

지방자치단체의 성과평가

Performance Evaluation of Local Government:
Past Trend and Future Directions

박 재 완

(성균관대 사회과학부 교수)

김 신

(성균관대 사회과학부 연구조교수)

I. 머리말

II. 지방자치단체 성과평가의 개념 틀

III. 지방자치단체 성과평가의 국내·외 사례와 시사점

IV. 지방자치단체 성과평가체제의 구축방향

V. 맺음말

【Abstract】

The purpose of this paper is to suggest future directions of performance management in Korea by reviewing past experiences and ongoing researches on performance evaluation in various countries. Performance evaluation is an essential part of government reform movement popularized since 1980s. Governments across the world have tried to search the way to achieve high performance and results of various government activities and programs.

In Korea, central government is preparing government-wide inception of the performance evaluation on local governments by examining the feasibilities of two different systems through pilot programs. Thus, this study raises several issues which should be addressed before the full inception of a new system. They include: (1) What should we evaluate? (2) Why do we evaluate? (3) What is the scope of evaluation? (4) What method are we going to use? (5) What is the utility of evaluation?

Besides answering the above questions, city leaders including mayors and high-level managers should fully commit themselves in order to successfully adopt a new system. Also, considering the lack of supporting systems, improvements on the organizational structures and operational procedures of Korean local governments should be preceded before the initial inception of the new evaluation system. Specially, improvements in the field of performance auditing, financial information system, and personnel management are urgent.

I. 머리말

지방자치단체에는 시장가격기능과 경쟁원리가 작동하지 않는다. 시장기능 대신에 선거나 이익집단의 로비 등 정치적 과정을 통하여 주민의 선호에 관한 불완전한 정보가 수집되므로 배분적 효율을 달성하기 어렵다. 경쟁의 부재로 인해 부실기업의 도산과 같은 제재장치가 존재하지 않기 때문에 관리적 효율을 극대화하려는 노력도 기대할 수 없다. 따라서 자치단체의 활동을 적절히 통제하기 위해서는 서비스의 성과에 대한 평가가 불가피하다.

자치단체는 불충분한 정보와 외부성(externalities) 등에 의해 수요가 촉발된 지역공공재의 공급을 그 사명으로 한다. 그러나 이러한 활동의 성과는 그 속성상 평가하기 어렵다. 성과를 평가하기 곤란하다는 사실 자체가 자치행정의 필요성을 야기하는 본원적인 이유이기 때문이다.¹⁾

중앙정부보다는 자치단체의 성과를 평가하기가 쉬운 것으로 알려져 있지만, 반드시 그렇지도 않다. 자치단체는 중앙정부보다 ① 동질적인 기능을 수행하는 비교대상이 많고(Pollitt外, 1994), ② 표준화된 집행업무와 반복적인 일상업무가 많으며, ③ 서비스 단위가 상대적으로 명확하고, ④ 수익자 부담원칙이 적용되는 사무도 많으며, ⑤ 현장 및 고객과의 근접성이 높고, ⑥ 노력과 성과 사이의 시차가 짧아서 성과를 평가하기가 유리한 측면이 있다. 반면에 자치단체가 중앙정부보다 성과평가에 불리한 점도 적지 않다. ① 자치단체는 종합행정기관이므로 복합적인 사명을 지니며, ② 다단계의 수직적 계층과 다양한 중앙행정기관과 공동생산구조를 형성하고 있으므로 계층과 부문간에 성과를 배분하기 곤란하고, ③ 산출이 다양하고 이질적인 서비스로 구성되어 계량화와 가중치를 설정하기 어렵다(박재완, 1999).

자치단체의 성과평가가 지니는 이러한 어려움에도 불구하고, 그 필요성 때문에 최근 자치단체의 성과에 대한 다양한 방식의 평가가 시도되고 있다. 그러나 국내의 성

1) Hatry and Fisk(1992: 142)는 성과가 ① 최종 결과물, ② 계량화, ③ 동질적, ④ 질적 변화에 따른 조정 및 ⑤ 관리자의 노력을 충분히 반영할 수 있어야 측정하기 쉽다고 지적한다. 이런 관점에서도 자치단체는 민간 기업에 비해 성과를 평가하기 어렵다.

과평가는 III에서 후술하는 것처럼, 아직 걸음마 단계를 탈피하지 못하고 있다. 이런 맥락에서 이 연구는 ① 자치단체 성과평가의 개념 틀을 제시하고, ② 국내·외 자치단체의 성과평가 사례를 분석하여 시사점을 도출하며, ③ 이에 기초하여 우리 나라의 자치단체가 지향해야 할 성과평가체제의 구축방향을 제시한다.

II. 지방자치단체 성과평가의 개념 틀

지방자치단체의 성과평가에 관한 개념 틀을 ① 무엇을 평가할 것인가, 즉 자치단체의 성과란 무엇인가, ② 왜 평가하는가, 즉 평가의 목적과 기준은 무엇인가, ③ 평가의 視界와 범위를 어디까지 설정할 것인가, ④ 어떠한 방법으로 평가할 것인가, ⑤ 평가결과는 어떻게 활용할 것인가 등 5가지 논점으로 나누어 논의한다.

첫째, 정부의 성과를 ‘정부 활동이 사회에 미친 결과’(Smith, 1996)라고 보면, 지방자치단체의 성과는 ‘자치단체의 핵심적인 서비스가 지역 주민의 복리(welfare)에 미친 궁극적인 영향’으로 규정할 수 있다. 따라서 이는 단순한 산출(output)이 아니라 결과(outcome)를 의미한다. 또한 본원적인 사명인 주민복리와 무관한 결과는 성과라고 할 수 없다. 다만 지방행정서비스의 결과는 투입 및 전환과정, 때로는 산출과도 상당한 시차를 두고 시현되기 때문에 정확히 평가하기가 어려우므로, 그 대변수(proxy)로서 ‘지역의 잠재적 역량(경쟁력) 변화’를 성과로 간주하는 것이 불가피한 경우가 많다.²⁾ 나아가 결과의 인식이 가능한 경우에도 그 평가에 상당한 비용과 시간이 소요되는 경우에는 산출과 결과를 양극단으로 하는 연속선(spectrum)상의 실적을 결과로 의제하되, 그 한계에 유념하면서 제한적으로 적용할 수도 있다.

둘째, 성과를 평가하는 목적은 자치단체의 활동을 적정하게 통제함으로써 공공책무성(public accountability)을 확립하기 위함이다. 따라서 평가에 적용하는 기준

2) 나아가 산출 또는 자기생산·소비에 충당하는 중간 산출·투입(예: 인사, 회계, 서무, 조직관리), 심지어 자치단체의 노력까지 성과에 포함시키기도 한다. 중간산출·투입과 자치단체의 노력은 원칙적으로 투입에 해당하므로 성과라고 할 수 없지만, 성과에 미치는 외부요인의 영향을 추출하기가 어려운 점을 감안하여 보완적 지표로 활용하는 것이다(박재완, 1999).

도 공공책임이 되어야 한다. 공공책임은 다시 ① 지출가치(value-for-money; VFM)와 ② 민주성으로 대별된다.

