

평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형

- 합동평가모형의 정립을 중심으로 -

A Study on the Evaluation Model Building
for Local Government Based upon the
Government Performance Evaluation Act

2001. 12



연 구 진

연구책임 : 최창수(수석연구원)

연 구 진 : 한표환(연구위원)

김필두(수석연구원)

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

서 문

지난 1980년대 이후 세계적 흐름의 하나는 공공부문의 개혁을 통해 생산성을 높이는 것이다. Reinventing Government, Public Sector Reform, New Public Management 등과 같은 용어들로 대표되는 이러한 추세는 그동안 방만하게 운영되어왔으면서도 생산성과 효율성이 낮았던 공공부문에 시장원리와 경쟁의 개념을 도입하고 엄격한 성과관리를 통해 저비용-고효율의 체제를 이룩하자는 것이 그 핵심내용이다. 이에 따라 공공부문의 생산성을 평가하기 위한 각종 평가의 중요성이 대두되었고 세계적 흐름에 발걸음을 함께하던 우리나라도 공공부문의 평가에 관한 본격적인 관심을 기울여 2001년 초에는 「정부업무등의 평가에 관한 기본법」을 제정·통과시키기에 이르렀다.

지방자치실시 이후 지방자치단체의 역할이 확대되어 왔고 세계화의 흐름과 함께 그 중요성은 더욱 강조되고 있으며 내외적으로 지방자치단체의 역할과 업무성과에 대한 논의가 계속되어 온 것이 사실이다. 본 연구원의 행정평가팀이 지난 1년간의 연구결과로 내놓은 본 보고서는 이러한 시대적 요청에 부응하여 지방자치단체, 특히 광역자치단체에 대한 평가를 주요 대상으로 다루고 있다. 「정부업무등의 평가에 관한 기본법」의 내용에 충실하여 광역자치단체 대한 평가내용과 방법을 제시한 본 보고서는 정부평가의 역사가 일천한 우리나라에 지방자치단체 평가에 관한 많은 정보와 함께 여러 가지 시사점을 제시하고 있다.

모쪼록 본 보고서가 공공부문 평가에 관심을 가지고 있는 분들께 유익한 도움이 되기를 바란다.

2001년 12월

한국지방행정연구원 원장 박우서

요 약

본 연구의 목적은 지난 2001년에 공포된 「정부업무등의 평가에 관한 기본법」에 근거하여 중앙정부의 지방자치단체, 정확히는 광역자치단체에 대한 평가모형을 개발하는 것이다. 중앙정부는 중앙행정기관에 대한 평가를 심사평가에서 소위 기관평가의 형태로 바꾸었는데 동법에서는 지방자치단체에 대한 평가의 내용을 주요 위임시책에 한정하고 있어 기존의 기관평가와는 다른 평가모형이 필요하게 되었다. 이에 본 연구는 「평가기본법」의 규정에 부합하는 지방자치단체에 대한 평가모형을 개발하기 위해 시도되었다.

사실 우리나라 지방자치가 본격적으로 실시된 지 10년 밖에 지나지 않았고 지난 해 처음으로 지방자치단체에 대한 본격적인 평가를 실시하였으며, 올해 초에야 법적 근거를 확고히 한 만큼 지방자치단체에 대한 평가는 앞으로 발전시켜야 할 여지가 많이 남아 있다. 더욱이 지방자치단체의 평가에 관한 관심이 최근에야 일어나기 시작하였고 기존의 연구가 많지 않은 실정이며 「평가기본법」이 올해 초 제정된 사실을 고려할 때 지방자치단체에 대한 평가제도의 발전을 도모한다는 측면에서 새로운 평가모형을 구축하는 것은 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

연구의 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 다양한 방법을 사용하였다. 각종 문헌 및 사례조사, 전문가 초빙 세미나, 담당공무원 면접 등을 실시하였으며, 개발된 지표의 타당성을 검증하기 위해 중앙행정기관과 지방자치단체의 평가담당 공무원들로 부터 평가지표의 타당성과 적실성에 대한 검토를 받았다.

「평가기본법」에서 규정한 내용에 따른 지방자치단체 평가모형을 구축하기 위한 본 연구는 먼저 평가체계를 관리능력, 주요시책, 그리고 주민만족도

의 세 분야로 구성하였다. 그리고 구성된 각 분야별로 평가부문 및 핵심영역을 도출하였으며, 핵심영역을 구성하는 평가항목(시책) 개발한 후 이를 측정하기 위한 지표를 개발하여 제시하였다.

본 연구에서는 관리능력분야는 행정관리, 재정관리, 정보화 관리의 3개 부문으로 나누었고, 주요시책 분야는 행정관리, 보건복지 및 여성, 환경관리, 산업경제, 지역기술, 안전관리 등의 6개 부문으로 나누었다. 그리고 각 부문별로 핵심영역을 도출하였는데 관리능력 분야는 12개 영역에 25개 평가항목, 45개 지표, 75개 세부지표가 개발되었다. 주요시책분야는 30개 영역에 46개 시책, 109개 지표, 214개 세부지표를 개발하였다.

이러한 평가체계 구축후 지표들을 통해 측정한 결과들을 바탕으로 어떻게 평점하여 종합할 것인가에 대한 다양한 방안도 논의하였다. 또한 지방자치단체 평가의 한 방법으로써 많이 사용되고 있는 주민만족도조사에 관한 논의를 포함하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	2
제2장 지방자치단체 평가의 이론적 기초	4
제1절 지방자치단체 평가의 도입배경	4
1. 자치단체평가의 등장 배경	4
2. 자치단체 평가의 효용성	6
3. 우리나라 자치단체평가제도의 도입배경	9
제2절 지방자치단체 평가의 목적	11
1. 국정의 통합성과 효율성 확보	12
2. 행정서비스의 질 향상	12
3. 국가재원의 효율적 배분	13
4. 행정의 책임성 확보	13
5. 합리적 정책결정의 유도	14
제3절 지방자치단체 평가의 유형과 주요내용	14
1. 사업심사평가(program evaluation)	15
2. 성과평가(performance evaluation)	17
3. 경영평가(management evaluation)	20

- 4. 주민만족도평가(citizen satisfaction evaluation) 23
- 제4절 지방자치단체 평가결과의 환류 26
 - 1. 평가결과 환류의 유형 26
 - 2. 평가결과의 배포 27
 - 3. 평가자료의 사후관리 28
- 제3장 국내외 지방자치단체 평가사례 29
 - 제1절 외국의 평가사례 29
 - 1. 미국 성과평가제도 29
 - 2. 영국의 성과평가제도 38
 - 3. 일본의 자치단체평가제도 45
 - 제2절 국내의 평가사례 51
 - 1. 한국능률협회의 도시경쟁력평가 51
 - 2. 대한국토·도시계획학회의 「지속가능한 도시대상」 평가 55
 - 제3절 시사점 58
 - 1. 외국평가제도의 시사점 58
 - 2. 국내 성과평가제도의 시사점 60
- 제4장 기존 지방자치단체 평가의 검토와 개선방향 62
 - 제1절 지방자치단체 평가의 개요 62
 - 1. 지방자치단체 평가의 추진배경 및 경위 62
 - 2. 2000년 지방자치단체 평가의 구성체계 65
 - 3. 2000년 지방자치단체 평가의 구성과 내용 67

4. 2000년 지방자치단체 평가의 지표개발 및 추진절차	73
제2절 2000년 지방자치단체 평가의 문제점	79
1. 평가영역간 연계성 취약	79
2. 지표구성의 포괄성·체계성 미흡	81
3. 평가방법의 정확성 부족	83
4. 추진절차의 효율성 결여	84
제3절 지방자치단체 평가의 개선방향	84
1. 평가체계의 일원화	85
2. 체계적, 객관적 평가지표의 개발	86
3. 평가방법의 정확성 확보	87
4. 평가시기의 조정	88
5. 평가지표의 신뢰성 확보	89
6. 평가결과 활용 및 사후관리의 철저	90
제5장 새로운 지방자치단체 합동평가모형의 구축	91
제1절 합동평가모형의 필요성	91
제2절 합동평가모형의 체계구성 및 영역설정	95
1. 합동평가모형의 개념과 체계	95
2. 관리능력의 분류	100
3. 시책부문 영역설정	103
4. 주민만족도	107

제6장 새로운 지방자치단체 평가지표의 개발과 적용	109
제1절 평가지표의 개발	109
1. 지표개발의 기본방향	109
2. 지표개발의 접근방법	111
3. 평가대상별 지표선정	113
제2절 합동평가지표의 실제적용과 평점화	166
1. 평가메뉴얼의 개발	166
2. 평가의 추진절차	170
3. 가중치산정과 평점화	174
제3절 평가결과의 사후관리 및 활용	189
1. 평가결과보고서의 작성·배부	189
2. 지방자치단체 내부진단과 연계활용	190
3. 수범적 시책추진 사례의 확산·보급	191
4. 행·재정적 인센티브의 제공	192
제7장 결 론	194
제1절 연구내용의 요약	194
제2절 정책적 의의 및 제언	195
참고문헌	199
부록 1: 2000년 광역자치단체 종합평가 분야별세부지표 ...	208
부록 2: 주민만족도조사 설문서	219

표 목 차

<표 2-1> 학자별 평가기준	18
<표 2-2> 주민만족도 평가의 유형	25
<표 3-1> GPP의 평가분야와 평가지표	34
<표 3-2> 미국 대통령품질상의 평가내용과 배점	37
<표 3-3> 1999년 평가분야	41
<표 3-4> 2000년도 평가분야	41
<표 3-5> 최고가치성과측정지표의 영역	45
<표 3-6> 자치단체별 행정평가추진체계의 비교	47
<표 3-7> 행정평가지표	49
<표 3-8> 일본경영품질상의 평가지표	50
<표 3-9> 도시경쟁력평가지표	54
<표 3-10> 도시평가항목 및 지표	56
<표 4-1> 2000년 지방자치단체 시책평가의 대상시책	69
<표 4-2> 2000년 지방자치단체 추진역량평가의 대상시책	70
<표 4-3> 2000년 지방자치단체 주민만족도조사의 설문항목	72
<표 4-4> 광역자치단체별 시책성과와 추진역량 총점	80
<표 4-5> 광역자치단체 시책성과와 추진역량간 상관계수	80
<표 5-1> 중앙행정기관의 지방자치단체 평가 현황	96
<표 5-2> 관리능력의 영역설정 및 평가항목	102
<표 5-3> 시책성과의 영역설정 및 평가항목 1	104

<표 5-4> 관리능력의 영역설정 및 평가항목 2 106

<표 6-1> 행정혁신부문 세부지표 115

<표 6-2> 보건복지·여성분야의 세부지표 119

<표 6-3> 환경관리부문의 세부지표 124

<표 6-4> 산업경제부문의 세부평가지표 128

<표 6-5> 지역개발부문의 세부지표 132

<표 6-6> 안전관리부문의 세부지표 138

<표 6-7> 주요시책분야의 평가지표 종합 141

<표 6-8> 행정관리능력의 세부지표 143

<표 6-9> 재정관리능력부문의 세부지표 148

<표 6-10> 정보화관리능력의 세부지표 150

<표 6-11> 관리능력분야의 평가지표 종합 153

<표 6-12> 주민만족도조사(전화조사)의 설문구성 159

<표 6-13> 주민만족도조사(면접조사)의 설문구성 164

<표 6-14> 평가메뉴얼의 개발절차 167

<표 6-15 > AHP의 상대평가 중요도 등급 177

<표 6-16> 행렬의 크기와 무작위 일관성 178

<표 6-17> 5등급구간 설정과 평점 186

<표 6-18> 개별지표의 평점산출공식 188

그림 목차

<그림 3-1> GPP의 기본 틀	33
<그림 3-2> 미야시로현(宮城縣)의 행정개혁추진체계	48
<그림 3-3> 일본경영품질상의 종합평가모형	50
<그림 3-4> 도시경쟁력 평가모델	52
<그림 4-1> 2000년 지방자치단체평가의 구성체계	65
<그림 4-2> 2000년 지방자치단체 평가지표의 부문별 구성체계	73
<그림 5-1> 합동평가모형	99
<그림 6-1> 지방자치단체 합동평가 지표구성체계	113
<그림 6-2> 주민만족도조사의 조사설계 구상: 전화조사의 경우	157
<그림 6-3> 주민만족도조사의 조사설계 구상: 면접조사	163
<그림 6-4> 세부지표별 표준평가양식	169
<그림 6-5> 지방자치단체 합동평가의 추진절차	171
<그림 6-6> 베타분포 곡선	183
<그림 6-7> α , β 의 값 변화에 따른 베타함수 유형	184
<그림 6-8> 5등급구간별 확률분포	185
<그림 6-9> 7등급구간별 확률분포	187

제1장 서론

제1절 연구목적

지난 1980년대 이후 세계 각국이 추진한 정부개혁의 핵심은 공공부문의 성과관리를 통해 효율성과 경쟁력을 제고함으로써 납세자인 시민들에게 양질의 서비스를 제공하는 것이었으며 이를 위한 수단으로 공공기관의 효율성과 성과에 대한 다양한 형태의 평가가 도입되었다. 미국과 영국이 각각 정부성과법(Government Performance and Results Act of 1993)과 지방정부법(Local Government Act of 1999)의 제정을 통해 정부기관의 성과관리를 법제화한 것은 물론 비정부기관에 의한 공공부문의 평가도 크게 확산되고 있는 것이 이를 잘 보여주고 있다.

우리나라도 여러 선진국의 흐름에 발맞추어 '고객우선의 성과주의' 지향을 행정개혁의 방향으로 설정하고 10대 추진전략을 추진하고 있다. 특히 공공부문의 성과관리와 관련하여서는 1995년 발족한 세계화추진위원회에서 '정부정책집행에 대한 평가기능 강화방안'을 1997년 세계화과제의 하나로 선정한 바 있다 (세계화추진위원회 1998). 또한 1998년에는 국무총리실 산하에 정책평가위원회를 설치하고 그 동안 실시되던 심사평가제도를 개편하여 중앙행정기관에 대한 종합적 기관평가의 형태로 발전시켰으며 2000년에는 이를 16개 광역자치단체에 까지 확대하였다. 또한 2001년 1월에는 「정부업무등의 평가에 관한 기본법」 (이하 평가기본법)을 제정·공포하여 공공기관에 대한 평가의 법적 기반을 마련하였다.

본 연구의 목적은 「평가기본법」에 근거하여 중앙정부의 지방자치단체,

정확히는 광역자치단체에 대한 평가모형을 개발하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 중앙정부는 중앙행정기관에 대한 평가를 심사평가에서 소위 기관평가의 형태로 바꾸었으며 지난 해에는 이를 적용하여 광역자치단체에 대해서도 종합평가를 실시한 바 있다. 그러나 지난 해의 광역자치단체 종합평가는 법적 근거가 불분명한 상태에서 중앙행정기관을 대상으로 실시하는 기관평가모형을 그대로 적용하여 실시함으로써 여러 가지 문제점이 제기되었다. 더욱이 올해 초 제정·공포된 「평가기본법」에서는 지방자치단체에 대한 평가의 내용을 주요 위임시책에 한정하고 있어 기존의 기관평가와는 다른 평가모형이 필요하게 되었다. 이에 본 연구는 「평가기본법」의 규정에 부합하는 지방자치단체에 대한 평가모형을 개발하기 위해 시도되었다.

사실 우리나라 지방자치가 본격적으로 실시된 지 10년 밖에 지나지 않았고 지난 해 처음으로 지방자치단체에 대한 본격적인 평가를 실시하였으며, 올해 초에야 법적 근거를 확고히 한 만큼 지방자치단체에 대한 평가는 앞으로 발전시켜야 할 여지가 많이 남아 있다. 더욱이 지방자치단체의 평가에 관한 관심이 최근에야 일어나기 시작하였고 기존의 연구가 많지 않은 실정이며 「평가기본법」이 올해 초 제정된 사실을 고려할 때 지방자치단체에 대한 평가제도의 발전을 도모한다는 측면에서 새로운 평가모형을 구축하는 것은 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

제2절 연구의 범위와 방법

「평가기본법」에서 규정한 내용에 따른 지방자치단체 평가모형을 구축하기 위한 본 연구는 먼저 평가체계의 구성, 평가구성요소별 부문 및 핵심영역 도출, 핵심영역을 구성하는 평가항목(시책) 개발, 그리고 평가항목 측정을 위

한 지표의 개발 및 제시를 연구의 범위로 포함하였다. 그리고 이들 지표를 사용하여 평가결과에 대하여 어떻게 점수를 부여하여 종합할 것인가에 대한 여러 가지 방안도 논의하였다. 또한 지방자치단체 평가의 한 방법으로써 많이 사용되고 있는 주민만족도조사에 관한 논의를 포함하였다.

연구의 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 다양한 방법을 사용하였다. 즉, 각종 문헌 및 사례조사, 전문가 초빙 세미나, 담당공무원 면접 등을 실시하였으며, 개발된 지표의 타당성을 검증하기 위해 중앙행정기관과 지방자치단체의 평가담당 공무원들로 하여금 평가지표(안)을 검토하도록 하였다.

본 연구의 보고서는 다음과 같이 구성되었다. 먼저 제2장에서는 우리나라에서 지방자치단체 평가가 도입된 배경과 목적을 살펴보고 지방자치단체의 평가와 관련된 이론적 논의를 검토한다.

제3장에서는 지방자치단체에 대한 각종 사례들을 검토하였는데 미국, 영국, 일본 등의 외국사례는 물론 한국능률협회와 국토계획학회 등에서 실시하는 국내사례에 대한 검토도 포함한다.

제4장에서는 지난 해 실시된 광역자치단체 종합평가에 대한 소개와 검토를 통해 중앙정부에 의한 지방자치단체 평가의 기본적 내용을 알아보고 기관평가 모형과 평가제도운영상의 문제점을 도출함으로써 개선방향을 제시한다.

제5장에서는 「평가기본법」의 규정에 따른 평가모형의 체계를 관리능력, 시책성과, 주민만족도로 구축하고, 이들 평가체계 구성요소별로 평가부문 및 핵심평가영역을 도출한다.

제6장에서는 제5장에서 제시된 평가모형에 따라 핵심평가영역별 평가항목(시책)을 제시하고 이를 측정하기 위한 지표를 제시한다. 또한 평가지표의 실제적용을 위한 논의와 함께 평가결과의 종합화를 위한 방안을 제시한다.

제7장의 결론부분에서는 연구의 내용을 요약하고 한계점을 제시하는 한편, 본 연구가 갖는 정책적 의미를 제시한다.

제2장 지방자치단체 평가의 이론적 기초

제1절 지방자치단체 평가의 도입배경

1. 자치단체평가의 등장 배경

가. 결과중심관리체제

과거의 행정에서는 계획을 중시하여 정책결정과정을 중심으로 하는 사전적인 평가가 중시되었기 때문에 그 계획의 실시결과를 파악하는 사후적인 평가는 경시되는 경향이 있었다(齊藤達三, 1999: 6). 행정을 평가하는 활동은 정책이 가지고 있는 문제점에 대한 구체적인 해결이나 개선을 위한 방안이나 수단을 제시하는 것 뿐만 아니고 그 결과의 환류를 통하여 다음 정책형성에 도움을 주고자 하는 것이다. 따라서 정책검토를 중심으로 하는 사전평가에서 정책결과를 중심으로 하는 사후적인 성과평가로 행정평가의 방향이 이동하여야 한다는 논의가 오래 전부터 학계와 실무진에서 제기되었고, 세계 각국에서는 비록 현재 실시되고 있는 성과평가와는 그 형태나 강조점에서는 약간의 차이가 있겠지만, 공공부문의 성과에 대한 사후적인 평가가 꾸준히 실시되어 왔다. 국제시정부관리협회(ICMA)에서 1943년부터 시정부활동에 대한 성과측정자료를 정기적으로 발간한 것이 이의 좋은 예라고 할 수 있다(Poister, 1983: 325).

1960년대 이후 공공부문에서 성과평가에 대한 관심이 제기되기 시작하였는데, 이는 수요자인 정부부문의 조직과 기능, 예산규모 등이 급속도로 확대됨으로 해서 평가의 필요성이 대두되었을 뿐 아니라, 컴퓨터 기술 등의 발전

으로 통계기법이 발달되고 대량의 데이터를 단시간 내에 처리할 수 있게 됨에 따라 성과측정이 쉬워졌기 때문이다(박재희, 2000: 11).

이후 1980년대에 들어서면서부터 사후 평가에 보다 무게가 실리기 시작하였는데, 이는 결과중심의 성과평가에 중점을 두고 대상집단에 대한 영향평가를 통한 서비스 질의 개선이 평가의 주요 목적으로 부각되기 시작하였기 때문이다. 공공부문의 성과평가에 대한 이러한 변화추세는 1980년대 중반 이후 미국, 영국 등에서 전세계적으로 확산되기 시작한 '고객중심 행정'과 '결과중심관리'체제의 채택이 주된 원인이라고 할 수 있다.

1990년대 이후에는 국민들의 납세저항, 공공서비스의 민영화에 대한 압력, 정부의 방만한 예산지출에 대한 국회와 국민적 차원의 통제 필요성 등이 미국, 영국 등 선진국에서 제기됨에 따라 성과평가에 대한 다양한 연구와 실제에의 적용이 확산되고 있다.

나. 정책과정의 불완전성

급격한 사회변동에 따라서 정책이 가져다 줄 성과, 영향 등을 정책의 수립과정에서 정확하게 예측하고 그 결과를 바탕으로 하여 정책안에 대한 평가를 실시하는 것은 거의 불가능해 졌다(齊藤達三, 1999: 7). 이러한 정책수립과정에서의 불확실성과 불완전성은 그 정책의 집행단계에서 한층 증폭된다. 그것은 집행과정과 관련된 시간과 공간이라는 두가지 요인에 기인하는 것이다(西尾勝·村松岐夫, 1997: 86).

행정체계에서는 계획이 수립된 장소와 집행될 장소가 다른 경우가 많다. 국가와 지방자치단체의 사이, 광역자치단체와 기초자치단체의 사이, 자치단체 본청과 출장소의 사이 등에서 볼 수 있는 것과 같이 정책의 집행주체가 계획의 수립주체 보다 공공서비스의 수혜대상자에게 보다 근접한 위치에 있기 때문에 수혜대상자의 관점에서 정책에 대한 구체적이고 밀도있는 검토가

가능하다. 즉 정책을 평가할 때, 장소의 차이는 판단하는 사람의 사고방식의 차이를 가져오기 때문에 불완전한 정보와 데이터에 근거를 둔 정책을 수정·보완한다는 의미에서 정책집행과정에서의 재평가와 재검토는 반드시 필요한 것이다.

다. 정책형성의 전제가 되는 평가과정

지방자치단체가 새로운 정책을 수립하기 위해서는 기존의 정책과 관련 정책에 대한 다양한 정보가 필요하다. 특히 중요한 것은 기존 정책에 대한 평가의 결과이다. 평가결과를 바탕으로 한 정보가 우선적으로 정비되지 않으면 정확한 현실인식에 기반을 둔 계획수립이 곤란해진다. 결국, 정책을 형성하는 전체작업 중에서 계획과정을 연속적으로 연결하는 과정의 일환으로 평가작업이 필요하고, 사후적 평가과정을 그 출발점으로 삼는 것이 바람직하다.

2. 자치단체 평가의 효용성

자치단체평가제도에 대한 자치단체내부공무원의 편견이나 거부반응을 비롯한 반대·비판론이 많이 제기되고 있다. 비판론은 크게 이념적인 측면과 기술적인 측면으로 나눌 수 있다(高寄昇三, 1999: 9-16).

이념적인 측면에서는 첫째, 행정기관은 이익을 추구하지 않기 때문에 기업처럼 수치에 의해서 활동을 평가하기 어렵다는 것이다. 자치단체는 공공부문의 효율만을 목적으로 하지 않고, 가치의 사회적 배분도 지향하고 있으며, 행정목표들의 상대적 비중에 관하여 항상 사회적인 합의가 이루어지는 것이 아니기 때문에(足立幸男, 1994: 183-184), 정책·시책·사업 등을 선별하여 평가하기가 곤란하다는 것이다. 둘째로 자치단체 평가제도는 자치단체의 행·

재정운영에 대한 시민통제수단으로서는 부적당하다는 주장이 있다. 셋째로 자치단체평가제도를 통한 개혁도 결국에는 정치세력과 관료제에 의해서 좌초될 것이라는 비관적인 견해이다.

