 걸쳐 강점과 개선영역을 평가하기 위한 포괄적인 틀이다. 유럽전역에 걸쳐 수백 개 조직의 실제 경험을 토대로 10년이 넘는 기간동안 개발된 것으로 민간부문과 공공부문조직에 광범위하게 활용되고 있다.

이 모델을 사용하는 조직은 영국품질재단(British Quality Foundation)이 후원하는 영국품질상(Quality Award)에 지원할 수 있다. 그리고 이 모델은 “고객성과, 직원성과 및 사회적 성과는 정책과 전략, 인력관리, 파트너십 및 자원을 이끌어가는 리더십과 핵심업무성과 면에서 우수한 결과를 낳는 과정을 통해 성취될 수 있다”는 가정을 기본으로 하고 있다. 이 모델은

26) 이에 대해서는 British Quality Foundation(2002) 참조.

초기에 민간부문을 위해 설계되었으나 1999년 공공부문에도 적용할 수 있도록 변화시킨 후 지금에 이르고 있다.

그리고 미국의 민간기업 품질관리를 위해 활용되고 있는 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige) 모형²⁷⁾을 연방정부 평가에 적용한 대통령품질상(President's Quality Award)은 Excellence 모형과 유사하다. 이 제도는 연방 인사관리처(OPM)가 1988년에 도입하였는데, 다음과 같은 목적하에 운영되고 있다. 첫째, 연방정부 조직의 전반적인 성과와 능력을 개선하여 납세자의 세금을 효율적으로 사용하고 국민에게 고품질의 서비스를 제공하도록 유도하며, 둘째, 연방정부기관 뿐만 아니라 주와 지방정부, 민간 부문에 이르기까지 최고의 관리기법, 전략, 성과사례의 공유를 촉진하고, 셋째, 고객들에게 지속적인 가치를 제공하기 위한 조직의 자체평가 모형을 제공하며, 넷째, 평가·분석·훈련 및 성과개선계획 등을 수행하기 위한 틀을 제공하여 변화와 개혁에 체계적이고 경험적으로 접근할 수 있도록 하는 것이다(U.S. Office of Personnel Management, 2000: 3).

우리나라의 경우에도 1998년 중앙행정기관 평가에 기관평가제도를 도입하여 ① 업무추진내용 및 성과, ② 기관역량평가, ③ 국민만족도조사 등을 평가하고 있으나 정부부문 종합품질관리를 위한 도구로서는 한계를 나타내고 있다.

2) 평가내용

<그림 5-1>에서 보는 바와 같이 기관평가는 평가대상기관의 역량, 과정,

27) 말콤 발드리지 국가 품질상은 공법 100-107에 의해 창설되었는 바, 이 상은 1981-7년의 기간동안 상무장관을 지냈고 품질관리의 주창자이기도 한 말콤 발드리지를 기리기 위해 제정된 것이다. 이 상은 제조업, 서비스업, 소기업을 대상으로 주어지다가 1999년부터는 교육 및 보건분야의 조직에도 수여하기 시작하였다.

성과, 영향을 종합적으로 측정한다. 따라서 이 모형은 조직 내부(직원)의 관점과 외부(고객)의 관점을 모두 포괄하고 있다고 보인다.

이 모형은 9개 기준 - 크게 촉진요인(enablers)과 성과(results)로 대별할 수 있음 - 으로 구성되어 있는 바, 촉진요인 기준은 조직이 어떻게 수행되는지, 그 직원과 자원을 어떻게 관리하는지, 전략을 어떻게 수립하는지, 핵심적인 과정을 어떻게 평가하고 모니터링하는지에 관심을 가진다. 그리고 성과기준은 그 조직이 어떤 것을 달성했는지에 대한 것으로 이는 조직 구성원과 고객들의 만족도, 지역사회에의 영향, 그리고 핵심성과지표들을 포함하고 있다.

<표 5-1> Excellence 모형의 평가내용

구 분	내 용		비중(%)
촉진요인	리더십	· 리더의 조직 비전과 임무의 달성전략	10
	인력관리	· 조직의 인력관리 역량	9
	정책과 전략	· 정책과 전략의 수립역량	8
	파트너십과 자원	· 조직의 외부 협력관계와 내부자원의 계획·관리 역량	9
	사업추진과정	· 정책과 전략의 실현을 위한 조직의 실천관리 역량	14
성과요인	조직원 만족도	· 조직구성원의 만족감	9
	고객만족도	· 외부고객의 만족감	20
	사회적 영향력	· 조직이 지역사회에 주는 영향	6
	핵심적 사업성과	· 조직의 계획된 성과 달성도	15

3) 평가방법

Excellence 모형을 중심으로 기관평가모형의 평가방법을 살펴보면 자체 평가에 의한 상위평가방식을 채택하고 있음을 알 수 있다. 먼저, 이 모형을 적용하는 대부분의 조직들은 이상의 9개 기준(<표 5-1> 참조)에 부합되는 성과정보들을 수집하여야 한다. 그리고 그 성과는 간단한 지침으로부터 충분한 증거에 의거하여 수집된 보고서까지를 망라하는 바, 자체평가는 우선적 개선조치계획을 개발함에 있어 가치가 있는 개선영역을 포함하는 조직의 강점과 약점에 대한 내용을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 이 모형을 적용하는 대부분의 조직들은 단순히 그들의 성과를 점수 매기는 데 그치지 않고 개선영역을 집중적으로 다루고 있는 바, Excellence 모형에 따른 자체평가는, 강점과 개선영역을 확인하고 매년 성과에 대한 평가를 제공하고, 적정 비용으로 전체 업무에 대한 뛰어난 이해를 제공하고, 모든 개선활동에 대한 이해를 제공하는 틀을 제시하고, 개선을 위한 순수한 동기를 낳으며, 국제수준의 업무실행에 대한 성찰을 제공하고 광범위한 조직들과의 비교를 촉진시킨다. 영국품질재단(BQF)과 유럽품질관리재단(EFQM)은 각각 기관평가모형에 입각한 품질상을 제공하고 있는데 품질상 수상 응모기관은 일단의 평가자들에 의한 75페이지 분량의 자체평가보고서를 제출하여야 하며 응모기관에 대해서는 서면평가 후 현장평가가 이루어지고 심사위원회에서 최종 후보자와 수상자를 결정한다.

한편 미국의 대통령품질상의 경우도 이 모형을 적용하여 응모하고자 하는 기관이나 조직들은 매년 배포되는 평가모델지침서를 참조하여 19개 평가기준(<표 5-2> 참조)과 관련된 질문에 대한 서면지원서류²⁸⁾를 작성하여

28) 직원 2만명 이하조직은 첨부물 포함 50페이지, 2만명 이상조직은 60페이지 기준으로 작성함.

제출하여야 한다. 일단 제출이 완료되면 심사단(President's Quality Award Program Examiners)이 구성되어 제출서류를 평가하게 되는데 심사단은 평가모델지침서에 제시한 평점방법에 따라 평가하되, 평가에 임하기 전에 응모 조직들 전반에 대한 검토를 거쳐 무엇이 중요한지를 결정하고 전략적 방향을 설정한다. 그리고 심사단은 각 항목간의 연계성 특히, 접근 방법/전개와 결과간의 연계성에 착안하여 평가를 실시한다.

<표 5-2> 미국 대통령품질상의 평가내용

구 분	평가요소	평 점
1. 리더십	1-1. 조직 리더십	90
	1-2. 조직의 책임성 등	35
2. 전략기획	2-1. 전략개발	45
	2-2. 전략 전개	50
3. 고객만족	3-1. 고객 및 시장 지식	45
	3-2. 고객만족 및 관계	50
4. 정보와 분석	4-1. 조직성과 측정	45
	4-2. 조직성과 분석	50
5. 인적 자원	5-1. 작업시스템	35
	5-2. 직원교육, 훈련	30
	5-3. 직원복지와 만족	30
6. 과정 관리	6-1. 생산품 및 서비스과정	50
	6-2. 지원과정	20
	6-3. 공급과정	25
7. 사업 결과	7-1. 고객만족결과	125
	7-2. 재정성과	50
	7-3. 인적자원 성과	75
	7-4. 공급 성과	75
	7-5. 조직효과성 결과	75

반면에 우리나라 중앙행정기관의 기관평가는 응모방식이 아니라 모든 기관들이 의무적으로 평가받는 형식을 취하고 있다. 평가과정을 살펴보면 국무조정실이 매년 1월중 평가지침을 작성, 정책평가위원회의 심의를 거친 후 통상 1월말까지 각 중앙행정기관에 이를 시달하는 것으로 평가가 시작된다. 각 중앙행정기관은 평가대상과제로 선정된 주요정책과제에 대한 시행계획을 수립하여 국무조정실에 3월중에 제출하고 국무조정실은 4월말까지 과제별 평가계획을 작성하여 정책평가위원회의 심의에 부친다. 평가계획에 따른 실질적인 평가는 상반기에는 5~7월, 하반기에는 8~12월에 각 중앙행정기관의 자체평가 결과를 토대로 이루어진다. 평가결과는 정책평가위원회의 심의를 거쳐 최종 확정된 후 대통령 또는 국무총리가 주관하는 정부업무평가보고회에서 익년도 1월중에 보고토록 하고 있다.

4) 평가결과의 활용

기관평가모형은 품질상 시상을 목적으로 응모방식의 평가가 이루어지는 것이 일반적이다. 따라서 Excellence 모형이나 대통령품질상의 경우 평가결과에 따라 품질상을 제공하고 그 결과를 언론에 공표하며 별도의 시상식도 갖고 있다. 그리고 응모기관들에 대한 평가보고서에는 핵심성과의 차이, 개선을 위한 우선순위, 혁신방안 등이 제시되어 있어 응모기관의 운영개선에 활용될 수 있다.

우리나라 중앙행정기관의 기관평가는 국무조정실 정책평가위원회가 수행하고 그 평가결과는 대통령이나 국무총리에게 보고된다. 평가결과 개선사항은 각 중앙행정기관이 개선계획을 마련하여 조치하도록 하고 있으며 국무조정실은 이를 모니터링하는 역할을 수행한다.

2. 바람직한 자체평가모형의 선택

이상에서 살펴본 3가지 자체평가모형 중에서 우리나라 지방자치단체를 위한 평가모형을 선택하기 위해 문헌연구를 통해 바람직한 자체평가모형의 선택기준을 살펴보았다. 그리고 평가담당 지방공무원을 대상으로 이들 선택기준에 대한 인식과 개별 평가모형에 대한 인식 및 선호도를 조사하여 모형 선택의 기초자료로 활용하였다.

가. 선택기준

1) 타당성(relevance)

먼저 특정 지방자치단체를 위한 자체평가도구의 방법론과 지표가 지방 여건에 맞아야 한다. 평가도구 사용의 초기단계에 지표에 대한 검토가 있어야 하는 바, 지방 이해관계자의 요구와 열망을 더욱 정확하게 반영하기 위해 지표들이 수정될 수 있어야 한다. 만일 어떤 평가도구가 다른 정부들과의 비교분석을 위해 고안되었다면, 표준화되기 때문에 지방의 선호는 반영되기 어렵다.

자체평가도구 선택을 위한 기준으로서 타당성은 또한 상이한 정부 차원에서 고려될 수 있는 바, 해당 모형이 참여적 평가모형이라면 참여자들이 평가기준을 결정하고 적용을 모니터링 할 수 있기 때문에 더 타당성이 높은 평가도구가 될 것이다.

만일 해당 평가도구가 지방발전을 지도하기 위해 필요한 주요 수단으로 환류된다면, 예컨대 그 평가결과가 성과주의 예산제도의 형성 및 집행에 활용될 수 있다면 그 도구는 고도의 타당성을 가지는 것으로 판단할 수 있다.

2) 유용성(user-friendliness)

자체평가를 위한 평가도구가 쉽게 이해되고 사용될 수 있다면 평가자 입장에서는 매우 유용할 것이다. 이를 위해서는 해당 도구의 평가지표 및 적용절차가 명확하여야 하고 낮은 기술적 능력을 가지고도 사용할 수 있으면 더욱 좋을 것이다. 즉, 해당 평가도구를 사용하기 위해 외부 전문가나 조정자들의 지원없이 지방자치단체 스스로 그 도구를 사용할 수 있으려면, 평가과정이나 절차가 기술적 노하우를 요하지 않는 간결한 것이어야 할 것이다.

성과측정 측면에서 해당 도구가 복잡할수록 그 평가도구의 유용성은 떨어지고 지방정부에의 실제 적용은 어려워지는 것이다. 대부분의 평가도구들은 즉시 적용이 어렵고 사전 교육이나 지원이 필요하다. 따라서 이 경우에는 자체평가를 실시하기 전에 지방자치단체의 평가역량이 선결되어야 한다.

3) 비용효과성(minimal cost requirement)

지방자치단체에 의해 채택되는 자체평가 도구는 사용하기에 비용부담이 크지 않아야 하고 해당 자치단체의 재정적 능력범위 내에 있어야 한다. 정부들 간에 재정역량의 차이가 있으므로 자체평가도구는 외부의 지원보다는 평가담당자 스스로 평가할 수 있는 방법을 채용할 수 있어야 할 것이다. 자체평가는 외부평가에 비해 비용도 적게 들 뿐만 아니라 소유권 확보, 기관 능력 개발 등 부차적 이익도 발생시키는 이점이 있다.

그리고 비용도 적게 들면서 다양한 이해관계자의 의견청취와 평가에 대한 인식이 증가한다면 더 말할 나위가 없을 것이다. 평가도구의 집행에 소요되는 비용은 평가방법과 평가를 위한 요구조건들에 의해 직접 영향을 받는데 상업적 목적으로 개발된 많은 도구들은 필요한 산출물을 만들어내기 위해 정교한 과정을 가지고, 외부 지원자의 사용을 요구하는 경향이 있다.

4) 포괄성(inclusiveness)

자체평가 도구의 포괄성은 두 가지 차원에서 이야기 될 수 있다. 그 첫째는 자체평가를 통해 조직의 전반적인 그림을 파악할 수 있어야 한다는 것이다. 해당 자체평가 도구를 사용하여 전체 퍼즐의 일부만 파악할 수 있다면 평가도구로서의 가치가 떨어진다고 볼 수 있다.

두 번째는 평가 시 민간부문이나 시민사회조직을 포함하여 지방정부의 여러 영역으로부터 대부분의 이해관계자를 포함시킬 수 있어야 한다. 이 경우에도 참여하는 대표자들의 정확성이 확보되어야 함은 두말할 나위가 없다.

집행기관(상급정부 포함), 의회(상급정부 포함), 민간부문, 시민사회 등 지역사회 모든 영역들로부터 이해관계자들이 평가에 참여하고 주요 이슈들에 대해 토론하고 해당 문제에 대해 지방자치단체에 조언을 할 수 있어야 한다. 그러나 자체평가도구가 특정조직의 산출물이나 특정 성과지표의 취득에 초점이 맞추어지는 경우에는 포괄성이 저해될 수밖에 없을 것이다.

5) 과정지향성(process-oriented)

자체평가도구를 이용한 평가실행 단계에서 해당 평가도구는 지방자치단체의 업무에 대한 이해관계자의 개입을 보장함으로써 ‘바람직한 거버넌스(good governance)’를 위한 메커니즘으로 기능하기 위해 이해관계자의 의견청취 및 상호작용을 촉진하고 제도화하는 방식으로 추진되어야 한다.

특히, 이해관계자들이 평가과정을 이끄는 자체평가방식은 지방자치단체의 역량을 개발하는 기회를 제공하고 궁극적으로 지방의 수요와 여망을 완벽하게 반영하는 보완된 평가도구의 발견을 결과적으로 초래할 것이다.

대부분의 평가도구들이 참여의 형태를 취하고 있으나 대표성의 관점에서 흠결을 가지고 있는 것이 사실이다. 이처럼 평가도구가 포괄성 조건을 충족

하지 못하는 경우 이해관계자간 상호작용 메커니즘의 제도화는 큰 의미가 없어진다고 보인다.

6) 비교가능성(comparative ability)

해당 평가도구를 사용하여 그 평가결과를 시계열적으로 또는 횡단면적으로 비교할 수 있다면 이상적인 도구이다. 평가도구가 이러한 비교능력을 갖기 위해서는 지표의 활용 면에서 일관성이 있어야 한다. 평가지표가 이해관계자들에 의해 결정되고 시간을 두고 변화와 성과를 추적하는 평가도구들의 경우에도 지표의 변화는 최소화할 필요가 있다.

그러나 자체평가는 본질적으로 지방정부가 스스로 그들 자신의 지표를 결정하게 하는 것이므로 비교가능성을 전적으로 확보하는 것은 어려워 보인다. 다만 자체평가가 상위평가로 환류될 수 있기 위해서는 비교가능성의 확보가 필요하다고 생각되는데, 상위정부의 시상제도와 연계시키기 위해서는 개별 지방정부의 개선정도를 정확하게 결정하는 평가틀을 개발하는 것이 필요할 것이다.

7) 객관성(objectivity)

평가도구가 지방의 여건을 반영하는 면에서 신뢰성과 확실성을 증가시키기 위해 질적 또는 양적 평가를 균형 있게 적용할 필요가 있다. 참여적인 평가방법론을 채택하는 평가도구들의 경우 측정이 대개 응답자의 인식에 기초하고 있기 때문에 매우 주관적일 것이다. 또한 분석에 사용되는 데이터 세트가 응답자의 몰이해와 정보부족을 희석할 수 있을 것이다. 그러나 지방자치단체의 실제 실적을 반영할 수 있도록 구체적인 수치와 같이 사용될 수 있어야 할 것이다.

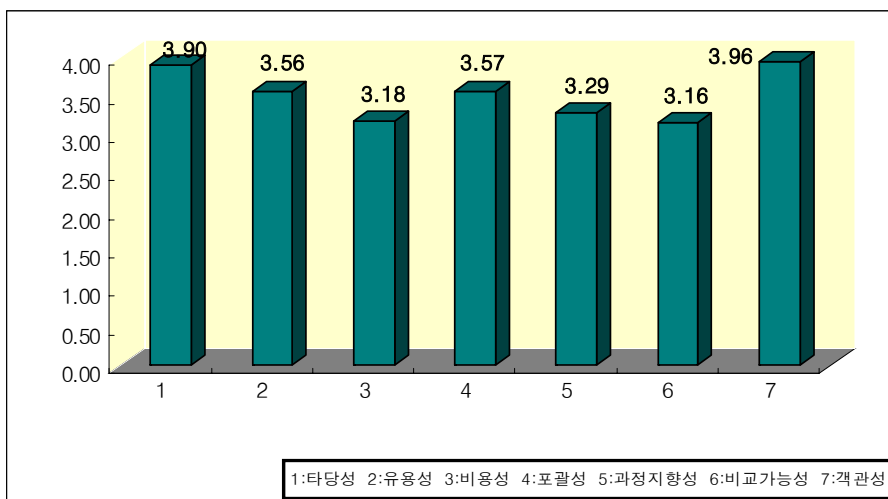
나. 자체평가모형에 대한 선호도조사 결과

1) 자체평가모형의 선택기준에 대한 인식조사 결과

자체평가모형의 선호도조사에 앞서, 바람직한 자체평가모형의 선택기준들에 대한 평가담당 지방공무원들의 인식을 살펴보기 위해 지방공무원(시·도, 시·군·구) 112명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

그 결과는 <그림 5-4>에서 보는 바와 같이 자체평가모형의 객관성, 타당성, 포괄성, 유용성 등의 순으로 ‘중요하다’고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 결국 각 지방자치단체가 바람직하다고 생각하는 자체평가모형은 평가결과의 신뢰성을 확보할 수 있고, 해당 자치단체의 평가 여건에 맞아야 하며, 이 모형을 적용하여 가급적 해당 기관의 종합적인 성과를 조감할 수 있어야 하며, 평가 담당자가 사용하기에 까다롭지 않아야 한다는 것이다.

<그림 5-4> 자체평가모형의 선택기준에 대한 인식조사 결과



2) 자체평가모형의 선호도조사 결과

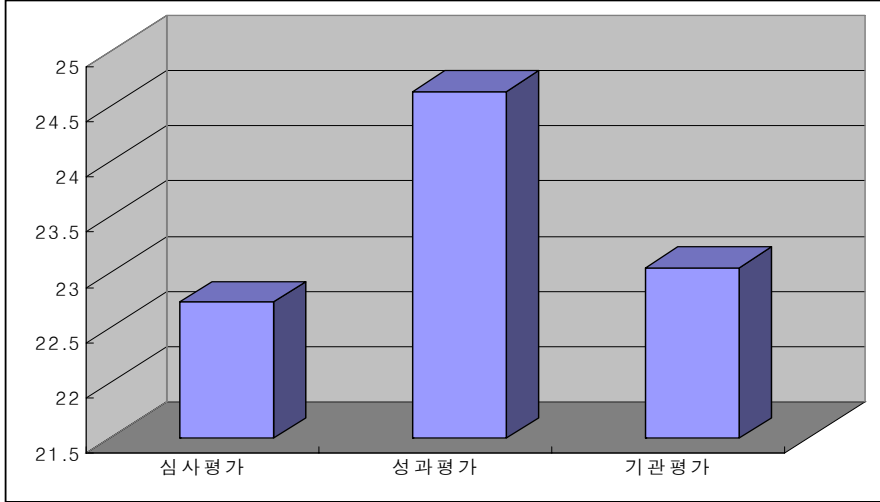
선택기준에 대한 인식조사와는 별도로 실제 어떤 평가모형을 선호하는지 알아보기 위해 지방자치단체(충청북도) 평가담당공무원 36인을 대상으로 이상에서 제시한 선택기준을 적용하여 선호하는 자체평가모형을 선택하도록(5점 척도 사용) 요구하였다.²⁹⁾ 비록 일부 공무원을 대상으로 조사한 결과이기는 하지만 선행 교육을 통해 해당 모형에 대한 충분한 지식을 갖고 응답하였다는 점에서 모형 선택에 시사점을 제공한다고 생각된다.

선호도조사 결과를 종합해 보면 성과평가형(총 24.63점, 평균 3.52점), 기관평가형(총 23.04점, 평균 3.29점), 심사평가형(총 22.73점, 평균 3.25점)의 순으로 응답자들이 선호하는 것으로 나타났다(<그림 5-5> 참고). 지방공무원의 입장에서 심사평가형 자체평가모형은 지난 10여 년간의 경험으로 인한 그 사용의 보편성에도 불구하고 포괄성, 과정지향성, 비교가능성 등의 면에서 한계를 가지고 있고, 기관평가모형의 경우 보편적인 적용가능성이라는 장점에도 불구하고 각 지방의 여건을 제대로 반영하기 어렵고 정확한 평가를 위해서는 전문가의 도움을 받아야 하는 등 한계를 가지고 있기 때문인 것으로 판단된다.

반면에 성과평가형 자체평가는 자체평가 도구로서 적합한 대부분의 기준을 어느 정도 충족시킨다고 생각되며 그 외에도 상위평가와의 연계가 가능하다는 점에서 현실적으로 유용성이 큰 것으로 지방공무원들이 생각하고 있는 것으로 보인다.

29) 2003년 10월 13일~17일 동안 한국지방행정연구원 전문선택교육과정에 참석한 공무원을 대상으로 설문조사가 실시되었다. 신뢰할 수 있는 선호도를 밝히기 위해서는 해당 평가모형에 대한 충분한 이해가 선행되어야 하는 만큼 5일간의 평가전문교육을 마친 후 설문지를 배포하여 조사하였다.

<그림 5-5> 자체평가모형의 선호도조사 결과



그리고 자체평가모형에 대한 지방공무원들의 인식을 앞에서 설명한 7가지 선택기준별로 살펴보면 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 자체평가모형에 대한 선택기준별 인식

평가모형	타당성	유용성	비용효과성	포괄성	과정지향성	비교가능성	객관성
심사평가	3.62	3.81	4.35	2.92	2.81	2.31	2.92
성과평가	3.79	3.48	3.19	3.58	3.44	3.62	3.54
기관평가	3.31	3.08	3.04	3.62	3.15	3.54	3.31

비교대상 자체평가모형들을 ‘지방의 여건을 고려하여 평가할 수 있는 정도’를 나타내는 타당성 기준에 의해 평가한 결과 응답한 지방공무원의 선호도 평균이 성과평가형(평균 3.79점), 심사평가형(3.62점), 기관평가형

(3.31점)의 순으로 나타났다. 그리고 비교대상 자체평가모형들을 ‘평가자가 쉽게 활용할 수 있는 정도’를 나타내는 유용성 기준에 의해 평가한 결과, 응답한 지방공무원의 선호도 평균이 심사평가형(평균 3.81점), 성과평가형(평균 3.48점), 기관평가형(평균 3.08점)의 순으로 나타났다. 또한 ‘평가시행을 위해 소요되는 비용의 정도’를 나타내는 비용효과성 기준에 의해 평가한 결과에서는 응답한 지방공무원의 선호도 평균이 심사평가형(4.35점), 성과평가형(3.19점), 기관평가형(3.04점)으로 심사평가형에 대한 선호도가 높게 나타났다.

그러나 ‘지방자치단체의 업무를 포괄할 수 있는 정도’와 ‘이해관계자의 참여를 촉진하는 정도’를 나타내는 포괄성 기준에 의해 평가한 결과에서는 기관평가형(3.62점), 성과평가형(3.58점), 심사평가형(2.92점)의 순으로 나타났다. 또한 ‘평가대상별 이해관계자의 상호의견교환을 촉진할 수 있는 정도’를 나타내는 과정지향성 기준에 의해 평가한 결과에서는 성과평가형(3.44점), 기관평가형(3.15점), 심사평가형(2.81점)의 순으로 나타났다. 그리고 ‘시간적으로, 공간적으로 비교가능한 정도’를 나타내는 비교가능성 기준에 의해 평가한 결과에서는 성과평가형(3.62점), 기관평가형(3.54점), 심사평가형(2.31점)의 순으로 나타났으며, ‘성과측정이 객관적으로 이루어질 수 있는 정도’를 나타내는 객관성 기준에 의해 평가한 결과에서도 성과평가형(3.54점), 기관평가형(3.31점), 심사평가형(2.92점)의 순으로 나타났다.

종합적으로 볼 때 심사평가형 자체평가모형은 그동안의 사용경험에 비추어 유용성, 비교효과성 측면에서 장점이 있으나 포괄성, 과정지향성, 비교가능성, 객관성 등의 면에서는 ‘보통’ 이하의 평가를 받고 있다. 기관평가형 자체평가의 경우 포괄성 기준을 제외하고 나머지 6가지 기준면에서 성과평

가에 비해 낮은 평가를 받고 있으며 특히 타당성, 유용성, 비용효과성 면에서는 비교대상 자체평가모형들 중에서 가장 낮은 평가를 받고 있다. 반면에 성과평가형 자체평가의 경우에는 유용성 및 비용효과성을 제외한 5가지 선택기준에서 상대적으로 높은 평가를 받고 있다.

3. 자체평가모형의 비교평가 및 종합의견

여기서는 문헌 및 사례연구를 통해 앞서 제시한 3가지 자체평가모형의 특징, 평가체계, 장·단점을 살펴보고 필자의 입장에서 바람직한 자체평가모형을 제안하고자 한다.

가. 비교분석

1) 특징

<표 5-4>에서 정리한 바와 같이, 심사평가형 자체평가는 다분히 하향적인 접근방법에 의해 시행되는 반면에 성과평가형이나 기관평가형 자체평가는 상향적 접근방법의 특징을 갖고 있다. 통상 사업평가는 자치단체장의 기호에 따라 평가대상 사업이 결정되고 평가담당부서에서는 이에 따라 진도 위주의 평가를 하고 있는 것을 발견할 수 있다. 그러나 성과평가형의 경우 평가대상 업무의 선정이나 성과지표 개발시 이해관계자의 참여가 보장되는 등 참여형 평가시스템이 근간을 이루고 있다. 기관평가형의 경우 외국의 지방자치단체들은 자발적으로 참여하는 응모방식을 채택하고 있어 상향적 평가접근법의 특징을 갖고 있다고 볼 수 있으나 우리나라의 기관평가는 하향적 접근방법에 의해 수행되고 있다.

그리고 적용영역의 측면에서 살펴보면 심사평가형 자체평가는 주로 사업 분야에 적용되고 있는 반면 성과평가형은 서비스 분야에 그리고 기관평가는 종합적인 품질개선 분야에 적용되고 있다. 또한 평가시스템의 측면에서 보면 심사평가형 자체평가는 상대적으로 편린화된 평가시스템을 갖고 있는 반면 성과평가형은 보다 포괄적인 평가시스템을 갖고 있으며, 기관평가는 종합적인 평가시스템을 근간으로 하고 있다.

2) 평가체계

3가지 자체평가 유형은 평가단위 면에서 뚜렷한 차이를 보인다. 먼저 심사평가형 자체평가는 주로 사업이나 시책을 평가단위로 하는 반면 성과평가형은 주로 서비스를 평가단위로 한다. 그리고 기관평가는 말 그대로 기관 전체를 평가단위로 한다.

그리고 평가초점 면에서도 심사평가형 자체평가는 사업의 집행과정(투입 및 과정)에 초점을 맞추는 반면 성과평가형은 주로 성과(특히, 결과)에 초점을 맞추고 기관평가는 투입, 과정, 성과, 영향 등 종합적인 평가에 초점을 맞춘다. 그 결과 심사평가형 자체평가는 주로 사업추진역량이나 산출물을 측정대상으로 하고, 성과평가형은 주로 산출물과 결과물을 측정대상으로 하며, 기관평가는 추진역량, 학습노력, 산출물, 결과물, 영향 등 종합적인 평가요소를 측정대상으로 하고 있는 것을 볼 수 있다.

측정방법 또한 서로 상이한 것을 볼 수 있는데 심사평가의 경우 개별 사업의 평가 시 몇 가지 등급으로 구분하여 범주화하는 측정방법을 사용하고 있다. 반면에 기관평가는 우수 기관이나 조직을 선정하기 위해 점수화하는 측정방법을 사용하고 있다. 그리고 성과평가의 경우는 기본적으로 범주화방식의 측정방법을 사용하지만 경우에 따라 점수화를 통해 서열을 매기는 경우도 발견된다.

마지막으로 평가결과의 활용 면에서는 뚜렷한 차이를 발견할 수 있는데 심사평가의 경우 평가결과는 단순히 해당 사업의 개선용으로 사용되고 있다. 그러나 성과평가의 경우는 평가대상 서비스의 지속적 개선을 위해 활용되기도 하지만 비교지표를 사용하기 때문에 자치단체간 우수사례의 벤치마킹을 촉진시킨다. 아울러 성과평가의 결과는 주민들에게 공개함으로써 세금 가치를 확보하는 수단으로 활용되는 것이 일반적이다. 기관평가의 경우는 평가결과가 해당 기관의 문제영역을 찾아주기 때문에 해당 기관의 조직 및 업무개선에 도움을 주기도 하지만 우수사례의 벤치마킹을 촉진하는 역할을 수행하기도 한다.