VFM은 ① 지출예산 대비 투입(자원)의 극소화를 지향하는 경제성 또는 절감성(economy), ② 투입(자원) 대비 산출의 극대화를 겨냥하는 능률성 또는 효율성(efficiency), 그리고 ③ 산출 대비 결과 또는 사명·의도·계획·목표 달성의 극대화를 추구하는 효과성 또는 성취성(effectiveness)을 모두 통합한 개념으로서, 지출 대비 그 결과의 극대화를 의미한다.³⁾ VFM의 관점에서만 본다면, 자치단체의 성과는 주주의 가치를 극대화하기 위해 공기업과 민간부문이 도입한 ‘경제적 부가가치’(economic value added; EVA) 또는 가치경영(value-based management)과 제도를 같이 한다. 다만 기업의 주주와 달리 자치단체의 주인(principal)인 지역주민들은 이해관계가 이질적이고 때로는 상충되므로, EVA와 달리 VFM에는 정치적 가치배분을 둘러싼 갈등과 타협의 과정이 개입될 수밖에 없다.

또 다른 평가기준인 민주성은 절차적 민주성과 결과적 민주성으로 세분된다.

① 전자는 대표성(representativeness), 대응성(responsiveness)과 투명성(transparency), ② 후자는 형평성(equity)과 대응성이 각각 핵심적인 구성요소이다.⁴⁾ 민주성의 관점에서 자치단체의 평가기준은 민간기업과 차별화된다.

셋째, 평가의 視界는 평가대상기간이나 투자사업의 내용연수에 국한된 단기가 아니라, 자치단체의 속성상 반영구성을 띠는 장기적인 관점에 입각해야 한다. 따라서 평가의 범위도 가시적인 실적뿐만 아니라, 자치단체의 잠재적인 역량(capacity)까지 포괄해야 한다. 장기적인 관점에서 잠재 역량의 변화까지 포괄하는 방식으로는 균형성과기록표(balanced scorecard; BSC)에 의한 평가를 들 수 있다. BSC는 기업이 전통적으로 채택해 온 재무적 관점의 성과평가가 고객, 종업원, 협력업체, 기술 및 혁신의 관점에서 창출한 가치를 제시하지 못하는 한계를 극복하기 위해 Kaplan and Norton(1992)이 창안하였다. BSC는 가치의 창출 전략을 ① 재무

3) 경제성, 능률성, 효과성을 차례로 곱하면 VFM을 얻게 된다. VFM은 질적인 측면의 성과를 향상시키기 위해 영국정부가 2000년 도입한 이른바 ‘최고의 가치’(best value)의 이념적 원형이라고 할 수 있다.

4) 절차적 민주성 및 결과적 민주성과 모두 관련되는 대응성은 수용성, 고객친화성, 適時性, 유연성, 접근가능성 정확성(OECD, 1996), 투명성은 합법성과 개방성 등 다양한 하위개념을 각각 포괄한다.

(주주의 입장에서 성장, 수익성 및 위험에 관한 전략) 외에, ② 고객(고객의 기대를 차별적으로 충족하고 가치를 창출하는 전략), ③ 내부 프로세스(고객·주주의 만족을 위한 다양한 업무절차의 전략적 우선순위), 그리고 ④ 학습과 성장(조직의 변화·혁신 및 성장을 지원하는 분위기 조성의 우선순위) 등 4가지의 균형된 시각에서 살펴본다. 스웨덴의 전문금융기관 Skandia가 적용하는 진로설정지표(navigator)도 같은 취지에서 설계되었다.⁵⁾

BSC를 자치단체에 적용하는 경우 내부 프로세스 및 학습과 성장의 관점은 기업과 별 차이가 없지만, ① 재무적 관점에서는 사회적 비용을 포함한 서비스의 비용과 긍정적 외부성을 포함한 서비스의 가치(편익)를 형량하고, ② 고객의 관점에서는 의회와 유권자(납세자)의 지지를 획득할 수 있는 정당성을 확인해야 한다.⁶⁾

넷째, 자치단체의 성과는 질적인 속성을 강하게 띠며, 미래에 기대되는 성과를 평가시점에서 계량화하기도 어려우므로, 계량지표에 의한 정량적인 평가 외에 정성적인 분석이 수반되어야 한다.⁷⁾ 또한 자치단체는 상호 배타적·경합적인 사명과 다양하고 복합적인 목표들을 달성하기 위해 종합행정을 수행하므로, 주민 만족도를 측정하여 정량적·정성적 평가가 지니는 한계를 보완할 필요도 있다.

자치단체의 성과를 정량적으로 평가하는 방법으로는 ① 목표 달성도법, ② 추세치 회귀분석법, ③ β분포법, ④ 이동평균법(moving average), ⑤ 기대치 유관계수법, ⑥ 기대치 회귀분석법, ⑦ 자료포락분석법(data envelopment analysis; DEA) 등이 동원될 수 있다. 목표 달성도법은 목표 대비 실적을 평가하는 방법으로

5) Skandia는 기업의 경쟁력이 재무자본 외에 부가가치를 창출하는 무형적인 요소를 포함한 지적 자본에 달려 있다고 보고, 이를 측정하기 위해 미래를 향한 진로와 속도, 그리고 성과에 이르는 과정과 인과관계를 중시한다. 평가의 대상이 되는 시장가치의 체계는 ① 재무자본과 지적 자본으로 구분하고, ② 지적 자본은 다시 인적 자본과 구조적 자본으로, ③ 구조적 자본은 다시 고객자본과 조직적 자본으로, 그리고 ④ 조직적 자본은 다시 혁신자본과 工程자본으로 각각 세분하였다(Skyrme and Amidon, 1998).

6) GAO(1998)는 공공투자사업(capital projects)의 평가에 적용할 BSC의 요소와 가중치로서, ① 투자자본 수익률 및 현금흐름 등 재무적 관점 35%, ② 고객만족도 등 고객의 관점, ③ 재고관리, 하드웨어의 개선 등 내부 프로세스의 관점(30%), ④ 핵심 경쟁력과 기술, 전략적 정보접근 등 학습과 성장의 관점(20%)를 제시하고 있다.

7) 특히 환경 변화와 같은 외생변수가 자치단체의 성과에 영향을 미치므로, ① 외생변수의 통제, ② 평가결과에 대한 분석, ③ 평가결과에 대한 소청심사제 도입(Synnerström, 1999) 등 보완장치가 필요하다.

서, 목표는 가급적 결과에 가깝게 설정되어야 하지만, 결과를 계량화하기 곤란한 경우에는 ‘과정 목표’(process target)를 사용할 수도 있다. 추세치 회귀분석법은 성과의 시계열 추세를 회귀분석하여 성과가 표준치로부터 어떤 수준의 오차확률 범위에 존재하는지를 기준으로 평가하며, 주로 성과가 시계열 추세와 밀접한 관련이 있는 경우에 적용한다.⁸⁾ β 분포법은 과거의 실적치 가운데 최상위 성과와 최하위 성과, 그리고 직전연도의 성과를 기준으로 추정된 표준치에 의해 성과를 평가하며, 시계열 추세 자체는 중요하지 않거나⁹⁾ 관측점의 수가 적을 때 또는 특정 시점의 유사기관간 횡단면분석에 적용한다. 이동평균법은 최근 연도의 성과에 더 큰 가중치를 부여하여 표준치를 설정하며, 최근의 추세가 특히 중요한 경우에 적용한다.¹⁰⁾

기대치 유관계수법은 단체·부서의 특성에 따른 가중치를 반영하여 관측치의 가중평균(투입과 산출의 적정 선형조합)을 기대치로 설정하고 실적치와 기대치를 비교하여 성과를 평가한다. 따라서 특성이 상이한 자치단체·부서간 성과의 비교에 유용하다. 기대치 회귀분석법은 특성이 다른 자치단체·부서간 투입의 차이와 현재의 여건까지 감안하여, 이들이 성과에 미치는 영향을 통제한 후 실적치와 기대치의 격차에 의해 성과를 평가한다. 선형계획법에 기초한 자료포락분석법은 비교대상 가운데 준거 집단(peer group), 즉 최적 관측치(best practice observation)와의 성과 격차를 파악하고 효율邊境의 목표 달성방안을 제시하며, 특히 가격정보가 없어도 투입-산출에 관한 정보만 있으면 적용할 수 있으므로 자치단체의 성과평가에 매우 유용하다.¹¹⁾

다섯째, 성과의 평가결과는 자치단체에게 성과를 향상시킬 수 있는 학습정보를 제공하는 한편, 보상·제재의 수단으로 활용되어야 한다. 당초에 설정한 목표를 달성하지 못하거나 과거의 추세치 또는 유사한 여건의 다른 자치단체에 비해 성과가 부진

8) ‘세무공무원 1인당 지방세 징수액’처럼 소득과 물가의 영향을 받아서 해를 거듭할수록 증가하는 경우가 대표적인 예이다.

