

민원·제도개선시스템의 성과관리를 위한 평가모형의 설계

A Study on the Design of an Evaluation Model for“Civil Application · Institution Improvement
System”

라 휘 문 *
Ra, Hui-Mun

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 민원·제도개선시스템
- III. 민원·제도개선시스템의 운영현황과 성과평가의 필요성
- IV. 민원·제도개선시스템의 성과평가모형
- V. 결 론

본 연구는 노무현정부가 고객만족행정의 구현을 위하여 도입하여 운영하고 있는 민원·제도개선시스템이라는 제도의 정착방안을 마련하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 특히 본 연구는 민원·제도개선시스템을 조기에 정착시킬 수 있는 방안의 일환으로서 성과평가모형을 구축하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 민원·제도개선시스템을 조기에 정착시킬 수 있는 방안은 다양하겠으나 그 중에 하나는 평가를 통하여 이행력을 확보함과 동시에 평가를 통하여 나타난 미흡한 부분들에 대한 개선조치를 하는 것이 될 것이다.

민원·제도개선시스템의 운영현황을 분석한 결과 각 중앙부처와 지방자치단체에서 정상적으로 작동하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 그 원인은 다양하겠으나 그 중에 하나는 이행력을 확보하기 위한 다양한 장치의 부재에 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 민원·제도개선시스템에 대한 평가모형을 설계하여 제시하였다. 평가모형은 2006년 4월 1일부터 시행된 정부업무평가기본법의 기본정신과 일치시킬 수 있도록 상향식 평가방식을 채택하는 것을 전제로 설계하되 현실적인 장애요인 발생시 하향식평가를 시행

* 성결대학교 행정학부 교수

하면서 상향식평가방식으로 전환할 수 있도록 단계별 대안을 마련하였다. 특히 우리나라에서 시행하고 있는 평가제도가 너무 많음으로 인하여 피평가기관에 과도한 부담을 주고 있다는 지적에 따라 통합평가모형을 구축하고 있는 현실적 여건을 감안하여 기존 평가제도와 연계할 수 있는 대안을 제시하고자 노력하였다.

□ 주제어: 민원·제도개선시스템, 성과평가, 상위·하위평가, 상향식·하향식평가

The Korean central and local governments have been undergoing significant reforms since the late 1990s. The Kim Dae-Jung administration undertook a number of initiatives to reform and revitalize both the central and local governments. The current Roh Moo-Hyun administration has continued and sought to upgrade those reform efforts. One of these efforts is related to civil application. The Evaluation Model is the action or process of making a formal request to public organizations by the users of those organizations. In the case of civil application, many policy measures were devised to raise the quality of public services for civil application. The "Civil Application · Evaluation Model" is one of them. However, this system is not operating well. Thus, many people pointed out that the introducing object of the system is beyond reach. So we should check them more frequently. Under these circumstances, the purpose of this study is to design an evaluation model for "Civil Application · Institution Improvement System."

□ Key words: civil application, Insitution Improvement System, Evaluation Model

I. 서론

전 세계는 Kerley(1994)에 의하여 주장된 바와 같이 국가운영체제를 기업가적 정부를 지향하는 방향으로 점차적으로 전환하고 있으며, 따라서 내부관리방식 역시 기존의 합법적인 절차와 정치적인 과정보다는 내부관리 및 고객인 국민과의 관계에 있어 새로운 관리적 측면을 강조하고 있다. 특히 조직의 유연성을 강조하고 고객지향적인 요구에 대응하기 위하여 새로운 관리방식을 도입하기 위하여 노력하였으며(양기용 외, 1998: 10), 이에 따라 각 정부가 제공하는 행정서비스의 질을 향상시키기 위한 많은 노력이 추진되고 있다.

우리나라는 1990년대의 중반에 들어서면서 행정서비스의 질을 향상시키기 위한 대안으로

공공서비스공급에 있어 소비자중심의 접근이 논의 및 연구되기 시작하였으며(김관석, 1994; 이종범, 1996; 박세정 외, 1996; 박중훈·김관석, 1996; 박천오, 1997; 주재현·정윤수; 2000), 이는 행정전반에 있어 ‘고객’, ‘고객 중심적 행정’이라는 용어와 함께 행정서비스에 대한 ‘만족’, ‘감동’이라는 용어의 유행을 가져왔다(라휘문, 2000, 2001).¹⁾

노무현 정부 역시 이와 같은 세계적인 흐름에 부응하기 위하여 다양한 제도를 도입하여 운영하고 있으며, 그 중에 하나가 민원·제도개선시스템이다. 민원·제도개선시스템은 국민들의 민원을 제도개선으로 연결하여 근원적으로 문제를 해소함으로써 고객만족행정을 구현하고자 하는 목적으로 도입하였으나 운영성과가 미흡하다는 지적들이 제기되고 있다. 이와 같은 배경 하에서 본 연구는 민원·제도개선시스템의 본래 도입목적인 고객만족행정을 구현할 수 있도록 민원·제도개선시스템을 조기에 정착시킬 수 있는 방안을 마련하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 특히 본 연구는 민원·제도개선시스템을 조기에 정착시킬 수 있는 방안의 일환으로서 성과평가모형을 구축하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 민원·제도개선시스템을 조기에 정착시킬 수 있는 방안은 다양하겠으나 그 중에 하나는 평가를 통하여 이행력을 확보함과 동시에 평가를 통하여 나타난 미흡한 부분들에 대한 개선조치를 하는 것이 될 것이다.

본 연구의 목적을 충족시키기 위하여 몇 가지의 접근방법을 활용하였다. 먼저 정부에서 발간한 다양한 문서들을 살펴보았다. 제도개선편람, 실태조사결과, 자체평가보고서 등이 그것이다. 그리고 평가관련 문헌에 대한 검토를 통하여 민원·제도개선시스템에 적합한 평가모형을 선정하여 지표를 개발하였으며, 또한 유사제도와의 관련성을 살펴보았다. 이와 같은 과정을 통하여 구축된 성과평가모형에 대한 현실적합성을 제고하기 위하여 중앙부처, 지방자치단체 공무원들에게 델파이조사를 실시하였다. 조사목적은 성과평가모형에 대한 문제점 파악 및 보완에 있었다. 조사대상은 중앙부처 및 지방자치단체 부기관장·민원담당관·혁신담당관 등이다. 조사 시기는 1차 델파이 조사의 경우 2005. 1. 25 ~ 1. 31, 2차 델파이 조사의 경우 2005. 2. 15 ~ 2. 21이다. 1차 델파이 조사의 내용은 통합관리모형의 필요성에 대한 비판적 의견, 민원·제도개선시스템의 정착 및 활성화를 위하여 필요한 요소, 통합관리모형에서 제시한 측정 지표의 적절성, 상위평가모형에서 제시한 지표에 대한 개선의견, 평가결과에 대한 포상 및 인센티브 제공에 대한 의견 등이고 2차 델파이 조사의 내용은 민원·제도개선 통합관리모형의 도입운영과 관련한 의견, 자체평가지표 구성의 적절성, 상위평가를 위한 지표구성의 적절성, 민원·제도개선 통합관리모형과 관련하여 제시하고 싶은 의견 등이다.

1) '90년대 중반이후 나타난 이와 같은 현상은 민선단체장체제 출범이후 다수의 지방자치단체가 주민만족을 제1의 목표로 정하고 있음에서 알 수 있는데, 일례로 충북 단양군(참만족 행정서비스 운동), 경기도 평택시(시민감동의 해), 경기도 안양시(시민감동행정 도입) 등을 들 수 있다. 각각 중부매일신문(1997. 3. 29. 14면), 조선일보(1997. 5. 28. 16면)를 참조하기 바랍니다.

조사는 행정자치부의 지원에 얻어 Web방식을 활용하였다. 총응답자의 수는 1차 텔파이조사의 경우 99명, 2차 텔파이조사의 경우 93명이었다. 이와 같은 과정을 통하여 도출된 다양한 의견들을 반영하여 최종적으로 성과평가모형을 구축하였다.

II. 민원·제도개선시스템

1. 의의

고객만족행정의 구현을 위한 노력의 일환으로 민원과 관련된 다양한 제도나 시책들이 개발되어 운영 중에 있다. 그러나 이와 같은 제도나 시책들은 Skelcher의 분류기준에 의할 경우 고객의 힘을 반영하기 보다는 고객지향성을 강조하고 있는 것으로 연구결과 나타났다(박통희 외, 2003). 즉, 고객들의 요구에 의하여 제도나 시책들이 개발된 것이 아니라 서비스를 공급하는 공급자의 입장에서 고객들을 배려한다는 차원에서 제도나 시책들이 개발된 것이다. 따라서 고객들의 요구와 공급자의 배려가 일치하지 않을 경우 개발된 제도나 시책들이 크게 활용되지 못하는 문제점이 발견되고 있다.