<표 5-4> 유형별 자체평가모형의 비교분석

기준 \ 모형		심사평가형	성과평가형	기관평가형
특성	접근방법	하향식	상향식, 하향식 혼합	상향식
	적용영역	사업 분야	행정서비스 분야	품질개선 분야
	시스템 유형	편리화된 시스템	포괄적 시스템	종합적 시스템
평가체계	평가단위	사업 및 시책	서비스	기관
	평가초점	투입, 과정	성과	투입, 과정, 성과
	측정대상	역량, 산출물	산출물, 결과물	역량, 산출물, 결과물, 영향
	측정방법	범주화	범주화, 서열화	서열화
	결과활용	내부운영 개선	내부운영 개선, 책임성 확보, 벤치마킹	조직 및 업무개선, 벤치마킹
장단점	장점	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 사업에 대한 공정 관리 용이 · 전문적 평가기술 없이도 시행가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 성과의 종합적 조망을 통한 성과 개선의 기초 자료 제공 · 정책결정의 준거기초 제공 · 개선이 필요한 영역의 확인 용이 	<ul style="list-style-type: none"> · 고객을 위한 종합품질 개선의 중시 · 조직의 전체관점에 대한 개관 및 이해 용이 · 기준의 세분화로 핵심사항에 초점을 맞출 수 있음
	단점	<ul style="list-style-type: none"> · 조직 전반적인 성과 조감 불가능 · 자치단체장 관심사업에 편중 · 평가결과의 활용도 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 상대적으로 높은 전문성 요구 · 체계적 평가를 위해 준비기간 필요 · 문제영역을 확인할 수 있으나 개선방안은 추가 진단 필요 	<ul style="list-style-type: none"> · 모델이 복잡하여 전문가 영입 필요 · 외부평가시 비용 수반 · 기준에 대한 이론적 근거 부족 · 문화적인 측면에 대한 고려 부족
사례	도입시기	1980년대	1990년대	1990년대 후반
	사례	일본(행정평가), 한국(심사분석)	영국(CPA), 미국 등(BSC)	유럽(Excellence 모델), 미국(말콤 볼드리지 모델)

3) 장·단점

이상의 3가지 자체평가모형은 특징이나 평가체계 면에서 서로 상이한 점이 많은 관계로 각각 나름대로의 장점과 단점을 갖고 있다. 먼저 심사평가는 개별 사업에 대한 공정관리가 용이하고 전문적 평가기술이 없이도 평가를 시행할 수 있다는 점에서 장점을 가진다. 반면에 심사평가를 통해 조직 전반적인 성과를 조감하는 것이 불가능하고 자치단체장의 관심사업에만 평가역량이 집중되는 것을 볼 수 있으며 평가결과의 활용도 또한 상대적으로 미흡한 것으로 나타난다.

그리고 성과평가는 조직의 행정성과를 종합적으로 조망할 수 있게 함으로써 성과 개선의 기초자료를 제공하고 정책결정자를 위한 정책결정의 준거 자료를 제공하며 개선이 필요한 영역의 확인이 용이하다는 장점을 가진다. 그러나 평가업무 수행을 위해 상대적으로 높은 전문성이 요구되고, 체계적 평가를 위해 상당한 준비기간이 필요하며, 실제 평가결과 문제영역을 확인할 수는 있으나 개선방안을 마련하기 위해서는 추가적인 심층분석이 필요하다는 단점을 가진다.

한편 기관평가는 고객을 위한 종합품질 개선을 중시하고 조직의 전체관점에 대한 개관 및 이해를 촉진하며 평가기준의 세분화로 핵심사항에 초점을 맞출 수 있게 해준다. 그러나 모델이 복잡하여 전문가의 컨설팅이 불가피하고 만일 외부평가에 의존하는 경우 상당한 비용이 수반된다. 그리고 여러 가지 평가기준을 제시하고 있으나 그 이론적 근거가 부족한 면이 없지 않으며 문화적 측면에 대한 고려가 부족하다는 비판을 받고 있다.

결론적으로 이들 3가지 자체평가모형은 상호보완적인 장점과 단점을 갖고 있기 때문에 각 지방자치단체들이 자체평가모형을 선택하고자 하는 경우에는 평가목적, 평가역량, 평가결과의 활용 등을 다각적으로 고려하여 결정하여야 할 것이다.

나. 종합의견

개별 자체평가모형들에 대한 분석적 검토, 이용사례 조사, 공무원 인식조사 결과 등을 종합적으로 고려할 때 '성과평가형'이 우리나라 지방자치단체에 적용할 수 있는 가장 바람직한 형태의 자체평가모형으로 판단된다.

<표 5-5> 유형별 자체평가모형에 대한 종합판단

구 분	타당성	유용성	비용 효과성	포괄성	과정 지향성	비교 가능성	객관성	종합판단
심사평가형	○	○	○	×	×	×	×	부적합
성과평가형	○	△	△	○	○	○	○	매우 적합
기관평가형	△	×	△	○	△	○	○	적합

<표 5-5>에서 제시하는 바와 같이 심사평가형은 쉽고 비용이 덜 든다는 점을 제외하고는 다른 모형들에 비해 장점이 적어 새로운 시대변화에 적극적으로 대처할 수 있는 성과관리도구로는 부적합한 것으로 판단된다. 기관평가형은 그 평가내용의 포괄성에도 불구하고 전문가의 도움 없이 이를 시행하기가 어렵고 비용효과성 면에서도 제한성이 있으므로 기초자치단체 보다는 상대적으로 규모가 큰 광역자치단체에서 필요에 따라 선택적으로 활용토록 하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 의무적으로 모든 자치단체에 기관평가를 시행토록 하는 것은 무리가 따른다고 판단된다.

결론적으로 성과평가형 자체평가는 심사평가보다는 우리나라 지방공무원들이 쉽게 활용할 수 있는 평가모형은 아니지만 여타 다른 기준들 면에서는 다른 평가모형들에 비해 훨씬 장점이 많고 시대 요구에 부합하는 평가모형인 것으로 판단된다. 따라서 이 보고서에서는 앞으로 우리나라 지방자치단

체에 성과평가형 자체평가를 정착시키는 것을 전제로 하고 그 구체적인 방법론과 제도개선방안을 검토할 것이다.

제2절 지방자치단체 자체평가모형의 구성요소

1. 평가목적 : 왜 평가하는가?

지방자치단체에서 또는 지방자치단체를 대상으로 수행하는 평가는 내부적으로 개선을 위한 도구이자, 외부적으로는 고객에 대한 책임성 확보의 수단이다. 자체평가의 경우도 이는 마찬가지이다.

먼저, 자체평가는 지속적인 내부 개선을 위해 이루어진다. 평가를 통해 어떤 것(평가대상)의 강점과 약점을 확인함으로써 그것의 질을 향상시킬 수 있는 것이다. 만일 평가하는 대상물이 하나의 프로그램이라면 평가과정을 통해 1)고객들이 어떻게 반응하였나?, 2)해당 프로그램은 시간, 금전 및 자원을 투여할 가치가 있었나?, 3)해당 프로그램은 계속되어야 하나 또는 확장 내지 종결되어야 하나? 등에 대한 정보를 얻을 수 있으며, 이를 통해 평가대상인 프로그램의 지속적 개선을 모색할 수 있다.

공공부문에서 이러한 평가는 결국 사업이나 프로그램, 업무나 서비스의 개선을 가져옴으로써 세금가치(Value for Money)를 구현할 수 있게 해준다. 즉, 해당 기관이 국민(또는 주민)의 세금을 효율적으로 사용함으로써 존재가치를 인정받게 해 준다. 이는 책임성을 확보하는 수단으로서 평가의 궁극적 목적이라고 할 수 있다.

그러나 내부적 개선을 위한 목적의 평가라 하더라도 언제 평가가 이루어

지느냐에 따라 평가목적은 더욱 세분화할 수 있다. 만일 어떤 사업이나 프로그램을 설계하는 단계의 평가는 해당 사업이나 프로그램의 내용을 결정하고 목표를 설정하기 위한 ‘타당성 평가’나 ‘수요 평가’의 성격을 가질 것이다. 그리고 사업(또는 프로그램)의 착수 시기에 이루어지는 평가는 해당 사업의 고객들이나 지역사회에 대한 영향을 추적할 수 있는 기준선을 설정하는 데 도움을 준다. 해당 사업을 추진하는 과정에 이루어지는 평가는 해당 사업이 진행되는 동안 해당 프로그램의 강점과 약점을 발견할 수 있도록 도움을 준다. 그리고 해당 사업의 종결 후에 이루어지는 사후평가는 해당 사업의 추진으로 무엇이 발생하였는지 요약하고, 사업 종결에 따른 대응조치를 요구하고, 당초 목표의 달성 여부를 평가하기 위해 수행된다.

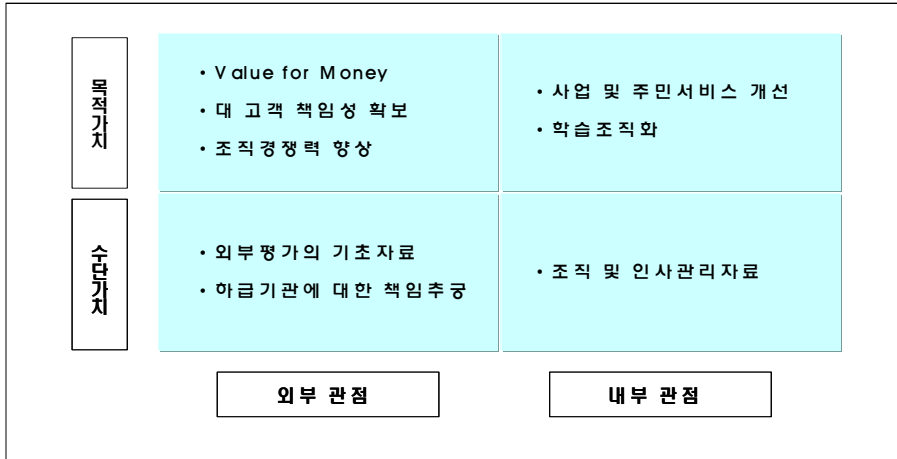
만일 어떤 기관이나 조직이 일정기간 동안 자신이 수행한 업무(task)나 서비스(service)의 성과를 평가하고자 한다면 그 업무나 서비스로 인해 연초에 기대한 것 또는 계획한 것을 달성하였는지, 또는 의도한 것이 발생하였는지에 관심을 가질 것이다. 이러한 형태의 평가는 성과평가로서 주로 산출물과 결과에 초점을 맞추고 있다. 더 나아가 해당 기관의 업무 성과뿐만 아니라 역량이나 개선노력까지 평가하고자 한다면 기관 자체가 평가의 단위가 되는 기관평가의 성격을 띠게 된다. 그 어떤 경우이건 간에 이러한 평가의 결과는 해당 기관이나 조직의 내부운영을 개선하고 외부고객에게 양질의 서비스를 제공하기 위해 사용된다.

결론적으로, 지방자치단체 자체평가의 목적은 자체평가를 실시함으로써 내부적으로는 조직을 학습조직화함으로써 사업 및 행정서비스 개선에 기여하고, 부수적으로 평가결과를 조직 및 인사관리의 기초 자료로 활용하며, 동시에 자체평가를 통해 외부적으로 상급기관이나 주민에 대한 책임성을 확보하고, 해당 지방자치단체의 비전 및 목표달성을 통해 조직의 경쟁력을 제

고할 뿐만 아니라 부수적으로 외부평가에 대비할 수 있어야 한다는 것이다.

현재 평가기본법에는 지방자치단체 자체평가의 목적이 명시적으로 제시되어 있지 못하다. 평가기본법 제6조에서는 ‘지방자치단체 평가’의 목적에 대해 “중앙행정기관의 장은 국정의 효율적 운영을 위하여 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요 시책 등에 대하여 지방자치단체에 대한 평가를 실시할 수 있다.”고 규정하고 있는데 이는 외부평가인 합동평가의 목적이지만 내부평가로서 자체평가의 실시목적이라 할 수 없다. 반면에 ‘2004년 지방자치단체 자체평가 지침(행정자치부)’에는 자체평가의 목적을 “각 자치단체에서 추진하는 주요업무에 대해 스스로 부진사항 또는 시행상 문제점을 발굴·시정토록 함으로써 자원배분의 효율성 제고 및 사업수행의 책임성 확보 등 자치이념에 적합한 지방행정을 구현토록 하기 위함”이라고 적고 있다. 평가를 통한 내부적 효율성 제고와 외부적 책임성 확보를 분명히 밝히고 있는 것이다. 앞으로 평가기본법을 개정하여 지방자치단체 자체평가의 목적을 행정자치부 지침에서와 같이 명시적으로 규정하여야 할 것이다.

<그림 5-6> 자체평가의 목적



2. 평가주체 : 누가 평가할 것인가?

평가는 근본적으로 가치판단을 포함한다. 따라서 평가는 어떠한 가치를 가진 사람이 평가하느냐에 따라 결과가 달라질 수 있다. 우리가 어떤 것을 평가할 때에는 필연적으로 여러 가지 가치문제들과 부딪히게 된다. 그 첫째가 내재적 가치의 문제이다. 이 문제는 평가하고자 하는 것(업무, 사업, 프로그램 등)의 우수성과 적절성을 다룬다. 그것은 계획된 것으로서의 업무와 전달된 것으로서의 업무를 다룬다. 만일 하나의 교육과정을 평가한다면 우리는 그 교육과정을 우리가 보는 교육목적(비판적 사고, 취업준비 등)에 비추어 인식하고, 우리가 선호하는 교육이론(행태주의, 인지주의, 인간주의 등)에 비추어 평가한다. 마찬가지로 어떤 핵심업무를 평가할 때에도 해당 업무의 추진목적과 해당 업무를 보는 평가자의 시각에 의해 평가의 정향성

(定向性)이 결정된다. 예컨대 합리주의적 관점에서는 소기의 목적을 달성한 것처럼 보이는 업무도 참여적 거버넌스(governance) 관점에서는 적절하지 않은 것으로 평가될 수 있는 것이다.

두 번째는 도구적 가치의 문제이다. 이 문제는 평가대상 업무가 계획했던 것을 달성했는지 또는 어느 정도 고객들에게 영향을 주었는지를 다룬다. 교육서비스의 경우에는 어떤 학생들에 의해서 소기의 성과가 얻어졌는지를 다룬다. 그리고 해당 업무가 모든 고객들에게 유용한 것이 아니라면 평가노력은 어떤 유형의 고객들이 이득을 보는지 확인하는 데 초점을 둔다.

세 번째로 평가는 비교가치의 문제를 고려하여야 한다. 이 문제는 새로운 프로그램이 기존의 프로그램보다 나은지에 대한 질문과 관련되어 있고 동시에 유사한 업무를 수행하는 A라는 기관이 B라는 기관보다 더 우수한가에 대한 질문이기도 하다. 평가를 통한 개선효과는 횡단면적 비교를 통해 더욱 강화될 수 있기 때문에 성과평가의 경우 비교지표(comparative indicators)의 개발이 요구된다.

네 번째는 이상화 가치의 문제이다. 이 문제는 해당 업무가 어떻게 작동하고 있는지 그리고 고객들에게 더 많은 만족을 제공하기 위해 해당 업무를 더 잘 수행할 수 있는 대안적 방법이 있는지에 대한 질문과 관련된 것이다. 이러한 문제는 결과 위주의 성과평가를 수행하는 경우 그 답을 얻을 수 있는 것은 아니지만 종합적인 사업평가나 프로그램평가를 실시하는 경우에는 해당 사업이나 프로그램이 실시되는 동안 계속적으로 관심을 가지게 되는 문제이다.

마지막은 결정 가치의 문제로서 평가 결과 어떠한 결정을 할 것인가와 관련된 것이다. 단일 사업이나 프로그램을 평가하는 경우 평가 결과 해당 사업을 유지, 수정, 보류, 포기할지를 결정하여야 하고, 복수의 사업이나 프로

그램을 평가할 경우 평가결과에 기초하여 재원의 합리적인 배분결정이나 정밀진단의 필요성 등을 결정하여야 한다.

평가를 둘러싼 이러한 가치의 문제는 우리로 하여금 평가 주체의 선정에 있어 사려 깊은 고려가 있어야 함을 말해준다. 지방자치단체 자체평가의 실시를 관장하는 평가 주체가 해당 자치단체의 공무원들이라면 객관적이고 신뢰할 수 있는 결과를 기대하기 어려울 것이다. 마치 현재 지방자치단체의 자체감사기구가 제대로 작동하지 못하고 있는 것과 같은 이치이다. 따라서 지방자치단체 자체평가의 신뢰성과 타당도를 높이기 위해서는 가급적 민간인이 참여하는 ‘위원회’ 형태의 자체평가기구가 바람직할 것이다. 즉, 자체평가의 주체는 개별 지방자치단체이지만 평가의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위해 공무원, 전문가, 고객대표를 참여시키는 ‘자체평가위원회’를 구성하여 평가를 실시하여야 한다.

본 연구에서는 지방자치단체 자체평가위원회의 운영방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

- 소속 : 단체장 직속
- 규모
 - 광역자치단체 : 위원장 1인 포함 10인 이상 20인 이내
 - 기초자치단체 : 위원장 1인포함 7인이상 10인 이내
- 구성
 - 공무원 대표(광역 - 실·국장, 기초 - 실·과장 중에서 선발)
 - 지방의회 의원
 - 시민 대표(시민단체 등)
 - 서비스 이용자 대표(상공회의소 등)
 - 외부 전문가(교수, 연구원 등)

- ※ 단, 외부 위촉위원의 수가 과반수를 상회할 것
- ※ 필요시 분야별 실무위원회를 둘 수 있음
- 위원장 : 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체장이 임명 또는 위촉
- 기능
 - 성과관리계획(자체평가추진계획) 수립 및 심의
 - 평가대상 및 방법의 심의
 - 성과측정(전문가 평가가 필요한 업무 대상)
 - 평가결과 검증(분야별 실무위원회를 구성하여 실시)
 - 평가결과조치 등

본 연구에서 제시한 자체평가위원회 운영(안)은 현재 시·도, 시·군·구 지방자치단체에서 운영하고 있는 자체평가위원회와는 다음의 몇 가지 점에서 차별화된다. 첫째, 시민 대표와 서비스이용자 대표의 참여를 강조하고 있다는 점이다. 최근에 지방자치단체 평가의 경향은 참여형 평가시스템의 구축이다. 공급자인 공무원의 입장이 아니라 수요자인 주민의 입장에서 지방자치단체의 행정성적을 평가하기 위해서는 주민참여를 폭넓게 보장하는 자체평가위원회 운영시스템이 요구된다. 둘째, 분야별 실무위원회의 설치를 권고하고 있다. 수많은 평가대상업무에 대해 제한된 수의 위원들로 이를 감당하기 쉽지 않아 위원회 운영이 형식화되고 있는 점을 감안할 때 일반행정, 산업경제, 보건복지, 지역개발, 환경관리, 문화관광, 재난관리 등 행정의 주요 분야별로 실무위원회를 두어 본 위원회를 보좌하도록 하였다. 셋째, 위원회의 기능을 확대하여 심의 위주의 기능에서 직접 성과측정과정에 참여하고 실무위원회를 활용하여 평가결과의 검증까지 할 수 있도록 하였다.

3. 평가내용 : 무엇을 평가할 것인가?

평가를 실시함에 있어 ‘무엇을 평가할 것인가?’는 매우 중요한 주제이다. 평가대상은 평가목적에 의해 1차적으로 결정되지만, 2차적으로는 평가역량, 평가가능성 등에 의해서도 영향을 받는다.

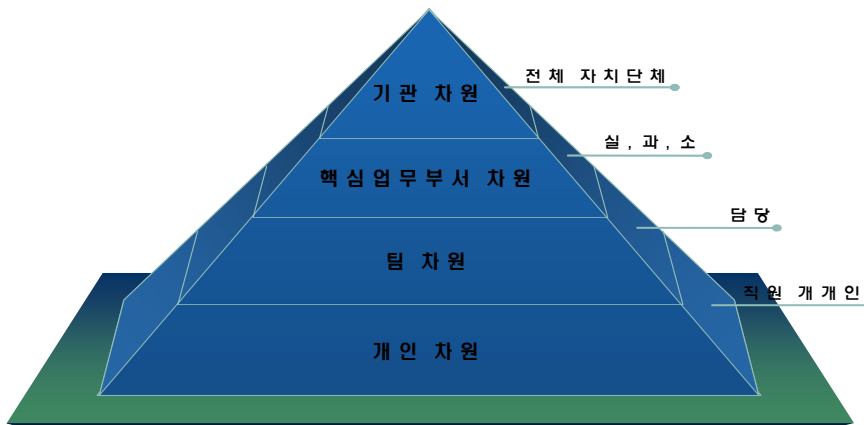
어떤 기관(또는 조직)을 평가하고자 할 때, 그리고 해당 기관이 스스로 자신을 평가하고자 할 때 평가를 실시하는 목적에 따라 무엇을 평가할 것인가는 자연스럽게 결정된다. 예컨대 해당 기관이 추진하고 있는 주요 사업에 대해 그 효과성을 평가하고자 한다면 ‘사업(project)’이 평가대상이 된다. 그리고 정부기관이 빈곤계층을 위해 특정한 프로그램을 시행한 후 그 성과를 파악하고자 한다면 해당 ‘프로그램(program)’이 평가대상이 될 것이다. 또한 정부가 보다 거시적인 차원에서 빈곤퇴치정책을 마련하여 추진하면서 그 결과에 대해 관심을 가지게 되면 해당 ‘정책(policy)’의 성과가 그 평가대상이 될 것이다. 통상 여러 가지 사업이 모여 하나의 프로그램을 형성하고 유사한 프로그램들이 하나의 정책을 구성하는 것으로 이해되지만 어느 것이 사업이고 어느 것이 프로그램인지는 상대적인 개념으로 확실적인 적용이 불가능하다. 다만, 어떤 정책을 추진할 때 해당 정책의 추진 목적을 달성할 수 있는 전략적 목표들(strategic goals)이 있을 것이다. 이러한 전략적 목표를 효과적으로 실천하기 위한 하위 정책이 하나의 프로그램으로 나타날 것이다. 그리고 이러한 전략적 목표의 하위목표들(objectives)은 개별 사업의 형태로 행정현장에서 추진될 것으로 예상된다.

어떤 기관이 수행하는 업무는 단지 사업, 프로그램, 정책 등과 같은 전략적 업무만 있는 것은 아니다. 이러한 전략적 업무 외에도 다양한 지원적 업무들이 존재한다. 총무, 기획, 감사, 예산, 회계 등의 업무가 이러한 지원적

업무의 예이다. 민원서비스, 기업서비스 등은 해당 기관의 전략적 목표에 포함되었는지의 여부에 따라 업무의 성격이 달라질 수 있을 것이다. 또한 일부 사업이나 프로그램의 경우 일상적인 업무의 수준으로 시행되는 경우 전략적 업무의 범위 내에 포함되지 않을 수도 있다. 결론적으로 어떤 기관의 성과를 종합적으로 평가하고자 할 때 전략적 업무뿐만 아니라 지원적 업무 또한 평가대상에 포함하여야 할 것이다.

한편 평가하고자 하는 업무의 수준 또한 상이할 수 있다. <그림 5-7>에서 보는 바와 같이 어떤 조직 내 업무의 성과는 조직수준에 따라 상이한 성격을 갖는다. 기관이나 조직 전체적 차원(corporate level)의 관심이 필요한 전사적(全社的) 업무(성과)가 있는가 하면, 핵심 업무부서 차원(key business unit level)에서 관리하여야 할 업무(성과)가 있다. 보다 하위 차원에서는 팀 수준(team level), 개인 수준(individual level)에서 관리하는 업무가 있다. 어느 수준에서 평가대상 업무를 결정할 것인지는 평가목적 뿐만 아니라 평가역량이나 평가가능성을 고려하여 결정하여야 한다.

<그림 5-7> 평가대상의 조직수준별 위계



한편, 선행연구(George et al., 2004)에 따르면 지나치게 많은 업무를 평가하는 것은 평가가능성을 떨어뜨리고 결국 평가의 형식화를 초래할 수 있는 것으로 나타났다. 어느 정도의 평가과제(핵심업무) 수가 적절한지는 결국 평가를 담당하는 기관의 평가역량에 달려 있다고 보여진다.

보다 구체적으로 지방자치단체 자체평가의 내용을 평가대상과 평가요소로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 평가대상

지방자치단체 자체평가는 제1절에서의 지방자치단체 유형별 비교평가 결과를 기초로 판단할 때 앞으로 성과평가형 자체평가로 전환되어야 할 것이다. 성과평가의 평가단위는 기본적으로 서비스이다. 그러나 아직 서비스 표준(standard)의 설정, 표준지표 개발 등 성과평가의 실시를 위한 준비작업이 미흡한 점과 지금까지 심사평가형 자체평가에 익숙해 있는 지방자치단체 입장을 고려하여 당분간 심사평가형 자체평가와 병행하여 실시하는 것이 불가피할 것이다.

결론적으로 지방자치단체 자체평가의 평가대상은 각 지방자치단체의 핵심업무(사업 및 서비스)여야 한다. 평가대상이 되는 핵심업무는 목표를 달성할 수 있는 전략적 업무가 주가 되어야 하나 앞으로 자체평가는 종합평가의 성격을 가지므로 전략적 업무뿐만 아니라 지원적 업무 또한 평가대상에 포함하여야 할 것이다.

그리고 앞서 살폈듯이 평가대상 핵심업무는 조직 위계별로 차별화되어야 한다(<그림 5-7> 참조). 기관이나 조직 전체적 차원의 관심이 필요한 전사적 업무(성과)는 주로 주민의 '삶의 질'과 직접적인 연관이 있는 소위 해당 자치단체의 '전략적 과제'들이다. 이들 전략적 과제의 성과들은 매년 그 결

과를 주민들에게 공개하여야 할 것이다.

한편, 핵심 업무부서 차원에서 관리하여야 할 업무(성과)가 있으며 이는 해당 부서가 주어진 미션을 달성하기 위해 관리하여야 할 부서 수준의 '전략적 과제'(이는 기관 수준의 '전략목표'에 해당됨)가 될 것이다. 이 수준의 핵심업무는 비교적 결과지표(result indicator)의 개발이 가능하며 성과평가를 위한 가장 적절한 대상이 될 것으로 판단된다.

그리고 보다 하위 차원에서는 팀 수준, 개인 수준에서 관리하는 업무가 있다. 이들 단위 업무들은 주로 부서별 전략적 과제의 전략목표나 그 하위 수준의 주요성공과제(Critical Success Factor, 즉 CSF)들이다. 이들 업무에 대한 평가지표는 결과지표 개발이 쉽지 않은데, 그 이유는 해당 단위 업무만으로 어떤 특정한 결과가 나타났다고 볼 수 없는 경우가 많기 때문이다. 따라서 불가피하게 산출지표(output indicator) 위주의 업무량 평가에 머물 가능성이 높다.

지방자치단체의 종합적인 성과관리를 위해서는 각 조직 위계별로 성과관리가 이루어져야 하지만 평가역량 등을 고려하여 특정 수준의 평가대상 업무를 결정하여야 한다면 평가목적 뿐만 아니라 평가역량이나 평가가능성을 고려하여 그 대상을 결정하여야 한다.

2) 평가요소

지방자치단체 자체평가는 공무원들이 얼마나 열심히 일을 하였나(업무량)를 살피기 위함이 아니고 업무수행을 통해 지역과 주민들에게 어떤 결과를 가져왔나를 파악하는 것이 되어야 한다. 따라서 자체평가의 핵심평가요소는 성과 특히, 핵심업무의 결과(results)여야 한다.

행정기관이 수행하는 업무는 매우 다양하다. 이들 업무를 투입-과정-산

출의 각 단계별로 평가하고 그 결과를 관리운영 개선으로 연결짓는 것은 거의 불가능하다. 따라서 해당 행정기관이 수행하는 업무들 중에서 기관의 존립목적에 중대한 영향을 미치는 주요 업무만을 평가하고, 또한 산출단계에 주로 초점을 맞추어 최종산출물이 당초에 기대했던 것을 달성했는지를 평가하고, 해당 업무를 계속, 종결, 수정할 지를 결정하는 정보를 제공하는 것이 성과평가의 핵심이다.

이러한 성과평가는 마치 축구경기의 점수판과 같다. 해당업무가 계획하였던 것을 달성했는지 또는 어떠한 성과를 나타냈는지를 한눈에 보여주지만 왜 그런 결과가 나타났는지는 말해주지 않는다. 따라서 문제가 있는 것으로 드러난 업무를 개선하기 위해서는 추가적인 진단분석이 수반되어야 한다.

그러나 성과평가가 갖는 장점은 고객들이 해당 기관의 전반적인 성과를 한눈에 조감할 수 있다는 것이다. Plan-Do-See의 전 과정을 커버하는 완전한 형태의 종합적인 사업평가모형이나 프로그램평가모형을 적용할 경우 해당 기관의 평가역량을 고려할 때 많은 업무(사업, 프로그램 등)를 평가할 수 없다. 따라서 해당 기관의 성과에 대한 포괄적인 그림을 제공하지 못하게 된다. 그러나 성과평가를 실시하는 경우 포괄성의 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 문제영역을 포착할 수 있게 함으로써 추가적인 진단을 통해 조직의 관리운영 개선에도 기여할 수 있다.

그러나 일부 평가자는 성과평가를 실시해 놓고 너무 많은 것을 요구하는 것을 볼 수 있다. 왜 그런 결과가 나왔는지 진단을 하고 대안을 제시하도록 요구한다. 그러나 이것은 성과평가의 범위를 넘어서는 것이다. 이러한 한계에도 불구하고 성과평가가 각광을 받고 있는 것은 성과평가를 통해 고객들에게 해당 기관의 전반적인 성과에 대한 정보를 제공할 수 있다는 것이다. 일반적인 사업평가나 프로그램평가 모델로는 이러한 고객의 요구에 부응할

수 없기 때문에 고객만족행정을 지향하는 대부분의 행정기관에서 성과평가의 필요성에 대해 공감하고 있는 것이다.

또한 성과평가는 최종산출물이나 결과물에 초점을 두기 때문에 다른 유사기관과의 비교평가를 허용한다는 장점 또한 가진다. 성과평가를 통해 우수사례(best practice)를 확인하고 이를 벤치마킹할 수 있도록 도움을 주는 것이 성과평가의 또 다른 이점인 것이다.

그러한 결과 영국 지방정부의 최고가치 프로그램(Best Value Program)은 기본적으로 성과평가를 기본으로 하면서 역량평가를 보완적으로 실시함으로써 지방정부의 종합적인 성과평가를 실시하고 있다.³⁰⁾ 미국의 경우도 성과관리시스템을 운용하는 지방정부들은 대부분 성과평가모형을 적용하고 있는 것을 볼 수 있다.