9) 이를테면 ‘범죄율’은 해를 거듭하면서 일정한 경향을 지니고 변화할 것으로 기대되지 않는다.

10) 가상민원의 접수·처리실적 등이 그러한 범주에 속한다.

11) 다만 함수 형태가 非母數的(nonparametric)·결정적(deterministic)이고, 극단치에 민감하며 확률적 소음(random noise)을 허용하지 않으므로, 통계적 유의성의 검정이 불가능하다. 또한 산출물이 상수도 보급률, 쓰레기 수거율 등 경제제인 경우에만 적용 가능하며, 교통사고, 화재피해 등 惡財(economic bads)에는 적용하기 어려운 문제점이 있다.

한 경우에는, 시장에서의 도산처럼 실질적인 위협이 존재해야만 자치단체의 활동을 적절히 통제할 수 있기 때문이다. 다만 평가의 1차 목적은 학습정보의 제공이며, 보상·제재는 부차적인 유인에 불과하다는 점에 유의하여야 한다. 후자를 지나치게 강조할 경우 평가대상자가 특정 분야에 치중(creaming)하거나 전략적으로 대응하여 '역의 목표전도'(inverse goal displacement)를 초래하는 등 평가의 역기능이 오히려 효익을 능가할 수 있다.

III. 지방자치단체 성과평가의 국내·외 사례와 시사점

지금까지의 논의를 바탕으로 지방자치단체의 성과평가에 관한 국내·외의 사례를 간략히 살펴보고 그 시사점을 도출하기로 한다.

1. 국내의 성과평가제도와 문제점

우리 나라의 지방자치단체에 대한 성과평가는 자치단체장의 민선이 부활된 1995년 한국능률협회의 도시경영평가를 시발로, 도시의 삶의 질 비교(중앙일보사, 1995), 민선 지방자치 1년 평가(정정길외, 1996), 지방자치 경영평가(매일경제신문사, 1996) 등 민간부문에서 태동되었다. 정부부문에서는 서울시가 자치구 구정진단모형(최병대외, 1995)을 개발한 데 이어, 舊내무부와 경기도가 1996년부터 각각 시·도 심사평가 및 도정 시책평가를 시작하였고, 1999년부터는 행정자치부가 강형기외(1998)의 연구결과를 바탕으로 지방자치단체에 대한 본격적인 성과평가를 시행하고 있다.

이처럼 자치단체 성과평가는 학계, 언론기관, 전문컨설팅기관 등 중립적인 제3자 또는 중앙정부 및 상급단체 등에 의한 외부평가가 주류를 이루며, 자치행정의 성과에 대한 스스로의 자발적인 평가는 흔치 않다.¹²⁾ ① 제3자의 평가는 자치단체의 성과

12) 다만 서울특별시를 비롯한 상당수의 자치단체는 주민 만족도 평가를 시행하고 있으며, 1999년 도입된 목표관리제와 행정서비스현장에 입각하여 지방행정의 성과를 자체평가하려는 움직임도 차츰 활성화되고 있다.

를 파악하고 그 향상 방안을 모색하기보다 평가결과에 따른 자치단체의 서열화·등급화에 치중하고, ② 상급기관의 평가는 성과평가를 하급기관에 대한 통제 또는 정책 목표를 강제하는 수단으로 인식하여 하향식으로 운영되는 문제점을 지닌다. 나아가 외부평가결과의 정치적 파급효과를 의식한 자치단체의 과도한 준비와 의전 부담, 그리고 평가자에 대한 로비 등 부작용도 만만치 않다. 한국능률협회 등의 경우에는 평가대상기관을 추천 형식으로 접수함에 따라, 추천 자체가 가외 업무가 되어 여기에 막대한 자원이 투입되기도 한다.

행정자치부의 성과평가는 ① 평가영역을 정책, 조직·인사, 사무관리, 정보화, 재정 등 5개의 내부관리 영역으로 구분하고, ② 영역별로 평가기준, 평가항목 및 평가지표를 설정하며, ③ 자치단체를 특별시·광역시, 도, 시, 군, 구 등 5개의 유형으로 세분하여 모든 유형에 적용되는 공통모형과 유형별 모형을 적용하고 있다. 이처럼 내부관리의 평가에 중점을 둔 이유는 자치단체 운영을 일련의 工程으로 간주하였기 때문이다. 그러나 현행 성과평가는 이론적인 틀이 단기적 관점과 통제지향적인 ‘관리 통제시스템’(management control system)에 입각하고 있어서, BSC나 진로설정 지표처럼 장기적·전략적인 관점이 배제되고 있다. 평가지표도 평가대상기관의 전 업무를 망라할 정도로 너무 많이 설정되어 있으며,¹³⁾ 그 기준도 성과가 궁극적으로 지향해야 할 VFM과는 괴리가 크다.

라휘문(1999)은 기능분석에 기초한 업무재설정(business process reengineering; BPR)을 성과지표 개발의 접근 틀로 삼고 있다. 자치단체의 성과공시에 활용될 성과지표를 개발하면서, ① 기관의 사명(mission) 설정, ② 업무분석, ③ 핵심산출물 도출, ④ 기능별 재유형화, ⑤ 기능별 목표 설정, ⑥ 목표 달성전략 도출, ⑦ 전략을 충족하는 성과지표 개발 등 7단계의 과정을 적용한 것이다.¹⁴⁾ 선행연구보다는 진일보하였지

13) 5개 영역에서 88개의 지표를 채택하고 있다. 다른 성과평가의 경우에도 평가지표의 수가 많기는 마찬가지이다. 최병대외(1995)는 서울특별시의 구정 진단을 위해 4대 부문에서 81개, 정정길외(1996)는 광역자치단체 성과평가를 위해 5개 부문에서 136개의 성과평가지표를 각각 채택하고 있다.

14) 박재완(1999)도 ① 사명 파악, ② 비전 설정, ③ 비전 구현을 위한 전략계획 수립, ④ 전략계획에 따른 기능별 핵심 결과물(key results) 파악, ⑤ 핵심 결과물별 성과계획 수립, ⑥ 성과계획을 달성하기 위한 성과지표 개발 등 6단계의 절차를 제시하고 있다.

만, ① 정량지표만 제시함으로써 평가대상이 진정한 의미의 성과와 차이가 있고, ② 평가기준인 목표달성도의 목표치를 2~3년간 측정치의 산술평균으로 설정하는 등 평가방법이 정밀하지 않으며, ③ 전략적 관점이 부각되고는 있지만, Kaplan and Norton(2000)의 BSC처럼 ‘전략관리시스템’(strategic management system)에는 이르지 못하고 있다.