행정기술적인 측면에서의 비판으로는 첫째, 평가의 시각에 대한 것이다. 어떤 시각에서 접근하느냐에 따라서 평가지표나 기준이 달라질 수 있고 평가결과도 전혀 다르게 나타날 수 있다는 것이다(東京都, 1998: 7). 둘째, 행정활동에 대한 지표화의 현실성에 의문을 제기하였다. 공무원은 “관료조직과 장의 업적을 납세자나 지방의원의 입장에서 평가·측정하려고 해도 이를 위한 신뢰할 수 있는 측정기준이 없다”고 주장하면서 평가에 비협조적이라는 것이다.

자치단체 평가제도에 대한 이상과 같은 반대·비판에도 불구하고 자치단체에 대한 평가제도는 다음과 같은 효용을 지니고 있다(高寄昇三, 1999: 16-24).

첫째, 자치단체평가는 자치단체 행정활동의 평가를 통하여 정책선택의 최적화를 이룰 수 있는 정책결정의 토양을 배양하는데 도움이 된다. 자치단체는 단순한 행·재정운영의 효율성뿐만 아니라 행정시책의 유효성, 타당성, 효율성, 공평성, 우선순위 등을 파악·평가하고 적절한 정책을 선택하여야 한다(北海道, 1998: 2). 이것은 자치단체평가제도를 통하여 정책이나 시책, 사업 등의 비용과 효과를 명백히 밝힐 수 있고 정책수립이나 예산배정에 적정을 기할 수 있기 때문이다.

둘째, 자치단체평가는 자치단체 내부 행정운영의 “정책과학화”를 통하여 자치단체의 행·재정운영 개혁에 기여하고 행·재정운영 기술수준의 비약적인 향상을 보장할 수 있다. 또한, 기술적인 것뿐만 아니라 정신적인 면에서도 자치단체 개혁에 기여할 수 있다. 행정서비스는 세금을 지불하는 국민을 고객으로 하는 서비스산업(山上信一, 1998: 1)이라는 측면에서 행정개혁은 경

영혁신과 같은 의미를 지닌다고 할 수 있다. 따라서 행정활동의 지수화를 통한 자치단체 경영효율성 평가는 자치단체의 행·재정운영 전략 수립에 유효할 것이다.

셋째, 자치단체평가제도의 도입은 자치단체 내부관리운영체제에 대한 관치적 시스템, 관료적 의식구조 등을 변혁시키기 위한 것이다. 행정평가제도는 사업계획 등의 수정보완을 위한 도구일 뿐만 아니라, 행·재정운영의 합리성을 제고하고 공무원의 의식개혁을 지향하는 목표도 포함하고 있다. 종래의 자치단체 행정활동에서는 목표나 목적의 설정과 이에 대한 설명이 불명확하였기 때문에 효과적이고 효율적인 행정활동의 전개가 어려웠고 절차나 예산 획득, 전례답습 등을 중시하는 경향이 두드러졌다(宮城縣, 1998: 11). 이러한 지방자치단체의 체질을 탈피하기 위해서는 개혁을 위한 과학적인 근거의 제시가 필요한데, 행정평가제도는 자치단체와 공무원에게 목표를 부여해 주고 지표를 통한 행·재정개혁의 이니셔티브를 제공해준다. 또한 자치단체의 내부운영시스템 개혁에 대한 외부압력으로도 작용할 수 있다.

넷째, 자치단체평가제도는 자치단체 행정서비스의 효율화를 위한 유용한 기준을 제공해 준다. 자치단체가 추구하여야 할 경제성, 효율성, 효과성 등의 원칙을 행정평가와 관련시켜 보면, 경제성은 투입(input)과 비용(cost)의 관계라고 할 수 있다¹⁾. 효율성은 산출(output)과 투입(input)의 관계이다²⁾. 이때 효율성은 산출에 있어서의 질(quality)의 문제는 고려하지 않는다. 반면 효과성은 서비스 질과 관련이 있다. 예를 들어 연수참가자라는 지표는 산출(output)이고 연수성과라는 지표는 효과성 지표로, 즉 outcome이 된다. 그러

-
- 1) 예를 들면, 학교용지의 매립가격을 보다 낮게 책정한다든지, 보조금 등의 확보는 경제적인 대응이라고 할 수 있다(高寄昇三, 1999: 21).
 - 2) 예를 들면, 보육서비스의 경우, 1인당 비용이 10만원인 것과 15만원인 것이 있으면, 10만원 쪽을 택하는 것이 효율적이다.

나 연수에 의해서 어떤 의식개혁이 이루어졌느냐 하는 것은 일반적으로 측정이 불가능하다. 따라서 만족도 조사, 사후 실태추적 조사 등의 측정방법이 활용된다³⁾.

다섯째, 자치단체 평가는 행정활동을 수치화하고, 그것을 공표함으로써 주민참여를 실질적으로 보장하는 제도이다. 지방자치단체는 시민주권자의 단체이다. 따라서 자치단체는 서비스의 질, 수준, 방식 등을 일반 주민들에게 알려 주고 왜 그러한가에 대하여 설명해 주어야 한다. 행정평가시스템은 행정활동을 지표화하여 시민들의 행정평가를 쉽게 해 준다.

3. 우리나라 자치단체평가제도의 도입배경

1990년대에 들어와 선진 각국에서는 한정된 자원을 효율적으로 이용하고 무한경쟁상황에 대응하기 위한 공공부문의 효율성과 경쟁력 제고를 목표로 정부개혁을 단행하고 있다. 이러한 정부개혁 프로그램은 민영화, 개방형 임용제도, 행정서비스의 경쟁입찰제, 책임운영기관제, 목표관리제, 성과관리제 등으로 나타나고 있다.

우리나라의 경우 지방자치의 실시와 민선단체장체제의 출범으로 분권적 행정체제의 구축이 본격적으로 추진됨에 따라 지방자치단체의 자율성이 한층 강화되는 동시에 중앙정부의 지도·감독은 현저하게 축소되어 왔다. 이에 따라 자치이념을 살리면서도 국가적 통합성을 유지하는 선진 지방자치를 구현하기 위해 중앙정부와 자치단체간의 관계는 과거와 같이 행정력에 의한

3) 예를 들면, 10만원의 보육서비스의 주민만족도가 15만원의 보육서비스 주민만족도의 절반 이하가 되면, 10만원의 보육서비스는 15만원 보육서비스 보다 효과성이 떨어진다고 할 수 있다(高寄昇三, 1999: 21).

통제보다는 합리적이고 과학적인 평가에 근거한 관리조정의 방법으로 전환하고 있는 것이다.

1998년 「김대중정부」 출범이후 공공부문에 성과관리제를 도입하기 위하여 적극적으로 노력하였다. 과거에 총리실에서 주관하던 우리나라의 심사평가는 국회 차원의 법률이 아닌 대통령령(「정부업무의심사평가및조정에관한규정」)에 근거하였기 때문에 강력한 추진력을 확보하지 못하는 원인으로 지적되어 왔다(김명수·박경효, 1996: 15; 김병진, 1997: 28). 이에 따라 정부는 1998년 4월 15일 「정부업무의심사평가및조정에관한규정」(대통령령 제15774호)을 전면 개정하여 국무총리실 산하에 정책평가위원회를 설치하고 국무총리실의 심사평가를 평가4)의 형태로 발전시켰다. 또한 평가의 전문성과 객관성을 확보하기 위해 각 분야의 민간전문가들로 구성된 「정책평가위원회」를 구성하였다.

1998년에 정부는 과거의 심사평가를 기관평가제도로 바꾸어 중앙행정기관만을 대상으로 실시하였으며, 1999년부터는 16개 광역자치단체에까지 확대 적용하였다. 1999년의 광역자치단체평가는 시범적인 차원의 평가로 시행되었고, 2000년 평가는 대상 범위나 내용 면에서 지방자치단체에 대한 종합적 평가로서의 면모를 어느 정도 갖추게 되었다고 볼 수 있다.

그러나 「정부업무의심사평가및조정에관한규정」에서는 평가의 대상을 중앙행정으로 한정시키고 있어, 1999, 2000년 지방자치단체의 평가는 사실 명시

4) 심사평가는 중앙기관의 주요시책을 대상으로 그 성과를 객관적으로 평가·환류시키는 것인 반면, 평가는 평가의 기본단위를 사업(정책)에서 기관(정책종합)으로 확대하여 행정기관의 주요정책, 관리역량, 국민만족도 등을 종합적으로 평가함으로써 기관 간 비교와 책임성 확보가 가능하게 하는 것이다. 지방자치단체에는 여러 중앙행정 기관으로부터 위임받아 처리하고 있는 국가사무나 국고보조사업 등이 많다. 때문에 국정의 통합성을 기하고 행정의 효율성과 책임성 확보를 위해서도 지방자치단체에 대한 평가는 중요한 의미를 갖고 있다(김현구·박희정, 지방자치단체의 평가 제도의 운영, [지방행정연구] 제14권 제2호, 2000: 3).

적 법적 근거 없이 시행된 셈이다. 때문에 지방자치단체의 반발도 만만치 않았다. 뿐만 아니라 종전의 중앙행정기관에 의한 개별평가도 대부분 법령의 근거도 없이 산발적으로 실시된 것이다. 마침내 정부에서는 심사평가의 실효성을 높이기 위한 법률적 장치로 2001. 1. 8 「정부업무등의평가에관한기본법」(법률 제6347호)을 제정·공포하여 2001. 5. 1부터 시행하게 되었다. 이 법 제 3조 3항은 평가를 “행정기관을 대상으로 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량, 업무추진에 대한 국민의 만족도 등을 종합적으로 평가하는 것”으로 폭넓게 규정하고 있다. 그리고 제6조 1항은 “중앙행정기관의 장은 국정의 효율적 운영을 위하여 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그밖에 대통령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 지방자치단체에 대한 평가를 실시할 수 있다”라고 하여 지방자치단체 평가의 근거를 제시하고 있다.

제2절 지방자치단체 평가의 목적

자치단체에 대한 평가의 목적은 “평가”라는 용어의 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라서 달라질 수 있다⁵⁾. 학자들의 개념정의 가운데 공통점이 있다면 “평가란 좀 더 나은 방향으로 나가기 위해서 과거의 실적을 사정(査定)하

5) Poister는 설정된 목표에 도달해 가는 과정을 정기적으로 평가하여 해당 프로그램을 향상시키기 위한 노력이라고 정의하였으며(Poister, 1983: 3), Nachmias는 진행중인 사업이 달성하고자 하는 목표가 대상집단에 미치는 효과를 객관적·체계적·실증적으로 검토하는 것이라고 하였고(Nachmias, 1997: 4), Evert Vedung는 정부개입의 과정과 산출물(결과) 등의 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정하여 미래에 반영하는 작업이라고 정의하였다(Evert Vedung, 1995: 19).

는 것”으로 규정한다는 것이다. 따라서 평가의 목적은 미래지향적이라는 것을 알 수 있다. 우리나라 「정부업무등의 평가에 관한 기본법」에 나타난 지방자치단체 평가의 목적을 정리하면 다음과 같다.

1. 국정의 통합성과 효율성 확보

자치단체에 대한 평가는 중앙정부차원에서 입안·형성된 주요 정책이 현장에서 집행되는 과정에서 발생하는 문제점을 시정하고 그 결과를 환류시킴으로써 정책적 의사결정비용을 최소화하여 국정운영의 효율화 도모하기 위한 것이다. 또한 지방자치단체에 대한 여러 중앙행정기관의 다양한 평가를 통합함으로써 정부평가 업무의 능률성과 전문성을 높이고, 각종 민간 영리단체가 주관하는 평가⁶⁾를 배제시켜 상업적 목적에 의한 평가나 평가의 정치적 이용을 차단하는 효과도 기대할 수 있다.

2. 행정서비스의 질 향상

지방자치단체에서 수행하는 국가 주요시책의 효과나 추진상황을 점검하여 당해 정책과정을 개선하고 행정서비스의 질을 향상시킬 수 있다⁷⁾. 주요시책

6) 정부평가 외에 능률협회의 「지방자치경영대상」과 「서비스만족도조사」나 중앙일보의 「전국자원봉사축제」와 같이 민간단체에 의한 지방자치단체 평가도 있다.

7) 미국의 대표적인 평가제도중 하나인 대통령 품질상(President's Quality Award)도 결국 연방정부 조직의 성과와 능력 향상, 우수사례의 공유 촉진, 고객지향적 자체평가, 변화 대응능력등을 목적으로 도입·운영되고 있다(U.S. Office of Personnel Management, 2000).

의 추진과정에서 의도한 사업목표와 실제 조직원들의 활동을 통하여 나타난 실적 사이에 나타나는 괴리현상의 원인을 밝혀낼 수 있는 객관적이고 합리적인 정보를 제공하고(Nachmias, 1979: 4), 여기에서 발견되는 문제점은 시정하고 우수사례를 널리 보급·확산시킴으로써 공공서비스의 질적 수준을 높일 수 있다.

3. 국가재원의 효율적 배분

평가결과를 예산배정에 연계시킴으로써 국가재원을 효율적으로 배분하여야 하는데, 이를 위해서는 무엇보다 정확한 성과지표에 의해 객관적이고 공정한 평가가 이루어질 수 있도록 평가의 질적 수준을 높이는 것이 필요하다. 또한 평가결과에 따라 우수기관에 인센티브를 제공하여 기관간에 선의의 경쟁을 유도할 수도 있다.

4. 행정의 책임성 확보

평가결과는 지역주민이나 지도감독기관의 입장에서 보면 자치단체 행정의 책임성⁸⁾을 확보할 수 있는 근거가 된다. 평가는 내부적으로 행정의 효율성 증대에 기여하지만, 외부적으로는 국민의 알 권리를 충족시켜 주고 국민에

8) 책임성(Accountability)은 정부의 세입/세출에 대한 단순한 대차대조표 이상을 의미하는 것으로 납세자인 국민(주민)이 질적·양적인 측면에서 그들이 지불한 세금에 상응하는 가치의 서비스를 제공받을 권리를 의미한다. 따라서 여기서의 책임성은 자치단체장들이 중앙정부나 산하공무원에게 갖는 책임성인 동시에 고객인 시민에 대한 책임성도 포함된다(Ammons, 1995: 16).

대한 책임성을 담보하는 제도적 장치로 작용한다. 또한, 평가는 대체로 비교 지표를 통해 해당 기관의 성과를 알기 쉽게 국민들에게 공개함으로써 책임성 확보에 기여하기 된다(김현구·박희정, 2000: 5).

5. 합리적 정책결정의 유도

평가결과의 환류를 통하여 자치단체의 합리적인 정책결정을 지원하고 새로운 시책추진에 활용될 수 있는 경험과 노하우를 제공해 줄 수 있다. 특히 주민만족도 조사는 시책추진과 주민만족간의 격차를 측정하고 이를 환류 시킴으로 해서 집행과정에서 자치단체의 합리적 정책결정을 유도 할 수 있다(한표환, 2001: 127).

제3절 지방자치단체 평가의 유형과 주요내용

정책평가는 분류기준에 따라 여러 가지로 유형화할 수 있는데 분류기준으로는 평가주체, 평가의 시기, 평가의 목적 등을 들 수 있다 (김명수, 2000: 100). 평가의 주체에 따라 정책평가를 분류하면 자체평가(self-evaluation)와 내부평가(inside evaluation), 그리고 외부평가(outside evaluation)로 분류할 수 있고, 평가시기를 기준으로 할 경우에는 형성평가(formative evaluation)와 총괄평가(summative evaluation)로 나눌 수 있다. 그리고 평가목적을 기준으로 한 정책평가의 분류에는 다양한 의견이 존재한다. 먼저 Suchman (1967)은 노력평가(evaluation of effort), 성과평가(evaluation of performance), 성과의 충분성평가 (evaluation of adequacy of performance), 능률성평가

(evaluation of efficiency), 그리고 과정평가(evaluation of process)로 나누며, Nachmias(1979)는 과정평가(process evaluation)와 영향평가(impact evaluation)로 구분한다. 한편 Wholey(1973)는 사업영향평가(program impact evaluation), 사업전략평가(program strategy evaluation), 개별사업평가(project evaluation) 등으로 나눈다. Vedung (1995)은 평가모형을 효과성모형, 경제성모형, 전문가모형, 의사결정 중심모형으로 나누고 있다. 한편 노화준은 정부정책의 평가모형으로 정책효과평가와 국정관리의 성과평가를 제시하고 있다. 정책효과평가는 하나의 정책이나 프로그램의 평가에 초점을 맞추는데 비해 국정관리의 성과평가는 전체로서의 어느 한 정부기관이 수행한 업무의 성과를 평가하는데 초점을 맞추는 것이다 (2001: 93-121).

노화준이 제시한 국정관리의 성과평가를 제외하면 이러한 평가모형들은 대개 개별 정책을 평가하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 따라서 본 보고서에서는 공공부문의 한 기관으로서의 지방자치단체에 대한 평가에 초점을 두고 우리나라에서 실제로 많이 활용되고 있는 평가유형을 평가의 내용을 기준으로 하여 사업심사평가(program evaluation), 성과평가(performance evaluation), 경영평가(management evaluation), 주민만족도평가(citizen satisfaction evaluation) 등으로 나누어 살펴보았다.

1. 사업심사평가(program evaluation)

가. 심사평가제도의 목적

“심사평가”는 정부업무의 추진상황 및 집행성과를 점검·분석·평가하고 그 결과를 정부업무의 추진과정에 반영하는 것(정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정 제2조)으로, 정부가 추진하는 업무와 관련하여 제한된 가용

재원의 효율적 이용, 정부업무의 책임성확보, 정부사업 개선을 위한 정보의 획득 등의 목적을 가지고 시행된다(김명수, 1993: 233-234).

나. 심사평가의 주체와 대상

심사평가의 주체는 중앙행정기관과 국무총리실이 된다. 각각의 중앙행정기관이 매 분기별 실시하는 대상과제별 자체심사평가를 총리실에 보고하며, 국무총리실에서는 이를 토대로 종합적인 심사평가를 실시한다. 심사평가의 대상은 정부가 수행하고 있는 업무로서 중앙행정기관이 매년 계획을 수립·추진하는 시책 및 사업 중 당해 연도의 심사평가대상으로 선정된 주요시책 및 사업이 된다. 따라서 모든 정부 활동이 심사평가의 대상이 되는 것은 아니고 국민의 관심도가 높거나 사회적 현안으로 대두되는 사안, 현행 제도상 개선의 필요성이 제기되고 있는 사안 등으로서 국무총리가 필요하다고 인정하여 선정하는 과제이다(정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정 제2조).

다. 사업심사평가

일반적으로 사업심사평가는 평가성 검토, 평가방법결정, 자료수집, 분석 및 평가결과제시 등 4단계를 거친다(한표환·박희정, 1999: 24-30).

평가성 검토는 어떠한 사업 또는 사업의 어떤 부분을 평가하여야 유용한지를 결정하는 일종의 예비평가단계이다(Wholey, 1977: 42). 평가성 검토를 통하여 평가할 대상을 결정한 후에는 사업에 대한 평가방법을 결정하여야 한다.

사업의 평가방법은 평가유형에 따라서 달라질 수 있으나 대체로 총괄평가는 양적인 방법에 의존하고 과정평가는 질적인 방법에 의존하는 경향이 있다. 사업평가의 분석방법이 결정되면, 실제 평가에 필요한 자료나 정보를 수집하여야 한다. 평가를 위한 자료는 1차적 또는 2차적 자료원으로부터 다양하게 수집될 수 있다. 사업평가에 필요한 자료의 수집이 완료되면, 그 자료

들을 평가목적에 부합되도록 여러 가지 기법들을 동원하여 분석한다. 평가자료의 분석은 표준을 결정하고 지표를 개발하는 과학적인 측면을 달성하기 위한 필수불가결한 과정이다.

2. 성과평가(performance evaluation)

가. 성과평가의 목적

지방자치단체의 성과는 '자치단체의 핵심적인 서비스가 지역 주민의 복리(welfare)에 미친 긍정적인 영향'으로 규정할 수 있다. 그런데, 행정서비스의 궁극적 결과는 투입 및 전환과정, 때로는 산출과도 상당한 시차를 두고 이루어지기 때문에 정확히 평가하기가 어려운 경우가 많다(박재완·김신, 2000: 48).

공공부문에 대한 성과평가는 어떤 한 공공조직의 전반적인 업무수행의 결과와 업무수행의 결과를 평가하는데 초점을 두고 있다. 따라서 성과평가는 조직에 부여된 임무(mission), 조직이 창조하고자 하는 가치와 전략적 목표, 수행한 전략 등이 어떠한 결과(outcome)를 가져왔는가 하는 것을 측정하고 査正하는 것을 목적으로 하고 있다(노화준, 2001: 104).

나. 성과평가의 기준과 범위

정부기관의 올바른 성과평가를 위해서는 정부기관이 수행하는 업무를 어떤 기준으로 평가할 것인가를 결정하여야 한다. 평가의 기준은 평가의 목적, 대상 등에 따라 달라질 수 있지만, 기관간의 성과비교가 가능해 지려면, 평가대상기관에 공통적으로 적용할 수 있는 기준이 필요하다. 학자들이 제시한 다양한 기준 중에서 공통적인 요소를 추출해 보면, 효과성, 효율성, 대응성, 적절성, 형평성 등이 성과평가의 주요한 기준이 된다고 할 수 있다.

성과평가는 반영구성을 띠는 장기적인 관점에서 추진되어야 하기 때문에 평가의 범위도 가시적인 실적뿐만 아니라, 자치단체의 잠재적인 역량(capacity)까지 포괄해야 한다. 장기적인 관점에서 잠재 역량의 변화까지 포괄하는 방식으로는 균형성과지표(balanced scorecard; BSC)에 의한 평가를 들 수 있다⁹⁾.

<표 2-1> 학자별 평가기준

학자명	평가기준
Altman	효율성, 효과성, 업무량
Nakanuma & Smallwood	목표달성도, 효율성, 고객만족도, 대응성, 체제유지
Dunn	효과성, 능률성, 적정성, 공평성, 대응성, 적합성
Brudney & England	효율성, 효과성, 형평성, 대응성
Rogers	경제성, 효율성, 효과성, 서비스수준, 대응성
Vedung	효과성, 생산성, 효율성
Ammons	업무량, 효율성, 효과성, 생산성
안해균	능률성, 효과성, 형평성, 대응성, 적절성
박성복	능률성, 효과성, 형평성, 대응성, 적절성, 노력, 체제유지, 과정
송근원	능률성, 효과성, 형평성, 적절성, 공정성, 반응성, 실현가능성, 합법성

9) BSC는 기업이 전통적으로 채택해 온 재무적 관점의 성과평가가 고객, 종업원, 협력업체, 기술 및 혁신 등의 관점에서 창출한 가치를 제시하지 못하는 한계를 극복하기 위해 Kaplan and Norton(1992)이 창안하였다. BSC는 가치의 창출 전략을 ① 재무(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 분석한다. 스웨덴의 전문금융기관 Skandia가 적용하는 진로설정지표(navigator)도 같은 취지에서 설계되었다(박재완·김신, 2000: 49-50).

자료: Stan Altman(1979). "Performance Monitoring System for Public Managers" in PAR; R.T. Nakanuma & Frank Smallwood(1980). The Politics of Policy Implementation, N.Y: St. Martin's Press; W.N. Dunn(1981). Public Policy Analysis, Englewood Cliffs: Prentice-Hall; Jeffrey Brudney & R.E. England(1982). "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation, PAR; Steve Rogers(1990). Performance: Measurement in Local Government, London: Longman; Evert Vedung(1995). Public Policy & Program Evaluation; D.N. Ammons(1995). Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government, Washinton DC: ICMA; 안해균(1990). 「현대행정학」. 서울: 다산출판사, 박성복·이종열(1994). 「정책학원론」. 서울: 대영문화사, 송근원·김태성(1995). 「사회복지정책론」. 서울: 나남출판사.