노무현 정부는 민원·제도개선을 위하여 많은 노력을 기울이고 있으며, 이를 위하여 대통령 비서실에 제도개선비서관을 신설하기도 하였다. 제도개선비서관은 첫째, 민원·제안·현장 확인 등을 통하여 국민의 불편사항을 수렴하여, 둘째, 국민들의 목소리에 내재된 각종 제도개선 과제를 발굴, 국민편의 위주로 개선하고, 셋째, 수요자 중심의 행정서비스를 제공하고 행정에 적극적인 국민 참여를 유도함으로써 국민과 함께하는 더불어 사는 민주사회를 구현한다는 목적을 가지고 신설한 것이다. 이와 같은 목적 하에 신설된 제도개선비서관은 부서의 신설목적 을 달성하기 위하여 민원·제도개선시스템을 도입하여 운영하고 있다.

민원·제도개선시스템을 도입하게 된 배경을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 공무원들은 기능별로 분류된 행정업무를 각종 법령에 근거하여 추진하고 있다. 그리고 국민들이 원하는 행정서비스는 통상적으로 여러 부서에 관련된 업무가 다수를 차지한다. 따라서 서비스를 원하는 국민들과 업무를 처리하는 공무원들 사이에는 다음과 같은 갈등이 발생할 수 있다. 첫째, 행정서비스는 일반적인 법령에 의해서 확일적으로 처리된다는 특수성이 있고, 이때 법령의 취지에 대한 국민들과 공무원들 간에 해석의 차이가 있을 수 있다. 둘째, 여러 기관에서 다양한 법령을 제정 운용함으로써 일선현장에서는 법령 간 해석에 혼란이 있을 수 있다. 셋째, 급격히 변화하는 행정환경 속에서 법령에서 규정되지 아니한 업무에 대한 논란이 있을

수 있다(제도개선비서관실, 2004: 5).

민원·제도개선시스템은 이와 같은 문제를 해소하기 위하여 도입한 제도를 의미한다. 민원·제도개선시스템을 도입하면서 정부에서 기대한 효과는 제도개선을 통하여 민원을 근원적으로 해결함으로써 중복·반복·집단민원의 소지를 제거하고, 민원을 기능별로 처리하는 것이 아니라 종합적으로 처리하여 행정업무추진의 효율성을 제고하며, 행정내부에 국민편의 위주의 업무추진 분위기를 조성하여 국민에 봉사하는 공무원상을 정립한다는 것이다. 이와 같은 효과가 발생할 경우 국민들로부터 신뢰 받는 행정을 구현할 수 있을 것이며, 이는 행정의 국제 경쟁력 제고라는 종국적인 성과로 나타날 수 있을 것이다.

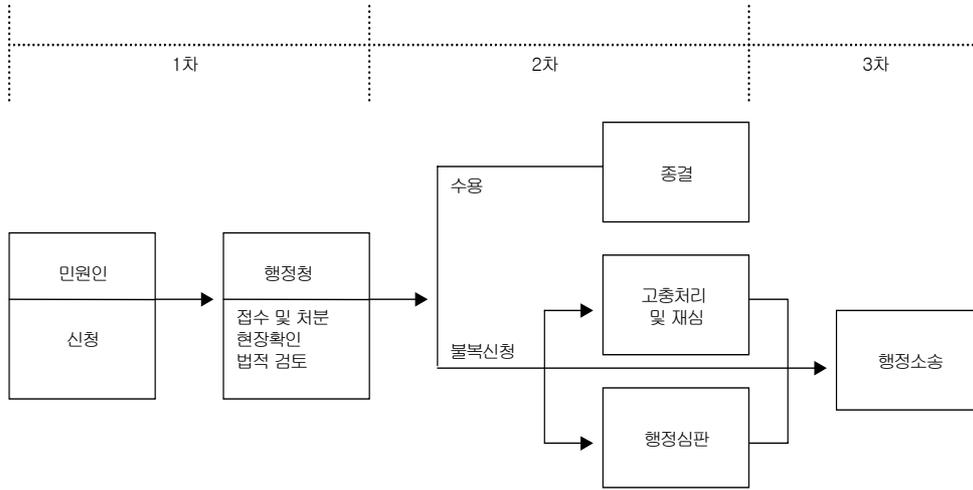
2. 구성내용²⁾

1) 민원·제도개선 관련 업무 통합

민원은 민원실에서 접수하고, 접수된 민원은 관련 업무를 수행하는 해당부서에서 처리하며, 제도개선은 기획 또는 총무관련 부서, 이첩민원은 감사 관련 부서에서 수행하고 있다. 이와 같이 민원과 제도개선이 상호 연계되어 있지 않은 바, 민원으로부터 제도개선과제를 발굴하는 것에는 한계가 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 민원과 제도개선 관련 업무를 통합하여 한 부서에서 처리하도록 할 필요가 있다. 그 대안으로 고려할 수 있는 것은 혁신업무를 총괄하는 부서에서 민원·제도개선 기능을 담당하도록 하는 것이다. 혁신업무총괄부서의 민원·제도개선 담당이 민원을 분류하고 이를 적극적으로 처리토록 조치한 후 민원처리사항을 점검하여 민원·제안 등에 내재된 제도개선과제를 발굴 및 개선할 수 있도록 하는 것이다.

2) 이 부분은 대통령비서실 제도개선비서관실에서 2004년에 발간한 「제도개선 업무편람」을 정리한 것으로 보다 구체적이고 상세한 내용은 동 책자를 참고하기 바랍니다.

<그림 1> 민원처리과정



2) 제도개선 발굴 시스템 창구 설치

과거의 행정기관은 국민들이 제기한 민원을 수동적으로 접수하여 단순히 처리하는 기능에 중점을 두어왔다. 따라서 정부는 다양한 국민들의 요구사항을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 노력하지 않았다. 이로 인하여 국민들의 불만이 축적되었고 이러한 불만들은 일정한 시간이 경과하면서 반복민원, 다수인민원 등과 같은 형태로 표출되기 시작하였다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 On/Off Line상에 국민들이 민원과 제도개선을 접수할 수 있는 창구를 개설 하여 국민이 행정에 쉽게 참여할 수 있도록 조치하여야 한다. 또한 민원을 제기하는 것조차 모르는 소외 계층의 목소리를 들을 수 있도록 주기적인 현장 점검 활동을 강화하여야 한다. 동시에 전문가, 시민단체 등 여론주도 계층과 네트워크를 구축하여 제도개선 과제 발굴 및 아이디어를 수렴하여야 한다. 이를 위해서는 각종 민원과 제도개선을 연계하여 추진할 수 있는 종합시스템을 구축하여야 한다.

3) 제도개선 관련 부서 네트워크 구축

제도개선이 보다 큰 효과를 거두기 위해서는 중앙정부의 경우 정부 내 제도개선 유관기관과 업무네트워크를 구축한 후 정보 및 자료를 교류할 수 있도록 하여야 한다. 보다 구체적으로는 대통령비서실 민원제안비서관실·제도개선비서관실 및 행정자치부·국민고충처리위원회·인권위원회·청렴위원회·규제개혁위원회·감사원 등과 협조체제를 구축하여야 한다.³⁾

그리고 접수된 모든 민원(이첩민원 포함)·제안·각종 건의 과제가 하나의 창구에 집중될 수 있도록 조치하여야 한다. 만약 민원·제안이 폭주하여 통합창구인 혁신업무 총괄부서에서 처리가 불가능한 경우 담당부서에서 우선 처리하도록 하되 유형별 민원 및 제도개선 검토과제를 통합창구인 혁신업무 총괄부서 담당자에게 주기적으로 제출하도록 하여야 한다.

통합창구인 혁신업무 총괄부서에서는 담당부서에 민원 제안을 처리할 수 있도록 분류 처리하고 민원·제안에 내재된 제도개선과제를 발굴하여 담당부서에 제도개선을 추진하도록 권고한다. 담당부서에서 제도개선을 추진하기로 한 과제는 시행이 될 때 까지 지속적으로 관리하여야 한다. 합의가 되지 않은 과제는 부기관장이 개최하는 제도개선협의회에 상정하여 제도개선 여부를 결정하여 추진한다.