요컨대 자치단체에 대한 현행 성과평가는 ① 그 목적에 대한 인식이 낙후되어 성과의 분석과 활용에 관한 관심이 미미하고, ② 이론적 틀이 미숙하며, ③ 평가지표가 치밀하지 못한데다가 산출 측면에 경도되어 있고,¹⁵⁾ ④ 평가방법도 소박하거나 평가자의 주관이 과도하게 개입되고 있다. 따라서 평가의 공정성과 실효성이 낮을 뿐만 아니라, 공직자의 거부감과 저항마저 유발하고 있다. 아직까지는 성과평가의 필요성과 그 활용 가능성에 대한 공감대가 형성되지 못한 가운데, 형식적이고 부정확한 그저 ‘평가를 위한 평가’에 머무르고 있어서, 성과평가가 자치단체의 성과 향상에 별로 기여하지 못하고 있는 것이다.

2. 미국 성과평가의 유형과 최근 연구동향

미국의 경우 효율적인 정부의 실현을 통하여 공공서비스의 개선을 확보하려는 시민들의 요구가 집중하고, 연방정부가 1993년 제정된 「정부성과결과법」(Government Performance and Results Act; GPRA)에 따라 1999회계연도부터 모든 연방부처에 성과관리를 전면적으로 시행함에 따라 지방정부들도 성과관리체계를 구축하려는 움직임이 광범위하게 확산되고 있다. 그럼에도 불구하고 아직도 많은 지방정부에서는 성과관리라는 것이 생소한 개념이며, 새로운 성과관리체제의 도입은 지방정부에 커다란 도전으로 인식되고 있다. 따라서 현재 다양한 형태로 진행되고 있는 미국 지방정부 성과평가를 3가지 유형으로 분류하여 그 현황을 살펴보고, 이와 더불어 최근에 진행되고 있는 성과관리에 대한 연구동향도 파악하여 우리에게 시사하는 점을 도출하고자 한다.

15) 기존 성과지표의 문제점은 우동기(1996), 박재완외(1997), 양기용·김상목(1998), 강형기외(1998)을 참조하라.

1) 미국 지방정부 성과평가의 유형

미국 지방정부 성과평가의 유형은 크게 ① 내부관리유형, ② 시민주도유형, ③ 거버넌스유형으로 대별할 수 있다. 먼저 내부관리유형은 성과측정을 통하여 행정성과의 개선을 도모하는 결과위주의 관리(managing for results)라고 할 수 있다. 미국 지방정부의 성과평가는 성과측정을 정책결정 및 집행과정과 연계시키려는 내부관리노력으로부터 시작하였다. 25년 이상의 성과평가경험을 가진 캘리포니아주 Sunnyvale시, 텍사스주 Phoenix시 및 노스 캐롤라이나주 Charlotte시의 사례는 우리에게도 잘 알려져 있다. 이들의 공통적인 특성은 정부에 의한 성과관리라는 점이다. 성과관리를 시행하고 있는 대부분의 지방정부들은 이 내부관리유형에 속한다고 볼 수 있다. 내부관리유형은 형태는 다양하지만 성과관리를 통하여 시민들에게 좋은 행정서비스를 제공하려고 노력한다는 점에서 공통적이다.

Sunnyvale시는 시정의 모든 분야를 포괄하는 광범위한 지표를 사용할 뿐만 아니라, 주민 삶의 질에 관한 지역여건지표(community condition indicators)를 개발하여 사용하고 있으며, 또한 시의 관리층과 시의회는 행정서비스의 결과에 기초하여 예산을 배정하고 있다(Osborne & Gabler, 1992). Phoenix시는 1970년대에 산업공학에 기초한 성과측정으로 성과관리를 시작하였으나, 1990년대에 들어서는 시장조사에 기초한 성과관리로 전환하였다. 이 방식에 따라 매2년마다 시정에 대한 시민의 만족도를 광범위하게 조사한다. 또한 포커스그룹을 통한 행정서비스의 평가를 지속적으로 실시하며, 거의 모든 민원부서에 시민의 반응을 즉각적으로 포착할 수 있는 체계를 갖춰 놓고 있다.

Charlotte시의 경우 1971년 이래 목표관리제(MBO)를 주요한 평가수단으로 도입하여 사용하였으나, 1996년 균형성과기록제(BSC)로 완전히 전환하였다. Charlotte시의 균형성과기록제는 5개의 주요 서비스분야(안전, 교통, 경제개발, 도시내의 도시, 정부구조)를 4가지의 다른 관점(고객서비스, 재정책임성, 업무능률성 및 학습과 성장)에서 검토하여 여러 관점에서 측정된 성과결과를 시의회의 우선순위와 연계하여 사용하고 있다. 따라서 성과측정의 결과에 비추어 시의회가 정한 시정전략목표의 달성정도를 파악할 수 있으며, 이에 따라 새로운 정책결정을 내릴 수 있다.

록 정보를 제공해 준다(City of Charlotte, 2000).

두 번째 유형은 시민주도유형으로 이 유형의 가장 주요한 특징은 시민이 성과측정을 주도한다는 점이다. 시민들이 중요하다고 생각하는 분야에 대해서 직접 기준을 정하여 지표를 개발하고, 자료를 수집하여 평가하는 방식이다. 예를 들면 지역공동체의 건강성에 대한 사회적·환경적 기준을 정해 놓고 자기가 살고 있는 지역이 이 기준에 적합한지 직접 자료를 수집하여 측정한다. 또한 비정부단체가 독립적으로 조사 등을 통하여 1차 자료를 직접 수집하여 지방정부의 성과를 측정하기도 한다.

이 유형의 대표적인 사례는 지속가능한 시애틀(Sustainable Seattle)과 잭슨빌 지역평의회(Jacksonville Community Council Incorporated, JCCI)를 들 수 있다. 시애틀의 경우 1991년 자발적인 시민들의 네트워크에 의해 시작되었다(Sustainable Seattle, 1993). 광범위한 지역공동체의 참여로 이루어진 이 조직은 1993년이래 시애틀시와 주변 킹카운티의 장기적인 건강성에 대한 지표를 개발하고, 자료를 수집하여 보고서를 발간하고 있다. 보고서에 포함된 지표들은 이 지역의 지속가능한 발전가능성을 평가하기 위하여 사회적·문화적·경제적·환경적 요소들을 다양하게 포함하고 있으며, 새로운 지표를 개발하거나 기존의 지표들을 개량하기 위하여 노력하는 등 지속가능성에 영향을 미치는 행정성과를 독립적으로 평가하고 있다.

시민주도형태의 또 다른 사례는 플로리다주 Jacksonville시와 Duval카운티의 JCCI에서 찾아볼 수 있다. 이 조직은 1985년 비영리단체로 출범한 이래 이 지역의 교육, 경제, 사회적·자연적 환경, 사회안전 및 보건 등에 관한 지표를 통하여 지역주민의 삶의 질에 대한 연례보고서를 발간하고 있다(JCCI, 1999a). 이 보고서는 Jacksonville의 발전을 위하여 공공조직과 민간조직이 함께 협력할 수 있는 중요한 의사소통의 수단으로 사용되고 있다. 또한 1995년부터는 주변 5개 카운티의 지역을 대상으로 보건 및 복지분야의 지역의제(Community Agenda) 설정을 위한 보고서(JCCI, 1999b) 발간을 시작하였다. 이 조직의 활동은 Jacksonville시 당국에도 그 유용성을 인정받아 최근에는 연례보고서 발간을 위한 비용을 지원받고 있다.