지방자치단체 자체평가의 핵심요소는 해당 업무의 성과가 되어야 한다는 것은 분명한 사실이지만 여기서 유의할 점은 핵심업무의 평가지표를 개발할 때 산출지표보다 결과지표 위주로 개발하여야 한다는 것이다. 다만, 다년도 사업의 경우 단년도 평가로 성과를 측정하기 곤란하므로 이 경우에는 과정지표나 산출지표를 불가피하게 사용할 수 밖에 없을 것이다.

30) 자세한 내용은 제3장 참조

4. 평가방법 : 어떻게 평가할 것인가?

통상적으로 평가는 다음의 6가지 주요한 절차에 따라 이루어진다.

① 평가계획단계

먼저 평가의 초점을 결정하고 평가가능성(evaluability) 평가를 수행한다. 이 단계에서는 또한 이미 천명한 목표를 재검토하여야 하고 평가하여야 할 업무(사업, 프로그램 등)의 의도된 산출물과 결과를 검토하여야 한다.

② 정보수집단계

평가를 위해 반드시 고려할 정보원을 확인하고 시간계획에 따라 그 정보를 수집한다. 이 단계에서의 작업은 1차 또는 2차 정보원에 대한 결정과 정보원의 형태에 대한 결정을 포함한다.

③ 정보구성단계

평가를 위해 해석가능하고 이용가능하도록 정보를 조직화한다. 수집된 정보는 차트, 표, 사례연구 또는 간결한 묘사의 형태로 요약될 수 있다.

④ 정보분석단계

수집된 정보를 적절한 분석기법을 채택하여 분석한다. 이 단계에서는 수집 자료의 정확하면서도 편향되지 않은 해석이 이루어져야 한다. 또한 이 단계에서 평가자는 해당 핵심업무가 달성하고자 의도했던 것을 달성했는지 밝히기 위해 애초에 설정한 표준에 비추어 객관적으로 평가하도록 노력하여야 한다.

⑤ 정보보고단계

통상 평가 결과는 보고서 형태로 작성된다. 이 때 구체적인 통계자료가 제시되어야 하며 보고서는 통상 평가보고서의 형태로 문서화된다. 평가 결과는 언론, 방송, 인터넷 등 대중매체를 이용하여 이해관계자와 공유되어야 한다.

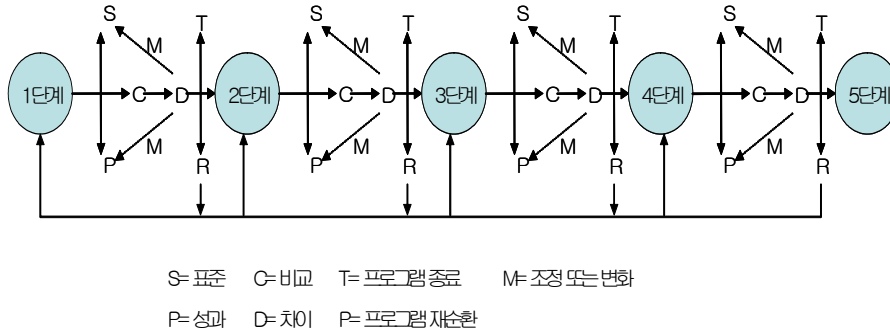
⑥ 정보순환단계

평가 결과는 다시 평가대상 업무로 환류되어 업무개선에 활용되어야 한다. 그리고 해당 업무에 대한 지속적인 평가와 측정이 이루어져야 한다.

한편, Malcolm Provus(1971)는 평가와 체제이론을 연계하여 4개 구성요소와 5개 평가단계로 구성된 프로그램 평가모형을 제시하였다. 이는 핵심업무의 평가를 위해서도 그대로 준용될 수 있을 것으로 판단된다. 먼저 평가의 구성요소는 표준(standards), 성과(performance), 비교(comparing), 차이(discrepancy) 등이고 이 구성요소들을 이용한 5개 평가단계는 다음과 같다.

- ① 설계단계: 프로그램의 설계와 설계표준 또는 기준과 비교
- ② 설치단계: 프로그램의 실제 운영을 설치표준이나 충실성 기준과 비교
- ③ 과정단계: 직원활동, 기능, 의사소통 등 프로그램 과정을 평가
- ④ 생산단계: 전체 프로그램의 효과를 목표의 측면에서 평가
- ⑤ 비용단계: 해당 프로그램의 산출물을 유사프로그램의 그것과 평가하거나 비용·편익측면에서 평가

<그림 5-8> Provus의 평가모형



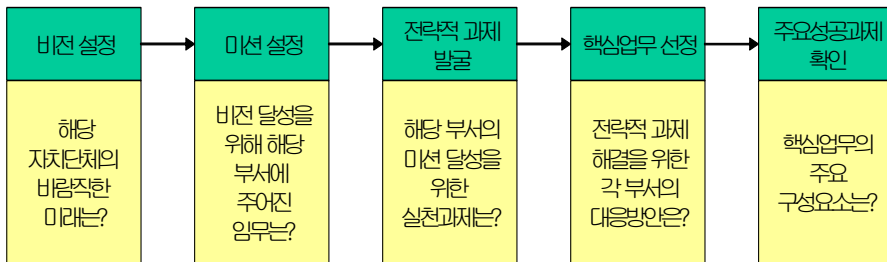
자체적으로 수행하는 평가 즉, 자체평가의 경우 대부분 앞서 제시한 절차에 따라 평가를 수행하고 있다. 영국 중앙정부 주요부서의 성과관리절차를 보면 전략 설정, 성과지표(measures)결정, 목표치(targets)설정, 결과(results) 확인, 검증(verification), 모니터링(monitoring), 평가순환 등의 순서로 평가가 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다. 미국 연방정부의 경우도 『정부성과및결과법』에 의거, 위와 유사한 절차에 따라 성과관리가 이루어지고 있다. 미국 지방정부들의 경우 다양한 형태의 성과관리가 이루어지고 있으나 평가준비단계에서 이해관계자의 폭넓은 참여를 보장하기 위해 노력하는 것을 제외하고 기본적인 성과관리시스템은 앞서 제시한 절차와 유사하다.

본 보고서에서는 선행연구의 검토결과 자체평가의 과정모형을 전략 설정, 성과지표 결정, 목표치 설정, 성과관리계획 작성단계, 결과 확인, 평정, 보고서 작성, 사후관리의 7개 절차로 재구성하여 구체적인 방법을 살펴보고자 한다.

가. 전략 설정단계

지방자치단체의 자체평가는 전략계획의 수립에서 출발하여야 한다. 해당 기관의 발전전략을 모르고는 한걸음도 나아갈 수 없기 때문이다. 전략은 “해당 기관의 비전을 달성하기 위하여 해당 기관의 내부능력(강점과 약점)과 외부환경(기회요인과 위협요인)을 분석하고 이에 대응하여 목표를 설정하고 해당기관의 구체적인 활동방안을 마련하는 것”이라고 할 수 있다. 우리나라 지방자치단체의 경우 전략계획으로서의 지방계획이 미비되어 있다. 이처럼 전략계획이 수립되지 않은 상태에서 자체평가를 수행하는 것은 매우 곤란한 점이 있기 때문에 여기서는 평가에 앞서 전략적 계획과정을 거치는 것을 상정하여 그 구체적인 방법을 설명하고자 한다(<그림 5-9> 참조).

<그림 5-9> 전략설정단계의 구체적 절차



1) 비전(vision) 설정

지방자치단체 자체평가를 위한 준비는 해당 기관의 비전을 확인하는 데서 출발하여야 한다. 여기서 비전이란 해당 기관의 바람직한 미래상태를 의미한다. 이러한 비전의 확인은 고객과의 커뮤니케이션을 통해 이루어져야 한다. 여기서 고객은 내부고객(조직구성원)과 외부고객(주민, 기업 등)을 포함하는 것이다.

2) 미션(mission) 설정

일단 해당 기관의 비전이 설정되면 그 다음으로 비전을 달성하기 위한 해당 조직(실·과·소)의 미션을 설정하여야 한다. 여기서 미션이란 “기관 비전을 달성하기 위한 해당 조직의 주어진 임무”를 의미한다. 해당 조직의 미션은 다시 전략적 과제의 발굴을 위한 원천을 제공하게 된다.

3) 전략적 과제 발굴

해당 부서의 미션 달성을 위한 실천과제가 전략적 과제이다. 전략적 과제의 선정과정은 해당 부서가 당면하고 있는 주요한 문제들과 기회들을 확인하는 과정이다. 즉, 해당 부서가 처리하지 못하면 해당 부서의 미션 달성이 불가능한 과제들이 전략적 과제들인 것이다.

각 부서의 전략적 과제들은 그 중요도, 시급성 등의 면에서 차이가 있는 만큼 우선순위를 설정하여 관리하여야 할 것이다. 그리고 전략적 과제가 설정되면 이에 대한 대응방안들을 마련하여야 하고 이들 대응방안들이 곧 전략목표가 되는 것이다.

4) 핵심업무 선정

각 부서의 전략적 과제별로 대응방안을 마련하면 이것이 곧 전략목표가 된다. 그러나 이들 전략목표 중에는 해당 부서가 주도권을 가지고 처리할 수 없는 것들이 있다. 중앙부처가 도와주어야 하거나, 민간기업의 협조가 있어야 하거나, 해당 기관 전체차원에서 감당하여야 하는 전략목표들이 다수 존재할 수 있다. 이처럼 해당부서가 이니셔티브를 가질 수 없는 전략목표들은 평가대상에서 제외되어야 한다. 스스로 노력하여도 어쩔 수 없는 것들을 평가하는 것은 무의미하기 때문이다.

그리고 해당 부서가 감당할 수 있거나 감당하여야 하는 전략목표들은 자체평가의 대상이 되는 핵심업무로서 성과관리계획에 의거하여 관리되어야 한다. 즉, 해당 부서가 감당할 수 있거나 감당하여야 하는 전략목표들은 곧 성과관리의 대상인 핵심업무이다. 이들 핵심업무는 사업, 시책, 서비스 등 다양한 형태로 나타나게 되는데 지원부서의 경우는 서비스, 사업부서의 경우는 사업이나 시책이 핵심업무의 주요 유형이 될 것이다.

5) 주요성공과제 확인

각 부서별로 확인된 핵심업무들 중에는 그 내용이 단순하여 여러 개의 요소로 세분화하기 어려운 것이 있는 반면, 어떤 경우에는 다시 복수의 구성요소로 분리될 수 있다. 이들 요소들이 바로 핵심업무의 성공적 추진을 위한 주요성공과제인 것이다.

평가대상 핵심업무의 주요성공과제를 도출하는 과정에서 고려하여야 하는 사항을 정리하면 다음과 같다.

- 직무분석, 벤치마킹, 고객만족도분석 자료를 활용하라.
- 필요한 경우 워크숍이나 토의 등을 통해 도출하라.
- 하나의 핵심업무에 두 가지 이상의 주요성공과제가 존재할 수 있다.
- 주요성공과제는 가급적 고객의 기대, 사업이나 서비스 목표, 이용가능한 자원 등을 종합적으로 고려하여 도출하라.

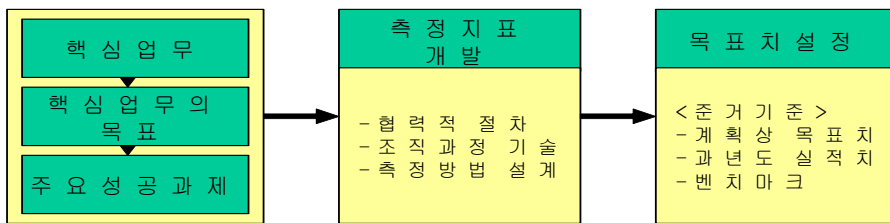
나. 성과지표 결정단계

각 부서의 핵심업무(또는 주요성공과제)를 평가하고자 할 때 평가도구를 개발하는 것은 핵심적이다. 평가도구는 평가대상 업무(사업, 프로그램, 서비스 등)의 목표를 달성하였는지 여부를 측정할 수 있도록 개발하여야 한다.

평가도구의 형태로는 설문지, 체크리스트, 성과지표 등이 있는데 설문지는 서베이를 통해 평가정보를 구득하기 위한 도구이고, 체크리스트는 회의나 인터뷰를 통해 정보를 구득하기 위한 도구이다. 성과지표는 측정하고자 하는 것을 객관적으로 측정가능한 값으로 전환한 것으로 정량적 성과지표와 정성적 성과지표로 나눌 수 있다.

자체평가를 수행하기 위해 성과(측정)지표를 결정하고, 해당 지표별 목표치를 설정하는 일련의 과정은 <그림 5-10>에서 제시하고 있다. 여기서는 성과지표를 개발하는 과정과 그 방법론에 대해서만 살펴보고자 한다.

<그림 5-10> 성과지표 결정/목표치 설정단계의 구체적 절차



1) 성과지표 개발절차

자체평가를 위한 핵심업무의 성과지표를 개발하는 절차는 핵심업무 선정 → 각 핵심업무별 목표 설정 → 목표달성전략 또는 주요성과과제(CSF) 확인 → 주요성과과제별 측정지표 개발 → 당해연도 목표치 설정 등의 순을 따른다.

2) 측정지표의 개발방법

측정지표는 전략계획상에 묘사된 해당 부서의 미션과 평가대상 핵심업무

간의 연결고리 역할을 수행한다. 따라서 측정지표의 개발은 고객과 이해관계자에게 개선된 재화와 서비스를 전달할 수 있도록 조직목표, 전략, 업무 등을 조정할 수 있도록 해준다.

측정지표를 개발하기 위해서는 먼저 협력적 절차를 활용하여야 한다. 측정지표를 개발하기 위해서는 해당업무의 담당자와 평가과정에서 중요한 역할을 담당하는 사람들이 지표개발과정에 참여하여야 한다. 내부고객, 외부고객, 평가업무 관계자 등이 측정지표 개발과정에 참여하거나 기 제안된 성과목표, 측정지표, 목표치와 최종결과를 검토할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

두 번째, 조직과정(organization processes)을 기술하여야 한다. 이를 위해 평가대상 부서의 주요 활동(핵심업무)을 명확하게 규정하는 흐름도 모형(flow process model)이나 투입-산출 차트를 개발하여야 한다. 그리고 다음의 질문에 대한 답을 구하여야 할 것이다. 평가대상 업무가 어떤 과정으로 수행되고 있는?, 투입자원이 무엇이고 그 원천은?, 해당 업무의 산출물(재화나 서비스)은?, 해당 업무의 고객은 누구인가?, 해당 업무의 바람직한 결과는?, 해당 업무의 핵심적인 지원기능은? 등이 그것이다.

셋째, 측정방법(measurements)을 설계하여야 한다. 성과를 측정하는 지표를 설계할 때 지표개발 담당자는 반드시 다음 사항을 유념하여야 한다.

- 전략계획으로부터 정보요구사항을 확인할 것. 평가대상 부서의 전략적 단기목표 달성에 기여하는 방향으로 성과 측정지표를 개발하라는 것이다.
- 조직의 정보요구사항을 이해할 것. 조직계층 속에서 평가대상 부서의 위치, 위로 보고하기 위해 필요한 측정지표, 유사한 부서에 의해 규정된 측정지표, 우수 조직에 의해 사용되고 있는 측정지표 등을 고려하라는 것이다.

- 측정지표의 영향을 고려할 것. 측정지표 집행이 지원부서에 미치는 투입자원 측면에서의 영향 등을 고려하라는 것이다.
- 몇 개의 균형 잡힌 측정지표를 고를 것. 너무 많은 측정지표는 곤란하며 측정지표를 규정함과 동시에 해당 측정지표의 데이터를 수집하는 과정이 규정되어야만 한다.
- 여부(yes/no)나 목표지표(milestone measures)는 피할 것. 이런 지표로는 해당 업무의 개선을 촉진하는 데 한계가 있기 때문이다. 정량적 측정지표가 성과의 시계열적 경향에 대한 비교자료를 생산한다는 점에서 지표 개발 시 선호되어야 한다.

3) 성과순서도의 활용

바람직한 성과(측정)지표의 6가지 특징은 타당성(validity), 신뢰성(reliability), 변화대응성(responsiveness to change), 이해용이성(ease of understanding), 정보수집경제성(economy of collection), 균형성(balance) 등이다.

여기서 타당성은 해당 성과(측정)지표가 의도한 것을 측정할 수 있는 정도를 의미하고, 신뢰성은 해당 지표가 최소한의 오류만 보이는 정도이며, 변화대응성은 측정지표 값이 상황변화에 따라 신속하게 변하는 정도이다.

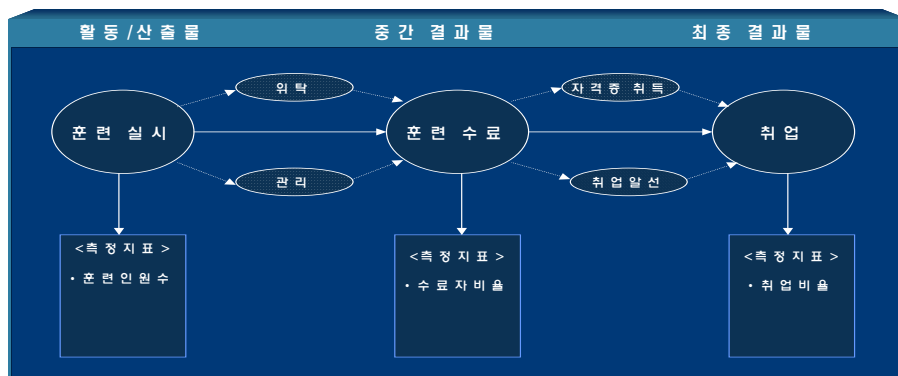
그리고 이해용이성은 측정지표가 쉽게 설명되고 이해되는 정도를 말하며, 정보수집경제성은 정기적으로 해당 지표 값을 계산하는 데 소요되는 비용의 정도를 의미하며, 균형성은 해당 측정지표가 평가하고자 하는 업무의 중요한 측면들을 포괄하는 정도를 말한다.

이처럼 바람직한 성과지표의 개발을 지원하는 도구로 성과순서도(Outcome-Sequence Charts)가 있다. 성과순서도는 해당 사업이나 시책

이 어떤 결과를 낳을 것으로 기대되는지를 시각적으로 설명해 주며, 평가대상기관이나 부서의 구성원들이 최초의 투입부터 최종결과물까지 사업 활동의 예상 시간 경로를 구축할 수 있게 해 준다.

성과순서도는 한 마디로 평가대상 핵심업무의 성과지표 확인을 위한 활동 및 산출물 → 중간결과물 → 최종결과물의 흐름도이다(<그림 5-11> 참조). 여기서 산출물은 만들어진 재화와 서비스(내부활동의 완성된 재화)이고, 중간결과물은 바라는 결과를 만들어 낼 것으로 기대되지만 그 결과 자체는 아닌 결과물이며, 최종결과물은 궁극적으로 추구하는 결과물을 의미한다.

<그림 5-11> 성과순서도 사용례(고용촉진 업무)



다. 목표치 설정단계

목표치는 평가대상 부서의 핵심업무별로 성과지표를 통해 확인할 수 있는 특정 성과수준을 말한다. 어떠한 성과평가도 이러한 명시적인 목표치의 설정 없이는 효과적으로 추진될 수 없을 것이다. 성과평가는 미리 설정된 목표치(또는 성과표준)에 비추어 해당 업무의 성과를 측정하기 때문이다.

그러므로 목표치는 해당 업무에 대해 기관이 기대하는 성과수준이며, 조직 발전 전략에의 기여 목표를 부여하는 것이다.

그러나 해당 핵심업무의 목표치는 미리, 그리고 관리자와 해당 업무의 담당자간의 협력적인 관계 속에서 결정되어야 한다. 해당업무의 성과지표별로 목표치를 설정할 때 준거기준이 되는 것은 전략계획상의 목표치, 전년도 실적치, 벤치마크(benchmark) 등이다. 전략계획(주요업무계획 등)에서 이미 해당 업무에 대한 연도별 목표치를 설정하고 있는 경우에는 그것을 그대로 적용하면 될 것이다. 그러나 전략계획을 운용하지 않고 있거나 전략계획에서 해당 업무의 목표치를 제시하지 않은 경우 전년도 실적치를 활용할 수 있다. 또한 연도별 변화가 심할 경우 과거 2~3년치를 기준으로 평균 실적치를 따져 그것을 활용할 수 있을 것이다. 신규 사업으로 실적치가 없는 경우는 시행 최초 3개월치를 1년 단위로 환산하여 실적으로 사용할 수 있을 것이다.

그러나 해당 목표치의 적정성 여부를 판단하기 위해서는 비슷한 여건에 놓인 지방자치단체의 비교가능한 자료를 구득하여야 한다. 즉, 비교 대상 자치단체의 최고 실적치를 벤치마크(benchmark)로 하여 목표치를 설정하는 것이 가장 바람직하다고 판단된다.

라. 성과관리계획 작성단계

1) 성과관리계획의 의의

성과관리계획은 각 조직 수준별로 핵심업무의 목표를 달성하기 위한 구체적 실천계획(action plan)이다. 즉, 그것은 전략을 실행하기 위한 계획이다. 성과관리계획은 핵심업무의 성공적 수행을 위해 계획된 조치들에 대한 구체적 설명을 제공한다. 그리고 성과관리계획은 해당 기관의 장기발전

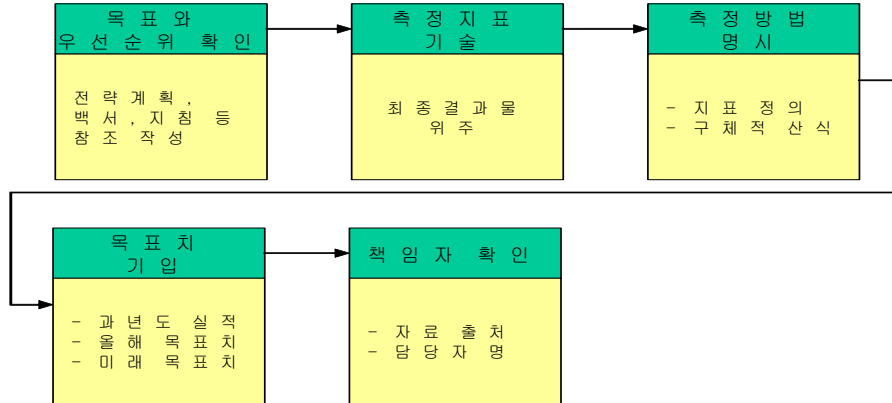
계획에 대한 당해연도 실천계획이지만 필요에 따라 2년 이상의 연동계획(rolling plan)으로 매년 여건 변화에 따라 그 목표치를 새롭게 조정할 수도 있다.

2) 성과관리계획 작성시 고려사항

성과관리계획은 해당 기관과 조직의 전략적 목표를 달성하기 위한 세부 사항을 제공한다. 따라서 성과관리계획을 작성함에 있어 내용적인 측면에서 다음 사항을 고려하여야 한다(<그림 5-12> 참조).

- 가장 중요한 달성물(accomplishments)과 우선순위를 명확하게 확인하여야 한다.
- 발생할 수 있는 기회요인과 위협요인을 기술하여야 한다.
- 결과가 어떻게 측정될 것인지를 확인하여야 한다.
- 누가 결과에 대해 책임을 질 것인지를 확인하여야 한다.
- 개별적인 성과계획을 개발하기 위한 기초를 제공하여야 한다.

<그림 5-12> 성과관리계획 작성단계의 구체적 절차



3) 성과관리계획에 포함될 내용

각 성과관리부서는 전략을 달성하기 위한 구체적 사항을 기술하는 기회로 성과관리계획을 고려하여야 한다. 이러한 견지에서 성과관리계획은 평가대상 핵심업무, 핵심업무별 달성목표, 우선순위, 성과측정방법, 책임소재 등을 분명히 밝혀야 한다.

4) 핵심업무평가표의 활용

그러나 성과관리계획을 작성할 때 핵심적인 사항만을 포함하는 보다 간략하게 양식을 만들 필요가 있다. 따라서 여기서는 한국지방행정연구원(KRILA)에서 개발한 핵심업무평가표 양식을 소개하고자 한다. 각 부서별로 평가대상 핵심업무가 선정된 후 그 성과측정방법을 기술하는 양식이 핵심업무평가표인데 이들 개별 평가표들을 모아 놓은 것이 결국 성과관리계획이다.

<표 5-6> 핵심업무평가표(양식)

핵심업무명 ¹⁾	목표 ²⁾	핵심업무 KPI ³⁾	가중치 ⁴⁾

주요성과과제 ⁵⁾	측정치표 ⁶⁾	지표정의 ⁷⁾	측정방법 ⁸⁾	자료출처 ⁹⁾	과거실적 ^{10)/} 목표치 ¹¹⁾			유관부서 ¹²⁾
					'02	'03	'04	
1)								
2)								
3)								

<작성요령>

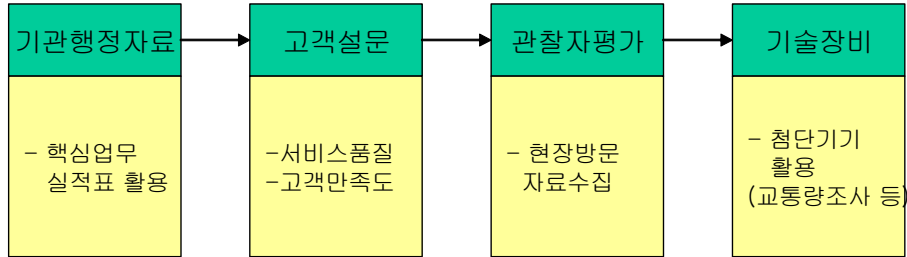
- 1) 최종적으로 확정된 평가대상 핵심업무명을 기입한다.
 - 과별 워크숍 결과와 분장사무를 참조하여 선정하되 최종적으로 해당 부서와 협의 하여 결정토록 한다.
- 2) 해당 핵심업무가 추구하는 목표를 간략하게 서술한다.
 - 주요업무계획, 시(군)정백서, 중앙부처 지침 등을 참조하여 작성한다.
- 3) 해당 핵심업무의 핵심성과지표(결과지표)를 기입한다.
 - 해당 업무의 성과순서도를 작성한 후 가급적 최종결과물을 기입한다.
 - 5)번 절차를 거쳐 주요성과과제를 확인한 후 작성하는 것이 바람직하다.
 - 비용 등을 고려해 고객만족도는 부득이한 경우만 최종결과물로 고려한다.
- 4) 해당 핵심업무의 가중치를 기 조사한 결과에 따라 기입한다.
 - 가중치는 별도 조사표에 의거 해당 부서 직원들의 의견을 수렴하여 결정한다.
- 5) 해당 핵심업무를 성공적으로 수행하기 위해 반드시 달성하여야 하는 중요한 요소를 기입하되, 가급적 3개를 초과하지 않는다.
 - 주요성과과제는 해당 업무의 담당자를 대상으로 한 별도의 조사표 결과를 참조하여 기입한다.
- 6) 해당 성과과제의 핵심성과지표를 기입하되 가급적 중간결과물(부득이한 경우 산출물)을 찾아 기입한다.
 - 지표명은 구체적이어야 하며 '목표달성도', '○○실적' 등의 표현은 지양한다.
 - 다만, 정보수집 가능성을 담당자를 통해 확인하여야 한다.

- 7) 측정지표가 무엇을 측정하고자 하는지 언급하라.
 - 만일, 측정지표가 '도로상태'라면 정의는 '포장된 도로와 교량의 비율'이다.
 - 경우에 따라 측정지표가 정의를 포함하고 있는 경우가 있으며 이 경우 별도로 기술을 할 필요가 없다.
- 8) 측정지표의 구체적인 산식을 기입한다.
 - 만일 측정지표가 1인당 처리건수라면 '총처리건수/처리인원' 식으로 기입한다.
 - 이 때, 유의할 점은 단위를 분명하게 하여야 한다는 점이다.
 - 한편, 성과를 등급화 할 경우에는 해당 측정지표에 대한 각 등급별 설정기준을 제시하여야 한다.
- 9) 해당 측정지표의 자료출처를 명기한다.
 - 만일 측정지표가 '공정률'이라면 '검수보고서'가 자료출처가 될 것이다.
 - 가급적 신뢰할 수 있는 자료를 찾도록 노력하여야 하며 자료수집이 불가능할 경우 별도 조사를 실시하거나 측정지표에서 제외하는 것이 바람직하다.
- 10) 과거실적은 지난 2년간의 측정지표 실적치를 기입하도록 한다.
 - 연감, 자체평가보고서, 목표관리제보고서 등을 참조하여 작성하되 최소한 작년 실적치는 반드시 기입하도록 한다.
 - 신규 사업 등 과거 실적이 없는 경우는 전국 평균자료나 다른 자치단체 자료를 활용할 수 있다.
 - 이 자료는 올해 목표치 설정의 준거기준으로 활용토록 한다.
- 11) 측정지표의 올해 목표치를 기입한다.
 - 올해 목표치는 과거 실적치를 참조하고, 평가담당부서와 협의하여 일률적으로 결정하되(예컨대 작년 대비 5% 증가 등),
 - 목표치에 대한 각 부서의 이의신청을 받아 재조정 할 수 있다.
- 12) 해당 주요성과과제의 유관부서나 관련단체를 기입한다.
 - 예컨대 지역경제과의 '공단분양 활성화'는 지역개발과의 '공단조성'이 이루어져야 가능하므로 미리 명기해 두어 책임을 분명하게 할 필요가 있다.

마. 결과 확인단계

<그림 5-13>은 지방자치단체 자체평가를 위한 마지막 단계로서 핵심업무의 결과를 확인하는 과정을 간략하게 소개하고 있다.

<그림 5-13> 결과 확인단계의 구체적 절차



지방자치단체 자체평가를 위해 우리는 어떠한 정보원(source)을 활용할 것인가? 이는 여러 가지 요소에 달려 있다. 먼저, 정보의 이용가능성 문제를 고려하여야 한다. 그 다음에는 자료의 신뢰성에 대해 고려하여야 한다.

1) 정보원 선택시 고려사항

어떤 업무를 평가하고자 할 때 하나의 최선의 정보원은 없다. 각 정보원의 상대적인 장점을 고려하여야 한다. 성과정보 수집방법의 선택은 정보 요구 유형, 시간적 이용가능성, 비용 등에 의해 영향 받는다. 많은 방법들이 이용될 수 있지만 평가자들은 가장 유용한 정보를 제공하는 것, 평가자들이 사용할 수 있는 기술의 범위 안에서 구할 수 있는 것, 평가를 위한 예산 범위 내에 있는 방법을 선택하여야 한다.

2) 성과정보 수집방법

각 부서별 핵심업무를 평가하기 위한 정량적 성과지표 데이터를 수집하는 4가지 주요 방안은 다음과 같다.

- 해당 업무와 관련한 기관의 행정자료

나) 설문조사에 의한 정보수집

설문조사는 기관기록으로 성과정보를 구득하기 어려운 경우 고객에게 직접 만족도(customer satisfaction)나 서비스 품질(service quality)을 물어서 자료를 확보하기 위해 사용된다.