다. 성과평가의 추진체제

정부기관에 대한 성과평가를 효율적으로 추진하기 위한 추진체제는 일반적으로 중장기적 전략기획단계, 연도별 운영목표 및 활동계획단계, 성과평가를 위한 지표 개발단계, 성과측정과 측정결과의 환류단계 등의 4단계를 거친다.

전략기획은 어떤 조직의 지도층이 조직의 미래상을 결정하고 그 미래상을 실현할 수 있도록 필요한 절차와 실천계획을 발전시켜 그에 대한 성공여부를 어떻게 측정할 것인가를 결정하는 지속적이고 체계적인 과정이라고 할 수 있다(Federal Benchmarking Consortium, 1997: 7). 따라서 전략기획과정은 성과평가도구를 개발하는데 매우 중요한 기초를 제공해 준다(Bryson, 1995: 3-25).

1단계로 중장기적인 추진전략이 마련되면 특정 연도별로 이를 구체적으로 운영목표와 활동계획을 수립하여야 한다. 이것은 연도별 활동목표와 계획은 정부활동의 성과를 구체적으로 평가할 수 있는 성과지표 도출의 기준이 된다(박중훈, 1999: 145-146).

연도별 운영목표 및 활동계획이 마련되면, 연도별 목표를 기준으로 활동내용의 성과에 대한 평가를 실시하여야 한다. 구체적이고 합리적인 성과평가를 위해서는 우선 조직의 운영목표와 활동계획에 적합한 성과지표의 개발이 필

요하다.

정부기관의 활동성과의 측정대상은 직접적인 활동정도 혹은 활동량을 반영하는 산출물(Outputs)과 그 활동에 따른 영향과 결과(Outcomes) 등 2가지로 나눌 수 있다. 자치단체의 성과는 질적인 속성을 강하게 나타내고 미래에 기대되는 성과를 평가시점에서 계량화하기 어려우므로, 계량지표에 의한 정량적인 평가 외에 정성적인 분석이 수반되어야 한다. 또한 자치단체는 상호 배타적·경합적인 사명과 다양하고 복합적인 목표들을 달성하기 위해 종합행정을 수행하므로, 주민 만족도를 측정하여 정량적·정성적 평가가 지니는 한계를 보완할 필요도 있다.

성과평가를 위한 지표가 마련되면 그것을 현실적으로 활용할 수 있도록 지표에 근거한 성과정보들을 수집하여야 한다. 이러한 정보의 수집은 평가의 대상이 되는 개별 기관이 되며 우리나라의 경우에는 기관별 자체평가를 통하여 성과정보를 수집·정리하고 있다.

조직이 수행하는 업무에 대한 성과가 측정되고 평가된다는 그 자체가 가치를 창출하고 성과를 향상시키는 길이 되기 위해서는 그 평가결과가 정부기관의 업무추진에 환류되고 활용되어야 한다. 따라서 성과의 평가결과는 자치단체에게 성과를 향상시킬 수 있는 학습정보로 제공되어야 하고, 보상·제재의 수단으로도 활용되어야 한다.

3. 경영평가(management evaluation)

가. 경영평가의 의의와 목적

지방자치단체의 경영평가는 지방자치단체의 경영능력 즉 경쟁력을 평가하는 것이다. 여기서 지방자치단체의 경쟁력은 지방자치단체가 가지고 있는 인

적자원, 물적 재원 등을 효율적으로 관리·운용하여 자치단체의 내부경쟁력을 높이고 외부환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 말한다. 즉 지방자치단체가 가지고 있는 자원과 잠재력을 최대한 개발·활용하여 지역의 총체적 성장력과 주민복지를 향상시킬 수 있는 능력을 말한다(한국능률협회, 1999: 9). 따라서 자치단체의 경영평가는 자치단체 내부의 경영활동과정과 외부 경쟁력의 성과를 종합적이고 체계적으로 평가하는 일련의 작업이라고 할 수 있다.

자치단체의 경영은 지방행정부문에 기업가적 경영원리를 도입하여 지역의 경쟁력 창출자원과 잠재력을 최대한 발굴·개발하여 지역의 총체적인 경쟁력을 증진시키고 주민복지를 극대화시킨다는 목표를 가지고 있다. 특히 지방화 시대의 자치단체 경쟁력 강화는 자치단체 자신 뿐만 아니라 국가경쟁력 확보에도 필수적이라는 사실을 감안할 때, 자치단체의 경영평가는 해당 자치단체의 경쟁력 우위를 유지하고 확대재생산하는 동시에 주민복지를 극대화시킬 수 있는 구체적인 지침을 제시해 주는 것을 목적으로 한다(한국능률협회, 1999: 11).

나. 경영평가의 대상부문

경영평가의 대상부문은 경영자원 및 기반부문, 내부경영활동부문, 경영성과부문 등으로 나눌 수 있다. 경영자원 및 기반은 자치단체가 가지고 있는 각종 유형자산과 무형적 잠재역량을 포함한 투입요소를 말한다. 내부 경영활동 부문은 지방자치단체가 경쟁력 창출자원을 최대한 활용·개발하기 위한 내부적 과정의 효율성에 관한 부문을 말한다. 경영성과부문은 지방자치단체가 보유하고 있는 경쟁력 창출자원과 잠재력을 자치단체 내부의 효율적 창출과정을 통하여 활용·개발한 운영성과가 과거로부터 누적되면서 현재화되어 나타난 결과로 자치단체의 정태적·동태적 경쟁력 확보와 주민복지수준

향상을 위한 원천이 된다.

다. 경영평가의 기준

자치단체 경영평가를 위한 기준은 논자의 입장에 따라서 다양하게 제시될 수 있으나, 일반적으로는 조직의 운영관리측면과 사업(시책)의 집행성과 측면 등 2가지로 나누어 볼 수 있다. 전자는 조직의 설치목적, 인사·조직·예산 등의 효율화, 기관에 부여된 임무의 효율적 수행 등이며, 기관의 즉속 여부를 판단하는 준거자료로 활용된다. 후자는 사업이나 시책의 집행성과 측면에서 업무의 추진단계별로 경영평가의 기준을 설정하려는 것이다. 업무의 추진단계는 일반적으로 사업목표설정단계, 목표달성을 위한 전략수립단계, 사업의 집행단계 등 3단계로 구분된다(박재희, 2000: 40-41).

평가의 최근 경향은 양적인 산출물 그 자체보다는 산출물의 질, 그 산출물이 고객(일반 시민) 등 사회전반에 미치는 영향 등에 초점을 두고 있기 때문에 조직의 운영적인 측면보다는 사업이나 시책의 성과(결과)를 중시하는 것이다(Thomas, 1996: 21).

자치단체가 설정한 사업목표가 국가적 차원의 정책목표와 국민적 욕구에 부합하고 현실성을 갖기 위해서는 상·하위 목표간의 일관성과 연계성, 행정 수요의 변화 등 조직의 내·외부 행정환경 변화, 부서간 추진사업의 중요도와 우선순위 결정에 따른 예산배정의 형평성 유지, 전년도 사업에 대한 평가 결과를 당해연도 사업에 반영 등의 조건을 갖추어야 한다(박재희, 2000: 41). 이 단계에서의 평가기준은 연계성, 대응성, 평가결과의 환류성, 형평성 등이 된다.

목표달성을 위한 전략적 계획을 수립하기 위해서는 필요한 예산의 확보방안, 사업의 추진방법, 추진일정 등이 현실적으로 실현가능성이 있는가를 우선적으로 판단하여야 한다. 따라서 전략적 계획수립단계에서는 실현가능성과

효율성이 평가기준이 된다(박재희, 2000: 42).

사업의 집행단계에 대한 평가는 사업의 집행과정에 대한 평가와 사업실적 또는 성과(결과)에 대한 평가를 포함한다. 따라서 사업의 집행단계에서의 평가기준은 목표달성정도, 대응성, 고객만족도, 효율성 등이다.

4. 주민만족도평가(citizen satisfaction evaluation)

가. 주민만족도 평가의 목적

지난 1980년대 말 이후 등장하기 시작한 정부재창조의 논리인 “고객지향적 서비스제공”은 공공분야에 도입·확산되고 있다. 이러한 기치아래 신관리운동 (New Public Management)으로 총칭되는 다양한 형태의 행정개혁운동이 세계 여러 나라에서 전개되고 있다. 영국의 Next Steps과 시민헌장 (Citizen’s Charter), 미국의 정부개혁운동(Reinventing Government) 등은 이의 대표적인 예 들이며, 이러한 운동들의 핵심은 고객들의 욕구를 만족시키는 공공서비스의 수준과 내용을 제고하자는 것이다(김필두 외, 2001: 91).

우리나라도 지방자치 시대를 맞이하여 지방자치단체는 공급자·생산자 중심의 행정체제를 수요자·고객 중심의 행정체제로 전환하고 활용가능한 인적·물적 자원을 이용하여 보다 효율적인 방법으로 고객만족 행정서비스를 제공하기 위하여 TQM, 목표관리제(MBO), 민간위탁제 등을 도입하는 등 행정관리의 혁신을 도모하고 있다(권경득 외, 2000: 30).

1970년대 이후 미국 등 선진국에서 활발하게 도입·운영되고 있는 고객 중심의 행정서비스를 지향하는 시민평가제의 핵심은 시민(고객)의 목소리를 행정에 반영하고자하는 것이다. Osborne과 Gaebler는 고객만족행정을 위하여 정부는 항상 고객의 소리를 들어야 하며 항상 고객과 가까이 하여야 한

다고 강조하였다(Osborne & Gaebler, 1992: 177-179). 이러한 인식 하에서 공공기관이 제공하는 서비스의 품질에 대한 평가가 필요하게 되었고, 이에 대한 고객의 서비스에 대한 만족도조사가 이를 위한 가장 바람직한 방법으로 받아들여지고 있다. 만족도 조사는 제공되는 서비스에 대하여 서비스의 사용자인 고객(국민)이 서비스 활동 전반이나 특정 서비스를 평가하는 고객평가체도로 서비스 품질(service quality) 조사 또는 고객(주민)만족도 (customer satisfaction) 조사로 불리우고 있다. 따라서 주민만족도 평가는 제공된 서비스에 대한 사용자(user)의 만족수준을 점검하고 이를 통해 서비스의 품질을 평가함으로써 추후에 제공될 서비스의 개선을 위한 기준을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다.

나. 주민만족도 평가의 유형

주민만족도 평가는 행정기관이 제공하는 공공서비스에 대한 종합적인 성과평가의 일부분으로 고객인 주민들이 느끼는 '체감만족도'를 주관적으로 평가하는 것을 의미하기 때문에 주민(시민)을 고객으로 보는 입장에서는 고객만족도 평가(Customer Satisfaction)라고도 한다. 이러한 주민만족도에 대한 평가는 행정기관이 제공하는 서비스에 대한 주민의 느낌이나 만족도 등을 조사하는 것이기 때문에 대부분이 주관적인 평가의 형태를 가지는 설문조사의 형태로 이루어진다(최병대, 1999: 22).

주민만족도 평가는 평가의 주체와 대상에 따라서 다양하게 분류될 수 있다. 주체에 따라서 분류하게 되면, 평가의 주체가 일반시민이 되는 시민일반평가와 지하철, 상수도, 청소 등 구체적인 개별 행정서비스의 고객이 되는 고객평가로 구분할 수 있다. 평가대상에 따라서는 전반적인 행정서비스를 평가하는 종합평가와 특정기관의 행정서비스를 평가하는 부분평가 등으로 나눌 수 있다(김병준, 1998: 14-16). 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 2-2> 주민만족도 평가의 유형

	전체 행정서비스	부분 행정서비스
시민 일반	시민일반 종합평가	시민일반 부분평가
특정 고객	고객종합평가	고객부분평가

자료: 김병준, 앞의 책, p. 15.

지방자치단체의 전반적인 행정서비스에 대한 주민만족도를 평가하기 위해서는 시민일반 종합평가나 고객 종합평가 등이 적합하지만, 주민만족도 평가의 목적이 행정서비스의 질을 높이고 주민만족도를 제고시키는 것이라는 측면에서는 부분적인 행정서비스에 대한 부문별 평가도 필요할 것이다.

다. 주민만족도의 평가체계와 지표개발

주민만족도에 대한 평가는 일반적으로 종합(체감)만족도 평가와 요소(차원)별 만족도 평가 등으로 구성된다. 종합(체감)만족도는 지방자치단체가 제공하는 특정분야의 행정서비스 전반에 대하여 주민이 느끼는 주관적인 '체감만족도'를 의미한다. 요소(차원)별 만족도는 지방자치단체가 제공하는 특정분야의 행정서비스에 대하여 보다 구체적인 요소별 만족도를 의미한다. 요소(차원)별 만족도를 평가하기 위해서 평가항목과 그 평가항목에 대한 평가지표를 선정하여야 한다. 평가항목은 각 분야의 행정서비스의 특성을 잘 반영할 수 있는 행정서비스의 내용요소를 범주화한 것이며, 평가지표는 각각의 평가항목을 구체화시킨 세부항목을 말한다(최병대, 1999: 29).

라. 주민만족도의 평가방법

주민만족도의 평가방법은 종합만족도와 요소별 만족도를 구분하여 이들을 합산하는 방법과 조사요소별 만족도만을 중심으로 주민만족도를 평가하는

방법으로 나눌 수 있다. 주민만족도 평가를 위한 조사방법으로는 설문조사와 모니터링을 들 수 있다. 설문조사방법에는 행정서비스 전반에 대한 일반 주민(시민)의 만족도를 조사하는 방법과 행정서비스를 받은 경험이 있는 민원인들을 대상으로 해당기관의 서비스에 대한 만족도를 조사하는 방법이 있다. 모니터링은 전문적인 훈련을 받은 모니터 요원들이 민원서비스 현장에서 주민(시민)들의 행정서비스에 대한 만족도와 불만사항 등을 평가·분석하는 방법이다.

제4절 지방자치단체 평가결과의 환류

자치단체의 정책을 평가하는 목적은 평가를 통하여 얻어진 결과를 정책시스템에 반영시켜서 정책의 질을 향상시키는 것이다. 따라서 정책평가를 통하여 얻어진 지식을 얼마나 효과적으로 활용하느냐가 정책평가의 성패를 가름하는 중요한 요소가 될 수 있다.

1. 평가결과 환류의 유형

평가를 통하여 얻어진 결과들은 정책기획, 예산편성, 사업집행 등의 과정에서 수단적 또는 개념적 목적을 위하여 활용된다(노화준, 2001: 412). 수단적 활용은 정책결정자나 문제해결자들의 문서화된 구체적인 행동들을 지칭한다. 그러므로 수단적 활용은 정책결정, 프로그램기획, 예산편성 등에 정책평가의 결과가 직접 활용되는 것을 말한다. 개념적 활용이란 평가결과에 의해서 얻어진 정보를 구체적으로 문서화가 가능한 어떤 목적에 직접적으로

관련시키지 않으면서도 어떤 하나의 이슈에 관한 사고에 영향을 미치도록 평가를 활용하는 것을 말한다. 설득을 위한 활용이란 정치적 입장을 옹호하거나 비판하는데 평가결과를 활용하는 것을 말한다(Margaret e. Boeckmann, 1976: 53-76). 일반적인 평가결과의 활용은 수단적 활용을 의미한다. 해당 정책에 직접적으로 영향을 미치는 수단적 활용이 얼마나 활발히 이루어지느냐에 따라서 평가결과의 활용의 극대화에 영향을 미칠 수 있다.

2. 평가결과의 배포

평가는 정부의 합리적이고 능률적인 정책결정과 집행을 유도하는 수단적 요소이다. 따라서 평가의 성공여부는 정책의 결정과 집행과정에서 발생한 오류나 착오를 바로잡는데 얼마나 큰 영향을 미쳤느냐에 따라서 결정된다고 할 수 있다(Williams & Evans, 1969: 453). 그러므로 정부의 합리적인 의사 결정에 도움을 줄 수 있는 정보를 시기 적절하게 제공해 주는 것이 평가의 궁극적인 목적이 된다.

과학적인 방법과 표준적인 절차에 따라서 정책을 정확하게 평가하는 것도 중요하지만, 평가결과를 필요로 하는 정책결정자나 프로그램 관리자가 적시에 그 결과를 활용할 수 있도록 평가결과에 관한 정보를 효과적으로 전달하는 작업도 중요하다. 평가담당자는 완결된 평가결과를 이를 필요로 하는 담당자에게 제공할 필요가 있다.

3. 평가자료의 사후관리

평가결과의 활용도를 높이기 위해서는 평가자료에 대한 사후관리가 철저하게 수행되어야 한다. 이들 평가결과자료의 사후관리제도로는 정책분석보고서 논문(policy implication paper)의 작성과 평가정보관리시스템의 구축이 있다(Levitan & Wurzburg, 1979: 104-108).

정책결정자의 입장에서 평가결과에 대한 자료 그 자체는 가공되지 않은 원자재에 불과하기 때문에 그대로 활용하기 어려워서 일정한 가공의 과정을 거쳐야 하는 경우가 많다. 이러한 가공의 절차는 평가결과를 바탕으로 해서 정책결정에 필요한 정보를 끄집어내거나 정책평가의 결과가 정책에 대하여 가지는 정책분석보고서를 작성하거나 평가를 통하여 얻어진 문제점등을 요약한 보고서 등을 작성하는 것이다.

평가의 활용도를 높이기 위한 평가자료관리제도 중의 하나가 평가정보관리시스템이다. 미국의 과학정보연구원(The Institute of Scientific Information)은 그 대표적 예라고 할 수 있다. 이 기관은 사회과학의 연구결과 뿐만 아니라 사회프로그램에 대한 평가결과를 수록한 목록(index)을 필요로 하는 기관이나 개인에게 제공하고 있다. 또한, HEW는 프로젝트쉐어(project share)를 운영하여 미국의 주정부나 지방정부가 HEW의 프로그램을 집행하는데 필요한 평가정보를 배포해 주어 프로그램집행의 효율성을 높이고 있다.

제3장 국내외 지방자치단체 평가사례

제1절 외국의 평가사례

1. 미국 성과평가제도

미국에서는 1993년 「정부성과평가법」(Government Performance and Results Act; GPRA)을 제정하여 성과에 기반을 둔 관리시스템의 큰 틀을 마련하였다. GPRA는 비효율성과 낭비적 요소로 인하여 국민들로부터 신임을 잃은 연방정부의 신뢰를 회복시키기 위하여 제정된 법이다. 단순한 정책집행 기관으로 투입면에 대한 관리에 치중해 온 연방정부는 GPRA의 도입으로 각 조직의 준립근거에 대한 기본적인 성찰이 필요하게 되었다. 연방정부의 각 행정부처들은 전략계획에 조직의 기본 사명(mission)과 프로그램의 목표를 구체화하고 이를 기준으로 성과를 측정하여야 한다. GPRA 이전의 정부 활동은 구체적인 목표가 없어서 정부활동의 내용과 결과에 대한 정확한 평가가 불가능하였다. 따라서 프로그램의 성과와 투입된 비용에 대한 정확한 정보가 부족하여 의회의 정책결정, 예산결정, 정부감시활동 등을 제약하였다. GPRA는 이러한 문제점을 해결하고자 다년간에 걸친 전략계획과 전략목표를 설정하고 이에 따른 연도별 달성목표를 구체화하여 이들 목표에 따른 성과를 측정하여 의회에 보고하도록 의무화하였다. GPRA는 정부예산으로 운영되는 연방정부 프로그램의 성과 달성 혹은 실패에 대한 평가를 통하여 결과에 대한 책임소재를 명확히 하는데 도움을 주었다(이근주, 2001: 23-24).

가. 미국 지방정부 성과평가의 유형

미국 지방정부 성과평가의 유형은 크게 내부관리유형, 시민주도유형, 거버넌스유형으로 나눌 수 있다(박재완·김신, 2000: 55-57).

내부관리유형은 성과측정을 통하여 행정성과의 개선을 도모하는 결과위주의(managing for results) 성과평가제도라고 할 수 있다. 미국 지방정부의 성과평가는 성과측정을 정책결정 및 집행과정과 연계시키려는 내부관리노력으로부터 시작되었다. 내부관리유형의 형태는 다양하지만 정부의 성과관리를 통하여 시민들에게 좋은 행정서비스를 제공하려고 노력한다는 공통적인 요소를 가지고 있다. 따라서 성과관리를 시행하고 있는 대부분의 지방정부들이 내부관리유형에 속한다고 볼 수 있다. 내부관리유형의 대표적인 예로는 캘리포니아주 Sunnyvale시, 텍사스주 Phoenix시 및 노스캐롤라이나주 Charlotte시 등을 들 수 있다.

Sunnyvale시는 시정의 모든 분야를 포괄하는 광범위한 지표를 사용할 뿐만 아니라, 주민 삶의 질에 관한 지역여건지표(community condition indicators)를 개발하여 사용하고 있으며, 시의 관리층과 시의회는 행정서비스의 결과에 기초하여 예산을 배정하고 있다. 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 체제를 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 있도록 정보를 제공해 준다.

시민주도유형에서는 시민이 성과측정을 주도하는 방식으로 시민들이 중요하다고 생각하는 분야에 대해서 직접 기준을 정하여 지표를 개발하고, 자료를 수집하여 평가한다. 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 사례로는 지속가능한 시애틀(Sustainable Seattle)과 Jacksonville 지역평의회(Jacksonville Community Council Incorporated, JCCI)를 들 수 있다. Seattle의 경우 1991년 자발적인 시민들의 네트워크에 의해 시작되었다(Sustainable Seattle, 1993). 광범위한 지역공동체의 참여로 이루어진 이 조직은 1993년이래 Seattle시와 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.

거버넌스유형은 내부관리유형과 시민주도유형을 통합한 형태로 시민들의 참여를 성과측정의 전면에 내세움으로써 시민들이 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.

그 대표적인 사례를 버지니아주의 Prince William카운티, 오레곤주의 Portland시와 Multnomah카운티 등에서 찾아 볼 수 있다. Prince William카운티에서는 시민들이 카운티 전략계획의 수립단계부터 참여하는 “결과위주의 거버넌스(governing for results)”체제를 1990년대 초부터 운영하고 있다. 이 전략계획의 내용은 전략목표, 성과지표 및 예산배분지침 등을 포함하고 있는데, 카운티 조례에는 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 경우에는 시민참여의 수준이 계획수립이나 정책형성의 단계에서 한 걸음 더 나아가 공공서비스의 공동생산(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 카운치 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. 또한 공공부문과 민간부문의 자원을 공동으로 활용하여 지역순찰, 공원관리, 환경보호, 교통소통 등의 분야에 필요한 서비스를 민관합동으로 제공하고 있다.

나. 정부성과평가(Government Performance Project; GPP)제도

GPP는 미국의 주와 지방정부들에 대한 평가로, 평가내용은 재정관리, 인적자원관리, 정보기술 및 자산관리시스템은 물론, 리더쉽과 변화를 위한 긍정적인 노력들까지도 포함하고 있다. GPP의 목적은 민간 부문의 효과적인 관리시스템으로부터 교훈을 도출하고 그것들을 공공관리시스템에 널리 이용할 수 있게 하는 것이다(http://www.maxwell.syr.edu/gpp/learning_about_GPP).

GPP는 체계모형(system model)에 입각하여 평가모형을 사용한다. 그리고 평가대상기관의 성과를 직접 측정·평가하는 것이 아니라, 성과를 산출하는 관리체계(management system)를 측정·평가함으로써 성과를 창출하기 위한 기관의 능력을 평가하는데 초점이 있다. 평가의 대상은 연방정부기관, 주정부, 지방정부(city, county) 등을 모두 포함하고 있다.