세 번째 유형은 거버넌스유형으로 이 유형은 내부관리유형과 시민주도유형을 통합한 형태라고 할 수 있다. 시민들의 참여를 성과측정의 전면에 내세움으로서, 시민들

이 관심을 갖고 그들의 일상생활과 연관된 실질적인 성과측정을 도모하는 방식이다. 이 유형의 장점은 지방정부와 시민 그리고 시민단체가 서로 협력하여 공공 및 민간자원을 가장 필요한 분야에 사용함으로써 지방정부의 정책목표를 좀 더 효율적으로 달성할 수 있으며, 공공부문과 민간부문의 의사소통을 강화하게 된다는 점이다.

버지니아주의 Prince William카운티는 카운티 전략계획의 수립을 시민참여로부터 시작하는 “결과위주의 거버넌스(governing for results)”체제를 1990년대 초부터 운영하고 있다. 이 전략계획의 내용은 전략목표, 성과지표 및 예산배분지침 등을 포함하고 있는데, 카운티 조례에 시민들이 계획수립과정에 반드시 참여하도록 규정되어 있다. 이렇게 계획수립과정에 투영된 시민들의 관심사항 및 정책의 우선순위는 정책집행 및 평가단계에 이르기까지 지속적으로 영향을 미치고 있다.

오레곤주의 Portland시와 Multnomah카운티의 경우 시민참여의 수준이 계획수립이나 정책형성의 단계에서 한 걸음 더 나아가 공공서비스의 공동제공(coproduction) 단계까지 발전한 예이다. 이 지역의 시민단체들로 구성된 시민예산자문위원회(Citizen Budget Advisory Committee)는 카운티의 예산안을 심의할 뿐만 아니라, 핵심적인 성과지표도 제시하고 있다. Portland-Multnomah 벤치마크라고 불리는 지표체계는 카운티 전반의 삶의 질 외에도 환경, 사회, 경제 등에 관한 다양한 성과지표들을 포함하고 있다. 이러한 지표들은 시민과 지역공동체가 당면하고 있는 문제점을 찾아내고, 그 해결책을 개발하기 위한 수단으로 활용되고 있다(Multnomah County Central CBAC, 1998). 또한 공공부문과 민간부문의 자원을 공동으로 활용하여 지역순찰, 공원관리, 환경보호, 교통소통 등의 분야에 필요한 서비스를 민관합동으로 제공하고 있다.

2) 성과평가관련 미국의 최근 연구동향

<표 1> 미국 주정부 및 지방정부의 성과측정 활용도

	총 응답수	성과측정실시(%)	산출 및 결과지표개발(%)
시 정부	407	180(44.2)	124(30.5)
카운티정부	146	84(57.5)	58(39.7)
대 학	87	47(54.0)	41(47.1)
교 육 구	60	31(51.7)	24(40.0)
독 립 청	43	17(39.5)	13(30.2)
연 금 제 도	14	7(50.0)	5(35.7)
주정부 부서	132	110(83.3)	86(65.2)
특 별 구	9	2(22.2)	2(22.2)
기 타	2	1(50.0)	1(50.0)
합 계	900	479(53.2)	354(39.3)

자료: Governmental Accounting Standards Board and National Academy of Public Administration, Survey of State and Local Government Use and Reporting of Performance Measures: First Questionnaire Results (Norwalk, CT: GASB, 1997).

미국의 주요한 성과평가연구는 대부분 슬로언재단(Alfred P. Sloan Foundation)과 퓨 자선기금(Pew Charitable Trusts)에 의해 지원되고 있다. 이 두 재단에 의해 지원되고 있는 프로젝트는 무수히 많지만, 현재 진행되고 있는 대표적인 연구로는 슬로언재단이 지원하고 있는 정부회계표준원(Governmental Accounting Standards Board; GASB) 프로젝트¹⁶⁾와 퓨 자선기금이 지원하고 있는 정부성과프로젝트

16) GASB프로젝트 외에 슬로언재단이 지원하고 있는 연구로는 Harry Hatry의 주도하에 Urban Institute, International City/County Management, National Civic League가 합동으로 수행하고 있는 지방정부간 비교가능한 성과지표의 개발 및 활용에 관한 연구; Marc Holzer의 주도하에 Rutgers대학 National Center for Public Productivity에서 수행중인 “시민주도의 정부성과”(Citizen Driven Government Performance)연구 등이 있다.

(Government Performance Project; GPP)¹⁷⁾이다.

GASB는 원래 미국 주정부와 지방정부의 회계 및 재정보고기준을 확립하기 위해 1984년 재무회계재단(Financial Accounting Foundation)에 의해 설립된 기관이다. 따라서 이 기관의 임무는 재정보고에 관한 기준을 정하여 정부재정보고서를 이용하려는 사람들에게 종합적이고 유용한 정보를 제공하는 것이다. GASB가 성과측정에 초점을 두기 시작한 것은 1985년 주정부나 지방정부가 성과측정에 관심을 갖도록 권고하는 성명을 채택하면서부터이다.

이후 1990년까지 수년간에 걸쳐 일련의 보고서를 발행하였는데, 주요 내용은 주정부와 지방정부의 공공서비스를 12개 분야로 나누어 각 분야별로 성과측정의 적용 사례를 분석한 것이다. 또한 성과측정체제를 수립하려는 정부에 도움을 주기 위하여 분야별 성과지표를 제시하였다. GASB는 1994년 보고서(GASB, 1994)의 발간을 통하여 연례재정보고에 있어서 성과측정의 중요성을 더욱 강조하게 된다. 이 보고서에 의하면 서비스노력 및 성과(Service Efforts and Accomplishments; SEA)¹⁸⁾에 관한 정보는 정부성과측정에 있어서 가장 핵심적인 부분이며, 시민에 대한 책임성의 확보 및 올바른 정책결정을 위해 필수적이라고 강조한다.

이 보고서의 발간과 함께 GASB는 성과측정을 재정보고의 필수요건으로 할 것인지를 결정하기 위하여 국립행정원(National Academy of Public Administration; NAPA)과 함께 5년간에 걸쳐 주정부와 지방정부의 성과측정사례를 조사하였다. 위의 <표 1>은 이 조사결과 나타난 미국 주정부 및 지방정부의 성과측정 활용정도를 보여주고 있다. 조사대상은 주정부부서, 시정부, 카운티정부, 대학 및 교육구 등 약 5000여 정부체제였으며, 이중 18%인 900체제가 응답하였다. 총 응답수중 약 53%가 어떤 형태로든 성과측정을 실시하고 있으며, 약 33%가 산출 및 결과지표를 사용한다고 대답하였다. 이 조사 결과에 의하면 성과측정이 주정부 및 지방정부에서 비교적 광범위하게 사용되고 있음을 알 수 있다.

17) GPP 외에 퓨 자선기금이 지원하는 연구는 Rockefeller Institute of Government에서 수행하고 있는 교육재정의 성과주의 예산화에 관한 연구가 대표적이다.

18) GASB의 보고서상 SEA는 성과측정(Performance Measurement)과 같은 개념으로 사용된다.