다) 훈련된 관찰자에 의한 정보수집

기관기록이나 설문조사로 성과정보를 구득하기 어려운 경우에는 훈련된 관찰자나 전문가가 해당 업무의 성과를 직접 현장을 방문하거나 관련 자료를 수집·분석한 후 평가할 수도 있다.

과거에는 관찰자나 전문가에 의한 검사는 다양한 시설에서 보건, 방화, 식품안전 등을 평가하기 위해 사용되어 왔다. 그러나 최근에는 각종 시설이나 서비스, 그리고 계획이나 프로그램의 정기적인 상태 평가(condition assessment)를 제공하기 위해 관찰자나 전문가를 폭넓게 이용하고 있다.

바. 평정단계

1) 성과표준의 확인

핵심업무의 성과를 측정하기 위해서는 성과표준(performance standards)이 필요하다. 성과표준은 평가대상 핵심업무의 측정지표별 실적치를 점수나 등급으로 환산하기 위한 준거기준이다.

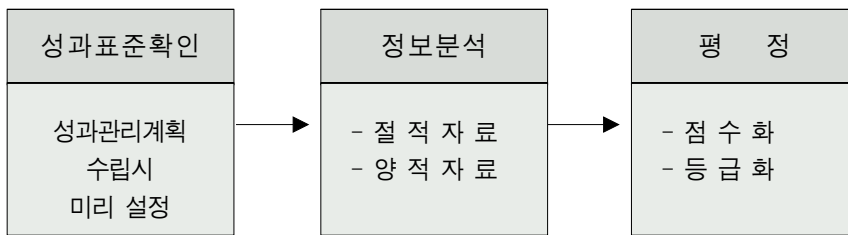
이 성과표준은 성과관리계획을 수립할 때 이미 확인되었어야 한다. 만일 평가자와 피평가자(또는 피평가조직)간의 이해에 기초한 성과표준 없이 평가를 하려고 한다면 그 평가는 실패할 가능성이 매우 높다.

성과표준은 성과정보를 유용하게 만드는 벤치마크이다. 평가하고자 하는

업무의 성과수준이 우수한지 미흡한지는 성과표준과 비교함으로써 판단할 수 있기 때문이다. 성과를 측정하는 데 사용되는 벤치마크(성과표준)의 유형은 다음과 같다.

- 이전 기간의 성과
- 유사한 조직단위 또는 지역의 성과
- 여러 조직의 업무량 및 고객에 대한 성과비교
- 승인된 보편적 기준(법적 기준 등)
- 다른 관할지역 또는 민간부문의 성과
- 다른 서비스 전달 관행
- 성과기간 초기에 설정한 목표 등

<그림 5-14> 평정단계의 구체적 절차



2) 성과정보의 분석

핵심업무의 성과정보를 분석하는 방법은 해당 성과정보의 유형에 따라 달라진다. 질적인 자료(서베이의 개방형 질문, 사례연구, 비공식적 인터뷰, 관찰, 핵심집단인터뷰 등)의 분석은 지루하고 통합을 요하는 과정이지만 평가대상이 되는 업무(사업, 서비스, 프로그램 등)의 결과 상태에 대한 깊이 있는 통찰을 제공한다.

양적인 자료는 해당 업무의 성과에 대한 수치 값을 제공한다. 따라서 양적인 자료는 쉽게 분류되고 분석된다. 기술적 통계, 중앙 경향성 척도, 상관 계수, 분할표, t-테스트, ANOVA 등을 사용하여 양적인 자료를 분석할 수 있다.

그러나 성과정보를 분석하는 최종적인 목적은 해당 업무의 산출물이나 결과의 실적치가 미리 설정된 성과표준에 비추어 어떠한가를 판단하는 것이다. 이러한 판단은 평정(assessment)을 포함한다. 성취한 성과가 충분한 것인가?, 성과표준을 달성했다고 말할 수 있는가? 등은 점수화(scoring)나 등급화(rating) 등의 평정과정을 통해 보다 객관적으로 확인될 수 있다.

3) 평정방법

핵심업무의 성과에 대한 평정방법은 통상적으로 점수 부여와 등급 부여로 구분할 수 있다. 평정방법의 선택은 평가결과의 활용목적에 따라 결정하여야 한다. 사업 관리나 서비스 관리를 위해 평정을 하는 경우에는 등급 부여방식이 바람직하고, 부서평가 내지 인센티브 제공 목적으로 평가결과를 활용하기 위해서는 점수 부여방식이 더 유용할 것이다.

핵심업무별 성과에 대한 평정은 핵심업무를 구성하는 우선성과과제별 평정결과를 종합하여 최종적인 점수나 등급을 결정하는 식으로 이루어진다.

사. 보고서 작성 및 환류단계

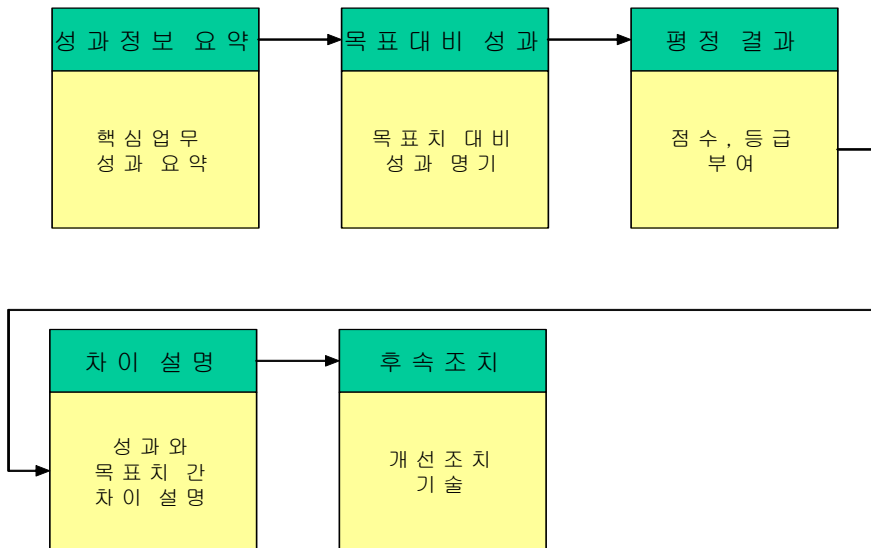
1) 성과보고서 작성요령

성과보고서(performance reports)는 평가를 실시한 핵심업무에 대한 정보를 제공하기 위해 작성한다. 그러나 독자(주민이나 이해관계자)가 요구

하는 것 이상의 정보를 담을 필요는 없으며 자료수집 비용이 많이 드는 정보 또한 피해야 할 것이다.

성과보고서 작성 시 고려할 사항은 성과 측정치와 당초 목표를 연결짓고, 핵심업무의 성과를 보고하고, 이해관계자들의 이해와 욕구를 고려하며 성과에 대한 포괄적인 조망을 제공하도록 노력하여야 한다는 것이다.

<그림 5-15> 보고서 작성 및 환류단계의 구체적 절차



2) 성과보고서에 포함할 내용

지방자치단체 자체평가의 결과물로서 성과보고서(performance reports)에 포함되어야 하는 내용은 다음과 같다.

- 성과 정보 요약
- 목표 대비 성과

- 지난 수 년간의 실적
- 평정 결과(등급 부여 등)
- 달성한 성과와 설정한 목표간의 차이 설명
- 성과정보 자료의 출처
- 후속조치 등

3) 사후관리단계

자체평가 결과는 궁극적으로 평가 대상이 되는 해당 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 그리고 조직 등의 개선을 위한 자료로 활용된다. 그러나 성과평가에 의한 자체평가 결과 제공되는 성과자료는 이미 밝혔듯이 왜 그 결과물이 나왔는지 말해주지 않는다. 마치 축구경기 결과 나온 점수가 어떻게 해야 경기력을 향상시킬 수 있는지에 대한 정보를 제공하지 못하는 것처럼 실제 경기장면을 담은 비디오를 면밀하게 분석하여야 앞으로 무엇을 개선해야 할지 대책을 마련할 수 있는 것이다. 만일 어떤 지방자치단체가 역점 사업 및 시책에 성과평가를 실시하여 개별 사업에 대해 우수, 보통, 부진 등의 평가결과가 나왔다면 앞으로 부진한 사업에 대해서는 중점관리를 통해 차질 없이 사업이 추진되도록 관리할 것이다. 그러나 왜 해당 사업이 부진한지를 파악하기 위해서는 해당 사업에 대한 심층 분석이 추가적으로 이루어져야 한다.

또한 자체평가 결과는 다른 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 조직 등을 위한 벤치마킹 자료로 활용된다. 성과가 우수한 것으로 판명된 사업, 시책 등은 앞으로 유사한 사업이나 시책을 추진하는 데 필요한 정보를 제공하고 우수한 성과를 시현한 기관은 다른 기관의 본보기가 되어 개선노력의 동기를 부여한다.

그리고 자체평가 결과는 주민(또는 고객)들에게 각 지방자치단체의 운영 성과를 보여줌으로써 주민들이 낸 세금에 대해 해당 자치단체가 돈값을 하고 있는지 파악할 수 있게 해준다. 영국, 캐나다 등 선진국의 지방자치단체들은 행정평가 결과를 각종 매체를 이용하여 주민들에게 공개하고 있다. 예컨대, 캐나다 온타리오주의 경우는 세금고지서에 평가결과를 동봉하여 보냄으로써 주민들에게 행정성과를 정기적으로 공시하고 있다.

5. 평가결과의 활용 : 평가결과를 어떻게 활용할 것인가?

앞서 지방자치단체 자체평가 결과의 환류에 대해 검토하였듯이 평가결과는 해당 자치단체의 사업 및 서비스 개선 등 다양한 방식으로 활용된다.

당 연구원에서 지방자치단체 공무원을 대상으로 성과평가 결과를 어떻게 활용하는 것이 바람직한지에 대한 설문결과를 보면(<표 5-8> 참조), 기초자치단체와 광역자치단체 간에는 약간의 의견차이가 발견되지만 전반적으로 평가결과를 보다 긍정적인 방향으로 활용하는 노력이 필요한 것을 알 수 있다.

먼저 광역자치단체 공무원의 경우 벤치마킹을 통한 우수사례 발굴 및 제시를 가장 선호하고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음은 정책반영인 것으로 나타났다. 기초자치단체 공무원은 정책반영에 가장 많은 우선순위를 두고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음은 벤치마킹을 위한 우수사례 발굴 및 제시로 나타났다.

<표 5-8> 지방자치단체 평가결과의 활용에 대한 설문조사결과

(단위: %)

구 분	광 역	기 초	총 합
순위 비교	3.17	2.17	2.75
상사업비 지원	15.87	13.04	14.68
주민에게 평가결과 공시	12.70	6.52	10.09
정책 반영	20.63	28.26	23.85
인사상 인센티브 부여	6.35	4.35	5.50
벤치마킹을 위한 우수사례 발굴 및 제시	23.81	26.09	24.77
자료의 데이터 베이스화	12.70	15.22	13.76
성과금의 차등지급 기준으로 활용	3.17	2.17	2.75
기 타	1.59	2.17	1.83

지방자치단체 자체평가 결과의 환류체계를 효율화하기 위해서는 자체평가 결과를 정책개선에 반영하고 다른 자치단체가 벤치마킹할 기회를 제공하며 상사업비 지원 등 예산에 반영하고 행정자료를 DB화하는 데 활용하기 위한 제도적 개선이 선행되어야 할 것이다. 먼저 평가결과를 정책개선에 반영하기 위해서는 계획, 예산, 평가가 효과적으로 연계될 수 있도록 관련 제도를 개선하여야 한다. 그리고 벤치마킹 기회를 제공하기 위해서는 비교지표로서의 표준지표 개발이 이루어져야 한다. 그리고 평가 자료의 DB구축을 위해서는 성과정보시스템 구축이 선행되어야 할 것이다.

제3절 지방자치단체 자체평가모형의 적용

- 공통지표의 개발 및 적용을 중심으로 -

1. 공통지표의 개발

가. 공통지표 개발의 필요성

공통지표란 동급 자치단체가 수행하는 동일한 유형의 업무에 대한 성과지표를 의미한다. 따라서 이러한 형태의 공통지표는 다양한 평가대상을 상대적으로 비교하는 비교지표의 특성을 가진다. 우리나라의 경우 지방자치를 실시하고 있지만 그 시행기간이 짧고 여전히 단체자치의 성격이 강하기 때문에 지방자치단체의 권한들은 대부분 법에 의해 부여된 것들이며, 그 결과 동급 자치단체들이 수행하는 업무들 중에는 유사한 것이 많이 발견된다.

그러므로 지방자치단체가 수행하는 중요한 기능(또는 업무) 중심으로 성과지표를 개발하는 경우 많은 지방자치단체들이 이것을 활용할 수 있기 때문에 자치단체의 평가업무 부담을 덜어줄 수 있다. 제4장에서 이미 살펴보았듯이 현재 우리나라 지방자치단체의 자체평가 수행에 걸림돌이 되고 있는 요인들로 전문인력 부족, 평가기법 및 역량 부족, 정보공유 및 벤치마킹 노력 부족 등이 지적되고 있다. 이러한 문제들은 제도적, 재정적 지원을 통해 해결해 나가야 할 것이지만 공통지표의 개발·보급을 통해 어느 정도 극복될 수 있을 것이다. 즉, 앞으로 자체평가를 조기에 정착시키기 위해서는 평가대상 업무의 성과지표를 제대로 개발·보급하는 것이 매우 중요하다. 지방자치단체의 부족한 평가역량을 고려할 때 개별적으로 적정한 성과지표를 개발하는 데 한계가 있기 때문에 공통지표의 개발을 통해 지방자치단체의

평가업무를 직접 지원할 수 있을 것이다. 따라서 이처럼 동일한 업무에 대한 성과지표 즉, 공통지표를 개발하는 것은 지방자치단체의 평가역량을 개선시키는 효과를 가짐으로써 자체평가제도의 정착에 기여할 것이다.

나. 공통지표 개발과정

본 연구에서는 일반시를 대상으로 자체평가를 위한 공통지표를 개발하고 이를 기초로 간단한 형태의 성과관리계획을 작성해 보았다. 그리고 실제 해당 시의 연도말 실적치를 가지고 평정작업까지 하는 것은 본 연구의 범위를 넘는 것이므로 여기서는 각 지방자치단체들에게 공통지표가 주어졌을 때 그것을 활용하여 자체평가를 시행하는 과정을 설명하는 것으로 논의를 제한하였다. 일반시를 대상으로 공통지표를 개발하는 과정은 다음의 절차를 따랐다.

1) 표본으로 선정된 일반시를 대상으로 핵심업무 선정

먼저 본 연구의 표본지역으로 선정한 2개 일반시(광명시, 순천시)의 핵심업무 선정을 위해서 과별 워크숍 및 설문조사를 통해 부서별 핵심업무들을 추출하였다.

2) 각 핵심업무의 보편적 중요성 판단

그리고 최종적으로 추출된 핵심업무들 중에서 1차적으로 해당 자치단체 특유의 사업이나 시책은 제외하고, 가중치 조사를 거쳐 비중이 상대적으로 낮은 핵심업무도 제외하였다. 2차적으로 전문가 워크숍을 거쳐 일반시를 대상으로 보편적 중요성을 가진 핵심업무를 확정하였다.

3) 최종 핵심업무별 성과지표 개발

이러한 과정을 거쳐 최종 확정된 일반시의 핵심업무³¹⁾를 대상으로 성과지표를 개발하였는데, 성과지표를 개발하기 위해 1차적으로 각 부서별 설문조사를 시행하고 수거된 설문지에 기초하여 성과순서도³²⁾에 의한 산출지표 및 결과지표를 개발한 다음 성과지표에 대한 신뢰성 및 타당성 검증을 위해 표본 지방자치단체를 다시 방문하여 담당자와의 면담을 통해 성과지표를 확정하였다.

4) 표준지표별 핵심업무평가표 작성

그리고 최종 확정된 산출 및 성과지표에 대한 구체적인 측정방법을 기재한 핵심업무평가표³³⁾ 양식을 이용하여 작성하였다.

2. 지방자치단체(일반시) 공통지표(안)

본 연구에서 개발한 지방자치단체 공통지표(안)은 일반시의 핵심업무를 대상으로 개발되었으며 그 구체적인 내용은 <부록>을 참조하기 바란다.

31) 본 절의 제2항 참조

32) 제5장 제2절 참조

33) 제5장 제2절 참조

3. 공통지표를 활용한 자체평가 실시방안

본 연구를 통해 개발한 공통지표는 일반시의 주요업무를 평가할 수 있는 공통지표이다. 그러나 공통지표만으로는 모든 일반시의 업무를 종합적으로 평가하는 데는 한계가 있다. 같은 일반시라 하더라도 역점적으로 추진하는 사업이나 시책이 상이할 수 있기 때문이다. 따라서 개별 일반시들은 공통지표를 적극 활용하되 각자의 지역특성지표를 개발하여 보완함으로써 자체평가를 효율적으로 추진할 수 있다.

아래의 <그림 5-16>은 행정자치부가 각 지방자치단체 유형별로 공통지표를 개발하여 자치단체에 시달한 후 각 지방자치단체가 이 공통지표를 활용하여 자체평가를 실시하는 요령을 도식화하여 제시한 것이다.

<그림 5-16> 공통지표를 활용한 자체평가 시행요령



가. 공통지표 활용시 고려사항

먼저, 공통지표는 각 유형별 지방자치단체의 핵심업무들 중에서 공통적이고 상대적으로 비중이 높은 업무들을 선별한 후 해당 업무가 집행되고 난 후의 행정산출물과 결과물을 성과지표로 제시한 것이다. 따라서 공통지표를 활용할 경우에는 다음의 몇 가지 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 동일한 업무라 하더라도 어떤 자치단체는 계획수립 단계에 있을 수 있고 어떤 자치단체는 해당 업무(사업이나 시책, 서비스 등)를 완료한 상태일 수 있다. 공통지표는 대부분 완료된 상태를 상정하고 성과지표를 개발한 것이니 만큼 각 지방자치단체가 계속 사업의 경우는 해당 지표를 그대로 사용하기 보다 실정에 맞게 수정하여 사용하여야 할 것이다.

둘째, 공통지표는 모든 자치단체의 모든 주요업무를 포괄하고 있지는 않다. 공통지표 개발을 위해 각 자치단체 유형별로 제한된 수의 자치단체만 표본으로 활용하였기 때문에 앞으로 매년 수정해 나가야 할 것이다. 그러므로 각 자치단체들은 표준지표가 해당 자치단체의 여건에 맞는지 자체적으로 검증한 후 사용하여야 할 것이다. 공통지표의 사용가능성을 검증하는 방법은 뒤에서 다시 다룰 것이다.

셋째, 공통지표는 지역특성지표의 개발을 통해 보완되어야 한다. 공통지표와 해당 자치단체의 지역특성지표가 모여 하나의 지표 풀(pool)을 구성하면 이것이 자체평가를 위한 통합지표가 되는 것이다. 지역특성지표를 개발할 때는 해당 지역의 입장에서는 중요한 사업이나 시책이지만 공통지표에서 제외된 것들을 중심으로 추가적인 평가대상 사업을 선정하여 성과지표를 개발하는 절차(제5장 제2절)

에 따라 성과지표를 개발하도록 한다. 보다 간편한 방법으로는 개별 자치단체가 연초에 수립하는 주요업무계획에서 제시된 사업이나 시책 중에서 공통지표에 포함되지 않은 사업이나 시책에 대해 성과지표를 개발하면 될 것이다.

마지막으로 통합평가지표의 수가 너무 많으면 제대로 평가하는 것이 쉽지 않다. 원칙적으로 평가대상 핵심업무의 수가 200개를 넘지 않도록 평가대상 핵심업무 수를 조정하여야 할 것이다.

나. 검증을 통한 공통지표의 평가가능성 검토

동일한 업무라 하더라도 각 지방자치단체마다 추진단계가 다를 수 있고 또 여건도 상이할 수 있으므로 공통지표를 그대로 적용하는 데는 한계가 있을 것이다. 따라서 각 지방자치단체는 공통지표로 개발된 각 핵심업무에 대해 평가가능성(evaluability)을 검토해 볼 필요가 있다.

각 핵심업무에 대한 평가가능성을 검토할 때 사용할 수 있는 기준(또는 착안사항)은 <표 5-9>에서 제시하고 있는 것과 같다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 해당업무의 이해당사자들이 누구이고, 이들이 생각하는 업무의 최종 목적은 무엇인가, 그리고 해당 업무의 수행시 협조하여야 할 조직과 기관은 어디인가를 확인하는 것이다. 이들 이해당사자들이 합의할 수 있는 목표가 설정되어 있다면 해당 공통지표는 사용하여도 별 문제가 없을 것이다.

둘째, 해당 업무의 수행을 위해 어떠한 활동이 필요하고 투입되어야 할 자원은 무엇인가? 만일 해당 업무의 수행과 관련하여 제대로 자원

(인력이나 예산)이 투입되지 않은 상태라면 해당 공통지표는 평가에서 제외하여야 할 것이다.

셋째, 해당 업무의 집행과정에서 제공되는 서비스나 고객이 관심을 가지는 사항이 무엇인지 확인하여야 한다. 해당 핵심업무의 공통지표가 이러한 내용을 제대로 수용하지 못하고 있다면 공통지표로 사용하는 것은 바람직하지 않다.

넷째, 해당 업무의 종료 후 그 목표달성도를 측정할 방법과 절차에 대해 관심을 가져야 한다. 종료 후에도 해당 업무에 관한 필요한 정보를 구득할 수 없다면 해당 공통지표의 활용가능성은 낮아진다. 아무리 좋은 성과지표라 하더라도 관련 정보를 구득할 수 없는 지표는 유명무실하기 때문이다.

<표 5-9> 핵심업무 평가가능성 평가시 고려사항

구 분		착안사항
평가대상 핵심업무의 내용에 대한 기본 사항		<ul style="list-style-type: none"> · 각 이해당사자들이 생각하는 해당 업무의 목적은? · 해당 업무의 이해당사자들의 성격 및 정체는? · 해당 업무와 관련하여 활동과 자원을 지원하는 기관이나 조직은?
성과측정	계획단계	<ul style="list-style-type: none"> · 이해당사자간의 목표에 대한 합의여부는? · 해당 업무와 관련된 활동은 어떤 것이 있나? · 해당 업무의 집행과 운용을 위해서 투입되어야할 자원은? · 각 이해당사자의 사업 결과에 대한 예측
	집행단계	<ul style="list-style-type: none"> · 고객 요구에 대한 평가방법은? · 제공되는 서비스의 종류는? · 해당 업무의 집행과 운용을 위한 직원 교육방법은? · (신규업무인 경우) 업무(사업)집행계획 존재여부와 그 내용은? · 각 이해당사자들은 해당업무와 관련하여 어디에 관심이 있나?
	평가단계	<ul style="list-style-type: none"> · 해당업무의 목표달성을 측정할 수 있는 과정이나 절차는? · 각 이해당사자들이 원하는 해당 업무 관련정보의 종류는? · 앞으로 해당 업무에 대한 평가에서 각 이해당사자들이 관심을 가질 사항은?

자료: Rutman, 1987, Wholey, 1979; Wholey et al., 1977.

다. 지역특성지표의 개발

평가가능성 검증을 통해 사용가능한 공통지표가 확정되면 그 다음 단계로 해당 자치단체의 주요 업무 중에서 공통지표에서 빠진 중요한 업무들에 대한 지역특성지표 개발 작업에 착수하여야 한다. 지역특성지표의 개발방법은 이미 앞 절(제2절)에서 제시한 순서에 따르되 별도의 실무회의³⁴⁾를 구성하여 개발하여야 한다.

지역특성지표를 개발하는 실무회의에는 해당 실·과·소장, 지방의회 대표, 노조, 시민 및 서비스이용자 대표들이 참여하여야 하며, 지표개발 실무를 담당할 분야별 소위원회 구성도 고려할 수 있다. 특히 위원회 구성 시 시민단체의 대표성을 확보하기 위한 다양한 방안이 강구되어야 하며, 이를 위해 많은 노력을 기울여야 한다. 지역특성지표를 개발할 때는 최소 1달 이상 소요될 것으로 판단되는 바, 필요시 외부 전문가를 영입하여 자문을 받을 수 있을 것이다.

라. 통합지표에 의한 자체평가 실시

지역특성지표가 개발되면 기존의 공통지표와 함께 자체평가를 위한 통합지표(안)가 작성된다. 이 통합지표는 성과관리계획의 핵심적인 내용이 될 것이다. 성과관리계획의 작성요령에 대해서는 이미 『2004 지방자치단체 자체평가지침』에 소개되어 있으므로 그 절차나 내용에 따르되 앞 절(제2절)의 핵심업무평가표 양식을 참조하여 각 부서별로 핵심업무의 성과관리계획을 작성하고 이를 취합하여 정리하면 해당 자치단체의 성과관리계획이 될 것이다.

34) 자체평가위원회를 활용하는 것도 방법이지만 위원들에 대한 사전교육을 실시하여야 함.

일단 작성된 성과관리계획은 각 부서에 시달되어 1년간의 수행업무에 대한 성과관리지침으로 사용될 것이다. 그리고 상반기가 지나면 중간평가를 실시하여야 하는 데 이 때는 진도 위주의 평가가 실시되어야 한다. 하반기 중에는 고객에게 그 결과를 물어보아야 할 핵심업무나 현장확인을 거쳐야 하는 업무에 대한 조사나 평가가 이루어져야 할 것이다. 그 결과는 연말 최종 평가의 기초자료로 활용되어야 한다.

제6장 지방자치단체 자체평가제도의 활성화방안

제1절 기본방향

이미 제5장에서 살펴보았듯이 우리나라 지방자치단체를 위한 자체평가모형은 앞으로 성과평가형 자체평가로 전환되어야 할 것으로 보인다. 이미 행정자치부에서는 2004년부터 지방자치단체 자체평가지침에서 지방자치단체의 업무나 기능을 포괄하는 성과지표의 개발과 평가절차에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 앞으로 성과평가형 자체평가제도를 활성화하고 정착시키기 위해서는 다각적인 노력이 요구되는 바, 여기서는 자체평가제도가 도입 목적에 충실하도록 정착·운영될 수 있도록 지방자치단체, 중앙정부, 주민의 입장에서 취해야 할 기본방향을 정리해 보았다.

1. 지방자치단체 입장

가. 고객중심의 평가로 전환

지방자치단체 자체평가가 심사평가에서 성과평가형으로 전환된다는 것은 평가의 관점이 공급자(공무원)에서 수요자(주민)로 전환됨을 의미한다. 즉, 지방자치단체 자체평가가 공급자의 입장(공무원들이 얼마나 열심히 일하였나?)보다 수요자의 입장(주민들에게 얼마나 편익을 발생시켰나?)으로 평가의 초점이 바뀌는 것이다. 따라서 평가대상 업무의 성과측정도 업무량이 아닌 결과중심으로 이루어져야 할 것이다.

나. 종합적·전략적 접근 필요

그리고 주민들이 지방자치단체의 행정성과를 한눈에 조감할 수 있도록 자치단체 업무를 포괄적으로 평가하는 방식이 되어야 한다. 지방자치단체 자체 평가의 대상을 포괄적으로 구성하는 것은 단지 고객에게 행정전반의 성과를 보여주기 위함만이 아니다. 전체 부서를 포괄하는 종합평가(comprehensive performance evaluation)는 해당 지방자치단체의 강점과 약점을 확인하고 전반적인 업무개선에 활용될 수 있을 뿐만 아니라 부서평가와 연계시킬 수 있다는 점에서 바람직하다고 판단된다. 다만, 평가대상 업무 수가 지나치게 많아 평가가능성을 해치지 않도록 유의하여야 할 것이다.

평가대상 업무 수를 적정하게 유지하기 위해서는 자체평가의 전략적 접근이 요구된다. 즉, 해당 지방자치단체의 비전이나 전략적 과제의 달성을 위해 중요한 업무들 위주로 평가대상에 포함시키는 것이다. 이처럼 자치단체의 비전 및 발전전략과 연계된 자체평가는 평가의 가치를 한 단계 높여줄 뿐만 아니라 평가업무 부담도 경감시켜 줄 것이다.

2. 주민 입장

가. 세금 가치(Value for Money)에 대한 인식 제고

지방자치단체의 성과에 대한 주민들의 관심은 자신이 낸 세금이 제대로 쓰이고 있는지에 대한 관심이다. 지방분권의 강화와 함께 더 많은 권한을 갖게 될 지방자치단체에 대한 주민의 감시와 통제는 자치단체의 책임성을 확보할 수 있는 가장 강력한 도구이다. 그리고 주민의 감시와 통제의 실효성을 제고시켜 주는 중요한 장치가 지방자치단체 평가인데 그 이유는 주민

들에게 행정성과에 대한 정확한 정보를 제공하기 때문이다. 이것이 주민과 시민단체들이 자체평가에 관심을 가져야 하는 중요한 이유이다.

나. 주민참여의 활성화

앞으로 지방자치단체 자체평가는 거버넌스형 평가시스템으로 발전해 갈 것이다. 즉, 평가대상인 사업, 시책, 서비스의 이해관계자들이 평가기획, 집행, 결과환류에 참여할 수 있는 성과관리시스템을 구축하여야 한다. 이 경우 주민, 시민단체, 이해관계자들이 자체평가를 위한 핵심업무 선정, 성과지표 개발, 성과측정, 평가결과의 환류 등 자체평가의 전 과정에 적극적으로 참여하여야 한다.

현재 자체평가위원회가 구성되어 있지만 그 성과는 미미하다. 앞으로는 성과지표 개발단계부터 성과목표 내지 성과지표의 개발을 위한 실무회의(또는 작업반)가 분야별로 구성되어야 할 것인 바, 이 작업반에 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

3. 중앙정부 입장

가. 평가의 정부간 연계 강화

그리고 자체평가의 정립과 함께 정부간 평가시스템의 연계와 개선이 요구된다. 정부간 역할분담이 명확하지 않은 상황에서는 하위 정부의 평가체계와 평가내용이 상위 정부의 그것과 효과적으로 연계되지 않으면 행정 통합성을 해치고 중복적으로 불필요한 행정낭비를 초래할 수 있기 때문이다.

현재 지방자치단체 평가의 일종인 합동평가와 자체평가는 서로 별개의

제도로서 운용되고 있다. 그러나 장기적으로는 국가적 우선순위와 지방적 우선순위를 각각 대변하는 두 제도가 하나로 통합됨으로써 평가의 효율성을 제고할 수 있도록 하여야 할 것이다.