<그림 3-1> GPP의 기본 틀



GPP는 1년간의 Pilot Study, 광범위한 자기보고조사(self-report survey), 대규모 후속인터뷰(follow-up)와 확인조사(validation), 통계적 정확도 검토(cross-checks), 언론에 대한 인터뷰, 언론계/학계 공동평가 등의 다각적 방법을 사용하고 있다. GPP는 한 시점을 기준으로 기한 내에 자료를 수집하지만, 후속 인터뷰를 통해 평점을 매기는 과정에서 활용되는 정보를 계속적으로 보완하고 모든 주와 몇몇 연방기관은 이 프로젝트를 최초 4년에 걸쳐 2번 분석될 것이기 때문에, 연도별 비교가 가능하다.

이상의 과정을 통하여 얻어진 결과를 바탕으로 평가기관들을 분야별 혹은 종합적으로 등급화한다. GPP 평점은 훌륭한 정책결정과 서비스 제공을 지원해주는 건전한 관리시스템을 창출하기 위해 정부가 이용가능한 자원을 얼마나 잘 활용했는가를 반영해 준다(http://www.maxwell.syr.edu/gpp/learning_about_GPP).

GPP의 평가분야는 재정관리, 인력자원, 정보기술, 재원관리, 산출물관리 등으로 구성된다.

<표 3-1> GPP의 평가분야와 평가지표

평가분야	평 가 지 표
재정관리	다년간 예산, 다년간 기획, 세입·세출의 예상과 측정, 지방채 관리, 데이터관리, 자산유지관리
인력자원	현재와 미래의 인력수요·채용·교육훈련·고용유지 등의 전략적 분석, 동기부여, 성과측정, 노사관계
정보기술	기술체계, 다년간 IT기획, IT훈련, IT시스템 측정, 서비스분야에 대한 공헌도
재원관리	다년간 재원계획, 예산제도를 통한 재원관리의 통합, 데이터 관리
산출물관리	리더십, 커뮤니케이션, 결과지향전략기획, 시민요구에 대한 대응, 중앙정부기획과의 조정, 평가과정에 있어서의 지표와 척도의 개발

자료: http://www.maxwell.syr.edu/gpp/learning_about_GPP

평점은 성과를 위한 잠재력을 간략하게 측정하는 것이다. 그것들은 주 정부들과 연방 기관들이 창출해온 장기시스템이 가지는 능력의 범위를 평가한다. 종합적인 성과방정식이 고려될 경우 관리시스템 평점은 장기적인 성과를 예측할 수 있는 중요한 수단이 될 것이라는 것이 GPP의 운영상 가정이다. 평점은 다양한 수준의 관리능력이 정부간에 존재하고, 정부들 내부에서도 존재하는 경우가 많다는 것을 명확하고 간결하게 설명해 주기 때문에 진단 도구 및 학습 도구로서 기여한다.

GPP를 통하여 취합된 정보는 동일한 수준의 기관간의 비교는 물론, 관리체계를 비교하기 때문에 수준이 다른 기관간의 비교도 일정 범위 내에서는 가능하게 해준다. 따라서 GPP는 평가대상기관들이 서로에게 배울 수 있는 기회를 제공함은 물론, 정부들간에 서로 협력하여 각각의 기관들이 그들 고유의 시스템을 적합하게 만들 수 있는 방법을 보다 체계적으로 검토할 수 있는 기회를 제공해 준다는 장점이 있다 (http://www.maxwell.syr.edu/gpp/learning_about_GPP).

다. 대통령품질상(President's Quality Award Program)

미국의 대표적인 성과평가제도중 하나인 대통령 품질상(President's Quality Award Program)은 공법 100-107에 의해 창설된 말콤 발드리지 국가 품질상(The Malcolm Baldrige National Quality Award Program; MBNQA)¹⁰⁾을 정부조직 평가목적에 맞게 다소 변형시킨 것으로 1988년부터

10) 말콤 발드리지 국가품질상(MBNQA)은 1981~7년의 기간동안 상무장관을 지냈고 품질관리의 주창자이기도 한 말콤 발드리지를 기리기 위해 제정된 것으로 정부부문과 민간부문사이의 정보교환과 협력을 증진시킬 목적으로 제정되었다. 당초에는 제조업, 서비스업, 소기업을 대상으로 하였으나 1999년부터는 교육 및 보건분야의 조직과 비영리조직에도 수여하기 시작하였다(U.S. Office of Personnel Management, 2001: 3).

연방 인사관리처(U.S. Office of Personnel Management)가 도입해 운영하고 있는 제도이다. 이 제도의 목적은 첫째, 연방정부 조직의 전반적인 성과와 능력을 개선하여 납세자의 세금을 효율적으로 사용하고 국민에게 고품질의 서비스를 제공하도록 유도하며, 둘째, 연방정부기관 뿐만 아니고 주와 지방정부, 민간부문에 이르기까지 최고의 관리기법·전략·성과사례의 공유를 촉진하고, 셋째, 고객들에게 지속적인 가치를 제공하기 위한 조직의 자체평가 모델을 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, 2001: 3).

미국의 대통령품질상은 대통령품질상(the Presidential Award for Quality)과 품질향상상(the Award for Quality Improvement) 등으로 구성되어 있다. 대통령품질상(the Presidential Award for Quality)의 수상자는 세계적 수준의 성과향상을 이룩하고 이를 수년동안 유지한 기관이 된다. 품질향상상(the Award for Quality Improvement)은 조직전체가 뛰어난 성과달성을 위하여 적극적으로 노력한 기관에게 수여된다. 모든 연방정부 조직에 의무적으로 평가를 강제하는 방식으로 추진되는 프로그램은 아니며 수년간 지속적으로 우수한 성과를 나타낸 평가지원기관들이 제출한 자료에 대해 공무원, 기업가, 학자 및 전문가들로 구성된 평가단이 평가메뉴얼에 따라 점수를 부여하는 방식으로 추진되고 있다. 이 프로그램은 조직의 역량이나 정책과정 뿐만 아니라 성과를 종합적으로 평가한다(박희정, 2001: 25).

대통령품질상의 평가항목은 리더십, 전략기획, 고객관리, 정보분석, 인사관리, 과정관리, 사업성과 등 7개로 구성되어 있다(U.S. Office of Personnel Management, 2001: 3).

<표 3-2> 미국 대통령품질상의 평가내용과 배점

평가항목	평가요소	배점
1. 리더십 (Leadership)	1-1. 조직리더십 (Organizational Leadership)	90
	1-2. 고객에 대한 책임과 커뮤니티 육성노력 (Organization Responsibility and Citizenship)	35
2. 전략기획 (Strategic Plan)	2-1. 전략의 개발(Strategic Development)	45
	2-2. 전략의 전개(Strategic Deployment)	50
3. 고객중심관리 (Customer Focus)	3-1. 고객과 시장에 대한 지식 (Customer and Market Knowledge)	45
	3-2. 고객만족 및 원만한 고객관계 설정능력 (Customer Satisfaction and Relationship)	50
4. 정보·분석 (Information and Analysis)	4-1. 조직성과 측정을 위한 자료 관리 (Measurement of Organizational Performance)	45
	4-2. 조직성과 분석과정 (Analysis of Organizational Performance)	50
5. 인적자원관리 (Human Resource Focus)	5-1. 작업시스템(Work System)	35
	5-2. 직원의 교육, 훈련 및 능력개발 (Employee Education, Training and Development):	30
	5-3. 직원복지 및 직무만족 (Employee Well Being and Satisfaction)	30
6. 과정관리 (Processes Management)	6-1. 산출물과 서비스과정 (Product and Service Processes)	50
	6-2. 산출과 서비스지원과정 (Support Processes)	20
	6-3. 공급자와 협력자 (Supplier and Partner Processes)	25
7. 사업성과 (Business Results)	7-1. 고객지향성과(Customer-Focused Results)	125
	7-2. 재정 및 시장성과 (Financial Performance Results)	50
	7-3. 인적자원성과(Human Resource Results)	75
	7-4. 공급자와 협력자성과 (Supplier and Partner Results)	75
	7-5. 조직효과성 (Organizational Effectiveness Results)	75
총 점		1,000

자료: U.S. Office of Personnel Management, *op. cit.*, p.15.

2. 영국의 성과평가제도

가. 성과평가제도의 개요

영국의 정부기관평가제도는 지난 20년간 크게 정책분석 및 검토, 효율성전략, 재정관리전략 등 3단계로 나뉘어 발전해 왔다. 1970년대에는 정책분석 및 검토(Programme Analysis and Review; PAR)가 주류를 이루었다. 80년대의 대처행정부가 추진한 행정평가는 효율성전략과 재정관리전략으로 1980년대의 공공부문 개혁프로그램의 주류를 이루었다.

특정정책과 정책추진과정의 효율성과 효과성을 높이기 위한 제안, 평가결과를 활용하기 위한 목표 등을 내세우는 효율성전략을 장기적 관점에서 적용하기 위하여 각 부처별로 관리정보시스템에 대한 관심이 커졌고 성과측정 기법도 향상되었다. 이는 중앙정부의 새로운 재정관리 및 예산체계 도입에 따라서 평가결과에 따른 예산배분원칙의 확립을 가져온 재정관리전략으로 연결된다.

재정관리전략(Financial Management Initiative; FMI)은 각 부처 관리자에게 명확한 목표를 기술하게 하여 책임의 소재를 명확하게 규정하고 집행조직의 필요한 자원(정보, 훈련, 기타 관리자원)을 공급한다는 목표를 가지고 있다. 이 제도의 주요 수단은 최고관리체제, 분권화된 예산통제, 성과평가를 위한 제도 마련 등이다. 최고관리체제는 각 부처 고위공무원의 의사결정을 지원하기 위한 제도이고, 분권화된 예산통제는 각 부처의 예산편성 및 집행에 있어서 계선조직의 책임을 분명히 하는 것이며, 성과평가제도는 비용과 효과분석을 통한 효과성과 효율성 향상을 위한 다양한 활동들을 의미한다.

FMI는 내각 및 재무부, 민간전문가 등이 참여하여 운영의 독립성을 보장하고 관련기관의 참여를 활성화하고 있다. 행정평가의 구체적인 집행은 각 부처가 책임지고, 재무부는 이를 지원하는 역할만 한다(이진주, 1996: 299-302).

나. 성과평가의 특징

오늘날 영국의 성과평가는 벤치마킹기법을 사용하는 것이 특징이다. 과정에 대한 벤치마킹은 80년대 초반 Rayner와 회계위원회가 주축이 되어 도입하였고, 결과에 대한 벤치마킹은 1992년부터 유사한 서비스 제공기관들을 평가하기 위해 도입되었다. 기준에 대한 벤치마킹은 주로 공공서비스 제공기관들에 대한 차트마크 시상을 목적으로 하고 있다. 여기서는 결과에 대한 벤치마킹 방법으로 널리 활용되고 있는 Beacon Council Scheme(모범자치단체계획)과 Best Value에 대하여 알아보기로 하겠다.

다. Beacon Council Scheme(모범자치단체계획)

Beacon Council Scheme(모범자치단체계획)은 백서 「Modern Local Government : In Touch with the People」에서 제시한 지방의 현대화를 위한 개혁방안의 하나로 모범 자치단체를 선정하여 Beacon 지위부여하고 Beacon의 Best Practice를 다른 자치단체에 확산·보급하여 자치단체가 변화를 관리·적용할 수 있도록 하고 모든 자치단체에 배움과 혁신의 기회제공하기 위한 일종의 벤치마킹제도이다(The Beacon Council Scheme: Prospectus, 2000: 5).

Beacon Scheme은 '99년에 처음으로 시작되어서 2000년에 두 번째를 맞고 있다.

Beacon Council Scheme의 대상기관은 모든 지방자치단체가 되며, 강제적·의무적인 참여가 아닌 자율적인 신청에 의한 참여를 원칙으로 하고 있다. 각 자치단체의 모든 업무영역을 대상으로 하나, 특정서비스나 복합서비스(Cross-Cutting Serve)중 하나만 지원이 가능하다.

1단계로는 특정 서비스나 여러 기관의 협조가 필요한 복합서비스 영역을 대상으로 하는데, 서비스 영역선정은 정부가 해마다 자치단체협의체(LGA),

자치단체개선발전기구(I & DeA), 자문조사단(Beacon Council Advisory Pannel) 등의 자문을 받아서 결정한다.

영역의 선정기준은 주민이 중요하게 생각하는 문제, 주민과 지역사회의 유형적 이익, 실질적으로 개선을 가져올 수 있는 영역 등이며, 영역선정의 일반적 주제는 지역사회에 대한 리더십제공, 범죄방지 및 지역안전도모, 경쟁력과 기업, 양질의 법적 자문서비스 제공, 최고의 문화시설, 최고의 교육환경, 지역사회의 건강증진, 지역주민을 위한 최상의 주택 서비스 제공, 지역교통의 통합적 접근성 확보, 현대화 계획수립, 현대적인 서비스 전달체계, 노인들의 적극적·독립적이며 안전한 생활 보장, 도시나 농촌지역의 재건, 소외 계층에 대한 배려, 효과적이고 효율적인 사회복지서비스, 지속가능한 발전추진 등이다(The Beacon Council Scheme: Prospectus, 2000: 13).

Beacon Council의 자격조건은 미래지향적이며 혁신적일 것, 공동체 내에서 지도력을 발휘해야 함을 인지하고 있을 것, 명확한 전망을 가지고 있을 것, 다른 공공분야나 민간분야의 조직이나 기관들과 조화를 이루고 협력하여 일을 할 것, 실행(Performance)된 것에 대하여는 엄격하고 철저하게 평가할 것, 윤리적으로 올바른 것, 참여민주주의를 증진시킬 것, 조직구성원과 공무원의 역할과 책임을 분명히 할 것, 자원을 효율적으로 배분할 것, 더 좋은 서비스를 전달하고 더 많은 Best Value 달성에 적극적일 것, 일반 대중들로부터 존중받을 것 등이다. 따라서 탁월한 성과만이 아니라 올바른 과정도 포함된다(The Beacon Council Scheme: Prospectus, 2000: 17).

Beacon Council의 선정절차는 독립된 자문조사단(Advisory Pannel)이 후보를 선정하고 이의 확인을 위한 방문조사를 실시한 후 최종 후보를 추천하면 장관이 최종 결정을 하게 된다. 자문조사단(Advisory Pannel)은 장관이 임명하고 교수, 기업인, 자치단체 관계자, 시민대표 등으로 구성되며, 서비스 영역과 Beacon Council선정에 대해 장관에게 자문한다.

Beacon Council 선정을 위한 평가분야는 첫해인 1999에는 7개분야를 선정하였고 2000년에는 11개분야로 확대하였다(The Beacon Council Scheme: Prospectus, 2000: 14-15). 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 3-3> 1999년 평가분야

평가분야	평가내용
지역안전	상가와 도심지역의 범죄·무질서 방지
교육	학교실패에 대처함으로써 수준향상 지원
주택	주택관리 개선
계획의 현대화	기업을 위한 계획결정의 간소화
현대화된 서비스 전달체계	임대료 및 지방세 감면관리 개선
사회복지	복지지원대상자 독립지원
지속가능한 발전	쓰레기 제거

<표 3-4> 2000년도 평가분야

평가분야	평가내용
지역안전	자동차사고 예방 및 감소
경쟁력과 기업	소비자보호를 위한 바람직한 규제, 기업 진흥
교육	학습부진집단의 학습능력제고
건강	건강에 해를 끼치는 요소에 대처하기 위한 효과적인 지역전략
지역의 환경수준	지역환경의 높은 질 유지
문화, 스포츠, 관광	문화·스포츠·관광을 통한 경제·사회적인 지역재건의 촉진
현대적 서비스 공급	자치단체 서비스에의 접근성
노인문제	노인 독립생계 지원
계획	도시 중심지역의 재건
사회복지	보호아동에 대한 수준향상
청소년 문제	약물남용에 대한 대처

선정된 Beacon Council의 우수사례(Best Practice)는 널리 다른 자치단체에 확산시켜서 Beacon의 경험을 공유할 수 있도록 조치하고 있다. Beacon Council이 Beacon으로 선정된 기준이 된 경험과 실천들을 다른 Council들과 공유하는 방법으로 각 Beacon Council은 해마다 6일 동안 Open Days를 개최하는데, 여기서 Beacon Status의 지위를 부여받은 우수사례(Best Practice)를 어떻게 했는지 말이나 실연(實演)을 통해 설명한다. 정부는 Open Day에 소요되는 비용을 부담하고, 벤치마킹을 위해서 참가하는 자치단체는 각 Open Day마다 75파운드만을 부담하고 있다. 각 Open Day에는 다른 Beacon Council들을 포함, Beacon Scheme에 참여하고 있는 타 자치단체 공무원 등도 참여하고 있는데, 방문자들은 Open Day 행사동안 얼마나 배웠는지 Beacon Status로 뽑힌 우수사례들은 어땠는지에 관하여 평가서를 제출하도록 하고 있다.

Open Day 행사 외에 모든 지방자치단체는 Beacon이 되거나, Beacon을 방문하거나 우수사례 확산을 위한 다른 활동에도 참여한다. Beacon Council의 우수사례를 확산시키기 위한 국가적인 계획은 I & DeA와 협조하에 이루어지고 있다. 이를 위하여 정부는 1999년도에 Best Practice를 확산하기 위하여 Beacon Council들에게 총 £70만을 지원하였다.

Beacon Council의 우수사례를 확산하기 위한 다른 방안들로는 우수사례에 대한 Database 구축, 학술회의·세미나·워크샵 등의 개최, Best Practice를 유용한 예로 활용하기 위해 인터넷을 이용, Beacon Council에 직원을 파견하거나 파견받기, 자치단체의 공무원들이 다른 Beacon Council의 경험으로부터 배울 수 있도록 하는 암묵적인 방안들, Beacon Council이 다른 Council이 잘 할 수 있도록 도와줄 수 있는 학습방안들, 더 많은 정보를 주고, Beacon Council의 경험에 대해 더 알고 싶어하는 Council을 도와주기 위해 Open Day 이후 좀 더 세세한 후속조치들을 취하기 등을 들 수 있다(The

Beacon Council Scheme: Prospectus, 2000: 20-22).

라. 최고가치성과지표(Best Value Performance Indicators)

1999년에 개정된 지방자치법에서는 지방정부 현대화사업의 핵심적 사항인 최고가치(Best Value)를 구현하기 위해 지방자치단체는 수행기능의 지속적 개선을 담보할 수 있도록 경제성, 효율성, 효과성 제고라는 취지에 상응하는 조치를 취하도록 의무화하고 있다(제27장 제3조 제1항). 특히, 동법 제4조 제1항은 지방자치단체 수행기능의 개선정도 혹은 실적을 쉽게 측정할 수 있도록 중앙정부 관련부서가 국가적 차원에서 설정한 성과지표(performance indicators)와 성과표준(performance standards)을 명시하도록 의무화하고 있다. 이에 기초하여 지방자치단체는 자치단체의 특성과 기능, 평가시점 등에 따라 각기 상이한 성과지표와 표준을 개발하고 수행실적을 의무적으로 평가하도록 하고 있다.

중앙정부의 관련부서는 지방자치단체의 성과지표와 표준을 개발하는 과정에서 주민에게 제공되는 모든 서비스를 가능한 한 포괄하면서 특정부문에 치중되지 않고 균형성을 유지하는 지표와 가중치체계를 구성하되, 특히 주요 역점시책에 대한 실적평가에 우선순위를 두도록 지방자치단체에 권고하고 있다.

BVPIs(Best Value Performance Indicators)는 지방자치단체를 포함한 최고가치기관(Best Value Authority) 전부에 해당·적용되는 성과평가지표로 성과평가의 대상(혹은 내용)과 지표개발주체에 따라 구분된다.

먼저, 지방자치단체의 BVPIs를 실적평가의 대상 혹은 주요 내용에 따라 Best Value Corporate Health Indicators와 Best Value Service Delivery Indicators의 2가지 유형으로 분류할 수 있다. Best Value Corporate Health Indicators는 지방자치단체의 기능수행이 전반적으로 어떠한가를 개략적으로

평가하는 지표체계로, 특히 공공지출의 관리책임을 지고 있는 지방자치단체의 기능수행 실적과 주요 역량을 평가대상으로 하는 지표이다. Best Value Service Delivery Indicators는 상이한 지방자치단체간 혹은 동일한 자치단체의 시계열적 성과비교를 위해 활용되는 것으로, 지방자치단체가 제공하는 각종 서비스에 적합한 목표치(targets)를 사전에 설정하고 이의 달성정도를 측정하는 지표이다.

또한, BVPIs의 설계·개발주체에 따라서 중앙관련부서인 감사위원회(Audit Commission)와 지방자치단체로 구분할 수 있다. 감사위원회 성과지표(Audit Commission Performance Indicators)는 감사위원회법에 의해 독립적으로 설치·운영되고 있는 감사위원회는 지방자치단체에 적합한 성과지표를 명기할 의무를 부여받아 2000/1년까지 7년에 걸쳐 이를 개발·명시하였으나, 2001/2년에는 종래와는 달리 삶의질과 횡단분석 지표만을 개발하여 효과성을 검토한 후에 이를 정착시키려고 노력하고 있다.

지방자치단체의 성과지표(Local Performance Indicators)는 지방자치단체 스스로 중앙정부가 명시한 지표외에 지역주민의 서비스욕구를 충족시키는데 있어 자치단체의 책임성과 성과정도를 정확하게 측정할 수 있는 이른바 성과지표를 지역실정에 부합하는 최고가치나 우선순위를 감안하여 개발·사용하고 있는 것이다. 이 경우에 각 지표별로 성과목표치(targets)를 반드시 설정하여 관리하여야 하며 감사위원회가 지역성과목표의 설정·관리는 물론 성과지표 개발을 위한 지침서를 제공하고 있다. BVPIs가 지방자치단체의 기능수행에 대해 편향되지 않으며 균형있고 객관적인 실적평가를 담보하기 위해서 중앙관련부서는 수행실적의 5가지의 본질적 영역을 채택하고, BVPIs가 이들 영역을 반드시 반영하여 설계·개발할 것을 권고하고 있다.

<표 3-5> 최고가치성과측정지표의 영역

지표영역	지표내용
전략적 목표(strategic objectives)	특정서비스의 존립근거와 공급목표
비용/효과성(cost/efficiency)	특정서비스에 할당된 자원과 산출물로 전환시 효율성
서비스제공 결과(outcomes)	특정서비스가 전략적 목표달성을 위해 관리·운용되는 정도
서비스 질(quality)	특정서비스에 대해 수요자의 경험에 입각한 질적 수준
공정한 접근성(fair access)	서비스접근의 용이성과 형평성

3. 일본의 자치단체평가제도

가. 일본자치단체평가제도의 특징

일본의 지방자치단체 평가제도는 경제성장의 둔화로 인한 지방재정의 압박, 국가 차원에서 추진하고 있는 행정개혁과 지방분권화 조치, 시민사회에 의한 행정에 대한 감시활동 활성화 등과 같은 지방자치단체의 환경변화에 대처하기 위하여 1990년대에 도입되었다(齊藤達三, 1998: 9-13).

일본의 행정평가는 대부분이 지방자치단체가 자체적으로 평가하고 중앙정부에서는 관여하지 않는다. 다만 중앙정부에서는 전국적인 통일성을 유지하기 위하여 평가방향, 지침 등을 작성하여 지방자치단체에 권유하고 있다(齊藤達三, 1998: 9-13).

나. 일본자치단체평가제도의 체계

자치단체 평가의 주체는 일반적으로 행정외부주체와 행정내부주체로 구분할 수 있다. 행정외부주체는 주민, 의회, 감사위원 등인데, 외부주체에 의한

평가는 다만 제도상으로만 있을 뿐 평가의 실효성은 보장할 수가 없다. 또한, 행정기관으로부터의 정확한 정보제공이 평가의 필수불가결한 전제조건이 되는 만큼 이들 평가정보의 정비와 제공을 위해서도 행정내부평가체제의 구축이 선행되어야 한다. 이에 따라서 일본에서는 행정내부주체에 의한 평가가 주류를 이루고 있다(齊藤達三, 1998: 9).