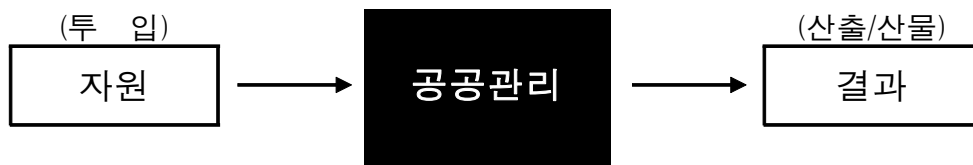
그러나 이 조사는 성과측정으로 얻은 정보를 실제 정책결정에 활용하는지, 어떤 종류의 측정지표를 활용하고 있는지, 측정지표가 타당성이 있는지 등에 대한 연구의 필요성을 제기하였다. GASB는 1997년 슬로언재단으로부터 성과측정에 대한 연구를 재정적으로 지원 받으면서 좀 더 적극적으로 이 분야에 대한 조사

활동을 강화하였다. 따라서 현재 진행중인 연구 및 장래 연구는 아래의 질문에 초점이 맞춰져 있다.

- 어떤 종류의 정책이 결정되고 있는가?
- 어떤 종류의 지표가 성과측정에 사용되고 있는가?
- 성과측정이 정책결정과정에 미치는 영향은 무엇인가?
- 성과측정으로 얻은 정보를 검증하는가?
- 왜 성과측정의 결과를 시민 및 언론에 제시하는 것을 꺼리는가?

이러한 질문에 대한 답을 구하기 위하여 GASB는 우수사례접근법(best practices approach)을 연구방법으로 채택하고 있다. 이 방법을 통해 성과측정결과를 정책결정에 가장 성공적으로 활용하는 사례를 발굴하여, 다른 정부가 벤치마킹할 수 있는 정보를 제공하고자 한다. 따라서 성과측정을 정책결정역량의 제고를 위한 주요한 수단으로 활용할 수 있는 방법을 모색하고자 하는 것이 최근 GASB 연구의 초점이다.

GASB가 성과측정의 활용에 중점을 두고 있는 반면, Syracuse대학 Maxwell행정대학원의 Campbell연구소에서 수행하고 있는 GPP는 1996년 퓨 자선기금의 재정지원을 받아 연방정부, 주정부 및 지방정부의 행정관리역량을 평가해 오고 있다.¹⁹⁾ 기존의 다른 연구들이 정부활동이나 프로그램의 결과를 직접 측정하여 평가



19) 1999년 이후 연방정부에 대한 평가는 George Washington대학의 Philip Joyce에 의해 수 행되고 있으며, GPP는 주정부 및 지방정부에 대한 평가에 중점을 두고 있다.

하는데 반하여, GPP의 평가모형은 정부의 행정관리역량에 초점을 둔다.

이 접근법은 위 그림과 같은 전통적인 투입-산출 모형에 기초하고 있다. 행정활동을 위하여 투입된 자원은 공공관리를 통하여 결과물을 산출한다. 만약 다른 조건이 동일하다면, 관리역량이 높은 정부는 그렇지 못한 정부에 비해 성과가 높을 것이라고 가정한다. 공공관리역량을 정확히 평가할 수 있다면 그에 따른 성과도 추산할 수 있을 것이라는 논리이다. 따라서 GPP는 자원의 투입과 결과의 산출을 매개하는 공공관리역량이라는 블랙박스를 측정하는데 그 연구의 초점을 둔다(Ingraham et al., 1999).

GPP의 모형에 의하면 공공관리역량은 재정관리, 인적자원관리, 정보기술관리, 자본관리, 성과관리 등 5가지의 하위체계로 나눌 수 있으며, 각각의 하위체계를 구성하고 있는 요소들은 아래와 같다. 또한 개별 구성요소에 대해서는 구체적인 평가기준을 마련하고 있다.

- 재정관리체계의 요소: 예산배분, 재정예측, 예산집행, 회계, 재정보고, 부채 관리, 투자관리 등.
- 인적자원 관리체계의 요소: 인력계획, 고용, 유지, 보상 및 징계, 교육훈련 등.
- 정보기술 관리체계의 요소: 장비 및 프로그램, 다른 관리체제와의 통합, 훈련, 비용, 보고능력 등.
- 자본관리체계의 요소: 장기재정계획, 건설 및 구매의 정당성, 자본예산과 운영 예산의 통합, 자본의 유지 등.
- 성과관리체계의 요소: 전략계획, 성과측정, 성과정보의 실행 등.

<표 2> 미국 10대도시의 부문별 평가표, 1999

	재정관리	인적자원	정보기술	자본관리	성과관리	평균평점
뉴욕	B	B-	B	B+	B	B
로스앤젤러스	B-	C-	C-	C+	C-	C
와싱턴	B-	B-	C+	C	C+	C+
시카고	B	C-	B-	B+	C+	B-
필라델피아	B-	B-	B+	B-	B	B
샌프란시스코	B	C	C+	C+	C	C+
디트로이트	B-	B-	B-	C	B-	B-
볼티모어	B+	C+	C	B	B	B-
보스턴	B-	C-	B	B+	C+	B-
멤피스	B	D	C	B	B-	C+

자료: "Vital Statistics: How the 35 Cities Stack Up," Governing 13(Feb. 2000): 40-41에서 추출.

GPP는 1997년까지 2개의 시, 2개의 카운티, 4개의 주 및 4개의 연방정부기관을 대상으로 평가모형의 개발 및 보완을 위한 시범사업을 실시하였다. 사업시행의 첫 해인 1998년에는 50개의 주와 15개의 연방정부기관을 대상으로 평가를 실시하였으며, 이듬해인 1999년에는 35개시와 5개의 연방기관을 평가하였다. 위의 <표 2>는 1999년에 평가한 35개의 시중 10대도시에 대한 평가결과를 보여주고 있다. 이 표에 의하면 전반적으로 미국 10대도시의 행정관리역량은 그다지 바람직스럽지 않은 상태에 있음을 알 수 있다. 평균평점에서 최고점수를 받은 뉴욕과 필라델피아가 B에 머무르고 있으며, C 등급을 받은 도시가 4개에 달하고 있다. 부문별 평가를 살펴보면, 재정관리역량은 비교적 안정적인 평가를 받은 반면, 기타 부문 특히 인적자원의 관리는 개선의 여지가 많음을 보여 주고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국 지방정부의 성과관리는 정부조직의 효율적인 운영을 위한 내부관리에서 시작하여 점차 그 대상과 참여의 폭이 넓혀지고 있으며, 성과평가에 대한 연구도 최근 들어 매우 활발하게 이루어지고 있다. 이와 같은 현상은 행정의 개념 및 영역이 공조직과 관료 중심이었던 전통적인 범주에서 벗어나 시민 사회를 포괄하는 국정통치(governance)로 옮겨가고 있는 현실과 무관하지 않다고

할 수 있으며, 다음에서 논의할 우리나라 성과평가체제의 구축방향과 관련해 시사하는 바가 많다고 할 수 있다.

IV. 지방자치단체 성과평가체제의 구축방향

성과평가체제를 성공적으로 구축하기 위해서는 많은 시간과 노력이 요구된다. 미국에서 가장 성공적으로 성과관리를 수행하고 있다고 평가받은 Sunnyvale시의 경우 인구가 10여만에 불과한 조그만 도시지만 성과평가체제를 구축하고 성공적으로 운영하기까지 무려 10년의 세월이 소요된 점을 감안하면, 대도시의 경우 어느 정도의 시간과 노력이 소요될지 대충 짐작해 볼 수 있을 것이다. 따라서 평가체제의 구축을 위해서는 평가를 수행하는 조직은 물론이고, 이를 둘러싼 제반 환경이 투입중심에서 결과중심으로 전환되어야 할 것이다. 여기서는 평가체제의 구축방향을 성과측정의 개념틀을 중심으로 고찰하고자 한다.