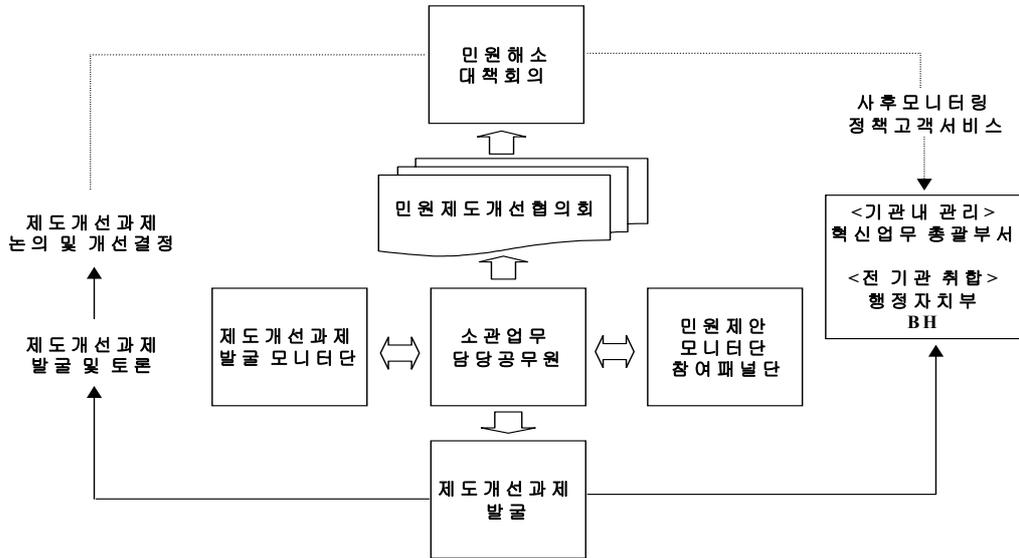
분기별 제도개선 추진실적은 행정자치부를 통하여 대통령비서실에 주기적으로 보고한다. 행정자치부에서는 각 부처의 제도개선 추진실적에 대한 평가기반을 구축하여야 한다.

4) 「제도개선협의회」와 「민원해소대책회의」 설치 운영

각급기관에서는 제도개선 추진 여부를 사실상 결정하는 심의기구 형태의 「제도개선협의회」를 구성하여 운영하여야 한다. 위원은 외부 전문가가 과반수를 차지할 수 있도록 구성하여 운영하되, 위원장은 부기관장이 위촉하여 운영한다. 중앙부처와 지방자치단체에서 반드시 필요하다고 인정되는 경우에는 민간위원장의 위촉도 가능하며, 이 경우에도 부기관장은 반드시 참석하여야 한다. 회의는 정기적으로 개최하되 최소한 월1회 이상 개최하여야 한다. 민원이 많은 부처에서는 기관장주재로 쟁점민원에 대한 「민원해소대책회의」를 주기적으로 개최하여 민원인과 관계 공무원이 참석하여 민원을 적극적으로 해소하고 제도개선과제를 발굴하여 추진하여야 한다(<그림 2> 참조).

3) 지방자치단체는 이와는 조금 다른 형태의 접근이 있어야 할 것이다.

<그림 2> 민원·제도개선시스템의 개념도



Ⅲ. 민원·제도개선시스템의 운영현황과 성과평가의 필요성

1. 운영현황

민원을 근원적으로 해결함으로써 중복·반복·집단민원의 소지를 제거하고, 민원을 기능별로 처리하는 것이 아니라 종합적으로 처리하여 행정업무추진의 효율성을 제고하며, 행정내부에 국민편의 위주의 업무추진 분위기를 조성하여 국민에 봉사하는 공무원상을 정립하기 위하여 도입한 민원·제도개선시스템에 대한 구축 및 운영현황을 보면 다음과 같다.

2004년 현재 중앙부처 민원·제도개선시스템 대상 기관 44개 중 기관장 주재의 민원해소대책회의를 구성한 기관은 27개이며, 이 중에서도 실제 운영실적을 보이고 있는 기관은 20개에 지나지 않는다. 부기관장이 주재하는 민원·제도개선협의회의 경우 44개 기관 모두가 구성 완료하였으나 실제 운영하고 있는 기관은 35개 기관이다. 그리고 제도개선과제를 발굴하는데 있어 주된 역할을 수행할 것으로 기대하고 있는 과제발굴모니터단의 경우 39개 기관에서 구축하였으며, 36개 기관이 실제로 운영하고 있다. 또한 민원모니터단의 경우 31개 부처에서 구축하였고 29개 부처에서 운영하고 있다. 이와 같이 민원·제도개선시스템이 구축되어 운영 중에

있으나 2005년 1월에 실시한 제도개선 과제발굴과 이행력 제고를 위한 설문조사 결과에 의하면 약 20% 정도는 형식적으로 운영되고 있음을 알 수 있다.⁴⁾

지방자치단체는 2005년에 본격적으로 시행되고 있는 바, 1사분기의 실적을 토대로 할 때 다음의 표에서 보는 바와 같이 매우 미흡한 실적임을 알 수 있다. 특히 지방자치단체는 여건을 고려하여 별도의 위원회를 구성하기 보다는 현재 설치되어 있는 민원조정위원회, 행정규제개혁위원회, 제안심사위원회 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 조치하였음에도 불구하고 그 실적은 매우 미미하다.

<표 1> 민원·제도개선 시스템 구축 및 운영 현황: 중앙부처(2004)

구 분	민원해소 대책회의	민원·제도개선 협의회	과제발굴 모니터단	민 원 모니터단
주 관	기관장	부기관장	현장공무원	네티즌
구성현황	27부처(61%)	44부처(100%)	39부처(89%)	31부처(70%)
운영실적	20부처(45%)	35부처(80%)	36부처(82%)	29부처(66%)

자료: 행정자치부 내부자료.

<표 2> 민원·제도개선 시스템 구축 및 운영 현황: 지방자치단체(2005)

구 분	민원해소 대책회의	민원·제도개선 협의회	과제발굴 모니터단	민 원 모니터단
주 관	기관장	부기관장	현장공무원	네티즌
대상기관	16개 자치단체	16개 자치단체	16개 자치단체	16개 자치단체
구축기관	4개 자치단체(25%)	8개 자치단체(50%)	3개 자치단체(19%)	7개 자치단체(44%)

주: 지방자치단체는 2005년에 본격적으로 시행하고 있는 바, 2005년 1사분기 실적만을 제시한 것으로 현재와 차이가 있을 수 있으며, 광역자치단체를 기준으로 하였음

자료: 행정자치부 내부자료.

또한 중앙부처의 경우 민원·제도개선시스템이 구축되어 운영됨에 따라 다음의 표에서 보는 바와 같이 제도개선과제의 발굴 및 제도개선 실적을 창출하였다. 2004년도 각 부처는 총 2,230건의 제도개선 과제를 발굴하였고 이중 1,381건을 개선 추진한 것으로 제시되어 있다. 2003년의 경우 총 1,557건의 과제를 발굴하여 이 중 1,002건의 과제를 개선하여 추진하였다(행

4) “제도개선 과제발굴과 이행력 제고를 위한 설문조사”는 행정자치부 정부혁신본부가 주관하여 44개 중앙행정기관 및 16개 시·도 혁신기획관에게 실시한 것이다. 응답기관은 30개 중앙행정기관 및 6개 시·도 혁신기획관이다.

정자치부 내부자료)라는 사실을 고려할 때 다소 신장되기는 하였다.

지방자치단체는 2005년 1사분기에 총 212건의 검토과제를 발굴하여 114건에 대하여 개선 추진하고 있으며, 그 중에 43건에 대해서는 조치 완료하였다.

<표 3> 민원·제도개선 실적

구분	검토과제 (합 계)	개 선 추 진			중장기 검토	개선불요 (현행유지)
		소계	완료	추진중		
중앙	2,230건	1,381	797	584	215	634
지방	212건	114	43	71	37	61

주: 중앙부처는 2004년 기준, 지방자치단체는 2005년 1사분기 기준

자료: 행정자치부 내부자료.