행정내부주체에 의한 평가는 다시 정책사업담당부서와 자치단체의 최고관리자의 관리부서로 나눌 수 있다. 정책사업담당부서에서 자신의 부서에서 추진하고 있는 사업이나 시책을 평가하는 것이고, 자치단체의 최고관리자의 관리부서에서는 자치단체 내부의 전체적인 사업이나 시책에 대한 평가를 주관한다.

일본에서는 주로 사업이나 시책을 주된 평가대상으로 하고 있다. 평가대상이 되는 사업은 사업의 시점에 따라서 신규사업과 계속사업으로 나누어진다. 대상사업의 수준에 따라서 평가대상을 개별수준과 종합수준으로 구분할 수 있다. 개별수준은 특정지역 등을 대상으로 하는 건설정비사업 등 개별사업(○○지구 공원정비사업)을 단위로 하고, 종합수준은 지역전체에 영향을 미치는 단위사업(공원정비계획, 하수도정비계획 등)을 말한다(齊藤達三, 1998: 11-12).

일본 자치단체 평가의 기본적인 기준은 효율성과 유효성이다. 효율성은 행정내부활동과정에서 나타난 투입과 산출을 비교한 것이다. 산출은 자금, 인력, 물건, 정보 등의 자원요소를 의미하고 산출은 그들 자원의 투입을 통하여 얻어진 행정서비스의 제공활동(사업량 또는 업무량)에 해당된다. 통상 인적 효율성, 비용효율성 등 투입요소에 착안한 기준이 사용된다.

유효성은 행정의 외부에 있는 주민의 시점에서 정책의 실시내용을 평가하는 기준이다. 그것은 주민의 일상생활에서 발생하는 다양한 욕구와 수요에 대한 대응인데, 공공서비스의 공급량이 수요량을 어느 정도 충족시키느냐에

관한 것이다. 그 충족상황은 주민의 의식구조상의 심리적인 면(주민만족도)과 지역사회의 다양한 측면에 미친 영향을 측정하는 물리적 측면(서비스 성과)에 관한 것이다.

<표 3-6> 자치단체별 행정평가추진체계의 비교

구분	宮城縣	北海道	三重縣	靜岡縣	神戸市	札幌市
목적	행정개혁	공공사업의 평가	행정개혁	시책 재평가	시설운영 개선	사업사무개선
중점	행정시스템 개편	환경변화에 대한 대응	주민중심	시책 유용성	행재정 효율화	사업재평가
특징	전반적인 행정개혁	시의 평가	재원방식에서 성과방식	목적평가방식	평점방식	정수.조직, 기채관리
주체	각 부국	검토팀	각 부국	지사, 부국	정책부국	각 부국
지표	순위방식	순위방식	지표방식	순위방식	점수방식	순위방식
참여	의식조사, 공표	결과의 공표	전사업 평가표 공표	자기평가	개선실 주도형	도시경영실 주도형

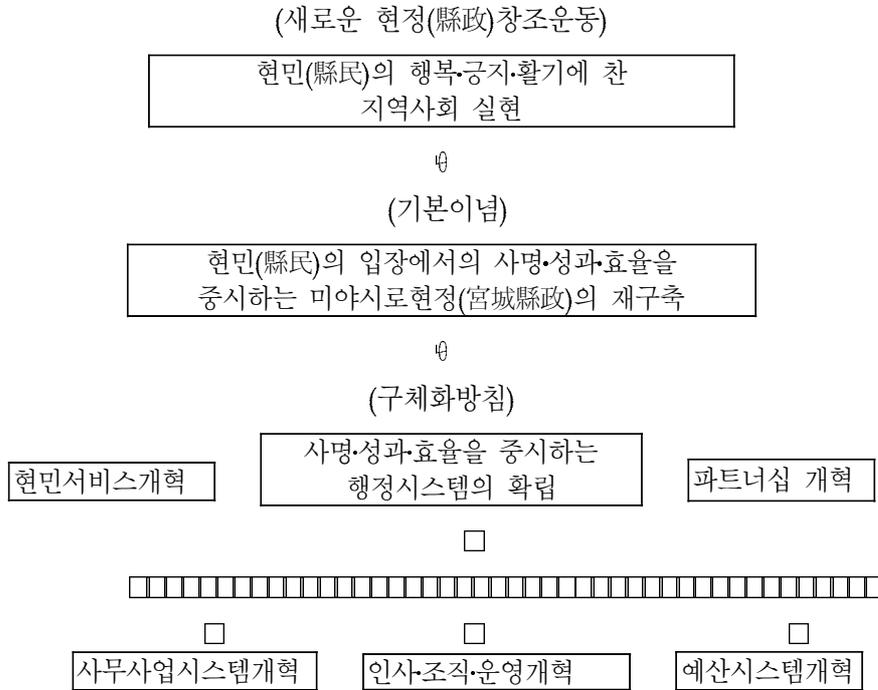
자료: 高崎昇三, 前掲書, p.33.

다. 미야시로현(宮城縣)의 행정평가사례

미야시로현(宮城縣)에서는 1997년 12월에 「미야시로현(宮城縣)행정개혁추진계획 제3차보고」를 발표하고 현정(縣政) 전체의 행정개혁운동으로서 「새로운 현정(縣政)창조운동」을 전개하였다. 이것은 자치단체 개혁의 이념, 방향, 방법 등을 제시하고 4년에 걸쳐서 추진하기로 한 장기계획이다.

행정평가의 최종목표는 새로운 현정(縣政)의 창조운동(현의 행정개혁)을 통하여 행복과 긍지와 활기에 넘치는 지역사회를 실현시키자는 것이다. 이를 실천하기 위한 기본이념은 사명·성과·효율을 중시하는 미야시로현정(宮城縣政)의 재구축인데, 그 구체적인 행정평가추진체계는 다음의 그림과 같다.

<그림 3-2> 미야시로현(宮城縣)의 행정개혁추진체계



자료: 「宮城縣행정개혁추진계획 제3차중간보고안」, 1997, p.2.

현민서비스개혁의 평가대상은 현민의 만족도 향상을 제1로 생각하고 서비스를 제공하는 기본자세와 시스템의 확립이다. 이를 위해서 현민서비스개혁, 인사·조직·운영개혁, 예산시스템개혁 등 5개분야에 대하여 현민과 시정층을 대상으로 한 설문조사를 실시하고, 이를 근거로 하여 구체적인 평가지표를 작성한다.

<표 3-7> 행정평가지표

평가분야	평가지표
현민 서비스개혁	친절한 대응, 정확한응답내용, 창구까지의 도달시간단축, 응답기간명시, 작업기간단축, (행정서비스관련, 주민참여 등에 관한)충분한 정보제공
파트너십개혁	시정촌에 대한 권한이양, 광역네트워크 구축, 규제완화, 민간 위탁·민영화, NGO와의 연계강화
인사·조직·운영개혁	인사배치·인사평가등 인사지침 작성, 정원관리적정화, 급여 등의 적정화, 조직기구개편, 목표달성시스템 구축, 행정정보화 추진, 부서간업무조정규칙제정, 각종 위원회 등 정비
‘예산시스템 개혁	재정건전화계획수립, 예산의 효율적·효과적 운영, 예산편성 과정 개편, 부국횡단적 예산실시, 지역중시형 예산실시, 기업 회계제도도입, 공공사업비용감축

자료: 「宮城縣행정개혁추진계획 제3차중간보고안」, 1997, pp.2-6.

라. 일본경영품질상제도

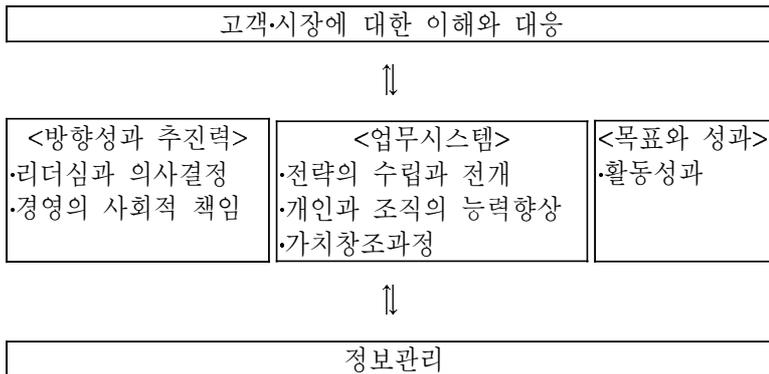
1995년 12월 일본의 (재)사회경제생산성본부는 일본판 말콤발드릿지상이라고 불리우는 「일본경영품질상」을 창설하고 1996년도 제1회 시상을 위한 심사기준을 발표하였다. 이 상의 주관기관은 일본생산성본부의 후신인 (재)사회경제생산성본부이고 대상은 일본내 민간기업인데, 2001년부터는 그 대상을 비영리부문까지 확대 적용하고 있다(<http://www.jqac.com>).

2001년 이전까지는 일본내 기업을 대규모 부문과 중소기업부문 등으로 나누어서 대규모부문은 4개사, 중소기업부문은 2개사 등 모두 6개사의 경영품질이 우수한 기업을 선정하여 표창장과 부상을 수여하고 있다. 참가는 자유이며 만약 자치단체가 참여하게 되면, 지방정부가 민간기업과 경영품질을 겨루게 된다.

2001년도 일본경영품질상의 평가체계는 프로그램의 기본이념으로 고객본

위, 독자능력, 사원중시, 사회와의 조화 등 4개의 기준을 설정하고 이를 구체화하는 11개의 기본가치관과 8개의 평가영역으로 구성되어 있다.

<그림 3-3> 일본경영품질상의 종합평가모형



자료 : <http://www.jqac.com>

일본경영품질상의 수상대상을 평가하기 위한 평가지표는 다음의 표와 같다.

<표 3-8> 일본경영품질상의 평가지표

평가영역	평가지표
리더십과 의사결정	·경영간부의 역할과 리더십 ·경영에 있어서의 의사결정구조
경영의 사회적 책임	·사회요청에의 대응 ·사회공헌도
고객·시장에 대한 이해와 대응	·고객·시장의 이해 ·고객과의 신뢰 ·고객만족의 명확화

평가영역	평가지표
전략의 수립과 전개	·전략의 수립 ·전략의 전개
개인과 조직의 능력향상	·조직의 능력 ·개인의 능력 ·사원의 만족
가치창조과정	·기간 ·신사업과정과 지원과정 ·사업파트너와의 협력관계
정보관리	·경영정보의 파악과 분석 ·경합비교와 벤치마킹 ·정보시스템의 관리
활동성과	·리더십과 사회적 책임의 성과 ·개인과 조직 능력향상의 성과 ·과정의 성과 ·재무의 성과 ·고객만족의 성과

자료 : <http://www.jqac.com>

제2절 국내의 평가사례

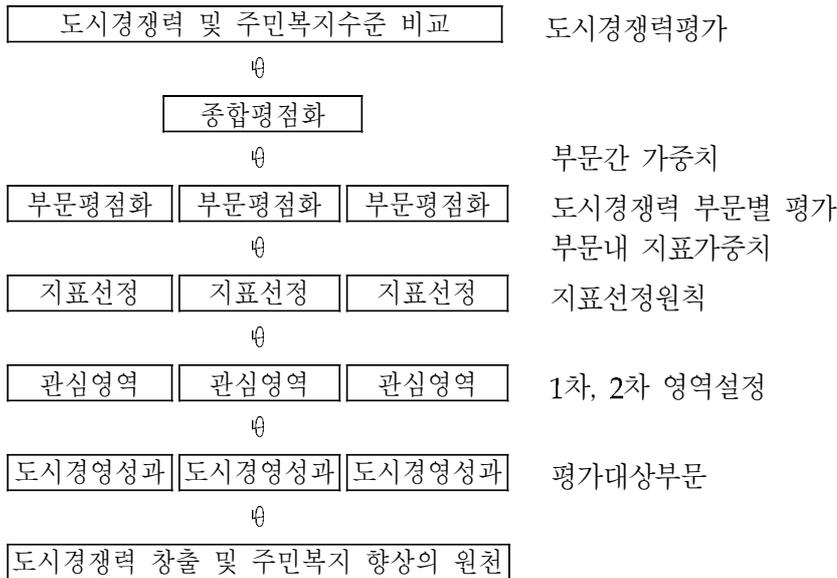
1. 한국능률협회의 도시경쟁력평가

도시경쟁력평가는 도시의 내부 및 외부경쟁력 상태를 객관적으로 진단할 수 있는 지표를 체계적으로 개발하고 이들 지표의 부문평점화 및 종합평점화를 통하여 도시의 총체적 경쟁력과 주민복지수준을 비교·분석하는 작업이다. 도시경쟁력평가는 도시경쟁이 기본적으로 지향하고 있는 목표의 성취 정도를 동태적으로 분석함과 동시에 일정기간 동안의 도시성장 및 주민복지의 도시간 상대적 수준을 비교·파악할 목적으로 한국능률협회에 의해 실시

되고 있다. 객관적인 도시경쟁력평가는 도시발전의 장기적 기본방향을 설정하는데 아주 중요하게 활용된다(한국능률협회, 1999: 9-11).

도시의 경쟁력을 평가하기 위해서 우선, 도시의 총체적 경쟁력 창출과 주민복지향상의 원천인 도시내부의 경쟁력 창출과의 효율성 확보 여부, 도시경쟁력대상자원의 보유정도, 기존 도시경영의 성과 혹은 규모 등 관심영역을 설정한다. 그 다음에는 각 부문별로 순차적으로 설정된 관심영역을 측정할 수 있는 지표항목을 지표선정의 원칙에 입각하여 부문별 지표체계를 구성한다. 마지막으로 부문내 혹은 부문간 가중치체계를 개발하여 부문평점화 혹은 종합평점화를 시도하여 개별도시의 경쟁력과 주민복지의 정도를 비교·분석한다.

<그림 3-4> 도시경쟁력 평가모델



평가부문은 도시경영자원과 기반, 도시내부 경영활동, 도시경영성과 등인데, 도시경영자원과 기반은 도시경쟁력창출의 대상인 동시에 도시경쟁력의 수단으로 보고 있으며, 여기에는 도시가 보유하고 있는 각종 유형자원과 무형의 잠재역량이 포함된다. 또한 이들 자원의 적극적인 개발과 활용을 통하여 해당 도시의 경쟁력을 높이거나 주민복지를 증진시킬 수 있다는 가정을 하고 있다(한국능률협회, 1999: 14).

도시내부 경영활동이란 지방자치단체나 기업이 경쟁력창출자원을 최대한 활용·개발하기 위해서 얼마나 효율적인 프로세스를 동원하는가를 나타내는 내부과정의 효율성을 보기 위한 것이다.

도시경영성과는 지방자치단체나 기업이 보유하고 있는 경쟁력창출자원이나 잠재력을 활용·개발한 운영성과가 과거로부터 누적되면서 현재화되어 나타난 결과를 말한다. 이들은 도시경쟁력 창출의 실질적인 성과이자 최종목표인 주민복지향상을 위한 수단으로서의 의미를 가진다고 한다(한국능률협회, 1999: 17).

도시경쟁력평가지표의 선정원칙은 첫째, 각부문별 2차관심영역을 대표할 수 있는 항목을 선정하여야 하는 대표성의 원칙, 둘째, 기술적으로 측정가능하며 자료입수가 용이한 항목을 선정하여야 하는 자료구득성의 원칙, 셋째, 도시간 비교가 가능하고 통일성을 유지할 수 있는 항목이어야 하는 비교객관성의 원칙, 넷째, 시간적 변화와 지역적 편중 적용과 무관한 신뢰성이 높은 항목을 선정하여야 한다는 반복성의 원칙, 다섯째, 선정된 항목이 함축하고 있는 의미가 가급적 간명하고 정확하게 전달될 수 있도록 하는 단순성의 원칙 등이다(한국능률협회, 1999: 18-19). 이상의 원칙에 따라 도시경쟁력 평가모형에서 사용되는 지표는 다음과 같다.

<표 3-9> 도시경쟁력평가지표

분야	평가지표
도시경영자원 및 기반	지역자원 4개(경제활동인구비율, 금융기관수, 문화재보유수, 자연녹지면적비율), 기술 1개(연구·개발업체수), 정보 1개(정보 및 기타 컴퓨터관련 종사자수), 기반시설 6개(도로율, 항만시설면적비율, 공항시설면적비율, 전화보급대수, 상수도보급율, 공업용지면적비율), 사회화합 및 안정 2개(저소득보호주민비율, 지과출소수) 등 총 14개
도시내부 경영활동	행정운영효율 7개(공무원 인건비, 쓰레기수거율, 공무원1인당인구수, 행정관서수, 법인검거율, 일반직 6급 이상 공무원 비율, 행정관서1개당 공무원수), 재정운영효율 7개(1인당세출액, 지방채수입비율, 지방세수입비율, 일반재원비율, 투자적 경비비율, 형식수지액, 세수증가율), 기업경영효율 3개(사업체1개당취업자수, 대기업비율, 광공업1개소당부지면적) 등 총 17개
도시경영성과	도시경제력 4개(인구당예금액, 기술집약제조업종사자비율, 여성취업자비율, 서비스업종사자비율), 도시생활의 질 7개(의사수, 폐수배출업체수, 주택보급율, 문화시설수, 공공체육시설수, 도시공원면적, 사회복지시설수), 세계화·국제화 5개(언론기관수, 항공운수업체수, 수상운수업체수, 숙박업시설수, 상품중개업체수) 등 총 16개

자료: 상계서, pp.20-38.

평가지표의 평점화를 위한 종합지수의 산정에 필요한 가중치체계의 개발은 전문가의 의견합의, 주민의식조사, 요인분석 등 다양한 기법이 동원될 수 있으나, 도시경쟁력평가에서는 본래취지에 합치되고 사용이 편리한 주관적 가중치체계를 전문가들의 의견을 들어 개발·적용하였다. 따라서 통계적 객관성이나 합리성확보에 한계가 있으며, 주관적 가중치의 개발과정에서도 전문가들의 선호도나 편견 등이 작용할 수 있다는 단점이 있다.

2. 대한민국토·도시계획학회의 「지속가능한 도시대상」 평가

「지속가능한 도시대상」을 위한 평가는 2000년 6월 대한민국토·도시계획학회장, 경실련도시개혁센터대표, 중앙일보사장, 건설교통부관계자 등이 우리 도시가 지향해야할 모범을 제시하고 이러한 모범에 맞추어 각 도시들이 삶의 질을 높이고 쾌적한 도시환경을 조성하도록 유도하자는 데 뜻을 모으게 되었다. 이에 따라 실무검토작업을 거쳐서 7월 「지속가능한 도시대상」 평가단을 발족하고 46인의 평가위원을 위촉하였다. 평가단의 3개월에 걸쳐서 평가항목 및 지표를 개발하고 이를 지방자치단체, 전문가 등의 의견을 수렴하여 최종 확정하였다. 확정된 평가항목과 지표를 전국의 시군구에 통보하고 141개 시군구의 지원을 받았으며, 서면평가결과 30개 우수도시가 평가대상으로 선정되었다(지속가능한 도시대상 평가단, 2001: 5).

평가단은 21세기에 지향하여야 할 지속가능한 도시의 모범으로 환경친화적 도시, 시민참여가 활성화되는 도시, 자족적인 도시, 정보화를 선도하는 도시, 녹색교통을 지향하는 도시, 문화가 꽃피는 도시 등으로 정하고 여기에 맞추어서 친환경, 참여, 자족, 정보화, 녹색교통, 문화 등 6개 평가부문을 설정하였다(지속가능한 도시대상 평가단, 2001: 5).

평가항목은 각 부문별로 3-5개를 구성하여 총 22개 항목이 선정되었다. 또 각 부문별로 9-11개 평가지표를 선정하여 총 60개의 평가지표가 선정되었으며, 이를 세분하여 총 144개의 세부평가지표가 확정되었다(지속가능한 도시대상 평가단, 2001: 6-12).

<표 3-10> 도시평가항목 및 지표

평가 부문	평가항목	평가지표
친 환경	녹지·생태	공원·녹지면적, 녹지형지변경·준농림지개발허가 총면적, 도시내 생태공원·생태통로조성면적
	경관·친수	경관개선실적, 하천개발실적
	개발밀도	신규마파트개발적용밀도(용적율)실적, 기반시설 확충실적
	자원절약 및 공해방지	자원재활용사업실적, 수질·대기질 개선사업실적
	친환경 관련 정책운영	지방의제21추진실적, 친환경프로그램운영실적
참여	주민요구에 의한 참여	정보공개청구, 청원, 자원봉사·전문직참여, 의견수렴
	지자체 유도에 의한 참여	단체장과의 간담회, 주민창안, 주민참여위원회, 민 관협력사업
	주민안전대책	재해대책, 도시안전에 대한 참여
자족	건전한 도시경영	재정운영여건개선실적, 자구노력실적, 도시경영 전망
	도시경제 활성화	고용안정성향상도, 특화산업육성실적, 기업유치 실적
	정주기반 확충	주거안정성 개선실적, 정주안정성, 생활기반시 설확보실적, 의료서비스수준
정보 화	정보화의 비전과 의지	정보화관련정책·제도, 정보화예산집행비율, 담 당공무원 교육실적, 주민교육실적
	정보인프라 구축	데이터베이스구축실적, 네트워크구축실적, 전문 인력확보실적
	정보서비스제공	홈페이지를 통한 행정정보공개, 온라인 민원처 리실적, 주민대상 지역정보 공개

평가 부문	평가항목	평가지표
녹색 교통	자전거이용활성화	자전거도로 및 관련시설건설실적, 자전거이용시설의 정비계획 수립 및 실천정도
	보행환경창출	보행시설정비실적, 보행환경창출의지, 노약자·장애자를 위한 교통
	대중교통육성	대중교통시설정비, 자가용이용억제를 위한 교통시설개선실적, 대중교통활성화를 위한 정책의지와 실천도
	교통안전	교통안전투자실적 및 사고율감소
문화	지역문화시설의 확충과 이용실적	지역문화시설의 확충정도, 이용실적
	지역문화자산의 개발과 보전	문화역사자원보전지구지정건수·면적, 문화역사자원보전단위건축물지정건수
	지역문화육성프로그램	지역문화행사실적, 지역문화육성프로그램운영실적, 지역문화예술단체육성·지원건수
	지역문화관련투자·관리·운영	지역문화예술관련 운영·유지관리·지원·홍보비의 예산비율, 지역문화예술관리조직담당자수

지속가능한 도시대상의 평가는 1차 서면평가, 2차 실사평가 등으로 나누어서 진행되었다. 1차 서면평가는 자치단체에서 제출한 평가서와 증빙자료를 토대로 평가하는 과정이다. 서면평가의 1차작업은 제출된 평가서와 증빙자료의 일치여부, 증빙서류의 사실여부 등을 확인하는 과정이다. 그 다음에는 확인된 평가자료를 데이터 베이스화하여 통계분석한다. 통계분석을 통하여 산정된 표준화점수(Z-score)를 평점으로 전환시키고 평가지표별 가중치¹¹⁾를 적용하여 이를 합산함으로써 자치단체별 종합점수를 산출한다.

11) 평가항목과 평가지표의 가중치는 도시평가단과 공간계획분야 관련 전문가를 대상으로 한 델파이조사 결과를 활용하여 설정하였다(지속가능한 도시대상 평가단, 2001: 6).

종합점수 30%, 각 부문별 점수 70%를 합하여 6개부문의 특화점수를 산출하였다.

이 결과를 토대로 2000년에는 30개 종합점수 우수도시와 각 부문별 5개 우수도시를 선정하여 실사평가를 실시하였다(이들은 모두 종합점수 30위 안에 있으므로 결국 30개 도시가 선정되었다). 실사평가는 서면평가자료의 사실확인, 정보화부문의 정보시스템 평가, 친환경, 녹색교통, 문화부문의 현장실사 등을 중심으로 이루어 졌다(지속가능한 도시대상 평가단, 2001: 13).