1. 평가의 대상: 무엇을 평가할 것인가?

지방자치단체의 성과는 크게 나누어 산출(output)과 결과(outcome)로 대별할 수 있으며, 평가의 대상으로 무엇에 중점을 두느냐하는 문제는 성과평가에 있어서 가장 논란이 심한 이슈중의 하나이다. 무엇을 평가하느냐하는 문제는 지표개발에 따른 기술적인 문제점과 함께 평가의 주요한 목적중의 하나인 공공책무성과도 깊이 연관되기 때문이다.

일반적으로 산출에 대한 평가는 정부가 제공한 서비스의 양과 질만 측정하기 때문에 결과에 대한 평가보다 기술적으로 훨씬 단순하며, 서비스 제공과 관련된 책임소재의 파악이 비교적 용이하다. 하지만 산출이 가져온 결과의 양과 질을 평가대상으로 삼을 경우에는 이를 측정하기 위한 측정도구의 개발도 어려울 뿐만 아니라, 정부활동의 최종결과가 관리자의 통제범위를 벗어나 있는 경우 결과에 대한 책임소재도 명확하지 않다.

정책집행을 직접 담당하는 관리자의 입장은 그들의 통제 내에 있는 산출에 대한 평가를 선호하는 반면, 정책을 결정하거나 시민에게 직접 책임을 지는 입법자의 관점에서는 행정과정의 산출보다 그것이 가져온 결과에 대한 평가정보가 필요할 것이다.

외국의 사례를 살펴보면 나라에 따라 평가의 중점이 다름을 알 수 있다. 뉴질랜드는 누가 무엇을 하는지에 대한 명확한 분석이 가능한 산출만을 평가대상으로 삼는 것으로 유명하다. 영국의 평가체제 또한 산출에 중점이 두어져 있다. 이에 반하여 캐나다와 호주는 결과에 대한 평가에 보다 큰 무게를 두고 있다. 미국은 연방정부의 경우 산출에 대한 평가가 GPRA의 기본요건으로 되어 있지만, 기본적으로 결과에 대한 평가를 지향하고 있다.

따라서 무엇을 평가할 것인가의 문제는 일률적으로 결정할 것이 아니라, 업무의 성격에 따라 평가대상을 달리하여야 할 것이다. 산출에 대한 평가가 결과에 대한 평가보다 바람직하지 못하다고 생각하는 것은 잘못된 경향이며, 현재 모든 정부활동의 초점이 투입위주로 이루어지고 있는 현실을 감안하면 산출만 제대로 평가해도 괄목할 만한 진전이라고 할 수 있다. 또한 이에 기초하여 결과에 대한 평가로 발전해 나갈 수 있을 것이다.

2. 평가의 목적: 왜 평가하는가?

성과평가는 행정관리자로 하여금 능률적이고 효과적인 업무수행을 통하여 납세자들이 합당한 VFM을 얻을수 있도록 해주는 제도임에는 틀림없다. 하지만 성과관리가 정부 프로그램을 집행하는 관리자 외에 정책결정권자나 의회의 의원 등 다양한 조직 및 이익이 추구하는 목적을 조정하고 통합할 수 있는 수단으로 사용될 수 있다는 점을 감안하면, 현재 시행하고 있는 자치단체에 대한 평가는 지나치게 내부의 효율성에 치중하는 경향이 있다. VFM 못지 않게 중요한 평가의 기준이 민주성이라는 점을 새삼 강조할 필요성이 있다고 할 수 있다.

외국의 경우 성과평가의 추세가 행정조직의 효율적인 운영을 위한 내부관리의 차원을 벗어나 시민주도유형이나 거버넌스유형에서 볼 수 있듯이 시민사회의 적극적인 참여를 유도하는 방향으로 발전해 가고 있는 현실을 감안하여, 우리나라도 점증하는

시민사회의 요구에 부응할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 이를 위해서는 성과평가의 목적설정부터, 측정지표의 개발 및 기준의 설정을 비롯하여 평가정보의 교류 및 확산에 이르기까지 다양한 이해당사자들(stakeholders)의 참여를 보장하여야 할 것이다.

3. 평가의 視界 및 범위: 어디까지 설정할 것인가?

성과평가의 범위는 크게 시간적인 범위와 내용적인 범위로 나뉘볼 수 있다. 정부활동은 많은 경우에 있어서 그 활동의 효과가 나타나기까지 상당한 시간이 소요된다. 특히 산출물이 아닌 최종결과물은 그 실현에 장기간을 요하는 경우가 흔하다. 예를 들면, 조기교육의 경우 그 효과를 측정하려면 최소 10년 이상의 시간이 설정되어야 할 것이다. 따라서 정부활동의 내용에 따라 장·단기로 구분하여 시간설정이 이루어져야 하며, 가급적 단기적인 관점을 지양하고 장기적인 관점에서 정부성과를 바라보아야 할 것이다.

성과평가는 자치단체간의 비교평가를 통하여 성과가 우수한 자치단체의 사례를 벤치마킹하여 그렇지 못한 자치단체의 성과를 향상시킬 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 하나의 자치단체를 대상으로 하나의 시점에서 평가를 한 경우, 평가정보의 유용성은 극히 제한적일 수밖에 없다. 따라서 자치단체간의 비교분석은 성과평가에 있어서 필수불가결한 요소이다. 하지만 각 단체별로 처한 여건이나 환경이 상이한 경우 이를 고려하지 않고 단순한 결과물을 가지고 비교·평가하는 것은 불합리하다 할 것이다.

종합적인 성과평가를 위해서는 정부활동의 결과물만이 아닌 자원의 투입과 이를 결과물로 전환하는 행정역량을 정부성과와 함께 종합적으로 평가하는 것이 바람직할 것이다. 미국 GPP의 사례에서 볼 수 있듯이 행정역량은 행정행위의 성과와 밀접히 관련되어 있으며, 성과의 향상은 행정역량의 제고 없이는 불가능하기 때문이다.

4. 평가의 방법: 어떻게 평가할 것인가?

평가의 방법은 평가시 사용하는 평가지표의 성격과 밀접히 연관되어 있다. 따라서 성과평가가 성공하기 위해서는 성과측정을 위한 적절한 지표의 개발이 필수적이다. 다양한 공공부문의 활동을 체계적으로 측정하기 위해 많은 지표와 방법들이 국내외의 여러 기관과 학자들에 의해 고안되어 제시되고 있지만, 우리의 실정에 맞는 지표들을 찾기란 그다지 쉽지 않다. 정부활동을 적절히 측정할 수 있는 지표의 개발은 대단히 어려운 작업이며, 미국과 같이 성과측정에서 앞서가고 있는 선진국의 경우에 있어서도 부단한 연구가 필요한 미개척분야로 남아 있다.

성과평가를 보는 잘못된 시각 중 하나는 평가의 가장 중요한 문제는 측정의 문제이며, 그 중에서도 객관적이고 계량적인 평가지표의 개발이 마치 성과평가의 전부인양 바라보는 것이다. 우리나라의 경우 행정자치부가 개발한 자치단체평가 표준모형이나 기획예산처가 추진하고 있는 성과공시제도의 평가모형 모두 지나치게 계량적인 지표를 획일적으로 강조하여 평가의 주요한 기능중의 하나인 의사소통의 수단으로서의 기능을 상실하고 있다.