제도개선 관련 발굴원을 보면 중앙부처의 경우 다음의 표에서 보는 바와 같이 자체발굴, 민원/제안, 현장방문, 언론 등 다양한 것으로 나타나나 그 비중을 보면 민원/제안이 가장 많은 777건이고 그 다음이 자체발굴의 769건임을 알 수 있다. 이러한 사실을 토대로 하면 발굴원이 특정 방식에 집중되어 있음을 알 수 있게 한다. 특히 자체발굴과제가 많다는 것은 일정한 기간이 경과할 경우 더 이상 발굴하기에 한계가 있을 것인 바, 장기적으로 전체 제도개선과제의 발굴규모를 축소시키는 작용을 할 것으로 예상된다.

지방자치단체의 경우에는 자체발굴과제가 140건으로 전체의 66%를 차지하고 있으며, 민원/제안이 66건으로 전체의 31%를 차지하고 있다. 이와 같은 사실을 중앙부처와 비교할 때 지방자치단체의 자체발굴과제의 비중이 매우 높은 수준임을 알 수 있다.

<표 4> 제도개선 과제 발굴원별 현황(2004)

구분	합 계	자체발굴	민원/제안	타기관 이첩	현장방문	언론
중앙	2,230(100%)	769(34.48%)	777(34.84%)	588(26.36%)	66(2.95%)	30(1.34%)
지방	212(100%)	140(66%)	66(31%)	0	6(3%)	0

주: 중앙부처는 2004년 기준, 지방자치단체는 2005년 1사분기 기준

자료: 행정자치부 내부자료.

2. 운영상 문제점과 성과평가의 필요성

현황분석결과를 토대로 할 때 다음과 같은 몇 가지의 문제점을 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 민원·제도개선 추진체계의 경우 중앙부처는 거의 모든 부처에 구축이 되었지만 실제 운영

실적은 미흡하여 제도개선의 활성화 또는 내재화 수준까지는 이르지 못하였음을 알 수 있다. 지방자치단체는 민원·제도개선 추진체계 자체의 구축실적이 미흡한 수준임을 알 수 있다. 특히 중앙부처와 지방자치단체 모두 과제발굴모니터단과 민원모니터단의 경우 그 중요성에 비해 운영 실적이 미흡함을 알 수 있다. 이러한 현상이 발생한 원인은 공무원의 인식 부족과 기관장의 관심 부족이라고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 제도개선 과제 발굴 및 개선 실적의 경우 소속 공무원에 의한 제도개선과제의 발굴 비율이 매우 높은 상태이다. 이는 제도개선이 수요자 중심이 아닌 공급자 중심으로 추진됨으로써 실제 제도개선의 효과가 국민들에게 체감되지 않을 수도 있다는 사실을 의미한다. 동시에 소속 공무원에 의한 제도개선과제 발굴 및 개선실적은 장기적으로 증가속도가 둔화될 것으로 판단되는 바, 제도개선과제의 규모를 축소시키는 원인으로 작용할 가능성이 있다.

셋째, 현재 제도개선 관리가 건수 위주로 이루어져서 제도개선의 효과가 실제 국민들에게 미치는 파급효과를 파악할 수 없다는 문제점을 가지고 있다. 또한 제도개선을 건수위주로 관리함에 따라 거시적이고 종합적인 제도개선과제보다는 부분적·단편적 제도개선과제를 발굴하여 개선하고자 하는 노력을 기울이게 함으로써 종국적으로 국민들의 체감만족도를 증가시키지 못하는 원인이 되고 있다.

이와 같은 제반 문제점을 해소함으로써 민원·제도개선시스템의 도입목적에 충족시킬 수 있도록 하기 위해서는 민원·제도개선시스템의 개선노력을 유인할 수 있는 관리모형을 구축하여 운영할 필요성이 있다. 이때의 관리모형은 효율적, 상시적 모니터링이 가능하도록 조치함으로써 민원·제도개선시스템의 정착 및 운영 활성화를 담보할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그 방안 중 하나는 성과평가모형을 구축하여 활용하는 것이 될 것이다. 평가는 목적가치-수단가치, 내부관점-외부관점을 기준으로 할 때 다음의 그림에서 보는 바와 같이 다양한 가치를 가지고 있는 바, 매우 중요한 성과관리의 수단으로 인식됨으로 적극 활용할 필요가 있다.

<그림 3> 평가의 유용성



IV. 민원·제도개선시스템의 성과평가모형

1. 기본방향

민원·제도개선시스템에 대한 성과평가모형은 다양한 접근방법에 의하여 개발 가능할 것이다. 여기에서는 다음에서 살펴보는 바와 같은 몇 가지의 기본원칙 하에서 성과평가모형을 설계하고자 한다.⁵⁾

첫째, 상향적 평가모형을 구축하고자 한다. 먼저, 각 기관이 민원·제도개선을 위한 문제점을 스스로 진단할 수 있는 평가도구를 마련(자체평가모형)하고 그 다음은 민원·제도개선 시스템을 종합적으로 관리·감독하는 행정자치부와 청와대가 각 기관의 자체진단 결과를 재차 검증하는 관리모형을 구축(상위평가모형)하고자 한다.

둘째, 민원처리절차개선과 제도개선이 연계될 수 있도록 포괄적 접근을 하여야 하나 민원처리절차의 경우 통합행정혁신시스템 등이 구축되고 있는 바, 본 연구에서는 제외하고자 한다. 다만 보다 바람직한 방향 하에서 민원처리절차가 개선되어야 한다는 전제하에 개략적인 틀을 제시하고자 한다.

셋째, 각 기관에 민원·제도개선 시스템이 성공적으로 착근되기 위해서는 최고관리자의 의지, 적절한 자원 그리고 업무 담당자의 역량 등 주요 성공요소들이 결합되어야 하는 바, 이를

5) 델파이조사결과를 보면 민원·제도개선시스템에 대한 평가모형의 필요성에 대하여 총 응답자의 96.1%가 긍정적인 응답을 보이고 있다.

종합적으로 고려하는 평가모형을 구축하고자 한다.

넷째, 본 연구에서 개발한 평가모형이 현실에 활용될 수 있도록 하기 위해서는 기존 제도와의 연계성이 매우 중요한 바, 본 연구에서는 기존 제도와의 연계성을 확립하고자 한다.

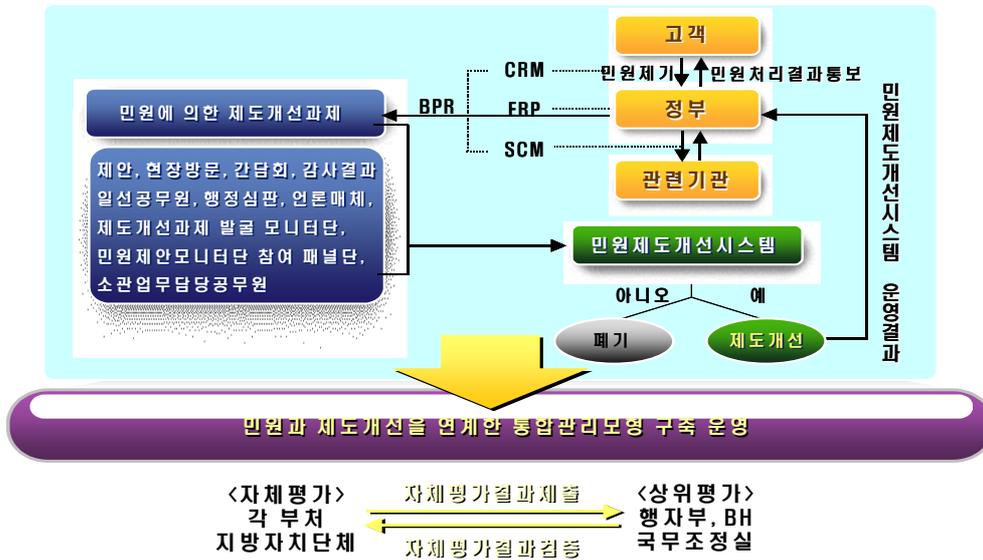
2. 성과평가모형의 개요

민원·제도개선시스템에 대한 성과평가모형의 개념도를 제시하면 다음의 그림과 같다. 먼저 고객이 정부에 민원을 제기하면 정부(중앙정부 및 지방자치단체)는 민원을 접수하고 처리 절차에 의하여 민원을 처리한 후 고객에게 통보한다. 민원처리절차는 기본적으로 고객관리시스템(CRM; Customer Relationship Management)을 활용하며 현재 온라인 국민참여 포털 시스템이 구축 중에 있는 바, 향후 별도의 고객관리시스템을 구축하지 않아도 활용 가능할 것으로 보인다.⁶⁾ 또한 민원처리과정에서 IT를 활용한 관련 부처간 협력이 필요한 경우에는 공급망관리시스템(SCM; Supply Chain Management)을 활용한다. 그리고 기관내 전체 자원 및 필요정보를 통합적으로 관리할 필요가 있을 경우에는 전사적 자원관리시스템(ERP; Enterprise Resource Planning)을 활용한다. 각 단계의 효과를 배가하기 위해서는 업무프로세스 재설계(BPR; Business Process Re-engineering) 방식을 활용할 수 있을 것이다.