제3절 시사점

1. 외국평가제도의 시사점

외국의 성과평가제도에서 얻을 수 있는 시사점으로 첫째, 왜 평가를 실시하는가에 대한 목표가 명확히 제시되어 있다는 점을 들 수 있다. 대부분의 국가가 평가의 목적으로 고객이나 주민에 대한 서비스개선과 행정개혁을 들고 있다. 미국의 대표적인 공공부문 평가모형인 대통령품질상의 경우, 세금의 효율적 사용과 국민에게 고품질의 서비스 제공 유도, 연방정부기관 뿐만 아니고 주와 지방정부, 민간부문에 이르기까지 최고의 관리기법·전략·성과 사례 공유 촉진, 고객들에게 지속적인 가치를 제공하기 위한 조직의 자체평가모델 제공, 평가·분석·훈련 및 성과개선계획 등을 수행하기 위한 틀 제공 등을 평가의 목표로 제시하고 있다. 영국의 경우도 주민이 중요하게 생각하는 문제와 지역사회와 주민에게 이익이 되는 것이 무엇인가를 평가의 척

도로 삼고 있다. 따라서 평가 그 자체가 목적이 아니고 평가결과를 구체적으로 어떻게 활용할 것인가에 중점을 두고 있다.

둘째, 평가가 자율적으로 이루어지고 있다는 점이다. 또한, 미국의 대통령 품질상의 경우, 모든 연방정부조직이 의무적으로 평가를 받는 것이 아니고 평가를 원하는 기관만이 참가하도록 하고 있다. 영국의 Beacon Council도 신청하는 자치단체에 한하여 평가를 하고 Beacon Council의 지위를 인정하고 있다. 일본의 경우도 대부분의 평가가 자치단체의 자율적인 자체평가로 이루어지고 있다.

셋째, 평가의 범위가 전통적인 과정평가에서 성과 또는 사회적인 영향에 대한 평가를 강조하는 방향으로 전환되고 있다. 평가분야는 투입(input), 생산활동(process), 성과(outcome)로 대별되는데, 영국의 평가모형은 미국의 대통령품질상에 비해 성과에 더 많은 비중을 두고 있으나 대통령품질상의 원조격인 말콤 발드리지 국가 품질상에서는 사업성과에 대한 배점비중이 45%에 이르고 있는 것을 볼 때 평가목적에 따라 배점비중의 조정이 이루어지고 있을 뿐 평가대상분야에서 성과에 대한 비중이 높다는 점에 대한 근본적인 차이는 없는 것으로 여겨진다. 투입 및 생산활동을 평가할 때는 조직이 제대로 기능하기 위하여 필요한 자원의 획득능력이나 산출물의 변환과정의 능률성 특히 조직의 업무수행능력에 평가의 초점이 맞추어지고 있다. 이 점이 평가모형이 갖는 강점인데, 조직형태나 여건이 서로 다른 조직들을 평가함에 있어 투입이나 생산활동과정을 고려하지 않는다면 거대조직이나 자원이 풍부한 조직에 대한 평가가 상대적으로 우수할 수밖에 없는 비합리적인 결과가 초래될 것이기 때문이다. 성과를 평가할 때는 유형적이고 측정 가능한 조직의 목표 달성도를 평가함과 동시에 조직의 성과가 미친 영향까지 고려하는데 여기서 단순한 행정적 산출물(output)보다 해당 조직의 진정한 성과(outcome)에 더 많은 비중을 두고 평가를 실시한다. 그리고 외부고객 뿐만

아니라 내부고객(직원)의 복지나 만족도도 중요한 평가요소로 고려함으로써 형평성을 확보하고 있는 점도 시사하는 바가 매우 크다.

이상에서 알 수 있는 것은 미국, 영국 등 선진국의 평가모형은 기본적으로 능률성을 중요한 평가요소로 하고 있지만, 투입 및 집행과정에서 조직목표를 구현하기 위해 얼마나 노력하였는지(학습노력)와 내·외부 고객의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족되는 정도(고객지향성)도 중요하게 고려하고 있다는 사실이다.

2. 국내 성과평가제도의 시사점

우리 나라의 지방자치단체에 대한 성과평가는 자치단체장의 민선이 부활된 1995년 한국능률협회의 도시경영평가를 시발로 학계, 언론기관, 전문컨설팅기관 등 중립적인 제3자 또는 중앙정부 및 상급단체 등에 의한 외부평가가 주류를 이루고 있으며, 자치행정의 성과에 대한 스스로의 자발적인 평가는 흔치 않다.¹²⁾ 제3자의 평가는 자치단체의 성과를 파악하고 그 향상 방안을 모색하기보다 평가결과에 따른 자치단체의 서열화·등급화에 치중하는 경향이 있고, 상급기관의 평가는 성과평가를 하급기관에 대한 통제 또는 정책목표를 강제하는 수단으로 인식하여 하향식으로 운영되는 문제점을 지닌다.

자치단체에 대한 현행 성과평가는 그 목적에 대한 인식이 낙후되어 성과의 분석과 활용에 관한 관심이 미미하고, 이론적 틀이 미숙하며, 평가지표가 치밀하지 못한데다가 산출 측면에 경도되어 있고, 평가방법도 과학적이지 못

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

하고 평가자의 주관이 과도하게 개입되고 있다. 따라서 평가의 공정성과 실효성이 낮을 뿐만 아니라, 피평가기관의 거부감과 저항마저 유발하고 있다. 아직까지는 성과평가의 필요성과 그 활용 가능성에 대한 공감대가 형성되지 못한 가운데, 형식적이고 부정확한 '평가를 위한 평가'에 머무르는 경향이 강해서 성과평가가 자치단체의 성과 향상에 별로 기여하지 못하고 있는 실정이라고 할 수 있다.

제4장 기존 지방자치단체 평가의 검토와 개선방향

제1절 지방자치단체 평가의 개요

1. 지방자치단체 평가의 추진배경 및 경위

제3장 제2절에서 기술한 바와 같이 우리나라의 지방자치단체평가는 평가 목적 및 관점(perspective), 평가주체, 평가대상 및 범위 등에 따라 다양한 형태로 이루어져 왔으나 엄격한 의미에서 평가라는 명명하에 실시된 경우는 없다. 그러나, 1998년부터 중앙부처에만 국한되어 실시된 평가제도의 그 외 형적 골격 즉, 주요시책평가, 역량평가, 그리고 주민만족도조사를 지방자치단체에 그대로 적용한 「2000년 지방자치단체 종합평가」가 형식적 의미에서는 최초의 평가에 해당한다고 볼 수 있다. 그러다가 금년 1월에 제정·공포된 「정부업무의평가에관한기본법(법률 제 6347호)」(이하 □평가기본법□) 제6조에서 국가의 위임사무에 대하여 지방자치단체를 평가할 수 있다고 규정하였다.

중앙정부나 지방정부에 대한 평가도입은 1980년대 이후 선진국에서 활발하게 전개된 정부개혁의 지속적 노력에 기인하고 있다. 이들 국가들의 정부개혁은 한정된 자원의 효율적 이용과 무한경쟁상황에 대응하기 위해서 공공부문의 효율성과 경쟁력 제고를 목표로 단행되어 왔다(강형기·허훈, 1999: 75~76). 특히, 영국과 미국을 위시하여 여러 선진국들이 정부개혁을 위한 각종 다양한 프로그램 예컨대, 민영화, 개방형 임용제도, 행정서비스의 경쟁입찰제, 책임운영기관제, 목표관리제, 성과관리제등과 같은 이른바 신공공관리

기법(new public management techniques)을 줄곧 개발하여 적용해 왔다. 이 가운데 우리의 주된 관심을 끄는 것이 바로 정부프로그램의 성과를 평가하여 합리적으로 관리하는 성과관리제도로, 대표적으로 미국의 정부성과법(Government Performance and Results Act, 1993)과 영국의 최근 지방자치법(Local Government Act, 1999)에 명시된 □최고가치(Best Value)□의 이행 실태를 지방정부 차원에서 점검·평가하기 위한 □최고가치 성과평가(Best Value performance evaluation)□가 여기에 해당된다.

우리나라에서도 「국민의 정부」 출범이후 공공부문의 경쟁력 강화를 위해 정부(경영)활동의 성과를 평가하고 이를 체계적으로 관리하기 위한 제도적 노력을 경주해 왔다. 1998년 국무총리실 산하에 「정책평가위원회」를 설치하여 중앙기관 평가제도를 처음 도입·실시하였다. 국회차원의 법률이 아닌 대통령령인 「정부업무의심사평가및조정예관한규정」에 근거하여 중앙기관의 주요 시책을 대상으로 그 성과를 객관적으로 평가·환류시키는 기존의 심사평가(program evaluation)제도를 전면개정하여 그 대상을 시책과 관리역량, 주민만족까지 포괄하는 종합적 평가로 발전시켰다. 그러나 이 역시 강력한 추진력을 담보하지 못하고 평가의 실효성 확보가 미흡하다는 판단하에 법률적 장치로 「정부업무의평가에관한기본법(법률 제 6347호)」을 제정·공포하여 동법 제5조에 따라 중앙행정평가를 실시할 수 있는 명확한 법적 근거를 마련하였다¹³⁾.

한편, 지방자치제의 본격적 출범으로 분권적 행정체제의 정착이 가시화되고 있는 상황에서 자치단체의 주요시책에 대한 추진상황과 그 결과를 평

13) 여기서 「정부업무의평가에관한기본법(법률 제 6347호)」 제2조제3항에 의하면 중앙행정기관에 대하여 실시하는 평가는 행정기관을 대상으로 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량, 업무추진에 대한 국민만족도등을 종합적으로 평가하는 것이라고 규정하고 있다.

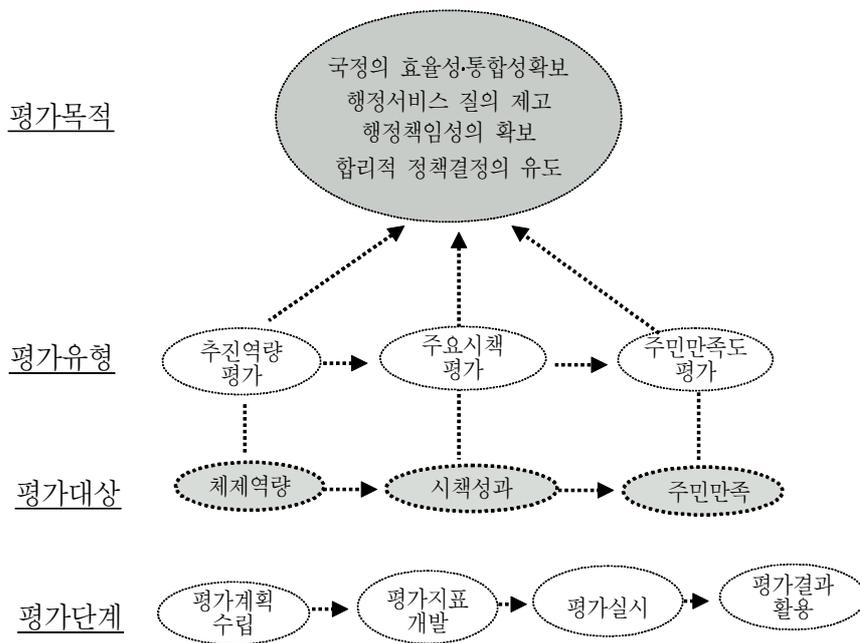
가·환류함으로써 행정의 책임성 확보는 물론 자치단체간의 바람직한 경쟁을 촉발하고자 하는 취지에서 지방자치단체평가의 필요성이 중앙정부차원에서 줄곧 제기 되었다. 기존 「정부업무심사평가및조정에관한규정」에 근거한 심사평가나 1998년 전면개정에 따른 평가의 대상은 중앙기관에만 국한되었기 때문에 지방자치단체에 대한 평가는 자연히 법적 근거를 확보하지 못했다. 그러다가 1999년에 「정부업무 심사평가지침」에 의해 광역자치단체에 대한 평가를 실시토록 방침이 결정됨에 따라 이들이 중점적으로 추진해온 주요시책의 추진상황과 기본 역량만을 채택하여 시범적으로 평가를 실시하였다. 1999년의 시범평가결과를 토대로 보완·개선작업을 통하여 2000년도에는 기존 중앙부처 50개 개별평가를 종합한 통합평가로 지방자치단체에서 중점적으로 추진되어 온 주요시책과 추진역량 및 그 결과에 대한 주만만족도를 대상으로 평가를 실시함으로써 최초의 평가형태를 갖춘 지방자치단체평가가 이루어졌다. 그러다가 「정부업무의평가에관한기본법(법률 제 6347호)」 제6조 제1항에서 □중앙행정기관의 장은 국정의 효율적 운영을 위하여 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그밖에 대통령이 정하는 국가의 주요 시책등에 대하여 지방자치단체에 평가를 실시할 수 있다□고 규정함으로써 지방자치단체평가의 법적근거를 마련하였고, 이에 따라 2001년 부터는 명실공히 본격적인 지방자치단체 평가를 실시하게 되었다.

아직 체계적으로 정립되지는 않은 모색단계의 지방자치단체 평가제도가 지방자치단체의 시책성과와 추진역량을 객관적으로 평가함으로써 전반적 행정수행 능력과 대민서비스 제공 능력을 제고시킬 수 있다는 정책적 확신에서 추진되고 있기는 하나 중앙정부의 통제수단으로 남용될 여지가 있다는 시각 또한 만만치 않다(행정자치부·한국지방행정연구원, 2001: 484).

2. 2000년 지방자치단체 평가의 구성체계

지방자치단체에 대한 최초의 평가 형태를 유지하고 있는 「2000년 지방자치단체 종합평가」의 구성체계를 간략하게 살펴보면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 4-1> 2000년 지방자치단체평가의 구성체계



2000년 지방자치단체평가의 구성체계는 구체적인 평가목적을 구현하기 위해 평가대상부문에 입각하여 평가유형을 확정하고 이를 추진하기 위한 단계적 절차로 이루어진다. 다시 말해서 지방자치단체평가는 국정·통합성·효율성 확보, 행정서비스 질의 제고, 행정책임성의 확보, 합리적 정책결정의 유도라는 평가목적을 실질적으로 구현하기 위해 이에 부합하는 평가유형 및

평가대상을 확정하여 평가업무의 원활한 추진을 위한 순차적 단계로 이루어졌다.

2000년 지방자치단체평가의 평가유형과 대상은 평가가 중앙행정기관에 국한되어 실시되어 오던 평가를 지방자치단체에 확대 적용하고자 하는 시도에서 출발하였기 때문에 기본적, 외형적으로 평가모형과 동일하다. 따라서 지방자치단체의 전 분야에 걸친 종합적인 업무추진력을 대상으로 평가하는 것이 아니라 자치단체차원에서 추진되는 주요 개별시책과 시책을 추진하는 내부체제의 역량까지 망라적으로 포함한다¹⁴⁾. 즉, 지방자치단체가 추진해야 할 다양한 시책의 성과, 시책을 추진하기 위한 지방자치단체의 체제능력인 기본역량, 그리고 시책추진결과에 따른 주민들의 만족도까지 포괄함으로써 종합평가의 성격을 지니고 있다. 엄격한 의미에서 보면 자치단체에서 추진되는 다양한 시책 가운데 일정기준을 충족시키는 시책만이 선정되어 평가대상에 포함되고¹⁵⁾, 추진역량 역시 그 범위와 내용을 명확하게 확정하기가 어려우며 (Campbell, 1997: 김병국·권오철, 1999) 주민만족도조사의 타당성확보가 관건이기 때문에 종합평가의 의미를 어느정도 퇴색시키고 있음도 부인하지 못한다.

2000년 지방자치단체평가의 단계별 추진은 평가업무의 원활한 수행을 위한 절차로 평가계획수립에서 부터, 평가지표개발, 평가실시, 그리고 평가결과

14) 2000년 지방자치단체평가에서는 중앙부처의 주요 역점시책만을 대상으로 하고 지방자치단체가 자율적으로 개발·추진한 자체시책은 평가대상에서 제외되었다. 그러나 「평가기본법」의 제정으로 향후 지방자치단체평가는 국가사무·국고보조사업·대통령이 정하는 국가 주요시책뿐만 아니라 자체시책에 대해서도 평가를 할 수 있는 자체평가규정(동법 제8조)을 마련하였다.

15) 자치단체의 평가대상 후보시책의 선정기준은 국정운영 차원에서 평가환류가 필요한 주요 시책, 일회성시책이 아닌 지속적 추진·관리가 필요한 시책, 지방자치단체에 일반적으로 적용되는 시책 등이다(행정자치부, 2000: 2)

활용이라는 4단계를 거치면서 이루어졌다. 여기서 한가지 지적할 수 있는 것은 평가의 순차적 단계가 동일한 주체에 의해서 진행되는 것이 아니라 매 단계마다 상이한 주체가 개입된다는 것이다. 즉, 평가계획의 수립단계에서는 국무조정실 「정책평가위원회」가 「평가기본방향」을 확정하고 이에 근거하여 행정자치부가 「평가기본계획」을 작성하며, 평가지표개발은 전문용역기관이 담당하고 평가실시는 민간인(전문용역기관 연구원 및 대학교수)과 중앙부처 관련공무원으로 구성된 합동평가반이 서면실적평가와 현장확인평가를 담당한다. 평가결과는 최종적으로 국무조정실 「정책평가위원회」에 보고되며 행정자치부는 이를 토대로 평가우수사례 홍보·확산 및 우수자치단체 인센티브부여 등을 통하여 평가결과를 활용하고 있다. 그리고 일부 자치단체에서는 평가결과를 목표관리제 혹은 성과관리제도와 연계하여 활용하고 있다. 이와 같이 지방자치단체 평가업무의 수행과 운영과정이 단절되어 있기는 하나 사실상 평가업무의 내용이 상호연동화 되어 연속적 과정으로 구성되어 있기 때문에 단계별 협의·조정이 필수적으로 요구되고 전체 추진과정을 상위차원에서 관리할 수 있는 실체 확보의 필요성이 제기되었다.

3. 2000년 지방자치단체 평가의 구성과 내용

「2000년 지방자치단체 종합평가」는 기본적으로 중앙행정평가의 외형적인 골격을 그대로 답습하여 주요 시책평가, 추진역량평가, 주민만족도조사로 구성되어 있기 때문에 이들 각각의 평가유형에 대하여 평가하고자 하는 주요 내용 및 해당시책을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 추진시책평가

지방자치단체가 주민복지를 증진하기 위해 추진하는 시책이 매우 다양하다는 사실은 쉽게 이해될 수 있으며, 이는 주로 종합행정이라는 자치단체의 특성과 더불어 행정수요의 복잡화 및 다원화에 기인하고 있다. 시책평가의 주요 대상이 되는 시책유형화는 제도론적 시각에 근거한 기관별 유형화와 기능론적 시각에 의한 기능별 유형화로 구분된다. 전자는 특정기관에서 추진하는 시책들을 동일유형의 시책으로 분류하는 것으로 일반적으로 시책은 특정기관에 의해 수립되고, 집행되며, 강제됨으로써 특정기관과 매우 밀접한 관계를 갖는다는 것인 반면, 후자는 특정기능과 관련된 시책들을 동일유형의 시책으로 분류하는 것으로 시책은 특정기능을 실현하기 위한 체계적이고, 구체적인 실천전략의 일종으로 본다(행정자치부, 2000: 14).

「2000년 지방자치단체평가」에서는 기능론적 시각에 입각하되 현행 지방자치법에서 규정된 지방자치단체사무를 참조하여 지방자치단체의 기능을 일반행정혁신, 복지·환경개선, 지역경제진흥, 지역개발확충, 주민안전관리의 5개 부문으로 구분하여 시책유형화를 시도하였다. 물론 유형화과정에서 기능구분의 기준이 명확하지 않아 이에 대한 논란이 많았지만 기능부문과 참여시책수와의 관계를 고려하여 규범적 차원 뿐만아니라 편의적 차원도 감안되었다¹⁶⁾. 이는 1999년 시범평가때의 지방공공혁신, 지역경제활성화, 주민안전관리의 3개 부문보다 2개부문이 확충된 것이다. 이런 방식으로 지방자치단체의 기능을 일단 5개부문을 설정한뒤 기능부문별로 이를 하위차원에서 구성하는 핵심영역을 2~3개 설정하여 총 13개 영역에서 38개 시책을 평가대상으로 <표 2>와 같이 최종 선정하였다.

16) 예를 들면, 복지·환경부문은 각기의 기능과 내용이 엄연히 상이함에도 불구하고 하나의 부문으로 통합할 수 밖에 없는 이유는 각 기능별 평가참여 시책수가 상대적으로 적고 기능수행과 관련된 지방자치단체의 조직측면을 감안한 결과이다.

<표 4-1> 2000년 지방자치단체 시책평가의 대상시책

부 문	영 역	평가대상 시책
일반행정 혁신	편의행정	민원행정제도운영, 행정서비스현장실천, 주민등록제도운영, 지적사무정비추진
	규제개혁	규제개혁추진
복지·환경 개선	복지향상	국민기초생활보장제도확립, 장애인복지시책실천, 정신보건 및 방문간호사업관리
	환경관리	환경관리역량시책, 물관리시책실천, 폐기물관리시책실천, 대기관리시책실천
지역경제 진흥	산업지원	지방물가관리, 원산지표시관리, 지역기술혁신지원, 에너지절약
	고용촉진	공공근로사업추진, 고용촉진훈련, 주민밀착형 고용서비스제공, 신노사문화정착실천
	농림육성	농촌지도사업, 숲가꾸기 및 임도사업
지역개발 확충	생활기반	주거환경개선, 소도읍개발, 지방도로관리, 옥외광고물관리
	문화관광	문화기반시설운영, 관광표지관설치·관리, 청소년문화공간 확충, 문화재 보존·관리
	국토관리	도시계획수립 및 관리실적, 건축행정건실화, 국토공원화사업
주민안전 관리	민방위·소방	민방위시책추진, 소방행정관리
	재해관리	재해대책
	재난관리	재난대책, 시설물안전관리

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2001)

나. 추진역량평가

앞서 기술된 주요 시책을 추진하기 위한 지방자치단체의 체제능력 혹은 제반조건을 지칭하는 기본역량을 분류하는 기준으로는 대체적으로 구조적 및 기능적 성격(최봉기외, 1993)과 행정과정(한국지방자치학회·한국지방행정

연구원, 1999)을 활용하고 있다. 전자에 의하면 내부역량은 구조적 역량(권력 구조, 조직구조, 인력구조, 재정구조)과 기능적 역량(여론수렴 및 문제인지능력, 행정관리 및 서비스제공능력, 정보관리능력, 변화관리능력)을, 후자는 행정과정을 일련의 공정과정으로 파악하여 정책영역, 조직영역, 인사영역, 사무영역, 정보영역, 재정영역으로 구분한다(행정자치부, 2000: 13).

<표 4-2> 2000년 지방자치단체 추진역량평가의 대상시책

부 문	영 역	시 책
행정관리	조직·인사 운영	지방조직개편, 남녀평등인사관리, 공무원교육훈련
	광역행정	광역행정강화
재정관리	재정운영	재정상태·재원관리, 투융자심사, 지방채관리
	세정운영	세수관리, 경영수익관리
정보화 추진	정보화추진	정보인프라구축, 정보활용시책, 정보화교육시책

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2001)

2000년 지방자치단체평가에서의 추진역량평가는 자치단체의 일반적 구성요건을 중심으로 내부역량을 분류하여 행·재정의 일반관리 능력과 제반여건을 대상으로 평가하였다. 1999년도에는 추진역량을 재정역량과 정보화역량의 2개부문으로 한정하였으나(국무총리실·행정자치부·한국지방행정연구원, 1999: 5) 2000년에는 행정관리, 재정관리, 정보화역량의 3개 부문으로 확대하였다. 그리고 이들 역량부문별로 중점적 추진목표에 착안하여 각각 1~3개 핵심영역을 설정하여 총 12개의 관련시책을 평가대상으로 하였다. 그러나 <표 4-2>에서와 같이 역량평가의 경우에 평가내용이 엄격한 의미에서의 학습노력이나 역량인프라와 무관한 지표들이 사용되어 역량평가의 본

래 취지를 약간 퇴색시키고 있다. 이는 평가대상시책이 이미 주어진 상황에서 하향적 평가지표체계를 구성하고 관련부서에서 제시된 세부지표들을 가급적 반영하는 과정에서 추진역량과 무관한 지표들이 사용되었기 때문이다.