나. 효과적 지원방안 강구

지방자치단체 자체평가가 효과적으로 작동하기 위해서는 중앙정부의 전폭적인 지원과 관심이 요구된다. 전담부서 및 전문인력의 확충, 지방자치단체 공통지표의 개발, 한국형 서비스 표준의 개발, 각종 성과관리도구의 정비, 평가결과의 환류시스템 구축 등은 개별 지방자치단체가 노력하는 데는 한계가 있다. 중앙정부는 지방자치단체 자체평가의 정착·발전을 가로막는 제도적 장애요인들을 제거하고 행·재정적 지원을 통해 자체평가의 위상을 정립해 주어야 할 것이다.

제2절 성공적 자체평가의 전제조건

1. 최고관리자의 적극적 관심과 지원

지방자치단체 자체평가의 성공적 추진을 위해서는 자치단체장을 포함한 최고관리층의 명확하고 강력한 지원이 필요하다. 자체평가에 대한 관리층의 지원이 필요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 자체평가의 수행을 위해서는 많은 시간, 인력, 자원이 요구되는데

이러한 지원을 효과적으로 확보하기 위해 최고관리층의 지원과 관심이 요구된다.

둘째, 자치단체장을 포함한 최고관리층의 관심과 지원은 직원들의 자체평가업무에 대한 관심을 제고시켜 자체평가의 신뢰성과 타당도를 제고할 수 있을 것이다. 자체평가의 성공적 추진을 위해서는 평가대상 업무 담당자들이 평소에 성과정보를 관리하여 정확한 성과측정이 이루어지도록 관심을 가져 주어야 한다. 이러한 자체평가 업무의 특성상 최고관리층의 관심과 지원은 성공적 자체평가의 중요한 결정요인으로 작용한다.

마지막으로 자치단체장이 관심을 가지고 평가결과를 사업 및 서비스 개선, 인사 및 조직관리의 기초자료로 적극 활용하게 되면 자연스럽게 자체평가에 대한 직원의 관심과 지원은 배가될 것이기 때문이다.

이러한 견지에서 지방자치단체 자체평가에 대한 최고관리층의 관심과 지원을 이끌어 내기 위해서는 제도적으로 보고회 개최 등 평가결과의 공시나 공개를 의무화하고 이를 행정자치부에서 지속적으로 지도·감독하여야 한다. 그리고 자체평가제도가 정착될 때까지 자체평가 운영성과를 합동평가의 평가대상과제에 포함시켜 관리할 필요성도 제기된다.

2. 평가역량의 강화

효과적이고 효율적인 자체평가가 이루어지기 위해서는 무엇보다 자치단체의 자체평가 역량을 제고시켜야 한다. 성과평가 형태의 자체평가는 기존의 심사평가와 달리 진도관리에 초점을 맞추는 것이 아니라 사업이나 서비

스의 최종적인 결과에 초점을 맞춘다. 따라서 성과지표를 개발하고 결과를 측정하고 운영개선으로 환류시키는 전반적인 과정이 어느 정도의 전문적 능력을 요구하고 업무량 또한 적지 않다.

그러므로 무엇보다도 각 지방자치단체의 평가 담당부서 설치 및 인력 확충은 불가피하다. 자체평가의 활성화와 전문화를 위해서는 광역 및 기초자치단체에 자체평가 전담부서(과 또는 담당급)를 설치하여 전담인력을 배치해야 할 것이다. 심사평가 경험의 축적으로 어느 정도 평가역량을 갖춘 시·도의 경우도 평가전담인력을 최소한 5~10명 정도 확보하여야 하고, 시·군·구의 경우는 3~5명 정도의 평가인력이 전담 배치되어야 자체평가 업무를 감당할 수 있을 것이다.³⁵⁾

또한 행정자치부와 한국지방행정연구원(평가전문교육기관)은 평가담당 공무원의 전문성을 제고하기 위한 교육프로그램의 개발 및 보급을 통해 평가담당 공무원의 전문능력을 빠른 기간 내에 제고시켜 주어야 한다. 그리고 각 지방자치단체는 평가담당 공무원에게 합동 워크숍, 전문기관 위탁교육 등 충분한 교육 및 연수기회를 제공하여야 한다.

35) 일본 시정촌의 경우에는 최소한 2-3명이 평가업무를 담당하고 있으며 일부에서는 6-7명이 평가업무를 담당하고 있다(小野達也·田淵雪子, 2004: 32).

제3절 자체평가의 인프라 구축

1. 자체평가교육시스템 구축

자체평가제도의 정착을 위해서는 우선적으로 평가담당 공무원에 대한 체계적인 교육이 이루어져야 한다. 아직까지 자체평가에 대한 교육은 한국지방행정연구원, 국가전문행정연수원,³⁶⁾ 중앙공무원교육원³⁷⁾ 등에서 실시하는 교육을 제외하고는 거의 전무한 실정이다. 공무원교육원에서 실시하는 교육도 자체평가에 관한 전문교육과정이지 아니라 관련 교육과정의 교과과목으로 1~2시간 정도 배정되어 있는 것이 고작이다.

그러나 선진국의 경우, 1990년대 이후로 성과평가에 대한 관심의 증대로 인하여 이에 대한 교육수요가 점차 증가하고 있다. 이러한 수요에 대응하기 위하여 다양한 평가관련 교육프로그램들이 만들어졌으며, 온라인을 통한 교육도 더욱 활성화되고 있다. 대표적인 예로 미국 Rutgers대학의 온라인교육³⁸⁾과 독일 Saarland대학 평가센터의 평가교육 등을 들 수 있다.

앞으로 성과평가로서 자체평가제도의 정착을 위해서는 교육수요에 부응하는 새로운 자체평가교육시스템이 구축되어 평가담당 공무원의 전문성 제고에 기여하여야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 공무원의 평가교육 수요조사를 실시하여 교과목, 교과내용 및 이수시간, 교육방법 등 평가교육 커리큘럼에 대한 연구가 이루어져야 하고 수요자 중심의 자체평가교육시스

36) 국가전문행정연수원은 2004년부터 지방행정평가사·평가과정을 개설하여 운영하고 있다.

37) 중앙공무원교육원은 행정기관 6급 이하 공무원을 대상으로 한 행정관리실무과정에서 '정부정책의 분석 및 평가기법' 과목을 개설하고 있다.

38) 자세한 내용은 Rutgers대학 홈페이지(<http://www.ncpp.us/>) 참조.

템이 구축되어야 할 것이다.

현 상황에서 아쉬운 점은 지방공무원의 평가교육 수요에 비해 평가 전문 교수요원이 매우 제한적이라는 것이다. 평가 전문 교수요원의 양성을 촉진하기 위해 대학교, 행정대학원, 전문대학원 내에 평가교육과정의 개설이 이루어져야 하겠고 이와 동시에 실무에 밝은 우수한 평가담당 공무원들 중에서 교수요원을 선발하여 일정기간의 교육을 거쳐 자체평가 방법론을 전파하는 역할을 부여하는 것도 고려할 수 있다. 그러나 당분간은 교육 전문인력이 부족할 것이므로 원격교육프로그램을 개발하여 지방자치단체를 대상으로 지속적인 교육을 실시하는 것이 효과적일 수 있다.³⁹⁾

2. 자체평가정보시스템 구축

가. 필요성

자체평가의 활성화를 위한 여러 전제조건 중 가장 중요한 조건의 하나는 평가업무를 담당하는 공무원들이 용이하게 자체평가를 운용할 수 있는 능력이라 할 수 있다. 자체평가와 같이 일정한 방법론과 체계에 의해 업무가 이루어지는 경우 담당자나 부서의 능력이 핵심성공요인으로 작용할 수밖에 없다.

이러한 맥락에서 우리 연구원에서 자치단체 평가담당 공무원을 대상으로 한 조사결과에 따르면(<표 6-1> 참조), 자체평가의 성공적인 정착을 위해 중앙정부가 우선적으로 지원해 주어야 할 사항으로 자체평가 표준프로그램

39) 한국지방행정연구원에서는 이미 자체평가를 위한 사이버교육프로그램을 개발하여 아시아·태평양지역 지방공무원을 대상으로 2004년 상반기 중에 교육을 실시한 바 있다.

의 개발 및 배포(54.7%), 평가조직 및 인력 확충(16.0%), 제도 개선(10.7%)의 순으로 지원이 필요한 것으로 나타나고 있다. 이는 자체평가의 운영상의 어려움이 어디에 있는가를 함축적으로 내포하고 있는 것으로 성과 지표개발 및 평가결과의 처리업무의 처리에 가장 큰 어려움을 겪고 있는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 특히 평가업무의 속성상 특정 시점에 집중적으로 평가업무가 이루어짐으로 인하여 담당부서의 과중한 업무부하로 인한 자체평가의 부실화, 그리고 평가결과의 신뢰성 확보와 결과의 환류기능에도 상당한 문제를 야기할 개연성이 높다.

<표 6-1> 자체평가에 대한 지원 사항

행정자치부가 지원할 사항	빈도	%
평가조직 및 인력 확충	17	16.0
자체평가 표준프로그램 개발·배포	58	54.7
자체평가 전문교육 실시	7	6.6
제도개선 (자체평가와 목표관리제 통합 등)	13	12.3
다양한 자료 및 정보 제공	5	4.7
평가업무에 대한 인센티브 제공	5	4.7
기타	1	0.9
총 계	106	100.0

따라서 자체평가의 정보시스템화를 통한 평가과정의 자동화는 업무의 집중과 과중한 업무부담을 분산시킬 수 있는 효과적인 대안으로 부각되고 있다. 이러한 정보시스템을 통한 평가업무의 자동화는 국외 공공·민간부문은 물론 국내의 민간부문에서도 일반화되어 가고 있는 추세이다. 현재 서울 등 일부 지방자치단체에서 독자적으로 평가정보시스템을 개발하여 사용하고

있으나 그 성과가 제한적인 것으로 보인다. 지방자치단체 평가정보시스템은 핵심업무 선정, 성과지표 개발, 성과측정, 성과보고서 작성 등 평가의 전 과정을 효과적으로 커버하고 지원하는 종합적 관리시스템이 되어야 한다. 이러한 평가정보시스템이 구축되면 서류 작성 등 시간과 인력이 많이 소요되는 평가업무를 크게 줄일 수 있고, 자체평가의 질도 제고시킬 수 있을 것이다.

나. 정보시스템의 내용

자체평가 정보시스템은 자체평가를 수행하는데 필수적인 방법론 및 절차를 정보시스템 내에 체계화한 것이다. 즉, 평가정보시스템은 정보기술의 장점을 최대한 활용하여 자체평가의 활용성을 극대화하는 데 초점이 있다. 이는 자체평가의 방법론 및 절차의 표준화 내지 체계화가 전제되어야 한다는 의미이기도 하다.

현재 지방자치단체 자체평가는 행정자치부 지침에 의거하여 성과평가형 자체평가로 추진되고 있지만, 앞으로 지방자치단체의 여건에 부합하는 가장 효율적인 평가방법을 자율적으로 선택하여 실시하는 방향으로 발전해 나갈 것으로 판단된다.

따라서 자체평가 정보시스템은 이러한 평가환경을 수용할 수 있는 시스템이어야 한다. 이를 위해서는 정보시스템 측면과 평가기법 및 절차 측면에서 보편성과 타당성을 확보해야만 그 효용성을 인정받을 수 있는 것이다. 이러한 평가정보시스템의 내용을 정보시스템 측면과 자체평가 운영 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

1) 정보시스템 측면

- Web기반의 정보시스템으로 자체평가와 관련된 Data를 신뢰성 있는 방법으로 통합 관리할 수 있어야 하며, 평가결과를 실시간으로 신속·정확하게 조회(출력)할 수 있어야 한다.
- 성과자료에 대한 다차원 분석이 가능하도록 다양한 시각적 분석도구를 제공하고 이를 재활용 할 수 있도록 해야 한다.
- 컴퓨터 활용수준이 낮은 담당자들도 쉽게 평가시스템을 활용할 수 있도록 사용자 환경을 제공하여 추가적인 업무부담이 없어야 한다.
- 향후 평가제도의 개선 등 평가환경이 변화함에 따라 평가시스템의 수정 및 보완이 용이해야 한다.
- 각 자치단체에서 운영되고 있는 관련 정보시스템간의 연동을 통하여 단위업무와 평가업무가 연계될 수 있어야 한다.
- 각 자치단체에서 성과정보시스템을 도입·활용하기 위해서는 구축 및 유지관리 등의 비용측면이나 별도의 컨설팅 등의 측면에서 최소의 부담으로 활용될 수 있어야 한다.

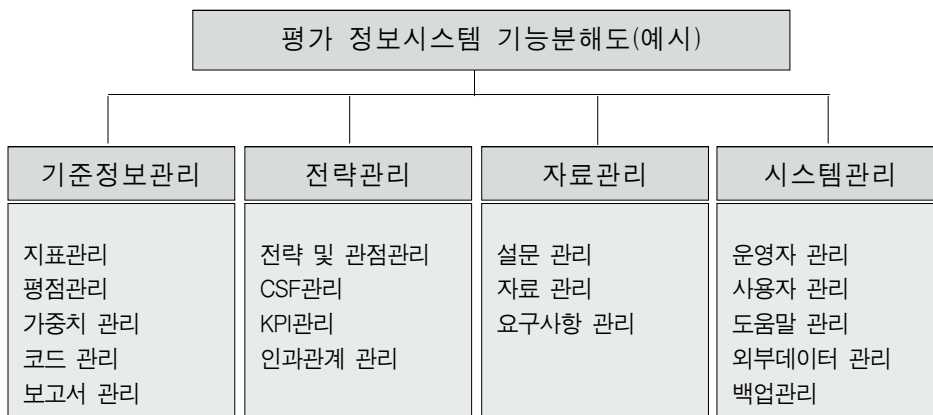
<그림 6-1> 평가정보시스템 구성도(예시)



2) 정보시스템 운영 측면

- 자체평가가 전략계획 체계(Plan-Do-See)안에서 운영될 수 있도록 하여 평가결과의 환류기능까지 고려하여야 한다.
- 평가정보시스템의 운영·관리자와 실무부서의 담당자간의 역할분담을 명확하게 설정하여야 하며, 정보시스템의 관리자 기능을 통하여 다양한 정보가 제공될 수 있도록 해야 한다.
- 평가관련 기준정보의 분류기준을 체계화하여 평가제도나 방법의 변경에 신속적으로 대응할 수 있도록 해야 한다.
- 평가정보시스템의 운영방법을 정기적으로 교육내지 설명할 수 있는 지원체계를 구축해야 한다.

<그림 6-2> 평가정보시스템 기능분해도



다. 기대효과

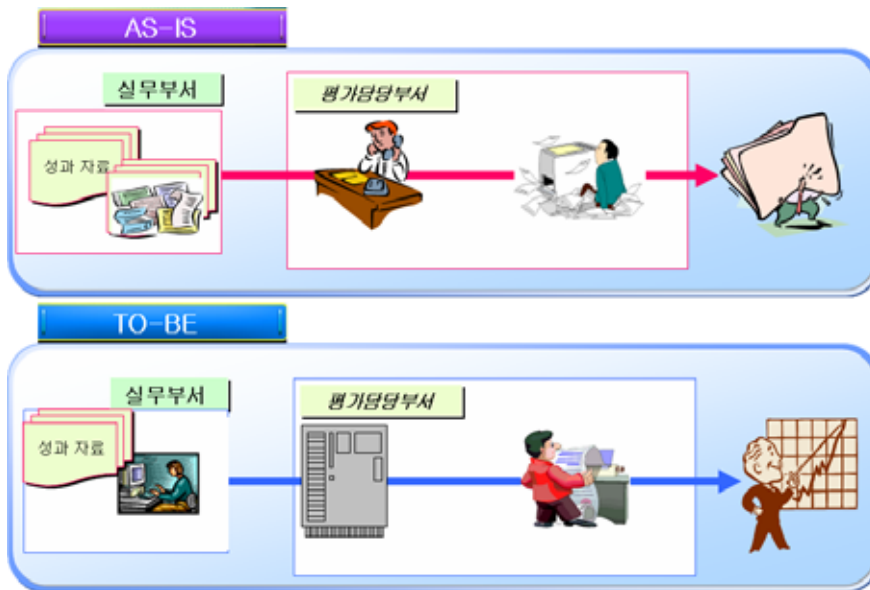
자체평가 정보시스템 구축에 따른 기대효과를 크게 3가지로 나누어 설명하면, 첫째, 평가업무의 효율성 및 객관성을 제고할 수 있다. 평가데이터가

실시간 처리됨으로 인하여 총괄부서나 실무부서의 평가관련 단순 업무를 획기적으로 개선할 뿐만 아니라, 평가결과의 객관성이 제고됨으로 인하여 결과의 다양한 활용이 가능하다.

둘째로는 평가정보시스템을 통한 지식공유화로 조직변경 및 순환보직에 따른 업무공백을 최소화 할 수 있다. 또한 지식공유를 통하여 조직의 방향성과 목표에 대한 학습기회를 제공함으로써 업무생산성을 제고할 수 있다.

마지막으로는 평가결과의 분석 및 검색기능을 제공함으로써 각 조직별 현재의 수준 및 위치를 확인하여 문제점에 대한 대응능력을 강화 할 수 있다. 또한 각 성과지표별 달성수준을 공유함으로써 조직 및 구성원간에 선의의 경쟁과 협력을 권장하는 조직문화를 형성할 수 있다.

<그림 6-3> 평가정보시스템 기대효과



제4절 자체평가의 활성화를 위한 법·제도적 정비

1. 자체평가의 정체성 확보

가. 자체평가의 명칭 변경

자체평가는 통상 ‘내부평가(internal evaluation)’와 동일한 개념으로 “해당 기관이 스스로 평가하는 것”으로 이해된다. 즉, 자체평가라는 이름은 누가 평가하느냐에 초점을 두고 명명된 것이다. 자체평가가 스스로 평가하는 것이라면 ‘외부평가’와는 상반되는 개념이며, 이처럼 협의의 자체평가 개념에 근거한다면 외부인(시민단체, 전문가 등)이 참여하는 자체평가위원회의 구성은 불합리한 것이다. 마찬가지로 주민에게 행정서비스의 품질이나 결과를 물어보는 주민만족도조사나 외부전문가가 현장에서 평가에 참여하는 것은 자체평가의 취지에 맞지 않다. 만일 자체평가가 자율적으로 알아서 평가하는 것이라면 그 결과를 주민들에게 공개하도록 의무화하는 것도 맞지 않다. 이처럼 개념상 상당한 제약점을 가지고 있는 명칭을 사용하는 경우 지방자치단체 평가의 목적을 제대로 구현할 수 없을 것이다.

따라서 행정효율성 제고와 책임성 확보라는 지방자치단체 평가의 취지를 살리고 개념적 혼란도 방지하기 위해서는 ‘자체평가’라는 명칭을 변경하여야 할 것이다. 외국의 사례를 보더라도 지방자치단체 평가의 명칭은 그 도입목적에 맞게 고유명사나 구체적인 명칭을 사용하고 있는 것을 볼 수 있다. 대안으로는 ‘성과평가’, ‘행정평가’ 등이 고려될 수 있는데 지방자치단체의 전반적인 성과에 대한 평가를 염두에 둔다면 ‘성과평가’라는 용어가 더욱 적절할 것으로 판단된다.

나. 자체평가의 실시목적 명시

평가기본법과 동법 시행령에 의하면 지방자치단체 평가의 주 목적은 ‘국정통합성’에 있다. 지방자치단체에서 수행하는 국가 주요시책이나 사업의 효과 및 추진상황을 점검하여 중앙부처의 정책과정을 개선하는 데 중점을 두고 있는 것이다. 즉, 평가 결과를 예산배정과 연계하여 국가재원의 효율적 배분 및 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있는 근거로 활용하려고 한다. 그러나 이러한 평가 목적은 자체평가 보다 합동평가나 중앙부처의 개별평가 취지에 더욱 적합하다고 볼 수 있다.

그러나 이것은 지방분권시대에 부합하는 자치단체 평가의 취지와는 동떨어진 것이다. 앞으로 지방자치단체 평가는 중앙정부가 주도하는 합동평가에서 지방자치단체의 자율성이 보장되는 자체평가로 그 중점이 옮겨갈 것이고 또 반드시 그러하여야 한다. 따라서 평가기본법상의 지방자치단체 평가목적은 지방자치단체의 관점에서 새로이 설정되어야 한다. 지방자치단체 자체평가의 실시목적에는 내·외부적으로 다양한 목적가치와 수단가치가 포함되어 있으나 핵심적인 것은 ‘내부적으로 행정효율성을 도모하고 외부적으로 주민에 대한 책임성을 확보’하는 것이다. 행정자치부에서 시달하는 『지방자치단체 자체평가지침』에는 이러한 취지가 잘 밝혀져 있다. 그러므로 평가기본법상에도 이러한 평가목적이 분명히 명기되어야 할 것이다.

2. 핵심적 성과관리도구로 개편

가. 평가결과의 환류체계 구축

1) 필요성

평가결과가 활용되지 않는 자체평가는 행정낭비만 초래하는 것이다. 그러므로 자체평가의 활성화를 위해서는 평가결과에 대한 효과적인 환류체계가 구축되어야 한다.

지방자치단체 자체평가의 운영실태 분석결과에 따르면 평가결과 공포, 자체 보고회 개최 등의 실적이 미흡할 뿐만 아니라, 예산과 사업계획과의 연계도 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 자체평가의 중요한 목적중 하나는 평가를 통한 행정효율성 제고인데 그 목적이 제대로 달성되지 못하고 있는 것이다. 여기서는 평가결과 환류시스템 즉, 평가·예산·계획이 효과적으로 연계되는 시스템의 구축을 통해 평가결과가 즉각적으로 계획과 예산으로 연계됨으로써 성과관리시스템이 효과적으로 작동할 수 있도록 하기 위한 구체적인 방안을 살펴보고자 한다.

2) 환류체계 구축(안)

현행 성과관리시스템 내에서는 평가결과가 익년도 예산(안)에 반영되지 못하고 있을 뿐 만 아니라 매년 수립되는 주요업무계획과도 제대로 연계되지 못하는 실정이다. 이는 평가결과의 적극적 활용노력이 부족한 탓도 있으나 근본적으로는 지방자치단체의 계획, 예산, 평가주기가 서로 상이하기 때문이라고 볼 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 계획, 예산, 평가시스템이 체계적으로 연계되어야 하며 그 구체적인 연계방안은 다음과 같다.

- 지방자치단체는 매 4년마다 장기발전계획을 수립(또는 수정)하도록 한다. 그리고 지방자치단체는 매년 초(2월중) 장기발전계획의 당해연도 실천계획으로서 전략계획을 수립하되, 전략계획 속에는 주요한 전략적 과제(또는 전략목표)들에 대한 성과측정방법을 제시한다.
- 전략계획의 수립과 동시에 각 지방자치단체는 예산편성작업에 들어가 2월말(늦어도 3월초)까지 당해연도 예산을 수립한다. 단, 이 경우 회계연도는 3월 1일부터 2월 28일로 변경되는 것이 필요하다.
- 매년 상반기가 끝나면 7월중에 전략계획상의 주요 과제들에 대한 추진성과를 점검한다. 이 경우 주로 산출물 위주의 평가가 될 것이다. 전략계획상의 주요과제들 중에 연도 말에 행정자료에 의한 성과측정이 불가능한 것은 연도 중에 만족도조사, 현장확인평가 등을 통해 미리 성과정보를 수집한다. 수집된 성과정보는 평가정보시스템으로 관리되어야 한다.
- 다음해 1월초에는 주요 전략과제에 대한 최종 성과측정이 이루어져야 한다. 성과측정 결과는 각종 매체를 통해 주민들에게 공시되어야 한다.
- 2차 년도부터는 전략계획 속에 전년도 성과보고, 당해연도 전략과제 및 목표, 해당 과제의 성과측정방법 등이 포함되어야 한다. 그리고 1차 년차 성과측정 결과와 2차 년차 전략계획에 따라 예산을 수립하여야 한다. 이 때 1년차 평가결과 부진한 사업에 대해서는 예산의 축소, 보류, 폐지 등의 조치를 취할 수 있다.
- 이러한 절차는 매년 계속 반복되며, 4년간 해당 지방자치단체의 성과에 대한 정보를 알고 있는 주민들이 선거에 참가하여 책임을 물을 수 있게 된다.

<그림 6-4> 지방자치단체 평가결과 환류체계(안)



3) 환류체계 구축을 위한 선결과제

자체평가 환류체계 구축을 위해서는 이를 효과적으로 지원하는 제도적 기반이 마련되어야 한다.

먼저 지방자치단체들이 장기발전계획을 4년마다 수립하도록 의무화하는 것이 필요하다. 이러한 장기발전계획에 의거하여 매년 전략계획(strategic planning)을 의무적으로 수립하도록 해야 할 것이다. 일반적으로 전략계획은 전략분석(strategic analysis), 전략방향의 결정(setting strategic direction), 활동계획(action planning)등의 활동을 포함해야 한다.

둘째, 성과측정 결과를 전략계획 및 예산과 연계시켜야 한다. 성과측정은 지난 일년간 어느 정도의 성과를 달성하였는지에 중점을 두고 있는 반면에 전략계획은 자치단체가 다음 해에 어디로 나아가야 하며, 어떻게 거기에 도달할 수 있을 지에 대해서 관심을 두게 된다. 따라서 성과측정과 전략계획은 서로 연계된 하나의 사이클로 이해할 수 있으며, 성과관리의 지속적인

순환과정이라고 볼 수 있다(Dusenbury, 2000). 또한 성과측정의 결과에 따라서 인센티브, 특히 예산과 관련된 인센티브를 제공하는 것은 성과관리의 성공적인 정착에 크게 기여할 수 있을 것이다. 그러나 이와 같은 연계가 이루어지기 위해서는 회계연도를 3월 1일에서 익년도 2월 28일로 조정할 필요가 있을 것으로 판단된다.

셋째, 각 지방자치단체는 매년 성과정보를 주민에게 공개하여야 한다. 주민들은 이러한 성과정보에 근거하여 조직역량이나 서비스수준에 대해서 평가를 내릴 수 있으며, 성과평가를 통해서 드러난 개선사항의 이행여부를 확인할 수 있을 것이다. 따라서 성과정보 공개는 주민에 대한 행정책임의 확보 및 성과관리시스템의 정착을 위해서 반드시 필요하다고 볼 수 있다.

나. 자체평가와 여타 성과관리도구간의 연계

1) 자체평가와 여타 성과관리도구의 연계가능성 분석

자체평가와 연계된 성과도구로는 목표관리제, 서비스현장, 성과주의예산제도, 성과상여금제도, ISO 9001, 부서평가 등을 들 수 있다. 이러한 성과도구간의 연계성에 관한 종합적인 연구는 본 연구범위를 넘어서는 것이므로 여기서는 연계가능성에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

첫째, 자체평가와 목표관리제의 연계 측면에서 살펴보면, 자체평가시스템은 기본적으로 지방자치단체의 업무(또는 서비스)를 포괄적으로 평가하는 성과관리도구의 성격을 가지므로 주요 성과목표들이 실·국, 실·과·소 책임자의 목표와 연관되어 있음을 알 수 있다. 자체평가의 평가결과는 각 부서 책임자의 성과자료로 활용되어 성과상여금 등 개인성과에 대한 인센티브 제공의 준거가 될 수 있을 것이다.

둘째, 자체평가와 행정서비스현장의 관계 차원에서 볼 때에 자체평가시스템은 서비스별 성과관리를 원칙으로 하는 만큼 행정서비스 성과관리를 목적으로 하는 행정서비스현장제와 연계하여 운영할 수 있을 것으로 판단된다. 행정서비스현장별 성과측정 결과(이행표준달성도, 고객만족도)는 자체평가시스템상의 평가정보자료로 활용될 수 있다.

셋째, 자체평가와 성과주의예산제도의 연계방안 모색에 대해서는 상당히 많은 관심을 가지고 있으나 아직까지 체계적인 연구가 이루어지지 못하고 있다. 자체평가시스템은 평가결과의 적극적 활용을 통한 성과와 예산의 연계를 가져올 것으로 판단된다.

넷째, 자체평가와 성과상여금의 관련성은 자체평가시스템은 목표관리제와 사전, 사후적인 연계에서 찾아 볼 수 있으며, 자체평가의 결과는 중간관리자급의 성과상여금 결정의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

다섯째, 자체평가와 ISO 9001과의 연계를 고려해 볼 수 있다. ISO 9001은 자치단체의 서비스별 전략적 성과관리를 가능하게 한다는 점에서 자체평가시스템과 가장 유사하나 외부기관에 반복적 재인증을 받아야 하는 등 행정력 낭비와 비용부담이 크므로 공식적 연계는 지양해야 할 것이다. 다만, 자발적으로 ISO 9001 품질행정 시스템을 운영하는 자치단체의 경우 서비스별 평가결과를 자체평가시스템상의 평가정보자료로 활용할 수 있다.

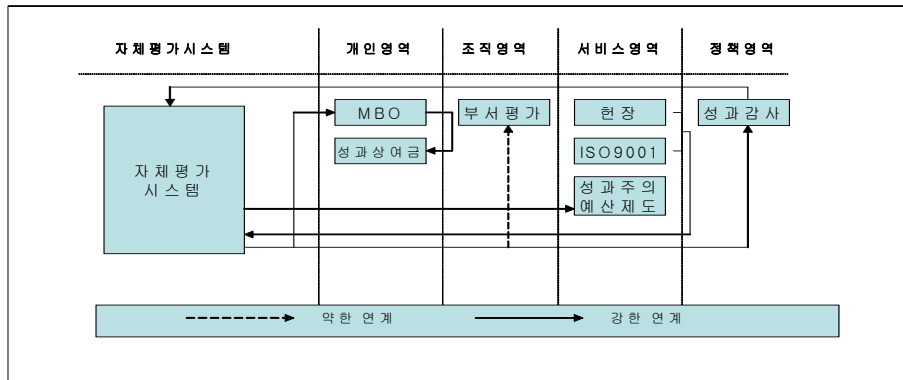
마지막으로 자체평가와 부서평가가 어떤 관련성을 지니고 있는지에 대해서 살펴볼 수 있다. 자체평가시스템은 서비스 분야별 종합적인 성과측정을 가능하게 하므로 그 평가결과는 부서평가의 자료로 활용될 수 있을 것이다.

2) 자체평가와 여타 성과관리도구의 연계방안

자체평가시스템과 여타 성과관리도구간의 연계방안은 <그림 6-5>와 같이 나타낼 수 있다. 각 성과관리도구간의 관계를 나타내는 선은 2종류로 표시하고 있으며, 점선은 약한 연계관계, 실선은 강한 연계관계를 표시하고 있다. 아래에서는 이들 성과관리도구에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다. 자체평가시스템은 여타 성과관리도구의 효용성을 강화시켜 주는 핵심적인 성과관리도구로 정착할 것으로 예상된다. 일단 자체평가시스템이 작동하면 개인 차원에서는 자체평가→목표관리→성과상여금의 과정으로 각 성과관리도구들이 연계될 것이고, 조직차원에서는 자체평가→부서평가로 서비스 성과가 환류될 것이며, 서비스차원에서는 행정서비스현장(또는 ISO 9001) → 자체평가 → 행정서비스현장(개정 등)의 흐름으로 연계가 이루어질 것이다.