성과평가가 성과측정(performance measurement)이 아닌 성과분위의 관리(performance-based management)를 위한 기능을 수행하기 위해서는 정부의 활동이 이루어지는 과정 및 결과를 포괄적으로 기술할 수 있는 다양한 정량적·정성적 측정방법이 동원되어야 할 것이다.

5. 평가의 활용: 어떻게 활용할 것인가?

성과평가의 결과 얻은 정보는 다양한 용도로 사용할 수 있지만, 그 중 가장 중요한 것은 예산과 연계하여 활용하는 것이다. 성과에 관한 정보와 예산을 연계시키려는 노력은 지난 50여년간에 걸쳐 미국을 위시한 여러 국가의 예산개혁에서 시도되었으며 성과주의예산의 핵심적인 사항이다. 하지만 주지하다시피 성과에 관한 체계적인 정보를 예산요구액과 같이 제시함으로써 예산배정에 관한 결정을 성과결과에 따라 합리적으로 하려는 시도는 모두 실패로 끝나고 말았다.

이와 같은 실패의 원인은 다양하지만 행정부서에서 준비한 성과계획과 입법부의 감독 및 예산배분과정이 유리되었다는 것이 그 근본적인 원인이다. 과거의 경험은 예산배정을 단순히 기계적으로 성과나 결과와 연계시키려해서는 안 된다는 것을 보여주고 있다. 왜냐하면 예산배정과정은 기본적으로 희소한 자원을 다양한 요구에 부응하여 배분하는 정치적 선택의 과정이며, 성과에 관한 정보는 그러한 선택에 미치는 하나의 요소이지 유일한 요소는 아니기 때문이다. 따라서 예산과 성과를 직접적으로 연계시키는 것은 예산배정과정의 본질적인 속성상 그 효과가 의문이며, 간접적으로 연계시켜 예산결정과정상 참고자료로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

V. 맺음말

이상에서 지방자치단체의 성과평가에 관한 개념의 틀을 기초로 국내·외의 평가사례를 고찰하고, 우리나라 지방자치단체가 성과평가의 체제를 구축하는데 있어서 고려해야 할 사항들을 논의하였다. 최근에 들어 우리나라는 각종 평가가 난무하고 있지만, 종합적인 성과평가에 관한 한 지극히 초보적인 수준에 머물고 있어 축적된 경험과 지식이 일천하다. 따라서 이 글에서 논의된 사항들은 앞으로 성과평가의 실제 경험을 통하여 그 논의의 타당성을 검증해 나가야 할 것이다.

정부의 다양한 활동을 성과측정을 통해 평가하고, 이를 통하여 공공부문이 가지고 있는 제한된 물적·인적 자원의 효율성을 극대화하려는 성과주의는 점점 심화되어 가고 있다. 성과위주의 행정이 일상화되고 행정서비스 제공의 핵심적인 부분으로 자리잡기 위해서는 정책목표(goals)와 결과(results) 및 자원(resources)을 연결시키는 성과관리가 필수적이다. 이를 위해서는 제도의 도입여건을 고려하지 않은 채 무조건 선진국 제도의 이식만으로 제도의 효과를 기대했던 과거의 오류를 되풀이해서는 안 된다. 따라서 성과평가제도의 성공적인 정착을 위한 제반 여건을 조성하고 준비하는 노력을 기울여야만 “평가를 위한 평가”가 아닌 “성과를 위한 평가”가 가능할 것이다.

【참고문헌】

- 강형기 · 김병준 · 김병국 · 허만형 · 배용수 · 허훈 · 조경호 · 김보흠 · 금창호. 「지방자치단체 평가 표준모델 정립에 관한 연구」, 행정자치부, 1998.
- 라휘문. 「지방정부 성과공시제도 도입방안 연구」, 한국지방행정연구원, 1999.
- 매일경제신문사. 「지방자치 경영평가」, 1996.
- 박재완. "지방자치단체의 성과지표 개발: 논점과 예시," 「한국지방재정논집」, 제4권 제1호, 한국지방재정학회, 1999: 159~178.
- 양기용 · 김상목. "행정서비스 성과평가제도의 도입과 적용: 경기도의 경험과 교훈," 「한국정책학회보」, 제7권 제3호, 1998: 11~30.
- 우동기. "지방자치단체 경영진단 모형개발을 위한 시론," 「지방자치연구」, 제8권 제2호, 1996: 79~107.
- 정정길 · 김신복 · 오연천 · 이달곤. 「민선 지방자치 1년의 평가와 과제」, 한국행정연구소 총서 4, 서울대학교 행정대학원, 1996.
- 중앙일보사. 「전국 74개 市 비교평가 자료집: 삶의 질 입체분석」, 1995.
- 최병대 · 김상목 · 양기용 · 송광태 · 윤의영 · 정지연. 「자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1995.
- City of Charlotte, *Corporate Performance Report: FY00 Year-End*, Charlotte, NC: Budget and Evaluation Department, 2000.
- GAO. *Executive Guide: Leading Practices in Capital Decision-Making*, 1998.
- Governmental Accounting Standards Board (GASB), *Concepts Statement No. 2 on Concepts Related to Service Efforts and Accomplishments Reporting*, Norwalk, CT: GASB, 1994.
- Governmental Accounting Standards Board (GASB) and National Academy of Public Administration (NAPA), *Survey of State and Local Government Use and Reporting of Performance Measures: First Questionnaire Results*, Norwalk, CT: GASB, 1997.

- Hartry, P. H. and D. M. Fisk. "Measuring Productivity in the Public Sector," *Public Productivity Handbook*, edited by M. Holzer, Marcel Dekker, Inc., 1992: 139~160.
- Ingraham, Patricia W., Philip G. Joyce, and Amy Kneedler, *Managing for Performance*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press, 1999.
- Jacksonville Community Council(JCCI), *Quality of Life in Jacksonville: Indicators for Progress*, Jacksonville, Florida: Jacksonville Community Council, Inc., 1999a.
- Jacksonville Community Council(JCCI), *Creating a Community Agenda: Indicators for Health and Human Services*, Jacksonville, Florida: Jacksonville Community Council, Inc., 1999b.
- Kaplan, R.S. and D.P. Norton. "The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance," *Harvard Business Review*, January-February 1992: 71~79.
- *The Strategy-Focused Organization*, Harvard Business School Press, 1992.
- Multnomah County Central CBAC, *Central Citizen Budget Advisory Committee and Citizen Budget Advisory Committees Budget Recommendations and Dedicated Fund Review*, Portland, Oregon: Multnomah County Citizen Involvement Committee, 1998.
- OECD. *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, PUMA, 1996.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- Pollitt. C., M. Cave, and R. Joss. "International Benchmarking as a Tool to Improve Public Sector Performance: A Critical Overview," *Performance Measurement in Government: Issues and Illustrations*, Public Management Occasional Papers, No. 5, OECD, 1994: 9~22.
- Skyrme, D. J. and D. M. Amidon. "New Measures of Success," *Journal of Business Strategy*, 19(1), 1998: 20~24.

Smith, Peter. ed. *Measuring Outcome in the Public Sector*, Taylor and Francis Ltd, 1996.

Sustainable Seattle, *Indicators of a Sustainable Community*, Seattle, 1993.

Synnerström, S. *Introduction of an Performance Evaluation System into the Public Sector*, PUMA, OECD, 1999.