다. 주민만족도조사

지방자치단체 행정서비스의 궁극적 수혜자인 주민들이 만족할 수 있는 서비스를 제공하는 것이 지방행정의 본질적 요소임으로 만족정도를 평가하고 그 결과를 환류시켜 행정서비스의 질적 향상을 추구한다는 것은 행정의 대응성 실현이라는 측면에서 매우 중요하다(행정자치부, 2000: 311). 주민만족도조사는 이러한 취지를 살려서 주요 시책과 관련된 주민들의 만족체감정도를 파악하기 위해 설계된 것으로, 기본적으로 추진시책과 연관된 항목으로 앞의 <표 4-3>과 같이 구성하였다. 즉, 5개부문 추진시책의 핵심영역을 집약적으로 혹은 대리할 수 있는 구체적인 시책을 19개 선정하여 각각의 시책에 대해 만족정도를 측정할 수 있는 세부지표를 24개 개발하였다. 여기에 더하여 지방자치단체 행정서비스의 종합적인 만족도를 측정하기 위한 설문을 최종적으로 추가하였다.

<표 4-3> 2000년 지방자치단체 주민만족도조사의 설문항목

영역	시책	문항지표
편익행정	민원서비스	공무원의 친절성 민원업무의 처리시간 시설환경의 쾌적성
복지향상	장애인복지	장애인시설 만족도
	보건서비스	보건소진료서비스 보건소시설 만족도
환경관리	자연환경보전	산림, 녹지등 자연환경보전 만족도
	물관리	수돗물의 수량 만족도 수돗물의 수질 만족도
	폐기물관리	쓰레기 수거 및 거리청소 만족도
산업지원	산업유치	산업유치 지원 만족도
고용촉진	공공근로사업	공공근로사업의 적절성
농림육성	농촌지도사업	농촌지도사업 만족도
생활기반	농어촌주택개량	농어촌주택개량사업 만족도
	지방도로 정비	도로보수 및 관리 만족도
	옥외광고물 관리	옥외광고물관리 만족도
문화관광	문화기반시설	문화시설 만족도
	관광표지판	관광표지판 설치 및 관리 만족도
국토관리	도시계획	도시계획 만족도
	공원	공원면적 만족도 공원관리 만족도
소방	소방시설	소방시설 만족도
재해관리	재해대책	재해시 대응능력
재난관리	시설물관리	공공시설물의 안전관리 만족도

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2001)

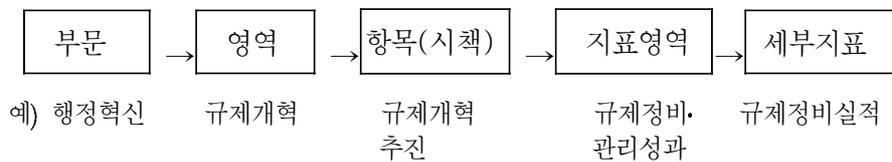
4. 2000년 지방자치단체 평가의 지표개발 및 추진절차

가. 평가지표개발

1) 평가지표의 구성체계

평가모형에 의한 지방자치단체 평가의 지표구성은 분야, 부문, 영역, 항목(시책), 지표, 세부지표의 6단계로 설정되어 있다. 상기 6개의 지표구성단계는 개념적 조작화 혹은 구체화를 통해 평가의 용이성을 도모한 것으로 다수의 평가대상을 포괄하여 평가하는 종합평가의 성격을 지닌 평가에 유용성을 갖는다. 특히, 2000년 지방자치단체 평가에는 처음으로 참여하는 중앙부서가 다수 있기 때문에 이들의 시책을 가급적 평가대상에 포함시키기 위해서 연역적 사고에 근거한 단계접근법을 활용할 수 밖에 없었다.

<그림 4-2> 2000년 지방자치단체 평가지표의 부문별 구성체계



먼저, 부문은 지방자치단체의 핵심적 기능을 토대로 이를 구체적으로 수행하기 위한 각종 다양한 시책이나 프로그램을 상위차원에서 유형화하여 일반 행정혁신, 복지환경개선, 지역경제진흥, 지역개발확충, 주민안전관리의 5개로 구분하였다. 시책성과를 창출하기 위한 추진역량은 지자체의 구성요소를 중심으로 행정관리, 재정관리, 그리고 정보화촉진의 3개 부문으로 유형화하였다. 여기서 시책이나 역량평가의 영역은 행정의 핵심분야별 중점적인 추진목

표를 나타내는 디멘존(dimension)을 나타내고, 항목은 행정분야별 추진목표를 실현하기 위한 구체적 전략(시책)을 나타내는 것이다. 지표영역은 구체적인 전략(시책)을 평가하기 위한 측정수단을, 세부지표는 지표의 실측을 위한 도구(방법)를 나타낸다.

2) 평가지표의 선정과 평가방법

가) 평가지표 선정

2000년 지방자치단체평가에서 최종적으로 사용될 세부지표를 개발하기 위해 하향적, 연역적 접근법을 활용한 결과, 이를 평가유형별로 살펴보면 <부록1>과 같다. 즉, 주요 시책평가는 192개와 추진역량평가는 69개로 총 251개 세부지표를 최종적으로 선정하였다. 세부지표의 선정에 있어 중복지표는 배제하여 일원화하였고, 지표측정이 애매하거나 추상적 성격을 띠는 경우에는 이를 가급적 계량화할 수 있도록 하였다(행정자치부, 2000: 23-24). 지방자치단체평가의 대상시책간에 세부지표수의 균형을 유지하기 위해서 상대적 중요도가 낮거나 비교가 불가능하다고 판단되는 것은 관계부처와의 협의를 통하여 삭제하였다. 그리고 시·도의 지역적 특성에 따라 달리 적용되는 세부지표의 경우 예를 들면, 지역개발부문의 소도읍개발과 지방도정비와 관련된 세부지표는 이를 명확하게 구분하여 적용할 수 있도록 함으로써 평가의 타당성을 제고하고자 노력하였다.

나) 평가방법

(1) 평점방법

2000년 지방자치단체평가에서는 당해연도 9월30일 까지 추진된 각자치단체의 시책 및 역량에 대한 평가실적치를 기초로 세부지표별 평점부여를 위

해 2단계 절차를 준수하였다. 세부지표별 평점을 정량평가에만 의하여 부여할 경우에는 총점을 100점 만점으로 하여 □목표달성도에 의한 평점부여방법□이나 □등급구간에 의한 평점부여방법□을 활용하였다. 세부지표의 실적치를 산식에 의거하여 산정한 결과 시도별 분산정도를 고려하여 일정간격, 즉 5점~10점 간격의 등급구간을 사용하여 평점을 부여하였다. 다만, 산식이 백분비율로서 목표달성도를 나타내는 경우에는 비율자체를 평점으로 하였다. 세부지표별 각 실적치의 하한평점을 60점으로 설정하여 특정지표의 실적치가 부문별 종합평점에 미치는 영향의 크기를 최소화하고자 하였다. 한편, 세부지표별 평점을 정량평가 및 정성평가에 의존할 경우에는 총점 100점을 8:2로 각각 배분하여 단계별로 수행하였다. 일차적으로 정량평점은 평가실적치에 대한 평점을 80점 만점으로 환산하여 □목표달성도에 의한 평점부여방법□이나 □등급구간에 의한 평점부여방법□을 정량평가 단독에서와 같이 적용하였다. 나머지 20점은 정성평점으로 지역특성과 기반여건, 시책성과의 내용적 수준 등을 감안하여 등급구간에 의하거나 평가자가 보조지표를 개발하여 적용하는 평점부여방법을 사용하였다¹⁷⁾. 마찬가지로 정량평점과 정성평점 공통으로 각 실적치의 하한평점을 60점으로 설정하였다.

주민만족도조사의 경우는 각 측정변수(설문)에 대한 주민만족도는 10점만점을 기준으로 1점인 □매우 불만족□에서 10점인 □매우 만족□까지의 점수를 부여하는 방식으로 척도를 제시하여 응답토록 유도하여 측정하였다.

(2) 가중치부여와 종합평점화

세부지표별 평점점수를 사용하여 각 시책별 종합점수화를 시도하기 위해

17) 예를들어, 복지·환경개선부문 복지향상영역의 국민기초생활보장제도확립시책과 관련된 세부지표인 (사회복지전문요원1인당수급자수)의 경우에 정량평가(80점)외에 정성평가(20점)를 위해서 보조지표로 전문요원 (현원/정원) 비율과 확보계획 수립여부를 동시에 활용하여 2점등급화하여 평점하였다.

서 세부지표별 가중치를 중앙부처, 지방공무원, 관계전문가를 대상으로 한 설문조사 결과를 기초로 계층적 분석방법(AHP: analytical hierarchy process)을 사용하여 도출하였다(Satty & Kevin, 1991). 중앙부처나 지방공무원의 경우에 부처 및 부서이기주로 인하여 관련시책외에는 과소평가할 가능성이 높아 이로 인한 가중치편의(偏倚)를 최소화하기 위해 전문가그룹을 포함한 세그룹의 분석결과를 평균하여 가중치를 부여하였다.

세부지표별 평점에 가중치를 부여하여 합산한 결과를 지표영역별 평점으로, 여기에 지표영역별 가중치를 적용하여 합산한 결과를 항목(시책)별 평점으로, 그리고 여기에 항목(시책)별 및 평가영역별 가중치를 각각 적용하여 최종 평가부문별 종합점수를 환산하였다. 종합점수를 기준으로 시도별로 상위점수 순으로 최우수단체와 우수단체를 선정하였다.

나. 평가추진절차

1) 계획수립단계

2000년 지방자치단체평가의 계획수립은 국무조정실 정책평가위원회가 「평가기본방향」을 결정하고 이에 근거하여 행정자치부가 「평가기본계획」을 작성하여 지방자치단체에 시달하는 과정이다. 2000년 평가의 경우 계획수립단계에서 특기할 만한 사항들을 정리하면 다음과 같다(국무조정실, 1999, 2000a, 2000b).

- ① 국무조정실 2000년도 상반기 심사평가 연찬회 개최(2.11~2.12)
- 1999년도 시범평가 문제점 검토 및 2000년도 평가방안 모색
- ② 국무조정실 및 행정자치부 지방자치단체 종합평가 기본방향(안) 마련(2.26)
- ③ 2000년도 정부업무 심시평가 지침(2.29) 작성

- 16개 광역자치단체 대상, 주요 시책과제평가, 추진역량평가, 주민만족도조사 포함 결정
- ④ 행정자치부 지방자치단체 종합평가 기본계획 마련(3.1~3.23)
 - 평가대상기관 및 기간, 평가대상분야, 평가단구성등 평가방법, 평가결과활용, 주요 추진일정 제시
- ⑤ 기본계획 행정부시장·행정부지사회의 시달(3.24)

2) 평가지표개발 및 실시단계

지방자치단체 종합평가 기본계획이 확정됨에 따라 평가에 포함될 후보시책의 선정으로부터 평가도구의 개발을 거쳐 이를 사용하여 최종적으로 평가를 실시하는 전과정을 말한다. 2000년 평가에서는 사실상 평가대상 후보시책이 확정되지 않은 상태에서 「평가기본계획」이 확정되었기 때문에 부처간 협의·조정시간이 상당히 소요되었으나, 기본계획에 기초하여 평가지표개발이 이루어져 구체적인 평가활동이 이루어 졌다(국무조정실, 2000c). 이 단계에서 추진된 주요사항을 정리해 보면 다음과 같다(국무조정실, 2000a, 2000b, 2000c).

- ① 2000년 광역평가대상 후보시책 접수(3.5~4.8)
 - 중앙부처 71개 시책중 58개 접수, 선정기준에 의거 최종 53개 시책 선정
- ② 2000년 지방자치단체 평가지표개발 용역 발주(2000.4)
- ③ 2000년 지방자치단체 종합평가 후보시책 선정 및 분류(안) 정책평가위원회 지방자치소위원회 상정(5.19)
 - 주요 시책평가: 5대부문 12개영역 42개시책, 추진역량평가: 3대부문 6개영역 11개시책, 주민만족도조사: 필요시책 대상
- ④ 지방자치단체 종합평가 지표개발(2000.4~7)

- 관계부처 및 지방자치단체 의견수렴, 대전 및 경남 시범적용(pilot study), 2단계 수정 작업
- ⑤ 「2000년 지방자치단체 종합평가 지표」 지방자치소위 확정(8.24)
 - 총 8개 부문, 18개 영역, 50개 시책, 126개 지표, 261개 세부지표
- ⑥ 행정자치부 평가메뉴얼 및 세부시행지침 시달(2000.9)
- ⑦ 시·도자체 평가실시(2000.9~10) 및 서면평가(2000.10)
- ⑧ 시(市)반 및 도(道)반 현장평가(10.10~23)
- ⑨ 주민만족도조사 실시(2000.10)
 - 종합만족도 1개 설문, 추진시책 만족도 24개 설문
 - 3,500표본 시·도별 할당추출($\pm 2.5\%$ 신뢰도), 전문조사기관전화조사

3) 결과조치 및 사후관리단계

마지막 단계에서는 평가결과를 토대로 수집된 정보의 요약 및 분석, 평가결과 종합보고서 및 시·도별 보고서작성, 우수사례 작성, 평가결과보고, 그리고 평가결과 활용 및 사후관리등의 조치가 이루어진다.

먼저, 서면평가, 현장평가, 그리고 주민만족도조사에 의해 수집된 다양한 정보를 체계적으로 분석·정리한 결과는 평가반에 의해 2000년 12월 종합보고서 「2000년도 지방자치단체 평가결과」로 작성되어 정책평가위원회에 제출·확정되었다. 시·도별 개별보고서는 별도로 작성되어 시·도에 배부되었으며, 평가반과 행정자치부는 각 시·도별 우수사례를 엄선하여 전 자치단체에 확산·보급하기 위해 별도의 자료집을 만들어 벤치마킹(benchmarking)자료로 활용할 수 있도록 배포하였다. 종합보고서는 2001년 1월 13일 대통령이 주재하는 「2000년 정부업무평가 보고회」에 보고됨으로써 2000년 지방자치단체 종합평가는 일단 종결되었다.

종합평가 결과 우수자치단체가 각 부문별, 시·도별로 2개 기관씩으로 총

32개 기관(일부 시도 중복)이 선정되어 이들 기관에 대해서는 특별교부세 시상금(총 48억원), 기관 및 우수공무원 표창 등의 인센티브가 주어졌다. 끝으로 평가결과 미흡한 부분에 대해서는 각 시도별로 시책개선계획을 마련하여 2001년 시책추진시 반영토록 하고 제도개선사항에 대해서는 관계부처에 건의하였다.

제2절 2000년 지방자치단체 평가의 문제점

1. 평가영역간 연계성 취약

평가모형을 상정하여 중앙부처평가와 동일한 형태로 실시된 2000년 지방자치단체평가에서는 핵심적 평가분야인 시책성과와 추진역량간의 연계성이 매우 취약한 것으로 판명되었다. 다시말해, 시책성이나 추진역량을 평가하기 위한 기본틀이 거의 동일하여 상당부분 중복되어 있어 중앙행정기관 평가에서 기대할 수 있는 평가결과의 신뢰성을 확보하지 못하고 있다.

평가체계를 구축할 초기단계에서는 추진역량은 시책성과를 좌우하는 지방자치단체의 내부적 기본역량으로 간주하여 이를 행·재정관리 역량과 정보화추진 역량으로 일단 구분한 뒤 이들간의 인과관계가 높은 지표들로 구성하고자 시도하였다. 각 부문별 평가지표는 추진역량이라는 원래 개념에 충실하여 '성과창출을 위한 기반과 노력정도'를 평가하는 지표로 구성되는 것이 바람직하였다(김병국·권오철, 1999). 그러나 최종적으로 선정된 지표체계는 추진역량과 관련성이 없는 것이거나 추진역량 자체를 제고하기 위한 또 다른 시책성과를 평가하는 지표가 포함되어 있어 본래 취지를 퇴색시켰다.

<표 4-4> 광역자치단체별 시책성과와 추진역량 총점

구분	일반행 정책신 (Y ₁)	복지환경부문(Y ₂)			지역개 발확충 (Y ₃)	지역경 제진흥 (Y ₄)	주민안전관리(Y ₅)			총점	행정관 리 (X ₁)	재정관 리 (X ₂)	정보화 추진 (X ₃)	총점
		사회 복지 (Y ₂₁)	환경 관리 (Y ₂₂)	합계			민방 소방 (Y ₅₁)	재난재해 (Y ₅₂)	합계					
서울	94.12	43.74	47.15	90.89	87.45	91.25	41.53	47.72	89.3	452.96	90.2	84.75	88.72	263.67
부산	92.38	39.98	47.58	87.56	87.8	89.98	41.6	46.41	88	445.73	90.3	84.15	82.04	256.49
대구	91.1	42.1	48.65	90.75	83.8	85.68	40.13	47.71	87.9	439.18	91.55	79.2	82.82	253.57
인천	89.93	40.03	47.75	87.78	82.2	85.78	40.49	49.03	89.5	435.21	89.85	83.45	77.62	250.92
광주	90.6	44.22	49.33	93.54	84.95	88.41	41.04	47.01	88.1	445.55	90.4	79.45	78.8	248.65
대전	84.63	41.69	49.35	91.04	89.3	88.41	40.86	48.3	89.2	442.53	88.8	82.5	86.51	257.81
울산	91.66	39.98	47.98	87.96	86.1	85.82	40.94	46.8	87.7	439.28	87.15	85.5	83.27	255.92
경기	84.16	40.47	46.53	86.99	92.05	86.97	39.98	49.73	89.7	439.89	84.75	83.95	78.16	246.86
강원	89.32	38.03	44.02	82.06	88.8	87.57	40.37	49.05	89.4	437.17	81.4	81.05	78.58	241.03
충북	89.28	40.41	46.2	86.62	92.75	89.96	42.08	49.79	91.9	450.48	84.25	80.45	89.66	254.36
충남	88.59	40.14	39.65	79.79	90.95	91.27	40.74	51.13	91.9	442.46	77.5	83.7	77.93	239.13
전북	86.26	37.86	41.18	79.04	91.65	87.06	40.35	51.56	91.9	435.92	80.95	84.2	79.67	244.82
전남	87.78	39.31	41.37	80.69	94.6	88.2	40.17	51.15	91.3	442.57	89.85	88.1	80.61	258.56
경북	89.44	39.1	42.03	81.12	90.6	90.95	40.25	48.51	88.8	440.88	85.25	88	82.42	255.67
경남	88.02	40.89	45.63	86.52	94.65	87.85	40.99	50.7	91.7	448.73	89.65	90	83.1	262.75
제주	87.08	35.56	45.8	81.36	88.95	83.63	40.01	47.87	87.9	428.9	84.35	83.9	83.19	251.44

자료: 행정자치부 내부자료

<표 4-5> 광역자치단체 시책성과와 추진역량간 상관계수

구분	Y ₁	Y ₂		Y ₃	Y ₄	Y ₅		Σ Y		
		Y ₂₁	Y ₂₂			Y ₅₁	Y ₅₂			
X ₁	0.1489 (0.1056)	0.5297 (0.7057)	0.3102 (0.0148)*	0.4818 (0.2633)	0.1451 (0.6355)	0.0156 (0.0212)*	0.2071 (0.0007)*	0.0359 (0.0000)*	0.265 (0.0009)*	0.1043 (0.1440)
X ₂	0.0129 (0.6447)	0.1719 (0.1241)	0.0676 (0.1852)	0.1891 (0.9571)	0.2988 (0.4815)	0.0211 (0.2361)	0.0867 (0.0173)*	0.0192 (0.0000)*	0.1158 (0.0222)*	0.0093 (0.0104)*
X ₃	0.0597 (0.2206)	0.1136 (0.4342)	0.0597 (0.0392)*	0.1091 (0.4729)	0.0188 (0.9460)	0.0674 (0.0540)	0.0008 (0.0022)*	0.3715 (0.0000)*	0.0659 (0.0029)*	0.2804 (0.0644)
Σ X	0.1174 (0.0006)*	0.1806 (0.1010)	0.1174 (0.0000)*	0.1545 (0.0026)*	0.007 (0.0149)*	0.0158 (0.0001)*	0.0238 (0.0000)*	0.1383 (0.0000)*	0.0842 (0.0000)*	0.2586 (0.5732)

자료: 행정자치부 내부자료

주: *은 95% 유의도 수준

평가모형에서 상정하는 시책성과와 추진역량간의 긴밀한 연관성을 확보하지 못하고 별개의 독립된 분야로 구분하여 지표체계를 구성하여 실제 평가에 임한 결과 <표 4-5>에서와 같이 광역자치단체별 시책성과 평점과 추진역량 평점간의 상관성이 매우 저조하게 나타났다. 즉, 시책성과 총점과 추진역량 총점간의 상관계수(R)는 0.2586이고 유의수준(약 75%)이 낮게 나타나 대체적으로 내부체제역량이 성과창출과 별로 상관성이 없음을 보여주고 있다. 추진역량과 일반행정, 복지환경, 지역개발, 지역경제, 주민안전관리부문의 총점과의 상관계수 분석결과 유의도 95% 수준에서 0.01~0.18로 매우 낮게 나타나 추진역량이 시책추진성과와 상당부분 유리되어 있음을 알 수 있다. 특히, 추진역량 가운데 행정관리역량과 재정관리역량의 상관계수가 정보화역량보다 상대적으로 낮게 나타나 시책추진성과를 창출하는데 거의 기여를 못하고 있어 성과와 역량간의 인과관계가 확보되지 못하고 있다.

2. 지표구성의 포괄성·체계성 미흡

2000년 지방자치단체평가에서는 지표체계를 <분야-부문-항목(시책)-지표-세부지표>의 하향적 차순으로 개발하고 최종적인 평가지표는 항목(시책)별로 구성하였다. 여기서 각 단계별로 평가 혹은 측정하고자 하는 영역이 정확하게 포착되어 지표구성이 포괄성 지니도록 하는 것은 평가연구의 기본요건이라고 볼 수 있다. 포괄적 지표구성으로 평가하고자 하는 내용을 가능한 한 최대한 포함함으로써 평가결과의 타당성과 신뢰성을 확보할 수 있다. 이를 위해서는 각 부문별로 지향하는 핵심적 기능 혹은 미션이 설정되고 이를 구체적으로 실현하기 위한 전략적 시책 그리고 평가지표로 구성되는 체계가 가장 바람직하다.

그런데 2000년 지방자치단체평가에서는 각 부문별 항목(시책)의 선정이 핵심기능과 목표에 부합되도록 포괄적으로 이루어진 것이 아니라 부문별로 평가참여부처에서 역점적으로 추진한 시책만을 선정하여 지표구성을 하였기 때문에 포괄성이 취약하다. 예를 들어, 지역경제부문에서 지방자치단체의 핵심적 기능이라고 볼 수 있는 항목은 투자유치로 이에는 국내외 기업유치와 이와 관련된 지원시책의 평가가 필수적임에도 불구하고 누락되어 있으며, 지역개발확충부문에서도 일정규모이하의 도시 및 지역개발사업도 평가대상에 포함되지 않았다. 이외 각 부처의 핵심적 기능과 관련되어 지방자치단체에 완전히 이양 혹은 위임되어 추진되는 시책외에 중앙단위에서 추진하는 시책을 가급적 망라하는 것이 바람직하나 부처참여가 미진하고 참여부처 마저도 역점시책만을 제시하는 등 평가여건이 성숙되지 못한 점에도 일부 기인한다.

2000년 지방자치단체평가와 관련한 지표개발은 전문연구기관에서 담당하였으나 그 과정이 복잡하고 각 부처의 개별평가들을 단순 취합·정리하는 수준에 머무르고 있어 평가지표의 체계성과 객관성이 결여되고 핵심지표가 누락될 가능성이 높았다. 그리고 평가지표개발이 단기용역에 의존함으로써 지표개발업무의 단절현상을 초래하여 합리적 지표체계구축과 지표개발이 불가능하였다.