그리고 성과주의예산제도는 자체평가시스템의 도입과 함께 지방자치단체 차원에서 작동할 수밖에 없으며 이 원칙은 성과관리계획(성과계획집행서)에 반영될 것이다. 보다 거시적으로 정책차원에서는 자체평가→성과감사→ 자체평가의 식으로 순환적인 연계고리가 형성될 수 있을 것으로 판단된다.

<그림 6-5> 자체평가와 여타 성과관리도구의 연계방안



제5절 지방자치단체의 통합평가시스템(PartCom) 구축

평가제도의 발전을 위한 인프라를 구축하기 위해서는 기존의 평가체계에 서 벗어나 새로운 제도적 설계가 이루어져야 한다. 지방자치단체의 자체평가제도도 이러한 새로운 제도에 맞추어 성과의 체계적인 관리와 행정책임을 확보할 수 있는 평가제도로 거듭나야 한다. 따라서 여기에서는 지방자치단체 평가체계를 재구축하려는 시도로 새로운 평가시스템, 즉 PartCom System의 도입과 발전에 대해서 살펴보기로 한다.⁴⁰⁾

1. PartCom의 도입배경 및 필요성

지방분권이 진정한 의미의 풀뿌리 민주주의의 구현수단이 되도록 하기 위해서는 분권의 추진에 앞서 지방정부의 책임성을 확보하는 제도적 장치를 구축하는 것이 선결 과제라고 볼 수 있다. 여기서는 지방정부의 책임성을 확보하기 위한 방안으로서 PartCom 시스템의 구축을 모색하기로 한다. PartCom은 전통적 책임성 확보제도로 선거제도가 갖는 한계를 보완할 수 있게 해준다. 보다 구체적으로, 지방정부의 업무성과에 대한 정보를 책임성을 물을 위치에 있는 사람이나 집단(선출직 공직자, 유권자, 행자부 등)에게 적기에 제공함으로써 이들이 올바른 판단을 하도록 유도한다. 예컨대, 지방공무원의 업무성과에 대한 정보를 선출직 공직자(단체장과 지방의원)에게 제공하여 이들이 지방공무원의 책임을 추궁하는 데 활용할 수 있다(행

40) 제5절의 내용은 유재원·박희정·이석환. (2004)의 「지방정부의 책임성 확립방안: PartCom System의 도입」을 요약·정리한 것이다.

정적 통제). 지방정부의 업무성과에 대한 정보를 지역 유권자에 제공하여 이들이 선거를 통해 단체장과 지방의원의 책임을 묻는 데 활용할 수 있을 것이다(선거적 통제). 또한 지방정부의 업무성과에 대한 정보를 행자부 등의 중앙행정기관에 제공하여 정부지원금 삭제 등을 통해 지방정부의 책임을 묻는 데 활용하도록 한다(정부간 통제).

PartCom이라는 이름은 이 시스템이 파트너십(Partnership 또는 Network), 경쟁(Competition 또는 Market), 감시·감독(Monitoring 또는 Hierarchy) 등의 세 원리에 입각하여 지방자치단체 평가시스템이 운영되는 것을 압축적으로 나타내기 위해 명명된 것이며, 성과관리를 통해 책임성을 확보하려는 시스템이라고 할 수 있다.

PartCom은 정부의 성과를 측정하는 기준(지표)을 세우고 목표성과치가 충족되었는지를 평가하고 그 결과를 공개함으로써 공무원들의 행위를 통제하고 지방정부의 책임성을 확보하려는 관리적 통제방식(managerial accountability)이다. 이는 일을 처리하는 수단에 대한 선택권을 부여한 상태에서 결과에 대해 책임을 지는 결과지향적인 통제방식이라는 점에서 일의 처리과정에 대해 책임을 지는 과정지향적인 관료적 통제방식(bureaucratic accountability)과는 많은 차이가 있다. 더 나아가, 관리를 통해 책임성을 확보하려는 제도라는 점에서 투표권을 바탕으로 시민들이 선출직 및 임명직 관료들의 책임성을 확보하려는 정치적 통제방식(political accountability) 과도 구분된다.

민주주의 사회에서 시민들은 정부가 무엇을 하고 있는지에 관한 일상적인 정보를 제공받지만 정부가 하는 일은 다양하고 그 범위 또한 광범위하기 때문에 시민들은 실제로 정부가 무엇을 계획하고 있고 얼마나 그 계획을 잘 집행했는지에 대한 명확한 이해를 하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 문제

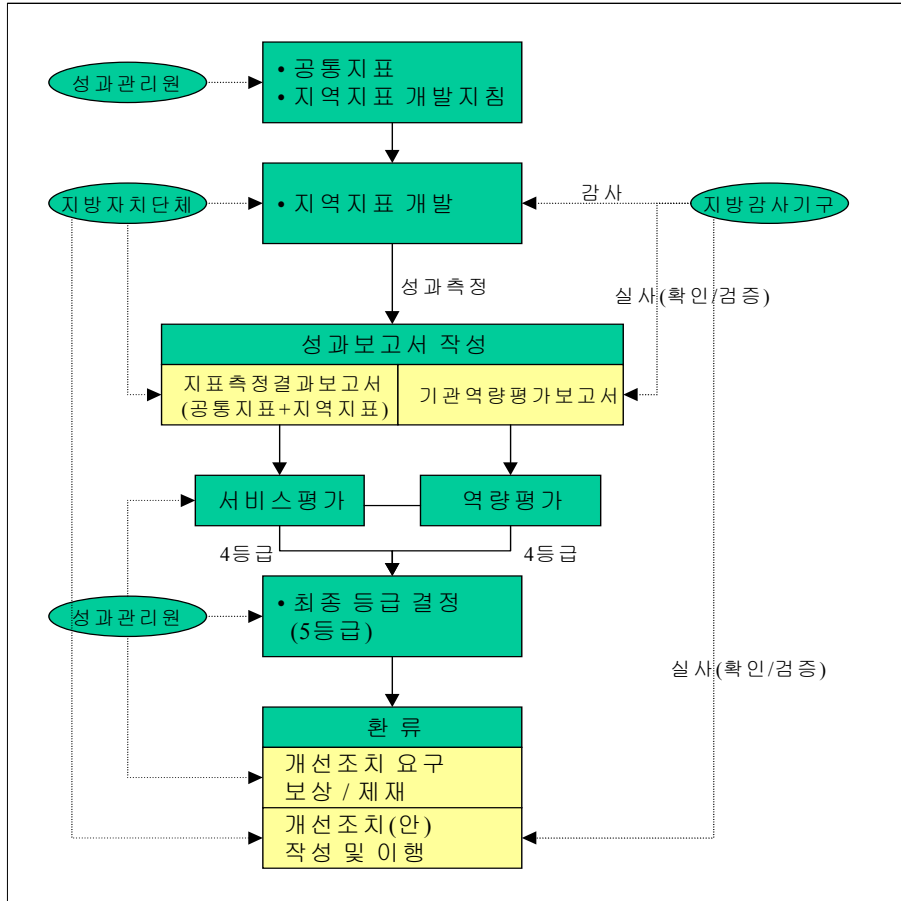
를 극복하기 위해서 PartCom은 지방정부가 무엇을 하려고 하는지, 목표를 어느 정도 달성했는지, 어떻게 설정된 목표를 달성했는지에 대한 구체적인 정보를 시민들에게 제공함으로써 지방정부의 책임성을 확보하려는 데 기본적인 목적이 있다. “정보제공 없이 책임성 확보는 어렵다”는 인식과 “정부업무에 대한 정보는 성과관리를 통해 의식적으로 제공되어야 한다”는 기본원칙이 공공부문의 PartCom 도입을 추진하게 되는 주요 논거를 이루고 있다.

2. PartCom의 종합흐름도

PartCom 성과관리시스템 하에서의 종합흐름도를 표현하면 <그림 6-6>과 같다. 아래의 흐름도는 「공공감사등에관한법률」⁴¹⁾의 제정에 따라 각 지방자치단체에 자체감사기구가 설치·운영되는 것을 전제로 작성되었다.

41) 현재 국회에 계류 중인 법률(안)으로 자체감사기구의 독립성 확보, 중복감사의 해소 등을 주요 내용으로 하고 있다.

<그림 6-6> PartCom 성과관리시스템 하에서의 종합흐름도



가. 공통지표 작성

국가우선순위에 기초하여 자치단체 유형별(특별시/광역시, 도, 일반시, 도농통합시, 군, 구) 공통지표를 개발하도록 한다. 공통지표개발은 성과관리원이 주도하되 단체장 협의회, 의회의장단 협의회, 공무원노조(또는 직

장협의회) 대표, 그리고 시민 및 서비스이용자 대표의 참여하에 이루어지도록 한다.

지표개발은 핵심업무(사업, 서비스 등)별로 이루어지며, 각 서비스별로 BSC(Balanced ScoreCard)의 관점을 도입하여 고객의 관점, 재정적 관점, 내부과정의 관점, 혁신학습의 관점의 4가지 유형으로 구분하여 개발하도록 한다.

나. 지역지표 개발메뉴얼 시달

성과관리원에서 지역지표 개발메뉴얼을 작성하여 각 지방자치단체에 시달하도록 한다. 매뉴얼은 지역지표가 목표설정, 전략 및 우선순위 결정, 지표개발, 목표치 설정의 4단계로 이루어진 전략적 계획(Strategic Planning)의 관점에서 개발이 되도록 지방자치단체가 지역지표 개발시 거쳐야 할 구체적 단계 및 방법 등을 명기하도록 한다.

다. 지역지표 개발

각 지방자치단체는 지역의 특수성을 고려하고 장기발전계획을 고려하여 지방우선순위에 부합하는 지역지표를 개발한다. 지역지표 개발 역시 핵심업무별로 이루어지며 각 핵심업무별로 BSC의 관점을 도입하여 고객의 관점, 재정적 관점, 내부과정의 관점, 혁신학습의 관점의 4가지 유형으로 구분하여 개발하도록 한다.

가칭 '시민성과관리위원회'를 구성하여 지역지표 개발에 주된 역할을 수행하도록 하며, 이 위원회는 지방자치단체장, 지방의회대표, 노조, 시민 및 서비스이용자 대표로 구성되도록 한다. 특히 시민단체의 대표성을 확보하기

위한 다양한 방안이 강구되어야 하며, 이를 위해 많은 노력을 기울여야 한다. 지방자치단체가 전략적 계획을 수립하고 지역지표를 개발하는 과정에 각 지역의 대학이나 연구소의 성과평가 및 성과관리 전문가들이 관여하여 지원하도록 유도한다.

라. 지역지표 개발과정에 대한 감사

지방자치단체의 자체감사기구는 지역지표 개발과정에서 법적 요구조건이 충족되었는지에 대해 감사하며, 감사 결과 이상이 있다고 판단할 경우에는 관련된 절차를 조사하여 수정을 지시한다.

마. 성과보고서 작성 및 제출

가) 성과측정결과보고서

자치단체는 공통지표와 지역지표에 따라 업무성과를 측정하여 일정한 양식에 의거하여 성과측정결과보고서를 작성한 후 성과관리원에 제출하도록 한다.

공통지표의 경우는 자치단체마다 역량의 차이가 있어서 지표개발 첫해에 일률적으로 표준(standard)을 정하는 것은 어려울 것이다. 따라서 첫해의 성과를 측정한 후 이를 전국적으로 평균을 내어 이듬해 표준으로 사용하는 것이 바람직할 것이다.

나) 기관역량평가보고서

지표측정결과보고서 작성과 동시에 각 자치단체는 기관역량평가보고서를 자체적으로 작성하여 성과관리원에 제출하도록 한다. 기관역량평가보고서

의 작성 요구는 해당 지방자치단체의 기관역량을 개선하는 데 궁극적인 목적이 있으며, 작성시 다음의 질문과 그 답변이 포함되어야 한다.

- 해당 지방정부가 무엇을 달성하려고 하는가?
- 달성전략 및 우선순위를 어떻게 설정하였나?
- 무엇을 달성하였고, 무엇을 달성하지 못하였나?
- 다음 단계에서 무엇을 계획하고 있나?

이 과정에서 성과관리원은 기관역량자체평가를 지원하기 위해 카운셀링을 제공할 수 있다.

바. 성과보고서에 대한 실사

각 지방자치단체의 자체감사기구(지표측정결과보고서와 기관역량평가보고서에서 제시된 실적치(표준, 목표치, 목표달성도 등)를 확인하고 검증하기 위해 실사를 실시한다.

사. 평가

1) 서비스 평가

성과관리원은 각 자치단체가 제출한 지표측정결과보고서에 입각하여 업무성과(혹은 서비스)에 대한 종합등급(4등급)을 부여하도록 한다. 각 자치단체의 서비스 평가시 1) 목표치의 명확성과 도전성, 2) 목표치 달성도, 3) 목표치 설정 시 벤치마킹한 자치단체 등을 중점적으로 고려하도록 한다.

2) 역량평가

또한 성과관리원은 각 자치단체가 제출한 기관역량평가보고서에 입각하여 기관역량에 대한 종합등급(4등급)을 부여하고, 각 자치단체의 역량평가 시 1) 전략적 계획의 수립능력, 2) 전략적 계획을 이행할 자치단체의 의지 등을 중점적으로 고려하도록 한다.

3) 최종등급 결정

성과관리원은 앞서 평가된 서비스 종합등급과 기관역량 종합등급을 각 50%씩 고려하여 종합등급(5등급)을 부여하고 이를 공시하도록 한다.

아. 평가결과 환류

성과관리원은 최종평가 결과에 따라 자치단체에 대해 보상과 제재를 부가한다. 보상과 제재의 구체적 수단으로 자치권(인사·조직·재정권) 확대, 재정지원(보조금, 교부세, 기채권 등) 확대, 감독권 축소(감사면제, 감독기능 축소 등) 등이 활용될 수 있을 것이다.

성과관리원은 평가결과를 각 지방자치단체에 송부하고 부진한 자치단체에 대해 개선조치를 요구할 수 있다. 지방자치단체 자체감사기구는 문제가 된 자치단체가 개선조치안을 작성하고 이를 제대로 이행하고 있는지를 모니터링하고 성과관리원에 그 결과를 보고하여야 한다.

자. 자체감사기구에 대한 상위감사

성과관리원은 지방자치단체 자체감사기구의 자체감사 및 실사행위에 대해 상위감사를 실시하고, 문제가 있다고 판단된 자치단체의 감사기구에 대해서는 관리관을 파견하여 지도·감독하도록 한다.

3. PartCom의 특징

PartCom은 파트너십, 경쟁 및 모니터링의 세 원리에 입각해서 운영되며, 네트워크, 시장, 계층제라는 세 가지 형태의 거버넌스를 모두 포괄하는 체제라고 할 수 있다.

파트너십의 원리는 공통지표 개발, 지역지표 개발, 실사(inspection) 실시, 개선 조치안 작성 등에 적용되며, 이 때에 주요 이해관계자들의 참여를 모두 허용하여 협력적으로 운영되도록 한다. 공통지표 개발 시에는 중앙정부, 단체장 협의회, 지방의회의장단, 노조대표, 시민 및 서비스이용자 대표 등이 참여하도록 하며, 지역지표 개발이나 개선 조치안 작성 시에는 자치단체장, 지방의회 대표, 노조대표, 시민 및 서비스이용자 대표 등으로 구성된 시민성과관리위원회의 구성원이 참여할 수 있도록 한다. 그리고 실사 시에는 시민 및 서비스이용자 대표를 참여시킬 수 있다.

경쟁의 원리는 자치단체 상호간 성과비교에 적용할 수 있다. 이를 위해서 성과평가 결과를 전국적으로 공시하고 우수 자치단체에게는 보상을, 부진 자치단체에게는 페널티를 부가하도록 한다. 성과가 부진한 자치단체에 대해서는 전국 표준을 최소 개선목표치로 설정해 줌으로써 개선을 유도해 나간다.

그리고 모니터링의 적용영역을 예시하면 아래와 같다.

- 지방자치단체의 지표개발과정에 대한 감사
- 지방자치단체 성과보고서작성에 대한 실사
- 부진한 자치단체의 개선조치안의 실행에 대한 실사
- 자체감사기구에 대한 성과관리원의 상위감사

PartCom 시스템은 성과평가와 역량제고(capacity building)를 결합한 시스템으로서 단순히 현재 이룩한 성과를 측정하여 평가하는 데 그치지 않고 성과개선을 향한 자치단체의 역량에 대해서도 평가함으로써 지방자치단체의 업무수행능력을 제고하는 데에 기여하도록 한다.

이를 위해서 지방정부의 책임성을 확보하는 과정에서 중앙정부(행자부, 감사원 등)의 역할이 강조되어야 할 것이다. 중앙정부 관여의 정당화 논거 측면에서 본다면 지방자율은 그 자체가 목적이거나 절대선이 아니며, 지방자치와 분권의 궁극적 목적은 시민들에게 보다 나은 서비스를 제공하는 데 있다. 따라서 시민들에게 제공되는 서비스의 질을 높이고, 비용을 줄이기 위한 목적으로 시도된 중앙정부의 개입이라면 정당화될 수 있을 것이다.

우리나라와 같이 지방서비스 제공에 소요되는 총재원의 부족분이 지방세가 아니라 중앙정부의 재정지원에 의해 보전되는 지방정부 시스템 하에서, 지방정부는 자체 재원 확대에는 관심을 갖지 않으며 주어진 재정을 소비하는 데에만 관심을 갖는 소비지향적인 성격이 강하게 나타나고 있다.

국세를 지방세로 전환시키는 등의 지방재정 분권화 조치를 통해 지방정부가 필요한 재원을 국가에 의존하지 않고 스스로 조달하도록 하면, 지방정부를 기존의 소비지향성에서 탈피하여 생산지향적인 시스템으로 전환시키는 것이 가능하나, 이러한 유형의 재정분권화 조치는 지방정부간의 재정격차를 더욱 커지도록 만드는 부정적인 효과를 유발할 수 있다. 따라서 기존의 소비지향적인 시스템을 생산지향적인 시스템으로 전면적으로 개조하는 것이 불가능한 한, 중앙정부는 기존의 시스템 구조를 유지한 상태에서 지방재원이 효율적으로 사용되도록 담보하기 위해 개입할 필요가 있다.

지방재정의 상당부분이 중앙정부의 재정지원에 의해 충당된다는 것 또한 중앙정부 개입의 정당화근거로서 작용할 수 있다. 중앙정부의 개입을 인정

하더라도 개입방식이 종전과는 달리 지방정부의 업무처리 과정에 개입하는 과정적, 관료적 통제가 아니라 결과에 대해 평가하고 책임을 묻는 결과 지향적 통제를 지향하게 된다. 지방정부가 성취해야 할 결과(outcome)에 대해서만 통제하고 이를 달성하는 방법에 대한 통제를 가하지 않도록 한다. 따라서 지방정부는 방법선택에 대한 재량을 바탕으로 창의적이고 혁신적인 업무처리의 개발이 가능하고 또한 적극적으로 권고될 수 있다.

지방정부의 책임성을 물을 수 있는 위치에 있는 사람이나 집단(단체장, 지방의회, 시민 및 서비스 이용자, 재정지원을 제공한 중앙정부 등)에게 평가에 필요한 정보를 제공함으로써 지방정부의 책임성 향상에 기여하게 된다. 시민들에게 지방자치단체의 정책, 사업, 업무 등에 대한 성과를 판단할 수 있는 정보를 지속적으로 제공함으로써 시민의 알권리를 충족시켜 주고, 행정이 산출한 성과에 대한 인식을 제고시키며, 시민사회를 활성화시키는 효과가 있을 것으로 판단된다.

공동지표 개발, 지역지표 개발, 검사(inspection) 실시, 개선 조치안 작성 등이 이루어질 때에 시민 및 서비스 이용자 대표를 참석시킴으로써 시민 중심적 거버넌스(citizen-centered governance)의 구현에 기여하게 될 것이다.

지방분권 축진의 장애요인을 제거하는 안전장치의 역할을 수행하게 된다. 현재 지방분권을 가로막는 핵심 장애요인의 하나는 지방정부의 책임성 부족에 대한 인식이다. 지방정부가 분권화된 기능 및 권한을 시민의 이익에 부합되도록 적절히 활용할 수 있는지에 대한 확신이 없는 상태에서 어떻게 권한을 이양할 수 있느냐는 것이다. 하지만, 지방정부의 업무성과를 측정하고, 이를 통해 지방정부의 업무처리를 통제하고 관리하는 시스템이 자리 잡으면 분권화에 수반되는 책임성에 대한 문제제기는 대폭 희석됨으로써 지방

분권을 획기적으로 촉진시키는 계기를 제공하게 될 것이다.

그밖에도 「공공감사등에관한법률」에 의해 자치단체에 설립된 자체감사기구의 활동을 배후에서 제도적으로 지원하여 진정한 의미의 감사기구로 뿌리내리는데 도움을 주게 된다.

4. PartCom의 단계별 추진전략

가. 제1단계(준비단계)

PartCom시스템의 도입을 위해서는 성과평가를 지방자치단체 차원에서 실시할 수 있는 여건을 먼저 조성하여야 한다. 무엇보다 2003년부터 실시되고 있는 성과평가(performance evaluation)형 자체평가제도를 정착시키는 노력이 선행되어야 하며, 이를 위해 중앙정부는 「지방자치단체성과관리기본법(가칭)」 제정을 통해 지방자치단체 성과관리의 기본틀을 마련하고, 지방자치단체가 새로운 성과시스템에 적응할 수 있도록 성과평가 정착을 위한 컨설팅, 자치단체의 평가역량 제고를 위한 지원(교육, 연수 등), 성과측정도구(만족도조사 등)의 개발 및 보급 등 다양한 지원을 제공하여야 할 것이다.

이 단계는 PartCom의 실시를 준비하는 단계로 성과평가를 담당할 성과관리원을 설립하여 PartCom을 실시하기 위한 하드웨어적, 소프트웨어적 인프라를 구축하도록 한다. 그러나 당분간은 국가우선순위를 고려한 공통지표를 주요 국정과제별로 개발하여 이를 평가하는 합동평가와 해당 자치단체가 자체적으로 주요업무에 대한 성과를 평가하는 자체평가로 이원화된 평가시스템을 유지하기로 한다.

나. 제2단계(정착단계)

제2단계는 자치단체의 책임성 확보를 위해 PartCom을 본격적으로 실시하는 단계로 국가우선순위에 기초하여 제1단계 기간동안 개발한 공통지표를 지방자치단체에 제공함과 더불어 지역특수성을 고려하여 각 지방자치단체들이 지역지표를 개발하여 자체평가를 실시하도록 한다. 이 단계에서 합동평가와 자체평가는 통합되어 PartCom으로 흡수된다.

제2단계에서 성과관리원이 담당할 역할은 다음과 같다.

- 공통지표를 개발하고 지역지표 개발지침을 마련하여 각 지방자치단체에 시달
- 각 지방자치단체가 작성한 성과보고서(지표측정결과보고서와 기관역량평가보고서)에 입각하여 각 지방자치단체의 서비스와 역량 수준을 종합평가한 후 공시
- 그 결과를 지방자치단체에 전달함과 동시에 구체적인 사후조치(보상 및 제재)를 시행하고 부진한 자치단체에 대한 개선조치를 요구
- 각 지방자치단체의 자체감사기구에 대한 상위감사를 실시

각 지방자치단체는 성과관리원에서 시달한 지침에 따라 지역지표를 개발하고 매년 그 성과를 측정한 후 성과보고서를 성과관리원에 제출하여야 하고, 성과관리원의 최종평가결과에 따라 개선조치(안)을 마련한 후 지속적으로 성과를 개선하여야 한다.

각 지방자치단체의 자체감사기구는 해당 자치단체의 지역지표 개발과정을 감사하고, 성과보고서 작성 및 개선조치(안) 이행을 실시한다. 또한 성과관리원은 제1단계 기간동안의 경험을 토대로 이른바 ‘성과지표은행’과 자

치단체간 성과지표 개발에 필요한 정보를 공유할 수 있도록 성과정보관리시스템을 구축하도록 한다.

다. 제3단계(발전단계)

이른바 BSC의 개념을 본격적으로 적용하고 실시하는 단계로서 기존의 서비스별 성과지표개발에서 관점별 성과지표개발 및 적용으로 성과관리의 방향이 전환되는 단계이다. 개별 자치단체들이 그 평가역량에 따라 전략적 성과관리 조직(Strategy-Focused Organization)으로 적극적으로 전환할 수 있는 선택권을 보장하여 성과관리의 다양성을 추구할 수 있도록 한다.

이 단계에서는 자치단체들이 성과보고서 대신 BSC 보고서를 제출하게 되며, 이 보고서에는 성과측정결과 뿐만 아니라 성과개선역량에 대한 평가를 포함하게 된다. 성과관리원은 각 자치단체가 스스로 BSC를 설계하고 시스템을 구축할 수 있도록 BSC 도입을 위한 지원업무를 추가하게 되며, 각 자치단체는 이를 통하여 보다 성과지향적(outcome-oriented) 조직으로 변화하게 된다.

자치단체 전체의 BSC가 나오려면, 최소한 부서별 BSC가 선행되어야 하므로 BSC 도입은 폭포수 효과(cascading effect)를 발생시켜 조직전체 뿐만 아니라 부서별, 개인별 성과평가까지도 가능하게 한다. 따라서 BSC의 전면도입을 통해 각 자치단체는 성과평가 문화의 정착 및 성과관리의 인프라를 지속적으로 구축하게 되며, 「지방자치단체성과관리기본법」은 이 단계에 맞도록 적합하게 개정되어야 한다.

<그림 6-7> 단계별 추진전략



제7장 결 론

제1절 요약

우리나라 지방자치단체의 평가제도는 「정부업무등의평가에관한기본법」에 의해 시행되고 있는 합동평가와 자체평가가 대표적이다. 평가유형에 따르면 합동평가는 외부평가(중앙정부가 지방자치단체를 평가)이고 자체평가는 내부평가(지방자치단체가 주요업무를 자체적으로 평가)이다. 그리고 합동평가는 국정통합성을 확보할 목적으로 지방자치단체가 시행하는 국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요시책을 대상으로 행정자치부(합동평가위원회)가 평가를 실시하고 있다. 반면에 자체평가는 행정효율성과 책임성을 확보할 목적으로 자체적으로 선정한 업무의 추진내용, 집행성과, 기관역량 등에 대해 해당 자치단체가 스스로 평가하는 제도이다. 따라서 합동평가는 국가적 우선순위(national focus)에, 자체평가는 지방적 우선 순위(local focus)에 관심을 가진다.

우리나라는 참여정부의 출범과 함께 혁신적인 지방분권정책이 추진되고 있다. 그리고 분권화에 따른 지방자치단체의 자율성 강화는 그 견제장치로서 시민통제와 내부통제의 강화를 요구하고 있다. 이러한 가운데 지방자치단체 자체평가제도는 시민통제와 내부통제의 실효성을 제고할 수 있는 수단으로 크게 관심을 받고 있다. 자체평가를 통해 지방자치단체의 행정성과에 대한 정확한 정보가 주민들에게 제공되면 지방선거, 주민감사청구권, 주민소환제도 등 시민통제 수단들이 효과적으로 작동할 수 있을 것이다. 아울러 자체평가를 통해 지방자치단체를 학습조직화함으로써 경쟁력 있는 조직으로 거듭나게 할 수 있다.

이러한 기대에 부응하기 위해서는 새롭게 도입된 자체평가제도의 정착·발전이 반드시 필요하다. 2002년 이전에 시행되었던 진도관리 및 업무량평가 위주의 심사분석제도로는 내부적 효율성뿐만 아니라 외부적 책임성을 확보하는 데 한계가 있었다. 새로운 자체평가제도는 지방자치단체가 추진하는 주요업무(사업, 시책, 서비스 등)가 주민과 지역에 어떠한 결과를 초래했는지에 초점을 맞추는 '성과평가'를 그 근간으로 한다. 한마디로 고객지향적, 결과지향적 평가시스템인 것이다.

그러나 자체평가제도를 도입하여 실시한지 2년째인 올해의 실태조사 결과를 보면 자체평가제도의 정착·발전이 만만한 과제가 아니라는 것을 알 수 있다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 1) 전체 자치단체의 93%가 자체평가 관련규칙을 제정하였고, 82%가 자체평가위원회를 구성하여 자체평가 실시를 위한 기반은 어느 정도 갖추고 있다
- 2) 그러나 실제 행정자치부 지침에 의해 성과평가형 자체평가를 실시하는 자치단체는 전체의 78%에 머물고 그마저도 대부분 서면평가 및 산출지표 위주의 평가에 그치고 있다. 아직 지난 10여 년간 실시해 왔던 심사분석제도의 틀에서 벗어나지 못하고 있다는 증거다.
- 3) 더욱 우려스러운 것은 자체평가를 실시해 놓고도 그 결과를 주민들에게 공표하고 있는 지방자치단체는 전체의 52.8%, 보고회를 개최한 자치단체는 47%에 머물고 있어 자체평가 결과의 활용이 저조하다는 것이다. 많은 자원을 투입하여 실시한 자체평가 결과를 제대로 활용하지 못하고 있다는 것은 엄청난 행정낭비가 아닐 수 없다.

이러한 문제 인식하에서 본 연구에서는 문헌연구, 서베이, 워크숍 등을 거쳐 보다 발전적인 자체평가모형을 제시해 보았다. 평가목적, 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과 활용의 측면에서 자체평가모형의 구성요소를 철저하게 점검해 보았다. 그 결과 다음과 같은 연구결과가 제시되었다.

- 1) 현재 평가기본법에는 자체평가의 목적이 제대로 명시되어 있지 못하다. 지방자치단체 자체평가의 목적이 ‘내부적으로 행정효율성을 도모하고 외부적으로 주민에 대한 책임성을 확보’하는 것으로 평가기본법에 명기되어야 한다.
- 2) 현재 평가주체인 ‘자체평가위원회’의 구성 및 운영방법에 문제가 있다. 위원 구성시 주민대표와 서비스이용자 대표의 참여를 제도화하여야 한다. 그리고 위원들의 역할도 단지 계획이나 평가결과의 심의에서 벗어나 성과측정 및 검증작업에 직접 참여할 수 있도록 그 범위를 확대하여야 한다.
- 3) 평가내용이나 방법 면에서는 ‘심사평가’, ‘성과평가’, ‘기관평가’를 종합적으로 검토한 결과 ‘성과평가’가 가장 바람직한 자체평가모형으로 파악되었다. 따라서 평가대상은 지방자치단체의 주요업무(사업, 시책, 서비스 등)로 하되 해당 업무의 최종 결과(results)를 평가하는 방식으로 평가방법론이 개발되어 전 자치단체로 보급될 필요가 있다. 본 연구에서는 성과지표 개발, 성과 측정, 성과보고서 작성 등 전 과정에 대한 구체적인 절차와 방법을 제시하였다(제5장 2절 참조). 그리고 표본 자치단체를 선정하여 공통지표를 개발하고 각 지방자치단체들이 이를 활용하여 자체평가를 수행할 수 있는 방법도 제시해 보았다(제5장 3절 참조).