이와 같은 처리과정을 통하여 민원을 처리하되 민원처리와 관련하여 반려/불가처분이 내려졌을 경우 그 원인을 근원적으로 파악하여 반복민원이 발생하지 않도록 제도개선으로 연계하여 처리할 수 있도록 하여야 한다. 제기된 민원 등을 포함한 다양한 발굴원에 의하여 제도개선과제가 발굴되면 민원·제도개선 시스템이 작동하여 제도개선의 필요성을 판단한 후 그 결과를 다시 고객에게 통보한다. 각 기관은 이상에서 살펴본 바와 같은 전체 과정에 대한 자체진단(또는 평가)프로그램을 운영하여 미흡한 부분에 대한 개선대안을 강구한다. 그리고 각 기관에 의하여 실시된 자체진단결과를 국무조정실, 행정자치부와 청와대가 상위 평가하는 절차를 마련하고자 한다. 이러한 과정에서는 중앙부처평가를 주관하고 있는 국무조정실의 평가체계 그리고 지방자치단체 합동평가를 주관하고 있는 행정자치부와 연계될 수 있도록 하여야 할 것이다. 따라서 민원·제도개선 시스템에 대한 자체평가와 상위평가작업은 국무조정실(정책평가위원회)·행정자치부(합동평가위원회)와 협의하여 추진하여야 할 것이다.

6) 온라인 국민참여포털시스템은 중앙부처의 경우 6개 부처에서 구축하여 운영하고 있고 2007년도에는 지방자치단체를 대상으로 확대 추진할 예정이다.

<그림 4> 성과평가모형의 개념도



3. 성과평가모형의 설계시 구성요소

성과평가모형의 설계시 포함되어야 할 구성요소를 파악하기 위하여 선행연구를 검토한 결과를 보면 <표 5>와 같다. 살펴본 바와 같이 많은 학자들에 의하여 중앙정부에 대한 평가 및 지방자치단체에 대한 평가 관련 연구가 수행되어 왔다. 연구결과를 보면 다양한 기준에 의하여 정부업무평가제도에 대한 개선대안을 마련하고자 하였다.

<표 5> 정부업무평가 관련 선행연구

연구자명	주요 연구내용	주요 변수
노화준·노유진	정부의 관리개혁을 지원할 수 있는 혁신방안으로서 정책평가제도의 위상확립을 위해 지원인프라들간의 상호연계모형 제시	전략기획 및 업데이트, 연간성과계획의 수립 등, 성과의 측정을 위한 자료수집, 연간성과보고, 성과정보의 평가와 활용, 고객과 이해관계자 등에 대한 환류
이윤식·김지희	주요국가와 우리나라 평가환경의 차이가 정부업무평가체계에 미친 영향을 분석	· 평가방식: 투입, 산출, 결과 · 평가구조: 평가기관간 업무분담 및 관계 · 평가성격: 평가과정과 결과에 대한 통제 혹은 관리 · 평가결과활용: 평가결과의 활용수준
공병천	정부 기관평가의 실태를 진단하고 실효성을 확보하기 위한 대안 마련	평가대상과제, 평가과정, 평가결과의 활용, 평가업무의 조직인력
김명수	평가제도가 성공적으로 운영되기 위하여 충족되어야 할 조건들을 제시한 후 현행 평가가 이러한 조건을 충족시키고 있는가를 분석	· 평가제도자체: 법적 근거의 충분성과 법적 장치의 적절성 · 평가운영체계: 평가대상영역의 적합성, 평가방법의 적합성, 평가결과의 사후관리의 적절성 · 평가의 환경: 정부내부의 지지여부, 정부외부의 지지
윤수재	평가시스템에 대한 운영실태와 변천과정·특징, 문제점 고찰을 통한 발전방향 제시	평가체계, 평가대상 영역, 평가의 신뢰성 및 실효성
이근주	미국 GPRA에 대한 소개와 평가	목적, 적용대상, 성과측정, 구성요소
박희정·박해육	지방자치단체 자체평가모형으로서 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형을 탐색한 후 대안제시	접근방법, 적용영역, 시스템유형, 평가단위, 평가초점, 측정대상, 측정방법, 평가결과활용
박희정·조성호	심사분석과 자체평가제도, 우리나라와 영국의 평가체계를 비교분석하여 현행 자체평가제도의 바람직한 방향 제시	평가목적, 제도적 장치, 접근방법, 평가체계
라휘문	지방자치단체 자체평가모형과 기초자치단체 평가모형 등과 관련한 연구를 통해 바람직한 자체평가모형, 기초자치단체 평가모형을 제시하고 이를 현실에 적용한 후 시사점 도출	평가목적, 평가대상, 평가내용, 평가주체, 평가시기와 횟수, 평가지표, 평가결과활용, 유사제도와의 통합
강황선	서울시의 통합성과관리제도를 사례로 선정하여 우리나라 지방자치단체의 성과측정체계의 개선방안을 모색하여 제시	종합성, 논리성, 실용성, 투명성, 정치적 수용성, 조직내 일치성, 학습용이성
김현구·박희정	지방자치단체 합동평가제도에 대한 상위평가를 실시	평가환경, 평가목적, 평가기관, 대상기관, 평가방법, 평가내용, 평가결과
이광희	지방자치단체 합동평가제도의 문제점을 진단한 후 발견된 문제점에 대한 개선대안을 모색하여 제시	평가주체, 평가대상, 평가결과
이광희·김길수	지방자치단체의 평가체계를 종합적으로 진단한 후 발견된 문제점에 대한 개선대안 제시	평가목적, 평가영역, 평가주체, 평가방법, 평가결과환류
한표환	광역자치단체 평가사례에 대한 소개	기본체계, 평가내용, 평가지표, 평가절차

이를 종합하면 일부의 연구를 제외할 경우 평가주체, 평가내용, 평가대상, 평가지표, 평가시기와 횟수, 평가결과활용 등으로 통합가능하다. 지금까지 수행된 연구들은 이와 같은 6가지 기준을 가지고 연구가 진행하였다고 볼 수 있으며, 경우에 따라서는 이 중에 일부를 활용하기도 하였고 또한 일부를 좀더 세분화하여 연구를 진행하기도 하였다. 본 연구에서도 이러한 점을 고려하여 평가모형을 설계하고자 한다.

4. 성과평가모형(안)

1) 자체평가모형

앞에서 살펴본 바와 같이 평가모형의 설계시에는 평가주체, 평가내용, 평가대상, 평가지표, 평가시기와 횟수, 평가결과활용 등 6가지 구성요소에 대한 검토가 있어야 한다. 먼저 민원·제도개선시스템에 대한 평가주체를 보면 평가주체에는 내부평가와 외부평가가 있다. 내부평가는 업무를 잘 알고 있는 평가자가 평가한다는 장점이 있는 반면 평가의 객관성과 신뢰성을 도모하는데 어려움이 있다는 단점이 있다. 반면 외부평가는 평가의 객관성과 신뢰성을 확보하는데 유리하다는 장점이 있는 반면 업무를 잘 알지 못하는 평가자가 평가한다는 문제가 있다. 내부평가와 외부평가 모두 장단점을 가지고 있는 바, 어떤 방식을 선택하여도 무방할 것으로 보인다. 다만, 여기에서는 민원·제도개선시스템에 대한 자체평가모형을 설계하는 것이므로 각 부처 및 지방자치단체가 자율적으로 실시하되 부처 및 지방자치단체내에 총괄기구를 두고 실시하는 대안을 제시할 수 있다. 또한 가급적 새로운 평가기구를 신설하기보다 부처 및 지방자치단체내 자체평가위원회를 활용하는 것이 타당할 것으로 보인다.⁷⁾

평가내용은 투입, 과정, 산출물 중 무엇을 평가할 것인가의 문제이다. 평가내용과 관련한 최근의 국내외 사례들을 볼 때 성과를 평가하는 것이 타당할 것으로 보인다. 다만, 특정제도나 업무가 성공적으로 현실에 착근되기 위해서는 투입, 과정, 산출물 등 전반적인 내용을 검토하여야 할 것이다. 특히 제도도입 초기에는 기반을 확보하여야 한다는 차원에서 투입요소를 강조할 필요성이 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 투입, 과정, 산출물 등 제반내용을 포함하고자 한다.

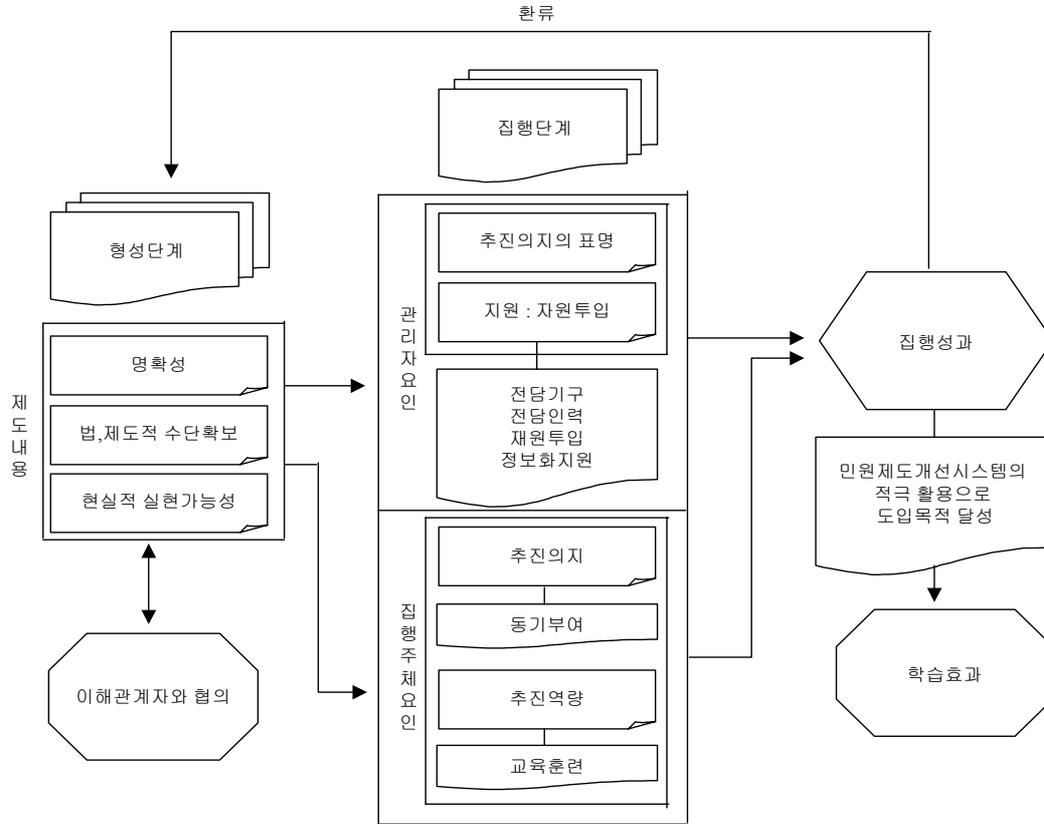
평가대상은 어떤 업무나 제도를 평가할 것인가의 문제이다. 본 연구는 민원·제도개선시스템에 대한 연구를 수행하는 것이므로 더 이상의 논의는 필요 없을 것으로 보인다.

평가지표는 평가를 위한 준거기준을 무엇으로 할 것인가에 대한 논의를 의미한다. 평가지

7) 현재 중앙정부와 지방자치단체는 정부업무평가기본법에 의거하여 자체평가위원회를 구성하여 운영하고 있다.

표를 개발하는 방식으로 현재 활용되고 있는 것은 크게 업무재설정방식(BPR; Business Process Reengineering), 균형성과기록표방식(BSC; Balanced Score Card), 로직모형(Logic Model) 등이다. 어떠한 방식을 활용하여도 민원·제도개선시스템에 대한 평가지표를 개발할 수 있을 것이다. 다만, 업무재설정방식과 균형성과기록표방식의 경우 제도에 대한 평가보다는 업무나 사업에 대한 평가 또는 기관에 대한 평가에 강점을 가지고 있는 방식이기 때문에 본 연구에서는 로직모형을 활용하여 지표를 개발하고자 한다. 로직모형은 그래픽을 이용하여 프로그램을 표현하는 것으로 투입과 산출 그리고 결과간의 관계를 if-then과 같은 논리구조로 전개하는 것이다. 또한 평가지표를 개발하기 위해서는 기본방향에서 제시한 바와 같이 제도의 정착 및 운영을 위한 필요 요소들을 포함하여야 할 것이다. 선행연구들을 종합할 때 제도, 최고관리자의 관심, 적절한 자원투입, 집행주체의 수행의지, 집행주체의 역량 등을 들 수 있을 것이다. 보다 구체적으로 보면 명확한 목표, 법·제도적 수단 확보, 현실적 실현가능성의 요건을 충족한 바람직한 제도가 존재하여야 한다. 그 다음에는 최고관리자가 수시로 추진의지를 표명하는 등 관심도가 높아야 한다. 그리고 전담기구, 전담인력, 예산확보, 정보화 자원 구축 등과 같은 적절한 자원이 투입되어야 한다. 다음으로는 제도를 전담하여 추진하는 전담인력의 추진의지가 높아야 하며, 동시에 전담인력의 역량이 뛰어나야 한다. 이와 같은 5가지의 요소들이 결합될 때 제도는 성공적으로 정착되고 운영될 것이다. 이와 같은 필요 요소들을 민원·제도개선시스템과 연계하면 다음과 같다. 먼저 제도는 민원·제도개선시스템을 의미하는 바, 여기에서는 주어진 것으로 간주하고 검토대상에서 제외하고자 한다. 다음으로는 최고관리자의 관심인 바, 기관장과 부기관장의 관심표명의 정도와 지원정도로 측정할 수 있을 것이다. 그리고 적절한 자원투입은 전담조직의 존재여부, 전담인력의 규모정도, 재원의 투입정도, 정보화시스템 구축정도로 측정 가능할 것이다. 집행주체의 수행의지는 제도에 대한 수행의지를 직접적으로 평가하기에는 어려움이 있는 바, 동기부여를 통하여 수행의지를 제고시킨다는 차원에서 보상체계를 간접지표로 활용하여 측정할 수 있을 것이다. 집행주체의 역량은 직접적으로 평가하기에는 어려움이 있는 바, 역량을 제고시킬 수 있는 교육훈련정도를 간접지표로 활용하여 측정할 수 있을 것이다.

<그림 5> 제도의 정착 및 운영을 위한 필요 요소



자료: 이해영 · 김건위 · 박해육(2004: 50)을 수정보완하였음

이와 같은 기본 전제하에 지표를 개발한 결과는 다음과 같다. 다음의 그림을 if-then으로 설명하면 먼저 민원·제도개선시스템을 구축하면 다수의 제도개선과제가 발굴될 것이다. 제도개선과제가 발굴되면 필요할 경우 제도개선을 한 후 그 결과를 관련 기관 및 국민들과 공유할 것이다. 제도개선이 되면 반복민원과 다수인민원이 감소할 것이다. 반복민원과 다수인민원이 감소하면 결국 고객들의 만족도가 증가할 것이다. 이와 같은 논리구조에 의하여 지표를 개발하여 총 20개의 지표를 제시하였다.⁸⁾

8) 1차 델파이조사결과 제도발굴건수 삭제 등 다양한 의견들이 제시되었으며, 이와 같은 의견들을 반영하여 지표를 수정한 후 2차 델파이 조사를 실시한 결과 전체의 78.4%가 긍정적인 응답을 하였다. 대다수의 불만사항은 전담인력의 구축 등과 같이 유도지표로서 설정한 지표들에 대한 것이다.

<그림 6> 민원·제도개선시스템 자체평가를 위한 지표



평가시기와 횟수는 중앙부처의 경우 현재 국무조정실에서 실시하고 있는 중앙행정기관평가 그리고 지방자치단체는 행정자치부에서 실시하는 지방자치단체 합동평가 또는 지방행정 혁신평가와 일치시키는 것이 타당할 것으로 보인다. 그 이유는 자체평가결과에 대한 상위평가를 실시하여야 하는 바, 이때 자체평가결과보고서가 상위평가를 위한 보고서로 제출되어야 하기 때문이다.