- 4) 평가결과의 활용 면에서는 앞으로 평가결과를 정책개선 즉, 행정효율성 제고를 위해 적극 활용할 필요성이 제기됨과 함께 다른 자치단체들이 우수사례를 벤치마킹할 수 있는 기회를 확대하여야 할 필요가 있는 것으로 나타났다.

이상의 ‘성과평가형’ 자체평가가 지방자치단체에 정착하고 활성화되기 위해서는 몇 가지 전제조건을 해결과 함께 평가인프라 구축, 제도적 정비가 뒤따라야 한다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 1) 자체평가가 성공적으로 정착하기 위해서는 자치단체장의 관심과 지원이 선행되어야 하고 평가 전담조직, 평가인력 확충, 전문성 제고 등을 통한 평가역량이 뒷받침되어야 한다.
- 2) 그리고 자체평가의 효율적 추진을 위한 평가인프라 구축은 평가전문교육시스템 구축과 평가정보시스템 구축이 가장 중요한 것으로 파악되었다. 특히 평가정보시스템 구축은 서류 위주의 평가시스템에서 탈피해 평가업무를 효율화하고 평가정보를 축적·관리·공유할 수 있게 함으로써 평가의 질을 한 단계 높이는 데 기여할 것이다.
- 3) 그 밖에 자체평가의 정체성 확보를 위한 ‘성과평가’로의 명칭변경이나 평가목적의 명문화, 그리고 자체평가를 핵심적인 성과관리도구로 발전시키기 위한 평가환류시스템 구축과 여타 성과관리기구와의 연계방안도 법·제도적 개선을 통해 추진할 과제들이다.
- 4) 마지막으로 외부평가인 합동평가와 내부평가인 자체평가를 통합하는 새로운 지방자치단체 평가시스템으로서 PartCom시스템의 도입이 장기적으로 검토될 필요성이 있는 것으로 판단된다.

결론적으로 내부로부터의 자발적 개선과 주민에 대한 책임성 확보장치로서 자체평가제도의 정착·발전은 시대적 과제이고 지방자치단체에 자체평가제도가 제대로 뿌리가 내릴 수 있도록 중앙정부는 부단한 관심과 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

제2절 정책건의

여기서는 본 연구의 결과 지방자치단체 차원에서 자체평가제도가 정착·발전할 수 있도록 지방자치단체와 중앙정부가 해결하여야 할 당면과제들을 종합적으로 제시하고자 한다. 이들 문제의 대부분은 중앙정부의 지원 하에 법·제도적 개선이 필요한 과제들이지만 일부의 경우 리더십이나 행정문화와 관련된 사항도 있다. 그리고 단기간에 해결할 수 있는 문제도 있는 반면 중·장기적으로 개선해 나갈 과제도 있다. 지방자치단체와 중앙정부가 저마다 주어진 역할과 임무를 다할 때 비로소 우리는 지방자치단체에서 효과적으로 작동하는 자체평가라는 성과관리도구를 보게 될 것이다.

1. 지방자치단체가 해결하여야 할 과제

- 1) 자체평가에 대한 단체장의 관심과 지원이 필요하다. 자체평가 관련규칙의 제정, 자체평가위원회의 운영 활성화, 평가 결과의 적극적 활용 등은 단체장의 관심과 지원이 있으면 쉽게 해결될 수 있는 문제들이기 때문이다.

- 2) 평가역량을 강화하여야 한다. 기초자치단체의 경우 심사분석 및 확인 기능을 수행해 오던 확인평가담당을 개편하여 자체평가만 전담하는 별도의 담당(‘성과평가’ 담당)을 설치하고 최소 3인 이상의 전담인력을 배치하여야 한다. 광역의 경우도 기획실내에 과 수준의 평가 전담 부서를 설치하고 최소 5인 이상의 전담인력을 배치하여야 한다.
- 3) 전략적 계획과정에 따라 주요업무계획을 수립하여야 한다. 성과평가를 실시하기 위해서는 해당 지방자치단체의 장기 목표를 달성할 수 있는 전략적 과제들을 발굴하고 이를 해결하기 위한 당해년도 실천계획(즉, 전략계획)을 수립한 후 연말에 개별 사업이나 서비스의 성과를 측정하여야 한다. 이를 위해 매년 수립하고 있는 주요업무계획의 성격을 부서별 주요업무를 단순히 취합하는 데서 벗어나 전략계획으로 발전시켜야 한다. 전략계획없이 성과평가를 실시하는 것은 큰 의미가 없기 때문이다.
- 4) 자체평가를 위한 성과지표 개발 시 주민 등 이해관계자의 참여를 활성화하여야 한다. 개별 평가대상 업무의 성과지표는 기존의 심사분석과는 달리 주민의 입장에서 그 성과를 측정하기 위한 것이므로 관련 이해관계자들이 참여하여 성과지표를 개발하게 되면 바람직한 성과지표의 개발뿐만 아니라 성과정보의 획득에도 크게 도움이 될 것이다. 따라서 앞으로 자체평가는 주민참여형 평가시스템으로 발전시켜 나가야 할 것이다.
- 5) 자체평가위원회의 운영을 활성화하여야 한다. 현재 자체평가위원회의 구성현황을 보면 시민단체 등 이해관계자의 참여가 저조한 대신 실·국장(또는 실·과·소장), 교수 등 외부전문가들이 위원의 다수를 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 비록 평가 전문성은 떨어지지만 이해관

계자들이 참여하는 경우 성과지표 개발과 성과측정에 많은 도움이 될 것이다. 앞으로 자체평가위원회의 운영은 이미 수립된 성과관리계획이나 평가 결과를 사후적으로 추인하는 형태로 진행되어서는 곤란하고 직접 평가도구(지표, 설문지 등)를 개발하고 성과측정에 참여하는 등 위원들에게 보다 적극적인 역할을 부여하는 방향으로 개선되어야 한다. 이러한 방식으로 위원회를 운영하기 위해서는 분야별 소위원회를 중심으로 실무형 위원회를 구성하는 것도 한 방안이 될 것이다.

- 6) 자체평가가 지방자치단체의 모든 성과관리도구들을 포괄하는 핵심적인 도구가 될 수 있도록 연계하여야 한다. 자체평가의 평가방법에 따라 목표관리제, 서비스헌장, 성과주의예산제도, ISO 9001, 부서평가 등 여러 성과관리도구들을 통합 운영할 수 있다. 이렇게 여러 성과관리도구간에 연계 또는 통합 운영하는 것은 자치단체 평가시스템을 효율화함으로써 평가업무의 부담을 덜어줄 뿐만 아니라 평가 담당인력을 적정 배치·운영하는 데도 도움을 줄 것이다.
- 7) 평가결과를 적극적으로 활용하여야 한다. 자체평가 결과를 단순히 개인이나 개별 부서에 대한 인센티브 제공 정도로 활용한다면 “닭을 잡는 데 도끼를 쓰는” 격이다. 자체평가 결과의 활용은 평가목적에 부합하도록 이루어져야 한다. 즉, 평가 결과가 해당 지방자치단체의 사업 및 서비스 개선을 위해 직접 활용되어야 하고 주민들에게 지난 1년간의 행정성과에 대해 정확한 정보를 제공하는 데 사용되어야 한다. 이를 위해 필요시 평가주기와 계획 및 예산주기를 조정할 필요가 있으며, 세금고지서에 평가결과를 요약 게재하는 등 보다 적극적인 성과공시노력이 요구된다.

2. 중앙정부가 지원해 주어야 할 사항

- 1) 자체평가에 대한 지방자치단체의 관심을 촉발할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 먼저 합동평가의 대상과제 중 하나로 자체평가 노력을 포함시켜 광역자치단체들이 자체평가 지침에 따라 자체평가를 실시하도록 독려하고 기초자치단체에 대해서도 평가결과의 공표 및 보고회 개최를 의무화하는 등 법적 조치를 취하여야 한다.
- 2) 행정자치부는 지방자치단체들이 평가 전담부서를 설치하고 전담인력을 배치할 수 있도록 현행 표준정원에 반영하여야 한다. 지방공무원의 평가 전문성을 제고하기 위해 ‘감사·평가직렬’을 별도로 설치하는 것도 고려할 수 있다.
- 3) 그리고 평가담당 지방공무원들의 교육 및 연수 기회를 확대해 주기 위한 평가교육프로그램의 개발·보급에 주력하여야 한다. 단기적으로는 ‘국가전문행정연수원’ 등 중앙정부 수준에서 평가교육과정 개발, 평가 교수요원 양성, 원격교육 실시 등이 필요하며, 중장기적으로는 시·도 공무원교육원 수준에서의 특화교육이나 ‘지방행정평가원(가칭)’을 통한 전문교육 실시 등을 고려할 수 있다.
- 4) 중앙정부(국무조정실, 행정자치부 등)는 지방자치단체의 자체평가를 활성화하기 위해 「정부업무등의평가에관한기본법」 시행령에 자체평가의 실시방법을 각 단계별로 명기하되 모든 자치단체들이 매년 전략계획을 수립하도록 의무화하여야 한다.
- 5) 자체평가의 성공적 시행을 결정하는 중요한 요소는 성과지표이다. 그러나 각 지방자치단체마다 성과지표를 개발하게 하면 많은 시간과 인력이 소요되므로 행정자치부가 각 지방자치단체 유형별로 공통지표를

개발하여 보급하면 지방자치단체의 자체평가 업무부담을 크게 줄여줄 수 있을 것이다. 더 나아가 국내외 지방자치단체의 성과지표 관련 자료를 수집하여 웹(Web) 상에서 '성과지표 자료실'을 설치·운영하면 지방자치단체에 실질적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

- 6) 현재 지방자치단체의 자체평가는 많은 양의 서류와 양식들이 사용되는 지루하고 소모적인 활동들로 구성되어 있다. 이처럼 비생산적이고 시간소모적인 활동을 보다 효율적으로 만들기 위해서는 자체평가정보시스템의 구축이 필요하다. 이 시스템은 평가정보의 생산, 관리, 배분을 효율화함으로써 평가활동을 생산적이고 전문적인 활동으로 변화시켜 줄 것이다. 행정자치부는 지방자치단체를 위해 표준화된 자체평가정보시스템을 개발하여 각 자치단체에 보급할 필요가 있다. 이 시스템이 구축되면 지방자치단체의 자체평가 활성화는 물론이고 장기적으로 자체평가에 의한 상위평가시스템 구축에도 기여할 것이다.
- 7) 지방자치단체의 자체평가 결과가 제대로 활용되지 못하고 있는 가장 큰 이유는 주요업무계획 수립, 예산편성, 평가의 주기가 서로 일치하지 못하기 때문이다. 평가 결과를 내년도 사업계획에 반영하고 그 사업계획이 예산에 반영되는 시스템이 마련되어야 한다. 이를 위해 지방자치단체의 경우 회계연도를 조정하는 등 「예산정부예산회계법」, 「평가기본법」 등을 개정하여야 할 것이다.
- 8) 중앙정부의 각 부처가 각종 법령에 의해 지방자치단체 차원에서 운영하고 있는 각종 성과관리도구들을 새롭게 정비하여야 한다. 특히, 목표관리제와 자체평가는 통합 운영하는 것이 불가피하고 서비스현장, 성과상여금, 성과주의예산, 그리고 기타 각종 개별평가들도 자체평가와 연계되어 운영되어야 한다. 현재와 같이 편린화된 지방자치단체

성과관리시스템은 지방자치단체의 효율적인 성과관리에 오히려 장애요인이 된다는 점을 인식하고 '부처간 협의체'를 구성하여 흩어져 있는 평가도구들을 하나로 묶어 통합·연계시키는 작업이 이루어져야 할 것이다.

- 9) 끝으로 국가적 우선순위에 초점을 맞추고 있는 합동평가와 지방의 관심사에 우선순위를 두고 있는 자체평가를 연계시키는 새로운 평가시스템의 구축이 필요하다. 본 보고서에서는 이러한 새로운 평가시스템의 선택대안으로 PartCom시스템을 제시하고 있다. 그러나 당분간은 지방자치단체 수준에서 성과평가로서의 자체평가를 정착시키는 데 주력하여야 할 것이다. 새로운 평가시스템은 지방자치단체의 평가역량이 자체평가를 통해 어느 정도 제고되고 난 후에야 실행가능하다고 판단된다. 21세기 국제화, 지방화시대에 부합하는 새로운 평가시스템의 구체적인 실행방안은 수년간의 연구개발과 시범실시 기간을 거쳐 평가가능성 검증은 마쳐야 비로소 추진할 수 있을 것으로 판단된다.

【참고문헌】

- 김명수, 『공공정책평가론』, 박영사, 1993.
- 김병국·권오철, 『지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안』, 한국지방행정연구원, 1999.
- 김영기, 『공공서비스 성과에 대한 수혜자평가의 결정요인』, 부산대 대학원 박사학위 논문, 1991.
- 김호섭·박병석·박영미·김재훈, “지방행정 서비스의 성과측정을 위한 지표 - 복지행정서비스를 중심으로”, 『한국 사회와 행정연구』, 제12권 제4호, 2002, pp. 3-26.
- 김현구·박희정, “지방자치단체의 기관평가 제도와 운영”, 『지방행정연구』, 제14권 제2호, 2001, pp. 1-43.
- _____, “광역자치단체 합동평가체제의 실증분석”, 『정책분석평가학회보』, 제13권 제2호, 2003, pp. 125-148.
- 남명수·박준성·류랑도, 『성과관리 시스템』, 서울: 한국언론자료간행회, 1999.
- 노화준, 『정책평가론』, 서울: 법문사, 1988.
- _____, 『정책평가론』, 서울: 법문사, 2001.
- 박중훈, 『결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구』, 한국행정연구원, 1999.
- 박충훈 외, 『지표에 의한 행정서비스 관리시스템 구축』, 경기개발연구원, 2003.
- 박희정, “지방자치단체 종합평가의 평가와 과제”, 행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2000.

- _____, “광역자치단체 심사평가제도의 운영평가,” 성균관행정연구회 발표 논문, 2001.
- _____, “지방자치단체 평가모형의 정립”, 『자치행정』, 제159호, 2001, pp.24-31.
- _____, “지방정부 자체평가모형의 탐색을 위한 시론적 연구,” 한국정책학회 발표논문, 2003.
- 박희정 · 박해육, “성과평가를 위한 지표개발의 논리- 지방자치단체 평가를 중심으로-”, 한국정책분석평가학회 동계학술대회 발표논문, 2003.
- 양지청 · 김성일, 『공공투자정책 평가체계 구축을 위한 연구』, 국토연구원, 1993.
- 유재원 · 박희정 · 이석환, 『지방정부의 책임성 확립방안: PartCom System의 도입』, 정부혁신지방분권위원회 내부자료, 2004.
- 이계식, “공공부문 개혁의 성과와 과제”, 한국경제학회 창립 50주년 기념호, 2003.
- 이광희 · 김길수, 『지방자치단체 평가체계 연구』, 한국행정연구원, 2003.
- 이진주 · 서건수, 『정책평가를 위한 새로운 모형』, 나남출판, 1996.
- 정정길, 『정책평가 -이론과 적용』, 박영사, 1989.
- 정종섭, “경영혁신과 성과지표 개발”, 『정부산하기관의 평가 및 분석평가 실무 워크샵』, 한국정책분석평가학회, 2002.
- 조동성 · 신철호 · 조형기, 『전략평가시스템』, 서울: 아이비에스, 1997.
- 최창수 외, 『평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형』, 한국지방행정연구원, 2001.
- 한표환 · 박희정, 『지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발』, 한국지방행정연구원, 1999.

- 국무총리행정조정실, 『각 국의 심사평가제도 현황』, 1997.
- 정부혁신지방분권위원회, 『정부혁신지방분권 로드맵』, 2003.
- 한국공공행정품질협의회, 『공공행정품질행정시스템 구축을 위한 PS9000 (안)』, 2002.
- 한국지방자치단체 국제화재단, 『국제교류 Report』, 제3호, 2001.
- 한국지방행정연구원, 『기초자치단체 평가방안』, 2002.
- 행정자치부, 『지방자치단체 자체평가 지침』, 2003.
- _____, 『지방자치단체 자체평가 관련 운영상황 분석결과 및 개선계획 보고』, 내부자료, 2004.
- 행정자치부·한국지방행정연구원, 『2003년도 지방자치단체 평가결과』, 2004.
- _____, 『지방자치단체 평가 우수사례』, 2004.
- 小野達也·田淵雪子, 『行政評價ハンドブック』, 東洋經濟新報社, 2004.
- 總務省, 地方公共團體における成果評價の推進狀況, [http:// www.soumu.go.jp](http://www.soumu.go.jp). 2003.
- Ammonds, David N., “Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government”, *Public Administration Review*, 1995, Vol. 55, No. 1.
- Ammons, David N., *Municipal Benchmarks: Assessing Local Community Standards*, London: Sage Publications, 1996.
- Ammonds, David N., “Performance Measurement in Local Government”, in Frederick Lane(ed.), *Current Issues in Public Administration*, New York: Bedford/St. Martins, 1999.

- Aucoin P. & Heintzman R., "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform," *International Review of Administrative Science*, Vol. 66, No.1, 2000, pp. 45-55.
- Audit Commission, *On Target, The Practice of Performance Indicators*, London, 2000.
- Audit Commission, *Comprehensive Performance Assessment*, London, 2002.
- Beetham, D., *The Legitimation of Power*, London: Macmillan, 1991.
- Bourn, John, *Measuring the Performance of Government Departments*, London: The Stationary Office, 2001.
- Bovaird, T. and Gregory, D., "Performance Indicators: The British Experience," Halachmi, A. and Bouckaert, G. (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector Toward Service, Effort, and Accomplishment Reporting*, Westport: Quorum Books, 1996.
- British Quality Foundation, *How to use the Model - implementing the Excellence Model*, 2002.
- Brouwer, B and Manzano, J., "The Local Government Self-assessment Tool: Its Niche in Governance Assessment," Proceedings in 3rd International Conference on Decentralization, Manila, 2003.

- Bundesverwaltungsamt, *Kik - Kernkennzahlen in Kommunen*, (Info. 1723), 2002.
- Caiden, Naomi, "Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 18, No. 2, 1998, pp. 35-52.
- Campbell, A., *Core Competency Based Strategy*, London: International Thomson Business Press, 1997.
- Carter, Neil, Klein, Rudolf and Day, Patricia, *How Organisations Measure Success: the Use of Performance Indicators in Government*, London/New York: Routledge, 1992.
- Case, R., Andrews, M. and Werner, W., *How Can We Do It? an evaluation training package for development educators*, British Columbia: Research and Development in Global Studies, 1988.
- Cooper, P. J., Brady, L. P., Hidalgo-Hardeman, O., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S. & White, H. *Public Administration for the Twenty-First Century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1998.
- Cornwall County Council, *Access to Council Services Best Value Review*, 2002.
- Cornwall County Council, *Corporate Assessment*, 2002.
- Cornwall County Council, *Comprehensive Performance Assessment*, 2002.

- Dusenbury, P. et al., *States, Citizens, and Local Performance Management*, Washington, D. C. : The Urban Institute, 2000.
- George A. Boyne, Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law and Richard M. Walker, "Toward the Self-Evaluating Organization? An Empirical Test of the Wildavsky Model", *Public Administrative Review*, Vol. 64, No. 4, 2004, pp. 463-473.
- Hatry, Harry. P., *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1999.
- Ingraham, Patricia W., Selden, Sally C. and Moynihan, Donald P., "People and Performance: Challenges for the Future Public Service - The Reform from the Wye River Conference," *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 1, 2000, pp. 54-60.
- Ingram, G. K., "Lessons and Challenges for Performance Evaluation", Proceedings in International Workshop with the World Bank and OECD, KDI, 2002.
- Kearney, Richard. and Berman, Evan M., *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*, Boulder, Colo: Westview Press, 1999.
- Kerlinger, Fred N., *Behavioral Research: A Conceptual Approach*, New York: Holt, Rinehart, 1979.

- Kravchuck, R. S. & S. R. W., “Designing Effective Performance-measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993”, *Public Administration Review*, Vol. 56, 1996, pp. 348-358.
- Kushner, S., “Naturalistic Evaluation: Practical Knowledge for Policy Development”, *Research Evaluation*, Vol. 3, No. 2, 1993.
- Kuhlmann, Sabine, “Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland”, *Verwaltungsarchiv*, Bd. 93, H. 1, 2002, pp. 99-126.
- Kuhlmann, Sabine, “Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess”, Kuhlmann, Sabine et al. (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*, Opladen: Leske+Budrich, 2004.
- Lee, R. D., “The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995”, *Public Budgeting & Finance*, Summer, 1997.
- Leitner-Achstatter, Manfred, “Fallbeispiel IKO-Netz der KGSt”, Hofmeister, Albert (Hrsg.), *Bewerten - Vergleichen - Gewinnen*, Bern, 2001, pp. 151-188.
- Lewis, J. P., *Mastering Project Management*, New York: McGraw-Hill, 1998.

- Mathur, O. P., *Project Analysis for Local Development*, London: Westview Press, 1985.
- Meredith, J. and Mantel, Jr., Samuel, *Project Management: A Managerial Approach*, New York: Wiley, 1985.
- OECD, *A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation*, Paris: OECD, 1978.
- OECD, *Benefit Estimates and Environmental Decision Making*, Paris: OECD, 1992.
- OECD, *In Search of Results - Performance Management Practices*, Paris: OECD, 1998.
- PUMA, *Best Practice Guidelines for Evaluation*, Paris:OECD, 1998.
- Reichard, Christoph, "The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector," *EGPA Yearbook 1997*, Leuven, 1998.
- Reichard, Christoph, "Outcome-based Service Delivery: Some Experiences from Germany and Switzerland" B. van Wyk, K. vander Molen, A. van Rooyen (eds.), *Outcomes-based Governance: Assessing the Results*, Sandown, 2002.
- Rist, R. C., *Program Evaluation and The Management of Government*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

- Rogers, Steve, *Performance Management in Local Government*, London: Longman, 1990.
- Rutman, L., *Planning useful evaluations: Evaluability assessment*, Beverly Hills: Sage, 1980.
- Sanderson, I., "Beyond Performance, Assessing 'Value' in Local Governemnt," *Local Government Studies*, Vol. 24, No. 4, 1998.
- Satty, T. L. & Kevin. *Analytical Planning: The Organization of System*, Pittsburgh: RWS Publication, 1991.
- Helgason, Sigurdur, *Towards Performance-Based Accountability*, OECD, 1997.
- Simon, Herbert. A. and Ridley, Clarence. E., *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*, Chicago: ICMA, 1943.
- Stewart, John, and Walsh, Kieron, "Change in the Management of Public Services", *Public Administration Review*, 70(Spring), 1992.
- Stufflebeam, Daniel L., *Educational Evaluation and Decision Making*. Itasca, Ill. : Peacock, 1971.
- Suvedi, M., "Introduction to Program Evaluation", <http://www.danr.msu.edu/evaluate/Program>, 1999.
- Tebbe, Günter, "Erfahrungen mit Leistungsvergleichen aus Sicht der Bertelsmann Stiftung," Hofmeister, Albert. (Hrsg.), *Bewerten - Vergleichen - Gewinnen*, Bern: Verlag SGVW, 2001, pp. 253-278.

- Tichelar, Michael, "Evaluating Performance Indicators: Current Trends in Local Government," *Local Government Studies*, Vol. 24, No. 3, 1998, pp. 29-35.
- Tuckman, Bruce W., *Evaluating Instructional Programs*, Boston: Allyn and Bacon, 1979.
- Toonen, T. A. J. and Raadsschelders, J. C. N., *Public Sector Reform in Western Europe*, Leiden, 1997.
- U. S. Office of Personnel Management, *Presidential Award for Quality - Model of the 2000 Award*, 2000.
- Wholey, J. S., "Evaluability Assessment", in L. Rutman(ed), *Evaluation Research Methods*, Beverly Hills, Cal: Sage Publication, 1977.
- Wholey, Joseph S., *Evaluation: Promise and Performance*, Washington, D. C.: The Urban Institute, 1979.
- Wholy, J. S. and Hatry. P., "The Case for Performance Monitoring", *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6, 1992.
- Wholey, Joseph S., J. N. Nay, J. W. Scanlon, & R. E. Schmidt, *Evaluation: When it Really Needed?*. Washington, D. C.: Urban Institute, 1977.
- Worthen, B. R. and Sanders, J. R., *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*, New York: Longman, 1987.
- Wynnycky, Bohdan, "Municipal Performance Measurement: The Ontario Experience," Proceedings in 3rd International Conference on Decentralization, Manila, 2003.

【Abstract】

Self-evaluation Model for Local Governments

The Basic Law on Government Process Evaluation has an obligatory phrase stating that the self-evaluation of the local government should be undertaken in the following manner: “The chief executive of the local government (Article 8)” “evaluates the process, and performance of independently chosen tasks along with the capacity of the organization pursuing this task. (Article 2 Clause 5).” Also in the supplementary provision of the enforcement ordinance in the organic law on evaluation, Article 2 states that the Screening Evaluation implemented under the Regulations of Government Screening Evaluation and Coordination should be abolished and replaced with self-evaluation.

This report was prepared to search for an appropriate self(internal)-evaluation model for Korea’s local governments. For this purpose, comparative analysis among three kinds of internal evaluation models was carried out on the basis of some selection criteria, which covers relevance, user-friendliness, cost requirement, inclusiveness, process, comparative ability, and objectivity. Furthermore, two lines of empirical inquiry has been performed to find out the perception and preference of local government officers.

The findings are as follows:

- 1) Local government officers prefer the internal evaluation tool which is objective in measurement, relevant to local circumstances, comprehensive in contents, and easy to use.
- 2) As a result, it is identified that the performance evaluation model was more appropriate for internal evaluation than program analysis or agency evaluation.

On the basis of these findings, this study presented a performance management system for local governments as summarized:

- 1) To secure the objectivity and rationality of self-evaluation, a self-evaluation committee is to be established within the organization being evaluated in order to organize the evaluation process.
- 2) The affairs subject to self-evaluation are all operations of the local government, but considering the evaluation capacity of each local government, the local government independently selects an appropriate number of key affairs.
- 3) The process and method of self-evaluation in the local government can be divided into 7 stages. In stage 1, the vision of the local government and the mission of each division, department and office should be set. After setting the vision and mission, in stage 2 the core affairs to be

evaluated are selected. In stage 3, performance indicators for each core affair are developed. In this stage, performance indicators should be developed by confirming the objective of each core affair. Stage 5 is the performance measurement stage. Performance measurement includes confirming the data of each core affair of the division or department and assessing the finally confirmed data by applying the performance standard. In stage 6, the person in charge of evaluation (or a member of the self-evaluation committee) collects the evaluation results of each core project and department. Finally in stage 7, the ex post facto measures are implemented. The results of the self-evaluation can be utilized for project management, service management and department management.

However, it is said that the local evaluation capacity is too weak to perform the performance evaluation, because of the lack of personnel who takes charge of the evaluation task, and the insufficiency of practitioner's knowledge and skill. Therefore, the evaluation capacity of local governments has to be built up to operate the performance evaluation system. Moreover, some institutional rearrangements are needed for local governments to operate the performance evaluation system. In this report, the detailed strategies to operate the performance evaluation system at the local level are presented.