평가결과는 크게 세 가지 방향으로 활용이 가능할 것이다. 첫째, 현행 민원·제도개선 시스템에 환류하여 동 시스템을 활성화하기 위한 정보자료로 활용할 수 있다. 둘째, 자체평가결과를 상위평가를 위한 보고서로 제출한다. 셋째, 기존의 기관내 보상체계를 활용하여 부서별·개인별로 보상하되 동기부여가 가능한 정도로 보상(인사상 가점, 승진, 표창, 포상금 등)을 실시한다.

2) 상위평가모형

상위평가모형의 설계시에도 평가모형을 구성하는 6가지 요소별로 대안을 제시하고자 한다. 평가주체는 두 가지 대안이 가능할 것이다. 제1안은 중앙부처의 경우 국무조정실의 협조(기관평가항목에 포함)하에 행정자치부와 청와대에서 주관하여 수행하는 방식 그리고 지방자치

단체는 행정자치부에서 주관하여 수행하는 방식이다. 이는 중앙부처의 경우 국무조정실 주관 중앙행정기관평가분야 중 정부혁신과제에 포함하여 평가하고 지방자치단체는 합동평가에 포함하여 평가하거나 현재 별도로 추진되고 있는 지방행정혁신평가에 포함하고자 할 때의 대안으로 적합할 것이다. 이 경우 하향식평가방식이 채택될 것이다. 만약 동 대안을 활용하고자 한다면 즉, 행정자치부와 청와대가 직접 검증(평가)하고자 할 경우에는 전문평가기관을 지정·운영하되 중앙부처 평가전문연구기관으로 지정된 한국행정연구원과 지방자치단체 평가전문연구기관으로 지정된 한국지방행정연구원을 활용하는 대안을 고려할 필요가 있다. 제2안은 행정자치부와 청와대에서 주관하되 실제 검증(평가)은 국무조정실과 행정자치부에서 수행하는 것도 통합적 관리차원에서 가능할 것이다. 이는 중앙부처의 경우 국무조정실 주관 중앙행정기관평가분야 중 주요정책과제에 포함하여 평가하고자 할 때의 대안으로 적합할 것이다. 지방자치단체는 합동평가의 방식이나 지방행정혁신평가의 방식이 자체평가를 중심으로 전환된 후 상향식평가방식을 채택할 경우 가능한 방식이다.⁹⁾ 각 대안에 대한 장단점을 살펴보면 다음의 표와 같다.

<표 6> 제1안과 제2안의 비교

구분	제1안 (중앙부처: 정부혁신과제에 포함하여 평가) (지방자치단체: 현행 합동평가 또는 지방행정혁신평가에 포함하여 평가)	제2안 (중앙부처: 주요정책과제에 포함하여 평가) (지방자치단체: 합동평가 또는 지방행정혁신평가방식을 변형하여 평가)
평가 방식	행정자치부 혁신본부와 행정자치부 합동평가위원회에서 평가하고 그 결과를 국무조정실에 통보한 후 중앙행정기관평가 및 지방자치단체평가에 반영하는 하향식 평가	각 부처와 지방자치단체가 자체평가한 후 그 결과를 국무조정실(중앙부처)과 행정자치부(지방자치단체)에 제출하면 국무조정실과 행정자치부에서 상위 평가하는 상향식 평가
장점	업무의 주관부서와 평가주관부서가 일치	평가주관부처로서 통합적 관리가능
단점	중앙부처: 정부혁신과제 평가의 경우 정성적 평가지표를 활용하고 있어 정량적 평가지표로의 전환 모색 필요 지방자치단체: 합동평가의 시기와 혁신평가시기의 상이	중앙부처: 연두업무보고과제와 주요정책과제평가 일치화 작업으로 현재 민원·제도개선평가 관련 내용이 미반영되어 있어 평가 곤란 지방자치단체: 합동평가방식이나 지방행정혁신평가방식의 개선 필요

이와 같은 장단점을 고려할 때 다음과 같은 대안이 가능할 것이다. 먼저 민원·제도개선시스템에 대한 평가를 2006년에 실시한다면 제1안을 채택하여야 할 것이다. 중앙부처평가의 경우 상향식평가를 채택하고 있는 분야가 주요정책과제평가에만 한정되어 있고 여타 평가는 하

9) 현재 행정자치부는 지방자치단체 합동평가, 지방행정혁신평가, 지방재정평가 등을 통합한 통합평가모형을 구축하여 상향식 평가방식을 채택하고자 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

향식평가를 채택하고 있는 바, 본 연구에서 제안한 상향식 평가가 되기 위해서는 민원·제도 개선시스템에 대한 평가가 주요정책과제평가에 포함되어야 한다. 이러한 점을 고려한다면 2006년도에는 민원·제도개선시스템이 정부혁신과제에 포함되어 있는 바, 하향식평가를 할 수 밖에 없을 것이다. 2007년부터는 민원·제도개선시스템에 대한 평가를 주요정책과제에 포함하여 평가할 수 있도록 조치한 후 상향식평가를 할 수 있을 것이다. 지방자치단체 역시 민원·제도개선시스템이 2006년 지방행정혁신 공통과제에 포함되어 있어 10월부터 12월까지 하향식평가가 예정되어 있는 바, 제1안을 채택하여야 할 것이다. 제2안을 채택하고자 한다면 2006년 12월말 또는 각 지방자치단체가 자체평가대상과제를 선정하기 전에 민원·제도개선 평가와 관련된 평가계획과 지표를 송부한 후 자체평가대상과제에 선정되도록 할 필요가 있을 것이다. 이와 같은 과정이 이루어진다면 2007년에는 상향식평가방식으로 전환할 수 있을 것이다.

평가대상은 민원·제도개선 시스템과 관련하여 각 부처별로 운영실태를 평가한 내용, 절차, 결과 등 제반 내용이 될 것이다.

평가지표는 다음의 표와 같다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 평가자원요소, 평가수행요소, 평가활용요소 등으로 구분하여 평가인력, 평가조직 및 규정, 평가예산 및 정보, 평가수행내용, 평가수행절차, 평가보고서의 내용 및 공개, 평가결과의 활용형태 등의 기준을 제시하였다.¹⁰⁾

<표 7> 민원·제도개선시스템의 상위평가기준

평가요소	평가기준(예시)	
평가자원요소	평가인력	· 평가자 규모, 실무자와 관리자 비율, 외부 전문가 참여비율
	평가조직 및 규정	· 평가기구, 평가규정 등
	평가예산 및 정보	· 평가활동을 위한 예산의 책정과 지속성, 평가정보의 확보장치 마련 여부 등
평가수행요소	평가수행내용	· 평가주체의 적절성, 평가방법의 효율성
	평가수행절차	· 평가절차의 규정 및 준수, 평가의 독립성과 공정성, 평가기간의 적절성 등
평가활용요소	평가보고서의 내용 및 공개	· 평가보고서의 내용과 체계의 충실성, 평가보고서의 공개
	평가결과의 활용형태	· 평가결과와 보상체계의 연계, 평가결과의 정책반영도 등

10) 1차 델파이조사결과 평가인력 항목 삭제 등 다양한 의견이 제시되었으며, 이러한 의견을 반영하여 지표를 수정한 후 2차 델파이조사를 실시한 결과 82.4%가 긍정적인 응답을 제시하였다. 일부 불만사항으로 나타난 것은 각 부처나 지방자치단체의 여건을 고려하지 않은 채 획일적으로 적용하는 것에는 무리가 있다는 것이다.

평가시기와 횟수는 현재 국무조정실에서 실시하고 있는 중앙행정기관평가, 행정자치부에서 주관하고 있는 지방자치단체 합동평가나 지방행정혁신평가와 일치시키는 것이 타당할 것으로 보인다. 그 이유는 자체평가모형에서 제시한 바와 같다.

평가결과는 민원·제도개선 시스템 개선자료로 활용가능하고, 중앙부처의 경우 국무조정실에서 주관하고 있는 각 부처 기관평가에 반영하고 지방자치단체는 지방자치단체 합동평가나 지방행정혁신평가결과에 반영한다. 그리고 부처(지방자치단체), 부서 그리고 개인에 대하여 인센티브 부여(기관표창, 개인표창, 포상금 등)를 위한 준거기준으로 활용한다.

위에서 살펴본 바와 같은 성과평가지표들은 보다 구체적인 형태로 정리되어야 경험적 측정이 가능할 것이다. 이를 위해서는 다양한 방식들이 활용가능하나 적어도 지표명, 지표유형, 정보의 출처, 측정방법, 과거실적, 목표치, 향후계획, 목표설정사유, 외부요인, 유관기관, 평가자료, 평가결과, 점수부여근거, 조치사항 등과 관련된 내용이 포함되어야 할 것이다. 이와 같은 많은 내용이 카드를 통하여 관리되어야 하기 때문에 업무처리의 용이성 및 신속성 등을 위해서는 전산화작업이 병행될 필요가 있을 것이다.

V. 결론

고객만족행정의 구현을 위하여 도입하여 운영하고 있는 민원·제도개선시스템이 형식적으로 운영되고 있다는 지적이 있어왔다. 이러한 점에 착안하여 본 연구는 민원·제도개선시스템을 조기에 정착 및 활성화시키기 위한 대안의 하나로 평가모형을 설계하고자 하는 목적을 가지고 시작하였다.

연구결과 민원·제도개선시스템에 대한 평가는 하향식평가보다는 상향식평가방식이 보다 바람직하다는 결론을 도출하였다. 그 이유는 민원·제도개선시스템의 경우 상시적인 모니터링체계를 갖추고 수시로 문제점을 도출하여 수정하는 작업이 무엇보다 중요한 바, 자체평가를 중심으로 하는 것이 바람직하기 때문이다. 이러한 방향성을 가지고 상향식평가모형을 설계하였다. 즉, 민원·제도개선시스템을 구축하여 운영하고 있는 각 기관별로 자체평가를 한 후 그 결과에 대하여 상위기관이 검증하는 방식을 채택하였다. 평가모형의 구성요소는 평가주체, 평가대상, 평가내용, 평가지표, 평가시기와 횟수, 유사제도와의 연계 등이다. 이와 같은 구성요소들에 대한 검토결과를 제시하였다.

다만, 현행 민원·제도개선과 관련된 중앙부처평가와 지방자치단체평가의 경우 하향식평가를 채택하고 있는 바, 이를 상향식평가방식으로 전환하기 위한 노력이 있어야 할 것이다. 단기적으로는 즉, 2006년도의 경우에는 하향식평가방식을 채택하되 2007년부터 상향식평가

방식으로 전환하기 위한 노력이 전개되어야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙부처평가의 경우 민원·제도개선과 관련된 과제를 현행 혁신과제에서 주요정책과제로 전환하여야 할 것이며, 지방자치단체평가의 경우 자체평가대상과제에 선정될 수 있도록 사전에 평가내용을 알려줄 필요가 있다. 또한 지방자치단체평가와 관련하여 현재 검토 중인 지방자치단체 통합평가모형을 조속한 시일내에 구축하기 위한 노력이 있어야 할 것이다.

민원·제도개선시스템은 Skelcher가 제시한 모형에 의할 경우 고객지향성에 의하여 개발되기는 하였으나 고객의 힘을 반영할 수 있는 매우 우수한 제도이다. 특히 민원과 관련하여 현재 개발하여 운영하고 있는 다양한 제도나 시책들 중 상당부분이 고객의 힘을 반영하지 못한다는 문제점이 제기되고 있는 시점에서 동 제도가 도입된 바, 도입의 본래 목적을 달성하기 위한 다양한 노력이 전개되어야 할 것이다.

본 연구는 현재 운영하고 있는 민원·제도개선시스템이라는 제도가 본래의 도입목적은 달성할 수 있도록 하기 위하여 성과평가가 실시되어야 한다는 전제하에 연구를 추진하였기 때문에 이론적인 측면보다는 정책적인 제안에 초점을 두고 연구를 진행한 바, 이론적인 부분에서 한계를 가지고 있다. 또한 평가모형을 설계하는데 초점을 두고 있었기 때문에 사전적인 측면에서 델파이조사 등을 통하여 모형에 대한 일부 검증이 있기는 하였으나 설계된 평가모형을 경험적으로 검증하지 못하였다는 한계를 가지고 있다. 이러한 점들이 후속연구를 통하여 보완될 필요성이 있다.

【참고문헌】

- 강황선. (2003). “기술우위적 성과측정체제 비판,” 「정부업무의 평가시스템 정착방안」. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문.
- 공병천. (2003). “정부기관평가제도의 탐색적 연구,” 「한국정책학회보」. 한국정책학회. 12권 4호.
- 국무조정실. (2005). 「2005년도 상반기 정부업무평가 연찬회」 자료집.
- 김명수. (2003). “중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토,” 「정부업무의 평가시스템 정착방안」. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김판석. (1994). “관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색.” 「한국행정학보」, 28권(3).
- 김현구·박희정. (2003). “광역자치단체 합동평가체제의 실증분석,” 「정책분석평가학회보」. 한국정책분석평가학회. 13권 2호.
- 노화준·노유진. (2004). “결과지향적 관리의 효율화를 위한 정책평가제도의 개혁,” 「정책분석평가학회보」. 한국정책분석평가학회. 14권 1호.
- 대통령비서실 제도개선비서관실. (2004). 「제도개선 업무편람」.
- 라휘문. (2000). 「행정서비스 현장, 어떻게 실천해야 하는가」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- (2001). 「행정서비스 현장, 어떻게 관리하여야 하는가」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- (2004a). “지방자치단체 자체평가모형의 설계와 적용 그리고 교훈,” 「정책분석평가학회보」. 한국정책분석평가학회. 14권 1호.
- (2004b). “기초자치단체 평가모형에 대한 개념적 구상,” 「지방정부연구」. 한국지방정부학회. 8권 2호.
- (2003). “지방자치단체 자체평가제도 발전방안,” 「정책분석평가학회보」. 한국정책분석평가학회. 13권 1호.
- (2002a). “지방자치단체의 자체평가모형에 관한 연구,” 한국정책분석평가학회. 12권 1호.
- (2002b). “기초자치단체의 평가제도 도입방안,” 「지방행정연구」. 한국지방행정연구원. 16권 1호.
- (2001). “자치단체 성과평가모형의 개발 및 제도화 연구,” 「지방정부연구」. 한국지방정부학회. 5권 2호.
- 박세정·박통희·유홍립.(1996). “고객지향적 정부 어떻게 구축할 것인가.” 「고객지향적 정부구축을 위한 민·관합동 대토론회 자료집」.
- 박중훈·김판석. (1996). 「행정서비스 종합대책의 구상(I): 공공기관의 고객만족도 평가지표개

- 발」. KIPA 연구보고서 96-05. 서울: 한국행정연구원.
- 박천오. (1997). “고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구.” 「한국행정학보」. 31(2).
- 박통희·한상일·송창성·홍진이·라휘문. (2003). 「민원행정서비스 전달체계의 개선에 관한 연구」. 이화여대 사회과학연구소.
- 박희정·박해육. (2004). “지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구,” 「정책분석평가학회보」. 한국정책분석평가학회. 14권 3호.
- 박희정·조성호. (2004a). “지방자치단체의 평가제도 비교연구,” 「행정논총」. 서울대학교 한국행정연구소. 42권 4호.
- (2004b). “지방자치단체 평가체계의 비교에 관한 연구,” 「한국행정연구」. 한국행정연구원. 13권 3호.
- 양기용 외. (1998). 「광역자치단체 평가시스템 개발에 관한 연구」. 수원: 경기개발연구원.
- 윤수재. (2003). “우리나라 중앙정부의 정책평가시스템 발전방향,” 「정부업무의 평가시스템 정착방안」. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문.
- 이광희. (2003). “지방정부 평가현황 및 개선방향,” 「정부업무의 평가시스템 정착방안」. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문.
- 이광희·김길수. (2003). 「지방자치단체 평가체계 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 이근주. (2001). “미국 GPRA의 현황과 평가” 「한국행정연구」. 서울: 한국행정연구원. 제10권 제1호
- 이윤식·김지희. (2004). “참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구,” 「한국정책학회보」. 한국정책학회. 13권 1호.
- 이종범. (1996). “고객지향적 정부의 이념과 가치.” 「고객지향적 정부구축을 위한 민·관합동 대토론회 자료집」.
- 이혜영·김건위·박해육. (2004). “지방자치단체 자체평가제도 집행실태분석,” 「한국지방자치학회보」. 한국지방자치학회. 9월호.
- 주재현·정운수. (2000). “행정서비스현장제의 정책을 위한 정책방향.” 「한국행정학보」. 34(1).
- 한표환. (2001). “광역자치단체 평가사례” 「한국행정연구」. 서울: 한국행정연구원. 제10권 제1호
- Kerley, Richard. (1994). *Managing in Local Government*. London: Sage Publications.