【부 록】 일반시 공통지표

1. 일반행정기능

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
일반 행정기능	기획 관리 기능	기획 관리	전략평가시스템구축	자원배분의 효율성 제고 및 사업수행의 책임성 확보를 위한 평가시스템 구축	자체평가위원 회운영 성과관리계획 자체평가실시	개척실적 수립여부 적정성	평가적정성
			시정역점정책과제관리	시장공약사항인 시정역점정책과제에 대한 완벽한 정리	추진상황점검 환류조치	점검횟수 개선조치율	공약사업정상 추진율
			공보 관리	공보업무	다양한 시민홍보 노력을 통한 시정인지도 제고	보도자료 제공 시보발간 시 간행물 배부	제공실적 발간실적 배부실적
		다양한 의견수렴		주민의견수렴을 통한 반응성과 신뢰성 제고	여론수렴	회의개최 실적	수렴의견의 시정 반영률
		국제 교류 기능		국제 교류	-	-	-
		행정 관리 기능	법무 관리	송무	분쟁방지 및 승소율 제고	행정심판 및 국가소송수행	심판 및 소송건수
	행정정보공개			신속한 공개	절차간소화를 통한 기간단축	기간단축율	공개비율
	감사 관리		자체감사실시	시민들로부터 신뢰받는 깨끗한 행정풍토 조성	종합감사 특별감사 민원검열	감사처분 건수 감사처분 건수 검열건수	비위발생감소율
			일상감사	주요업무와 일정금액 이상의 사업에 대한 일상감사를 실시하여 예산낭비와 부조리, 부실을 사전예방	일상감사	처분지시 건수	전년대비처분 실적증감율
	행정 관리		근무분위기 조성 운영	후생복지지원을 통한 활기찬 근무분위기 조성	체육시설지원 취미활동지원 휴양시설지원	시설이용 건수 지원실적 시설이용 건수	내부만족도

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
일반 행정 기능	행정 관리 기능	인사 고시	공정하고 합리적인 인사운영	보직관리의 적정과 직원자질 향상 및 사기 양양을 도입	다면평가제도	실시실적	내부만족도
					교육기회균등	내부만족도	
					직위공모제	비율	
		종합민원실환경 개선	민원인편의시설 및 근무환경개선	시설투자	시설투자실적	민원환경만족도	
				불거리제공	비치자료의 수		
		민원편의시책	신속처리와 상담편의제공	민원서비스 코너운영	이용실적	만족도	
				인터넷민원 상담실	처리기간내 처리율		
				민원접수창 구일원화	전산입력율		
		제증명발급	신속, 정확, 친절한 발급	주민등록등 초본	처리건수	만족도, 평균처리시간	
				여권	처리건수		
				FAX민원	처리시간내 처리율		
				G4C민원	처리건수		

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
일반 행정 기능	행정 관리 기능	민원 관리	책임보험	책임보험 안내 및 미가입자에 대한 철저한 과태료부과정수	안내고지	안내실적	체납율감소율
					과태료부과	정수율	
					-	체납율감소율	
		정보화계획의 수립 및 추진	환경변화에 대응한 정보화계획의 수립 및 추진	실시계획수립	실시계획수립여부	계획대비 추진실적	
				계획의 추진	계획대비 추진실적		
			내실있는 정보화교육을 통한 지역정보화 수준향상	시민정보화교육	교육실적	교육실적	
				자원봉사자활용	활용실적		
				공무원정보화교육	교육실적		
		홈페이지 관리 및 운영	시민참여 확대	홈피 마일리지 제도도입	도입여부	주민접속율 증가	
				CMS기능추가	추가여부		
				부서별 홈피운영평가	평가여부		
		정보통신망 관련업무	정보통신망 이용환경의 최적화	행정정보망 관리	관리지침제정	네트워크 속도증가	
				행정정보망 운영	장애처리건수		
				행정정보망 운영지원	전문교육이수율		
				광역통신망 구성	광케이블 구축건수		
		행정정보화 관련업무	행정생산성 향상	통합/백업시스템 고속화	목표대비달성도	업무처리속도 향상	
				서버통합관리확 대	목표대비달성도		
시군구행정종합정 보시스템확대보급	행정생산성 및 민원서비스 개선	시군구시스템이 증화	목표대비달성도	업무처리속도 향상			
		운영실태조사	목표대비달성도				
		인터넷 민원개선	개선건수				
전자결재 및 문서관리시스템 운영	행정업무 처리의 체계화	자료관시스템 구축	목표대비달성도	업무처리속도 향상			
		전자문서이관 작업실시	목표대비달성도				
		종이문서 이관작업실시	목표대비진척도				

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
일반 행정 기능	재정 세제 기능	예산 운영	예산관리	합리적인 예산편성 및 집행으로 경상경비역제, 투자사업의 적기편성	예산편성	투자사업비비율	경상수지비율 증감율
					예산절감	경상적경비 절감율	
			지방채관리	지방채발행으로 부족한 투자재원 확보	지방채관리	채무상환비비율	1인당 채무액
		정부예산확보	주로 현안사업에 대한 이전재원확보	이전재원관리	이전재원비율	이전재원비율	
		세정 관리 (부과 ·징수)	지방세부과 및 징수	철저한 부과징수로 자주재원확충	시세부과징수	부과징수율	부과오류율
					자동차세 연납확대	연납실적	
					재산세 부과징수	부과징수율	
					도세부과징수	부과징수율	
		세무조사 실적	공정한 세무조사를 통한 조세형평성 확보	세무조사	부과금액	세원포착율	
	채납관리 및 처분	철저한 채납관리 및 처분을 통한 효율적인 세수관리	채납처분 채납관리	처분건수 채납관리 지침준수	채납징수액		
	회계 관리	전자입찰 추진	투명하고 공정한 회계관리	전자입찰 추진	추진실적	전자입찰률	
		재물조사 및 물품관리	효율적인 자원관리	취득전 사전심사	사전심사실적	-	
				불용물품 적기처분	처분대장관리		
	재산 관리	국공유재산관리	효율적인 재산관리	국공유재산실태관리	정비율	재정기여도	
				무단사용자 단속	단속건수		
				국공유재산 매각	매각실적		
공공청사 관리		효율적인 공공청사관리	시설물 개보수 환경 및 안전관리	공사실적 분야별 관리지침 제정 및 준수	직원만족도		

2. 보건복지기능

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
보건 복지 기능	건강 증진 및 위생 기능	식품 위생 관리	수거검사 철저	철저한 수거검사로 부정불량식품 유통방지	국민다소비 식품수거 및 검사	수거검사건 수	수거율
					부적합제품 사후관리	내용평가	
	공중 위생 관리	공중위생업소 지도관리	공중위생업소의 위생관리 수준 향상	현장지도 단속	단속실적	위반업체 감소율	
		부정불량식품 이용억제 홍보	안전식품 유통으로 주민건강증진 도모	홍보활동 신고전화 운영	홍보횟수 상담실적	환자발생율	
보건 관리 및 의료 기능	의료 보호	의료기관 지도점검	양질의 의료서비스 제공	의료기관 지도점검	점검실적	위반업소 감소율	
		마약류 취급업소 지도점검	마약류 불법사용방지로 주민보건향상에 기여	지도점검			
		의약품판매업소 지도점검	의약품 유통질서 확립	지도점검			

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
보건 복지 기능	보건 관리 및 의료 기능	보건 행정	한방지역보건사업	한방보건사업의 활성화에 기여	장애인복지관 및 경로당방문진료	진료실적(수혜자수, 내용평가)	전년대비 개선율
					노인요양센터 입소환자진료	진료실적(수혜자수, 내용평가)	
					금연상담	상담실적(건)	
			제가노인복지사업 활성화(환자)	지역노인의 삶의 질 향상	등록환자관리	관리자수	전년대비 개선율
					관리(상담)업무	관리실적	
			모자보건사업	건전한 자녀출산 및 양육도모	임산부산전관리	목표대비 실적	전년대비 개선율
		임산부건강교육			수혜자수		
		미숙아의료비지원			지원액		
		구강보건사업	구강검진도모	노인의치보철사업	목표대비실적	수혜자(참여자) 만족도	
				치아홈메우기사업	목표대비실적		
				건강교실운영	건강교실운영		
		방문 보건	저소득층 주민방문간호사업	의료소의 계층에 대한 양질의 의료서비스 제공	가정방문진료 및 간호사업	수혜자수	만족도
					소의계층 방문진료	수혜자수	
					호스피스 사업	수혜자수	
		예방 의약	전염병 예방홍보	전염병 예방을 통한 시민보건 향상	홍보활동 강화	홍보실적	예방접종률
					모니터망 구성	확대운영실적	
			질병정보 모니터링 운영	전염병예방 및 확산방지	일일 모니터링 실시	모니터링 회수실적	전염병 발생감소율
		사전신고			사전신고 실적		

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표		
						산출	결과	
보건 복지 기능	사회 복지 기능	사회 관리	사회복지관 운영관리	다양한 지역주민 욕구해소와 복지수혜의 균등한 기회제공	층별용도결정	-	이용율	
					운영위탁자선정	선정여부		
					복지관건립	공정율		
		복지 관리	복지분야인허가	노인복지시설, 영유아보육시설 등에 대한 인허가 및 사후관리를 통한 운영의 내실화	영유아보육시설설치,변경 인허가	인허가실적	만족도	
					노인복지시설 설치,변경, 폐지	인허가실적		
					장애인복지시설설치, 변경, 폐지	인허가실적		
		생활 보호	-	-	-	-	-	-
		생활 안정	자활사업실시 및 자활급여 지급	자활사업을 통하여 개인의 특성과 능력에 맞는 다양한 교육과 근로기회의 제공	자활협의체회의 실시	회의건수	자활성공율	
					자활사업 참여도	참여실적		
					사업참여자급여 지급	지급실적		
		기초생활수급자의 선정 및 관리	기초생활보장수급자의 신속하고 공정한 선정 및 관리로 생활보장 기여	근로능력자조사	조사실적	자활성공율		
				대상자지원	지원실적			
				보장비용징수	징수율			
		저소득 주민 보호	복지사각지대 해소	사회취약계층 지원으로 복지사각지대 해소	특례수급자 보호	보호실적	만족도	
					사회취약계층 보호	보호실적		
차상위계층조사	관리실적							
부랑인 보호	-	-	-	-	-			
영세민 보호	영세민생활안정 자금 대상자선정및관리	영세민들의 자활의욕 고취 및 자립기반 지원	조례개정	개정여부	만족도			
			대상자 선정	선정실적				
			체납독려	징수율				

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
보건 복지 기능	가정 복지 기능	노인 복지	재취업알선 및 일자리 개발	노인들의 능력과 적성에 맞는 일자리 창출을 통한 삶의 질 향상	대상자접수및과약	접수인원	재취업율
					취업알선 및 교육	교육인원수	
					대상자 관리	관리실적	
			제가노인복지사업	서비스제공을 통한 안정된 생활유지와 가족의 수발부담 해소	대상자과약	대상인원	서비스수혜율
					서비스제공	제공실적	
					대상자관리	관리실적	
			노인복지프로그램 운영	다양한 프로그램을 개발운영함으로써 노인복지 증진	홍보철저 및 참여유도	홍보실적	프로그램 만족도
					프로그램 활성화	참여율	
					프로그램 평가	만족도	
		경로연금 및 교통비지원	실질적인 소득보장 혜택을 통한 생활안정도모	대상자과약	대상인원	수혜율	
				지원 및 관리	관리실적		
		가정 복지	장애인등록 및 관리	장애인등록, 생활안정지원사업, 각종 장애인시설 운영 등에 대한 지원사업	부정등록 및 수급방지	방지율	만족도
					사업홍보	홍보실적	
					각종사업 및 프로그램 운영	운영실적	
			장애인자립장의 효율적 관리	장애인의 고용창출과 안정적인 가정생활에 기여	장애인고용	고용실적	고용율
					반제품 생산품 조립	조립실적	
수시점검	점검실적						
장애인편의시설 설치 및 개선	각종 시설에 편의시설 확충으로 장애인의 이동권 확보		대국민홍보	홍보실적	편의시설 설치율		
		편의시설 정비	정비실적				
		시정명령	시정율				

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
보건 복지 기능	가정 복지	성, 가정폭력 피해자 상담	성, 가정폭력 범죄를 예방하고 피해자 보호 및 법률 등의 서비스 제공	순회 성교육 실시	교육횟수	만족도	
				중사자 보수교육	교육인원수		
				운영비 지원 및 지도점검	지원실적, 점검실적		
		장사시설설치운영	시민들의 수요충족을 위한 장사시설 건립	묘지	수용능력	화장물	
				화장장			
				납골당			
	묘지전산화작업	묘지일제조사를 통한 연고지 파악	언론매체 홍보	홍보실적	전산화율		
			묘지조사	조사실적			
			전산입력	전산입력율			
	아동 및 보육	보육시설보육료지원	저소득층 자녀를 보육하는 시설에 대한 지원	기준표 연찬교육	교육인원	수혜율	
				저소득층자녀책 정대상자 현지조사	조사실적		
		소년소녀가정 지원	18세미만 보호아동에 대한 생활보호비, 학습재료비 등 지원	선정기준 연찬교육	교육인원	만족도	
요보호아동관리 요령연찬	관리실적						
결식아동 파악 및 지원	아동급식 수요조사를 통한 지원대상아동의 선정 및 지원	급식대행기관 지도점검	점검실적	대상자 지원율			
		지원기준 수립	기준수립여부				

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
보건 복지 기능	가정 복지 기능	청소년 관리	청소년시설 운영활성화	청소년시설 이용의 극대화를 위한 시설유지 및 프로그램 운영	시설유지보수강화	유지보수 실적	시설이용률,
					프로그램운영요 원확충	운영요원수	
					청소년시설주 가설치	설치실적	
		청소년 관리	청소년문화 프로그램 지원	청소년 문화행사에 대한 행정적 재정적 지원	프로그램 운영예산확충	예산증가율	프로그램이용률
					지원프로그램의 확충	프로그램수	
		청소년 관리	청소년유해업소 지도, 단속	효율적인 지도단속책 구축을 통한 청소년 보호	지도위원 정비 및 교육	교육인원	유해업소 증감율
	유관기관과 정기적 연찬모임				연찬회수		
	유해업소 지도단속				단속횟수		
	여성 복지 기능	여성 복지 (부녀 복지)	저소득 모부자 가정보호 및 지원	기본생계 유지와 자립기반 조성	지원관련홍보	홍보실적	수혜율
					실태조사	조사실적	
					저소득 가정지원	지원실적	
		여성 복지 (부녀 복지)	각종 위원회 여성참여 확대	여성참여 분위기 선도를 위해 각종위원회에 여성위원의 참여 확대	위원회현황조사	조사회수	참여율
여성위원 참여현황					참여율		
집계 및 참여율 독려					집계횟수		

3. 환경관리기능

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
환경 관리 기능	환경 위생	청소 관리	-	-	-	-	-
			청소서비스	분뇨 등 적시 수거 및 재활용으로 깨끗한 환경조성	쓰레기종량제 추진	쓰레기감소율	주민만족도
					음식물쓰레기 감량	일일수거량	
					1회용품 사용규제	1회용품사용감소율	
			재활용선별장 설치 및 운영	자원재활용 추진의 극대화	민간위탁협약에 따른 시설설치, 운영 이행	재활용실적	재활용률 증감율
			시설건립	공정률	공정율		
	자연 보호	-	-	-	-	-	-
	환경 보전 기능	환경 관리	지방의제21 사업의 추진	지속가능한 개발의 실현을 목표로 미래지향적이고 환경친화적 도시건설	사업추진	참여사업수	주민인지도
					사업평가	계획대비 달성도	
	환경 지도	환경오염물질 배출업소 지도점검	환경오염물질 배출사업장의 효율적인 관리로 오염행위 예방	지도점검	점검업소수	단속율	
				위반업소관리	위반업소수		
		지정폐기물 배출사업장 지도점검	폐기물 불법투기 등 환경오염행위	지도점검	점검업소수	단속율	
				위반업소관리	위반업소수		
		비산먼지 및 특정공사업장 관리	비산먼지 발생억제 및 관리체계	정기점검 실시	점검횟수	먼지발생감소율	
				수시점검 실시	점검횟수		
	순찰활동 강화	순찰횟수					
자동차 배출가스 단속	자동차 배출가스의 지도점검을 통한 환경보전	수시지도점검	점검횟수	대기질개선율			
		홍보강화	홍보횟수				
계도 및 지도단속	단속횟수						

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
환경 관리 기능	환경 보전 기능	환경 시설	자원회수시설의 효율적 운영관리	철저한 예방정비, 정기보수 및 소각열 판매에 의한 세외수입 확보	소각시설 설치/운영	소각쓰레기 톤수	소각률
	수질 보전 기능	수질 오염 방지	지하수관리	관내 지하수 시설의 위치, 이용현황, 시설현황, 수질현황 등의 체계적 관리	지하수관리시 스템 운영	수질오염 측정실적	지하수 수질개선도
			약수터관리	약수터 이용시민의 위생제고	수질검사	검사횟수	수질개선도
	공원 기능	공원 녹지	도로변 꽃 식재관리	도시 내의 가로화단 조성지 등에 꽃을 식재하여 쾌적한 생활환경조성	꽃식재지 조성	목표달성도	주민만족도
			녹지조성	도심지내 녹지조성을 통해 쾌적한 환경 및 휴식공간으로 제공하여 쾌적한 시민의 삶 보장	유희지 녹지조성	조성실적	녹지면적 증가율
					개천주변 유채꽃밭조성	조성실적	
			공원 등 시설물관리	공원의 유지관리 및 시설물 설치를 통한 공원이용 시민들의 편익증진	관리직원 자체교육	교육실적	이용자 만족도
	시설물 유지관리	유지관리 실적 및 내용					
	근린 및 어린이 공원시설물 정비작업	근린 및 어린이공원의 시설물의 설치 및 정비를 통해 이용시민 및 어린이들의 여가선용과 체력증진 도모	공원 등 유지관리	유지관리 실적 및 내용	이용자만족도		
			시설물 유지관리	유지관리 실적 및 내용			

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
환경 관리 기능	상하수 도건설 및 관리기 능	상·하 수도관 리	하수도시설 보수 및 유지관리	누수로 인한 환경오염방지 및 주민불편해소	하수관정비	정비실적	누수감소율
					준설작업	작업실적	
					하수관거정비 공사발주	발주건수 및 작업내용	
			체납요금 징수를 제고	체납액 일소로 건전한 재정운영	체납액 징수	징수실적	전년대비 개선율
					고액/장기체 납자채권확보	확보율	
			계량기 교체사업	깨끗한 식수 공급	단기계량기 교체	교체실적	전년대비 개선율
					고장, 파손 계량기 교체	교체실적	
			배수지 및 급배수관 관리	양질의 수돗물 공급	배수지/급배 수관수질검사	검사횟수	수질개선율
					저수조청소	청소실적	

4. 산업경제기능

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표			
						산출	결과		
산업 경제 기능	산림 관리	산림 보호	산림보호	산불방지와 산림병충해 방제실시를 통한 산림보호 및 육성	산림병충해 방제	방제면적	산림병충해 발생면적 감소율		
					산불방지	산불피해면적	산불발생건수 감소율		
		농사 유통			농산물 유통구조 개선	도농간 교류증진 및 유통구조 개선으로 농가 및 소비자 이익의 실현	직거래사업	판매액증가율	소득증대기여도 (설문)
							직판장운영	판매액증가율	
	원산지단속		조치율						
	원예 특작	화훼단지 특성화	장미 등의 지역특화품목으로 집중육성, 농가소득 증대	우량종묘입식	입식실적	소득증대기여도 (설문)			
				저온저장고	설치실적				
				화훼자동결속기	구입실적				
	농업 진흥 보급	도시근교 농업육성	작목반, 영농화를 중심으로 장비 및 재료를 시비로 지원, 농가소득 증대	영농설계교육	교육실적	소득증대기여도 (설문)			
				규격출하사업	사업실적				
				기술보급사업	보급실적				

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
산업 경제 기능	축산 진흥 기능	축산 행정	축산물유통	유통질서 개선을 통한 생산자 및 소비자 보호	교육 및 홍보	교육실적	전년대비부정축산 물적발물
					지도단속	단속실적	
		축산 관리	가축방역위생	안정축산물 생산 및 가축전염병 발생을 사전에 예방	예방접종실시	예방접종실적	전염병발생물
	방역소독실시				소독실적		
	순회예찰				예찰실적		
	상공 진흥 기능	상정 관리	제례시장환경개선 사업	주차장, 화장장, 차양막, 진입도로 등 기반시설의 확충지원	아케이드 설치	사업실적	상인만족도
					화장실 건립		
					기반시설확충		
	중소 기업 지원	중소기업육성자금 지원	중소기업경영안정지원	경영안정자금 지원등	지원실적	부도율	
				-	-	-	
	경제 행정 기능	지역 경제 관리	물가안정대책추진	물가관리로 가계안정 도모	실무위원회개최	개최실적	물가상승률
					유급물가모니 터요원위촉	위촉실적	
인센티브 제공					전년대비증가율		
소비자보호		소비자피해의 구제	처리실적	소비자고발처리율	만족도		
			지원실적	지원실적			
관광 진흥 기능	관광 관리	관광지조성	특색있는 관광지 조성	관광지조성	조성실적	관광객수 증감율	
				관광홍보	홍보를 통한 관광객 유치		홍보활동

5. 지역개발기능

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성공과제	성과지표	
						산출	결과
지역 개발 기능	치수 기능	하천 관리	-	-	-	-	-
		재해 방제	재난,재해관련업무	재난, 재해발생의 사전예방조치로 인적/물적피해 최소화	재난위험시설 물에 대한 정기, 수시점검	목표달성도	재난피해감소율(피해가구)
	교통 및 도로 관리 기능	교통 계획	교통체계개선사업	교통신호의 효율적 운영으로 교통소통원활 및 교통사고예방	교통신호등교 체사업	설치보수실적	교통사고율,평균주 행속도
					어린이보호구 역개선공사		
					차선도색 등		
		공영주차장	주차장건설로 주차난 해소 및 불법주차 예방	GB관리계획 승인	승인여부	주차면적증감율	
				토지매입	매입실적		
				공영주차장	설치실적		
				공영차고지	설치실적		

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
지역 개발 기능	교통 사업 자관 리	여객자동차 운수사업 및 자동차관리사업 등록업무	여객자동차 운수사업 등록업무	신속, 정확, 친절한 서비스 제공	여객자동차양도양수	처리실적	만족도
					자동차관리사업 등록 등	등록실적	
		버스노선관리	대중교통 이용자 편의증진	벽지노선관리 비수익노선관리	지원실적	이용자만족도	
	교통 시설 관리	교통시설물관리	교통시설물확충 및 정비로 시인성을 확보하고 교통사고예방 및 원활한 교통소통		경광등설치공사	설치보수실적	교통사고율
					도로표지병설치공사		
					안전헬스설치공사		
					시선유도봉설치공사		
					교통안전표지관설치 공사		
	교통 및 도로 관리 기능	단속업무	철저한 단속을 통한 교통질서확립	사업용자동차법규위 반단속	단속건수	불법행위감소율	
					과태료 부과 및 징수	철저한 부과징수로 세외수입 증대	과징금부과징수
		과태료부과징수	징수율				
		과적차량 단속	과적차량의 단속과 위반자의 검찰송치	과적차량단속	조치실적	도로평균수명	
교통 지도		주정차위반차량단속	불법주정차 차량으로 인한 교통정체해소와 인도에 주차된 차량단속으로 시민통행 불편해소	주정차위반단속	단속건수	주차관련 민원건수 증감율	
		무단방치차량단속	장기 무단방치 차량으로 인한 안전사고 예방과 주차난, 도시미관 저해 등 시민불편해소	장기무단방치차량처리	무단방치 차량처리건수	평균처리 소요시간	
	차량등록업무	신속, 정확, 친절한 자동차등록업무	자동차등록	민원처리건수	평균처리시간, 만족도		

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
지역 개발 기능	교통 및 도로 관리 기능	교통 지도	정기검사	대상차량에 대한 사전 및 경과안내, 철저한 과태료 부과	안내고지 과태료부과 -	안내실적 징수율 체납율감소율	기한내 검사율 검사건수/안내 문발송건수 기한내 검사율
		교통 안전 관리	-	-	-	-	-
		도로 건설	-	-	-	-	-
지역 개발 기능	도로 건설 및 관리 기능	도로 건설	-	-	-	-	-
		도로 유지 관리	가로등 등 시설물관리	조도확보로 차량 및 주민통행의 불편최소화	가로등	교체실적	만족도 (도로이용자)
					보안등	교체실적	
					교통신호등	교체실적	
		도로 유지 관리	도로포장보수	노후구간에 대한 아스콘 덧씌우기 등의 시행	도로포장보수	보수실적	만족도 (도로이용자)
			도로유지관리	보행 및 차량운전자의 불편해소 및 도로기능유지	도로소파 보수및관리	보수관리실적	만족도 (도로이용자)
		도로배수 시설정비			정비실적		
		설해대책	신속한 설해대책으로 주민생활 불편해소	제설장비 확보	확보실적	만족도	
				제설작업	적시성		
		도로개설공사	도시계획도로를 개설하여 주민의 통행불편 해소 및 도시기반시설 확정	도로개설공사	공정율	간선도로혼잡도	
		도로, 하천점용허가	법규정에 따라 신속, 정확, 공정한 업무처리	도로점용허가	허가실적	만족도	
				하천점용허가	허가실적		
		노점상 단속	노점상의 발생 및 증가억제로 통행질서 확립	노점상 발생억제	노점상 감소율	노점상 관련 민원건수 증감율	
		옥외광고물허가업무	법규정에 따라 신속, 정확, 공정한 업무처리	허가 및 신고	허가신고실적	만족도(주민)	
				옥외광고업등록	등록실적		

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
지역 개발 기능	도시 및 지역개발기능	공업단지	산업단지 조성 및 분양	지역경제의 활성화와 자족도시 기능 확보	지방산업단지 첨단산업관리 등	조성 및 분양실적	분양율
			기업에 대한 인센티브 및 홍보활동 강화	지역경제활성화와 자족도시로서의 기능확보	지원시책 발굴	특수시책평가	유치기업수
					조례제정	제정여부	
	도시계획 및 정비기능	지적관리	지적측량검사	토지를 지적공부에 등록하거나 지적공부에 등록된 경계점을 지상에 복원	측량검사	검사실적	만족도
			지적도면전산화	지적도면전산화를 통한 지적제도의 효율성 제고	도면정리 등	정리면적	전산화률
			지적공부 소유권정리	지적공부의 전산자료 정비로 신속한 민원발급업무 처리	관할법원과 원활한 협조	협의회수	만족도
	신속, 정확한 민원서비스	민원처리실적					
	전산입력 자료대사	대사실적					

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
지역 개발 기능	도시 계획 및 정비 기능	지적 관리	도로명 활용 및 유지관리	도로명을 기준으로 생활주소를 부여하여 새주소 활용의 조기정착	대국민홍보강화	홍보실적	인지도 또는 활용도
					관련기관 교육	교육인원	
		시설물 유지관리를 위한 현장행정			이행률		
		토지거래 허가 및 사후관리	투기목적의 토지거래를 억제하고 지가안정을 도모	관련부서 협의	협의회수	지가상승률	
				현장확인 및 거주사실 확인	확인실적		
				사용여부 및 행정처부	행정처분율		
	도시 계획	도시기본계획 업무	지속가능한 도시기본계획 관리	기본계획변경	기한준수여부	계획적정성	
				관계자의견 청취	기한내청취실적		
				적법절차 이행	이행실적횟수		
		도시관리계획 재정비	지속가능한 도시기본계획 관리	기본계획변경	기한준수여부	계획적정성	
				관계자의견 청취	기한내청취실적		
				적법절차 이행	이행실적횟수		
지구단위계획	지속가능한 도시관리와 토지이용	지구단위계획 결정	결정건수	계획적정성			
		관계자 의견청취	기한내 청취여부				
		적법절차 이행	이행실적횟수				
도시관리계획결정	지속가능한 도시관리계획 관리	도시관리계획 결정	결정건수	계획적정성			
		관계자 의견청취	기한내 청취여부				
		적법절차 이행	이행실적횟수				
GB내 불법행위 단속 및 관리업무	시민의 건강한 생활환경 확보	불법행위단속	점검횟수	불법행위감소율			
		단속실적 관리	조치실적				

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표		
						산출	결과	
지역 개발 기능	도시 계획 및 정비 기능	도시 정비	도시개발사업	도시개발을 통한 삶의 질 개선	개발사업 추진	사업추진실적	만족도	
			불법광고물 단속	쾌적한 도시미관 조성 과 시이미지 제고	고정광고물 정비실적	이행강제금 부과건수 및 원상복구건수	적발건수 감소율	
	건설 행정 기능	건설 업관 리	건설업관리	토목공사, 건축공사, 산업 설비공사 등 건설공사를 수행하기위한 건설업 등 기록의 신속, 정확, 친절한 서비스제공	등록업무	교부실적	만족도	
			건설 기계 등록 관리	건설기계등록관리	법규정에 따라 신속, 정확, 공정한 업무처리	등록관리	등록실적	만족도
		보상 및 수용 재결	보상 및 수용재결	-	-	-	-	-
			국유 재산 관리	국유재산관리	-	-	-	-
			건설 기술 관리	건설기술관리	-	-	-	-
	건축 지도 · 감독 기능	건축 지도	건축물대장관리 및 민원	정확한 전산화자료 정비로 신속한 민원처리	관할법원과 원활한 협조	협의회수	만족도	
					신속,정확한 민원서비스	민원처리실적		
		전산자료 자료대사	대사실적					
	시설 관리	-	-	-	위반건축물 지도단속	위반건축물 점검실적	위반건축물 감소율	
					위반건축물 지도단속	위반건축물 점검실적	위반건축물 감소율	

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
지역 개발 기능	주택 건설 및 관리 기능	주택 건설 관리	재건축사업시행인 가 및 사업시행	재건축사업의 지도감독을 통한 쾌적한 주거환경의 조성	재개발사업의 신속한 추진	업무수행의 신속도	재건축사업신청 자에 대한 이용자 만족도
			주거환경개선 사업	도시기반시설물 확충 및 노후/불량주택개선을 통한 도시환경 및 주거환경	주거환경개선및지 구단위계획수립	계획수립 및 감리결과	만족도
		주택건설사업계 획신청 및 승인			사업계획 승인여부		
		사업추진			추진실적		
주거 환경 개선	공동주택 유지/하자관리	공동주택관리의 효율화와 입주자, 사용자의 권익보호로 살기좋은 공동주택단지 조성	공동주택관리효 율화	공동주택 우수관리 단지선정	민원증감율		
주택 행정	전세자금 융자알선	전세자금 마련에 어려움을 겪고 있는 도시영세세입자의 전세자금 융자를 통한 주거안정 도모	자격요건심사 및 금융	알선실적	이용자만족도		

6. 교육문화기능

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표		
						산출	결과	
교육 문화 기능	문화 예술 진흥 기능	문화 재관 리	향토사료의 체계적 축적	효율적 문화재 보존노력	향토사료 DB구축	구축실적	-	
					문화알림이 전문강사 양성	수료자수	-	
		시립 도서 관	장서유지 및 관리	양질의 도서관서비스 제공	자료배치	배치상태	만족도	
					훼손도서보수	도서상태		
					쾌적한 열람환경조성	환경상태		
		문화 예술 행사	다양한 문화 및 공연예술계 개최	향토문화예술의 발전도모	문화행사	참여자수	증감율	
	지역축제				참여자수			
	체육 진흥 기능	체육 단체 지원 육성	-	-	-	-	-	
			체육 행사	체육행사 지원업무	체육행사의 활성화와 시민의 건강증진/엘리트체육지원을 통한 경기력 향상	생활체육지원	지원실적	전년대비 증가율
						엘리트체육지원	지원실적	
		건전 생활 지도	사회단체 관리 및 지원	사회단체의 능동적 활동을 유도함	사회단체지원	지원실적	별도평가표	
					사회단체관리	활동적정성 평가		
		일반 사회 교육	주민자치센터 운영의활성화	주민참여활성화와 주민자치역량강화	자치위원교육	교육실적, 참여율	주민만족도	
					종합적 평가	적정성		
			평생학습원 운영의 내실화	주민의 평생학습의 기반마련	프로그램 수행	프로그램수, 만족도	이용자만족도	
학습축제개최		만족도						
체육 관리	체육시설관련 인허가	영리목적의 체육시설 운영자에 대한 체육시설업 등록증 교부	체육시설업관련 신고	신고실적	만족도			
			체육시설업	등록실적				

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
교육 문화 기능	체육 진흥 기능	체육 시설 관리	실내체육관 시설관리	실내체육관의 이용에 불편함이 없도록 시설의 점검 및 보수	시설물 수리 및 보수	유지보수 이용자수실적 및 내용	이용자 만족도
			체력단련장 운영	시민건강증진을 위한 체력단련장 운영	시설이용자 확대	이용자수	
			체육공원운영	시민의 건전한 레저생활을 위한 체육공원 운영	시민편의시설 제공	이용자수	

7. 위기관리기능

부문	분야	영역	핵심업무	목표	주요성과과제	성과지표	
						산출	결과
위기 관리 기능	민방 위기능	민방 위관리	민방위대원 교육훈련	교육훈련의 효율화	자원관리	자원관리실적	교육참여율
					동원훈련	직접수령율	
		민방위대원 교육편의 제공	수요자 중심의 편의제공	일요교육	교육횟수, 참여인원	만족	
				야간교육			
		병사 관리	-	-	-	-	-
		비상 대책	-	-	-	-	-
	소방 기능	소방 관리	-	-	-	-	-
		방호 관리	-	-	-	-	-
	재난 관리 기능	재난 관리	재난위험시설물관리	노후불량건축물의 해소를 통한 재해발생예방을 위한 근본적 대책수립	재난위험시설물 상시안전점검	점검실적 및 내용	재해발생건수 감소율
		재해 관리	하천시설관리	하천변의 시민휴식공간화 및 하천법람으로 인한 재해방지 대책	손상된 제방시설 보수	보수실적 및 내용	하천법람으로 인한 피해액 증감율
			배수펌프장 시설 유지관리	배수펌프장의 원활한 작동으로 재해예방	정기점검	점검실적	배수펌프 가동중 고장발생 증감율
					노후시설 유지보수	유지보수실적 및 내용	
	구호	-	-	-	-	-	

지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한
기초연구

발행일 : 2004년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 :

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-270-0 93350