2000년 지방자치단체 평가가 통합평가로서 처음 실시되는 과정에서 각 부처의 적극적 참여를 유도하기 위해 가급적 개별평가지표를 그대로 수용하다 보니 평가결과 평가지표의 변별력이 문제가 되었다. 단순 통합과정에서 각 부처의 핵심적 기능수행(역점시책추진)과 무관한 개별평가지표도 다수 포함되어 있음을 부인할 수 없고 이에 대해 자치단체의 반발 또한 있었다. 예를 들면, <부록 1>에서와 같이 일반행정편익부문의 지적사무정비추진, 지역경제진흥부문의 농촌지도사업과 숲가꾸기 및 임도사업, 지역개발확충부문의 옥외광고물관리와 도시계획 수립 및 관리실적등이 여기에 해당된다.

3. 평가방법의 정확성 부족

2000년 지방자치단체평가는 평가모형을 전제로 시책성과와 추진역량을 동시에 평가하고자 하나 특히, 성과평가를 위한 평가방법이 정확하지 않아서 평가결과의 타당성을 저해하고 있다. 엄밀한 의미에서의 성과는 동태적 개념으로 파악되고 있으나(Halachmi & Bouckaert, 1996: 2-3) 이를 평가하는 지표는 정태적 지표만을 활용하여 자치단체의 전년대비 실적향상도를 제대로 반영하지 못하고 있다. 추진시책부문의 대부분 평가지표가 당해연도의 이행 실적, 추진건수, 확보율 등 정태적 측정에만 국한되어 이를 시계열적 비교를 통해 동태적 성취정도를 도외시함으로써 성과측정의 본래 취지에 합당하지 못한 결과를 초래하였다. 특히, 정태적 평가지표 가운데 지방비 확보율이나 기금조성 비율, 예산점유 비율 등과 같은 것은 지방자치단체의 재정여건과 밀접한 관련이 있기 때문에 이를 수평적으로 단순 비교하는 것은 본래 평가 목적과도 맞지 않고 여건이 취약한 자치단체로부터의 불만의 대상이 되었다.

한편, 최종 평가지표의 평가방법이 대부분이 정량화된 계량산식으로 제시되어 지표별 평점과 종합화의 편의를 도모하였으나 이를 기초로 산정한 결과를 점수화하는 과정에서 표준화점수(Z-score)법이나 표준화확률분포(Z-score probability distribution)점수법 등 통계적 기법을 동원하지 않고 단순 등급별 점수할당 방식이나 결과치를 그대로 점수화하는 등 비과학적인 방식을 주로 사용하였다. 따라서 지표별 평점이 모집단의 분포상황에 따른 상대적 평점이 아니라 평가자의 주관적 판단에 따라 이루어 짐으로써 평점 결과의 신뢰성을 저하시켰다. 그리고 평가방법이 정량평가와 정성평가를 혼용하는 경우에 특히, 정성평가는 평가자가 대부분 구간별로 임의적으로 구분하여 평점화를 시도함으로써 평가자의 자의성이 개입할 여지가 많았다.

4. 추진절차의 효율성 결여

2000년 지방자치단체 평가와 관련하여 국무조정실 정책평가위원회가 「평가기본방향」을 결정하고 이에 따라 행정자치부가 「평가기본계획」을 작성한 뒤에 관계부처와 협의하여 평가시책을 선정하고 평가지표를 개발하여 다시 국무조정실(정책평가위원회)의 심의절차를 거치도록 되어 있다. 이러한 과정에서 국무조정실과 행정자치부의 권한이 상당부분 중복되어 평가업무의 효율적 추진이 어려웠다.

일차적으로 평가대상시책과 구체적 평가지표의 최종 선정에 있어 관련부처와의 협의과정에서 부처이기주의와 시각의 차이 등으로 인하여 원만한 합의도출이 매우 어려웠다. 설령 관계부처간 합의에 어렵게 도달하더라도 국무조정실(정책평가위원회)의 수차례에 걸친 심의절차에서 다시 조정되어 이를 관계부처와 재협의를 거쳐 최종시책과 지표선정을 해야 하는 등 상당한 시간과 노력이 요구되었다. 결국 심의·결정절차를 진행하는 과정에서 평가시책, 평가절차 및 방법, 평가지표 등에 대하여 원만한 합의도출이 어려워 평가작업이 지연되고 결정사항을 반복하여야 하는 등 불합리한 측면이 상당부분 있었다.

제3절 지방자치단체 평가의 개선방향

2000년에 실시된 지방자치단체 평가는 1999년 시범평가와는 달리 종합적 통합평가로는 실질적으로 처음으로 실시되었으나 앞서 지적된 것 처럼 계획 수립 단계에서부터 사후관리의 단계에 이르기까지 많은 문제점이 도출되었

다. 향후 「평가기본법」에 의거한 지방자치단체 평가제도가 도입단계를 넘어서 성공적 정착을 위해서 반드시 이러한 문제점을 해소하고, 진정한 지방자치단체 평가로서 자리매김을 할 수 있도록 개선방향을 제시해보면 다음과 같다.

1. 평가체계의 일원화

지방자치단체 평가업무의 효율적 추진을 담보하고 상이한 관련주체간의 불협화음을 해소하기 위해 지방자치단체 평가계획 및 운영과 관련하여 국무조정실과 행정자치부간의 명확한 역할분담이 요구된다. 관련주체간의 수직적 역할분담을 통하여 지방자치단체 평가체계를 일원화하여 정립함으로써 평가업무를 단계별로 원활하게 추진할 수 있고 발견된 문제점에 대해 책임소재를 명백하게 하여 시정조치함으로써 지방자치단체 평가의 전반적 수준 향상을 도모할 수 있을 것이다.

먼저, 국무조정실은 「평가기본법」에 의거하여 당해 년도 지방자치단체 「평가기본방향」을 확정함으로써 평가추진의 거시적 틀과 운영방향을 제시한다. 반면에 실질적 평가관련업무는 자치단체에 대한 총괄적인 지도·지원 기능을 수행하는 행정자치부가 주관이 되어 운영·추진하고 그 결과를 최종 보고하는 방식이 바람직 할 것이다. 이는 일본의 경우와 마찬가지로, 국가행정조직법, 부성설치법, 총리령 등에 근거하여 총리부와 총무성간의 정부평가업무가 명확하게 분담되고 있는 바, 총리부의 행정개혁회의 사무국에서 평가의 기본방향을 제시하고 총무성의 행정평가국에서 중앙 및 지방 모든 행정평가업무를 총괄하되 평가업무집행은 각각의 성청단위로 이루어지고 있다 (한표환, 2001a: 141).

실질적 평가업무를 행정자치부가 관장한다 하더라도 지방자치단체평가는 각 부처의 평가업무가 관련된 사항으로 행정자치부의 독단적 운영과 판단에 의한 평가진행은 바람직하지 않다. 따라서 행정자치부 소속하에 독립된 위원회를 구성하여 평가관련 구체적 사항을 심의·결정토록 일원화하여 평가업무가 효율적으로 그리고 객관적이고 공정하게 운영되도록 해야 한다. 이러한 취지에 따라 2001년 지방자치단체 평가부터는 평가업무의 실질적, 집행적 사항을 관장하기 위해 「평가기본법시행령」 제7조제6항에 의거하여 위원장 1인을 포함한 20인 이하의 민간위원으로 구성된 「지방자치단체 합동평가위원회」를 설치하여 운영하도록 한 조치는 매우 바람직하다고 할 수 있다.

2. 체계적, 객관적 평가지표의 개발

지방자치단체 평가제도의 제도적 정착과 타당성 제고를 위해서는 평가지표의 체계성과 객관성 확보가 그 성과를 좌우하는 결정적인 사안이다. 장기적 차원에서 평가전문기관이 독립성과 전문성을 가지고 핵심적 평가시책의 선정, 평가지표체계의 합리적 구축과 객관적, 포괄적 지표개발, 평가업무의 효율성 확보방안을 강구토록 하여 평가의 타당성을 확보해야 한다.

먼저, 지표구성에 있어 첫 단계는 평가대상시책을 선정하는 것으로 이는 중앙관련부처의 참여여부에 따라 가변적일 수 있으나 해당부처의 핵심적 기능과 연관된 것을 주된 대상으로 삼아야 할 것이다. 따라서 핵심적 기능과 관련된 시책이 만약 누락되었을 경우에는 반드시 보완하고 보조적 시책이나 중요도가 낮은 시책은 가급적 배제함으로써 평가의 타당성을 확보하고 평가업무가 효율적으로 이루어질 수 있다(한표환, 2001b: 48). 일단 핵심적인 평가대상시책이 선정되면 이를 하위차원에서 평가할 수 지표영역을 개발해야

하는데, 이 경우에는 시책목표의 달성도와 계획과정의 합리성 및 노력정도 등을 관련부처와의 긴밀한 협의를 통하여 반드시 구성하여야 한다. 이러한 평가영역이 설정되고 나면 이를 구체적으로 측정·평가할 수 있는 세부지표를 개발하여야 하고 지표선정의 일반적 원칙인 측정가능성, 개선가능성, 관리가능성, 상대적 중요성, 충분성, 비교가능성을 준수하여야 한다(행정자치부, 2000).

지표구성의 또 다른 한 축은 추진역량과 관련된 지표를 핵심지표를 구성하는 것으로 지방자치단체 평가의 경우에는 개별시책의 성과창출에 직접적으로 기여하는 개별추진역량을 추출하기가 거의 불가능하다. 또한 「평가기본법」에 의한 지방자치단체 평가는 기본적으로 국가의 위임시책에 대한 평가를 그 대상으로 하고 있다.

지방자치단체 평가는 지방자치단체의 행정성과를 종합적으로 평가하는 것이 아니라 국가사무, 국가보조사업, 그리고 주요시책을 대상으로 협소한 범위 안에서 평가를 효율적으로 수행해야 하기 때문에 체계적 지표구성이 귀납적 방식으로는 매우 어려운 것이 현실이다. 다만, 평가시책의 대상과 시책을 미리 염두에 두고 일정한 연역적 틀에 의해 지표구성을 해야 하기 때문에 이런 과정에서 핵심적 내용이 누락될 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 지표개발 과정에서 관련부처 및 자치단체를 망라한 협의체를 반드시 구축하여 다양한 의견을 직접 수렴하고 조정함으로써 지표구성의 체계성, 객관성을 유지할 수 있고 관련업무를 효율적으로 추진할 수 있을 것이다.

3. 평가방법의 정확성 확보

지방자치단체 평가의 정확성을 기하려면 평가방법의 개선이 필수적으로

이루어져야 한다. 주요 시책평가에서는 가급적 전년도 평가항목이나 지표와 일치시켜 누적평가를 실시하는 것이 성과측정의 목적에 부합할 것이다. 누적평가를 실시하면 다면적인 평가가 가능하고 이미 목표치에 근접하여 실적 증가율이 낮게 나타날 가능성이 있는 우수 자치단체를 어느 정도 배려할 수 있다(김현구·박희정, 2000: 28). 특히, 지역여건과 자원의 차이등에 의해 정태적 실적치가 직접적인 영향을 받음으로 누적향상도를 도입할 경우 자치단체의 자발적 추진노력에 의한 성과창출을 정확하게 평가·비교할 수 있다. 그러나 평가지표가 누적평가를 할 수 있는 연속지표가 아니고 새로이 개발된 신규지표인 경우에는 가급적 성과측면을 중시하여 평가지표를 구성하도록 노력하되 불가피한 경우에는 정태 혹은 단년지표를 사용할 수 밖에 없다.

4. 평가시기의 조정

2000년 지방자치단체평가는 당해연도 9월까지의 집행실적을 10월~11월중에 평가하는 체제로 운영되었다. 이는 중앙부처 중심의 평가일정으로 당해연도 정책에 대한 평가를 통해 익년도 정책 또는 예산에 환류·반영시키기 위한 것과 동일한 맥락에서 자치단체에도 그대로 적용되고 있다. 그러나, 지방자치단체는 중앙정부와는 달리 중앙의 정책을 실행하는 단순 집행적 성격이 많기 때문에 1년간의 정책집행 전반에 대하여 평가할 수 있도록 관련제도의 개선이 필요하다. 특히, 정부예산지원에 의한 국고보조사업 등의 경우에는 중앙부처로부터 자금배정 절차가 선행되어야만 자치단체 정책집행이 가능하므로 대부분의 국고보조사업은 하반기에 집중되는 경향이 많다(한표환, 2001a: 143). 상반기는 대부분 작년사업의 평가, 당해연도사업의 구상 및 추진 기본계획 수립 등에 집중되기 때문에 실질적인 사업집행이 특수한 경우

(연차사업, 자연재난사업 등)를 제외하고는 집행실적을 충분히 반영할 수 없다. 따라서 지방자치단체 평가는 당해연도 추진실적을 전반적으로 평가할 수 있도록 평가시기를 익년도 상반기로 조정할 필요가 있다.

5. 평가지표의 신뢰성 확보

2000년 지방자치단체평가는 서면평가가 선행되고 후속적으로 이를 확인·점검하는 현지평가가 이루어 졌다. 서면평가를 위해 지방자치단체에서 제출하는 세부지표별 평가자료의 실적치 (혹은 통계수치)와 증빙자료가 과다하기 때문에 이의 오류를 명확히 판단하기가 어려운 실정이었다. 물론, 제출자료의 신뢰성을 검토하기 위해 평가반의 일차적인 내부검토를 거친 뒤 불확실하거나 오류가능성이 다분히 있는 경우에 현장평가지 이를 재차 확인하는 과정이 있기는 하지만 짧은 시간에 명확하게 판단하기가 어려웠다.

서면평가자료에 제시된 통계치는 평가결과가 정확하고 이를 통해 지방자치단체간 우열을 가릴 수 있는 잣대로 활용될 수 있도록 개발되어야 할 것이다. 통계치의 신뢰성을 제고하기 위해선 세부지표 개발시 보다 간략하고 압축적 지표를 개발하여 통계수치나 증빙자료를 일목요연하게 파악할 수 있도록 하는 방안이 있다. 그렇치 못한 경우에는 서면평가자료의 작성자를 명기하는 「자료작성 실명제」를 도입하여 자료작성의 책임성을 부과해야 할 것이다(한표환, 2001a: 143-144). 다소 소극적이지만 현지평가지 해당시책 담당자가 반드시 평가관으로 참여하여 통계수치의 오류적발율을 제고하는 것도 생각해 볼 수 있다. 장기적으로는 통계수치의 일부를 무작위 추출하여 그 진위를 확인한 후 허수로 판명되면 평가감점제를 도입하는 등의 벌칙부여방법을 고려할 수 도 있다.

6. 평가결과 활용 및 사후관리의 철저

지방자치단체평가는 주요 시책의 기본방침 또는 취지가 현장에서 어떻게 집행되고 있는가를 정확하게 파악하고 자치단체 내부적 진단의 계기로 활용할 수 있음에도 불구하고 이에 대한 부정적 인식이 불식되지 않고 있다. 특히, 평가가 □상급기관의 통제수단□이라는 부정적 인식이 잔존하여 평가 참여에 소극적인 입장을 견지하는 경우도 있다(한표환, 2001a: 145).

평가에 대한 지방자치단체의 수용성을 개선하여 전향적 의식으로 전환하기 위해서는 평가결과를 효과적으로 활용하고 이의 사후관리에 철저를 기하는 것도 하나의 대안이 된다. 지방자치단체평가의 타당성과 신뢰성을 전제로 평가결과에서 도출된 정보나 자료를 해당자치단체의 정책과 예산배정에 반드시 환류시킬 수 있도록 제도화시키고, 이에 병행하여 평가결과 종합보고서의 완결성과 세련도를 한 단계 높여야 할 것이다. 평가결과 나타난 제도개선 사항은 중앙건의를 통하여 해결될 수 있도록 조치하고, 해당자치단체는 목표관리제와 일치시키거나 인사운영과 연계시키는 등 내부진단으로 대체 활용토록 해야 한다.

평가결과 부문별 혹은 종합 우수자치단체에 대해서는 행·재정적 인센티브를 대폭적으로 부여하여 자발적 참여동기를 불러 일으켜야 한다. 가령, 우수자치단체에 대해 특별교부세 지원금액의 확대, 지방교부세 산정시 반영, 인사 및 조직운영상의 자율권 확대 등과 같은 인센티브를 제공할 수 있을 것이다. 그리고 평가결과 우수사례를 부문별로 선정하여 벤치마킹(benchmarking)자료로 활용토록 종합보고서 작성, 홈페이지 게재, 비데오테입 및 시디롬(CD-Rom) 제작 등 각종 홍보자료를 개발하여야 한다.

제5장 새로운 지방자치단체 합동평가모형의 구축

제1절 합동평가모형의 필요성

지난 해 실시된 지방자치단체 종합평가는 기관평가모형에 입각하여 실시되었으며 여러 가지 문제점을 노정하였음은 제4장에서 이미 언급한 바 있다. 이는 하나 또는 소수의 명백한 임무(mission)를 가지고 있는 중앙행정기관에 대한 기관평가모형을 종합행정기능을 수행하는 지방자치단체에 그대로 적용한데서 기인한 것이다.

기관평가모형은 기존의 심사평가를 발전시킨 개념으로 심사평가가 개별정책을 평가하는데 비해 기관평가는 지방자치단체의 개별정책이나 업무의 성과뿐만 아니라 해당기관이 주요 업무를 추진하기 위한 기본적 역량, 주요 시책의 추진결과에 대한 주민들의 만족도를 종합적으로 평가함으로써 평가의 대상이 정책이 아닌 기관이 된다.

사실 기관평가는 학문적으로 발전된 개념이 아니며 합의된 개념이나 논의는 많지 않다. 다분히 실무적 차원에서 사용되고 있는 개념이다. 김명수(2000, 273), 차의환(1999, 232-237) 등은 기관평가를 정부기관이 추진하는 업무의 성과와 그 추진역량 및 기관이 제공하는 행정서비스에 대한 국민만족도 등을 종합적으로 평가하는 것이라 정의하고 있으며, 「평가기본법」 제2조 3항에서도 “행정기관을 대상으로 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량, 업무추진에 대한 국민만족도 등을 종합적으로 평가하는 것으로” 규정하여 기관평가에 대한 개념을 동일한 맥락에서 정의하고 있다.

이러한 개념정의는 기관평가가 평가대상 기관에 대한 종합적 평가로서의 특성을 가지며 평가체계가 특정 기관 (또는 조직)의 업무 또는 정책성과, 기

관이 가지고 있는 업무추진능력, 그리고 해당 기관의 서비스에 대한 고객 또는 주민의 만족도 등으로 구성되어 있음을 나타내는 것이다. 또한 추진역량, 시책성과, 주민만족도의 세 구성요소간에 연계성이 있음을 상정하고 있는 것이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 기관평가모형을 지방자치단체 평가에 그대로 적용하는데에는 몇 가지 문제점이 있다.

첫째, 「평가기본법」 제6조 1항은 “중앙행정기관의 장은 국정의 효율적 운영을 위하여 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무·국가보조사업 그밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요 시책 등에 대하여 지방자치단체에 대한 평가를 실시할 수 있다”라고 규정함으로써 지방자치단체에 대한 평가의 대상이 지방자치단체라고 하는 조직 또는 기관이 아니라 중앙정부에서 지방자치단체에 위임한 주요 시책임을 명시하고 있다. 또한 동조 3항에서는 “국무총리는 평가의 효율성을 높이고 평가부담을 줄이기 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 행정자치부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지방자치단체평가를 합동으로 실시하게 할 수 있다”라고 규정하여 그동안 중앙행정기관에 의해 실시되어 왔던 지방자치단체에 대한 각종 평가 또는 점검의 통합을 유도하는 것임을 명백히 나타내고 있다.

「평가기본법」 상의 이러한 규정들은 평가모형의 구축에 있어서 두 가지 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 먼저, 그 하나는 지방자치단체에 대한 평가의 내용이 중앙행정기관 평가의 경우와 다르다는 것이며, 다른 한 가지 의미는 각 중앙행정기관별로, 그리고 동일한 중앙행정기관 내에서도 부서별로 다양하게 실시되어 왔던 각종 평가 또는 점검을 통합하여 동시에 합동으로 실시한다는 것이다.

기관평가 모형을 지방자치단체 평가에 적용하기에 어려운 두 번째 이유는

기관평가모형은 그 평가내용의 하나로 추진역량을 상정하고 있다는데 있다. 역량(competence)이라는 개념은 원래 민간기업분야에서 개발된 개념으로 논자에 따라 핵심역량, 지식역량, 무형자산 등의 용어로 불리고 있으며 다양하게 정의되고 있다. Doz (1997, 55)는 역량이 기본적으로는 조직보다는 개인차원과 관련되어 있으며 조직역량은 기술, 체제, 자산, 가치 등의 통합을 가능하게 하는 조직의 기본적 업무과정(underlying process routines)으로서 특정의 과제수행에서 보다 좋은 결과를 산출하게 함으로써 경쟁자에 대한 우위를 확보하게 하는 것으로 정의하고 있으며 Prahalad와 Hamel(1990)도 비슷한 견해를 제시하고 있다. 한편, Markides와 Williamson(1997, 102)은 핵심역량(core competence)을 적은 비용이나 시간으로도 새로운 전략자산(strategic assets)을 창출할 수 있도록 하는 지식, 경험, 체제 등의 종합으로 이해한다. 결국 이러한 논의들의 공통점은 정책목표 달성을 위해 필요한 기술, 지식, 경험, 자원 등 조직이 가지고 있는 총체적 능력이 역량이라는 것이다.

이렇게 볼 때 현재 「평가기본법」에서 사용하는 추진역량이라는 개념은 조직의 여건과 기반, 자원 등과 밀접한 관계가 있는 것이며, 또한 그 내용과 범위가 불분명(Campbell 1997)하여 측정하기가 매우 어려운 특성을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 역량개념을 기본적 여건과 자원의 측면에서 커다란 차이를 보이고 있는 우리나라 지방자치단체에 그대로 적용하여 평가하는 것은 부적절할 것으로 판단된다.

또한 역량의 개념은 조직의 운영에 있어서 조직자체 또는 최고운영자가 최대한의 권한을 가지고 있음을 전제로 하고 있다(Prahalad & Hamel; Doz). 즉 조직역량은 조직이 최대한의 자율성과 권한을 가지고 있을 때 축적 또는 강화될 가능성이 있으며, 그렇지 못할 때에는 역량의 축적 또는 강화를 위한 노력은 제한적일 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 인사, 조직개편, 자원조달

등 조직운영상의 자율성이 최대한 보장되지 않는다면 역량에 대한 평가를 시도하는 것은 일정한 한계를 가질 수 밖에 없다.

그러나 우리나라 지방자치단체의 경우 조직, 인사, 재정 등의 면에서 자치권의 제약이 많아 조직 스스로 역량을 강화할 수 있는 권한이 제한되어 있는 만큼 역량의 개념을 그대로 지방자치단체 평가에 적용하는 것은 적절치 못하다고 하겠다.

또한 지방자치단체를 평가함에 있어서 추진역량을 포함한다고 하더라도 기관평가모형이 상정하고 있는 추진역량과 시책성과간의 연계성을 확보하기는 매우 어렵다. 단일기능을 수행하는 중앙부서의 기관평가에서는 추진시책과 추진역량간의 인과관계를 명확하게 설정하고 이에 부합하는 평가내용을 설정할 수 있으나 지방자치단체 평가의 경우에는 개별시책의 성과창출에 직접적으로 기여하는 개별추진역량을 추출하기가 어렵기 때문에 추진시책과 추진역량간의 연계성을 확보하는 것이 거의 불가능하다. 즉 지방자치단체 평가에 있어서는 추진역량과 시책성과간의 단선적 인과관계를 상정하는 것이 불가능하다는 것이다. 왜냐하면 지방자치단체는 복수기능의 종합행정을 수행하기 때문에 조직의 역량을 기능별 혹은 시책별로 구분할 수 없는 불가분성(indivisibility)을 지니고 있기 때문이다.

이에 본 연구에서는 기관평가모형을 지방자치단체평가에 그대로 적용하는 것은 적절하지 않다는 판단에 따라 기관평가모형을 변형·발전시킨 합동평가모형을 제시하고자 한다.

제2절 합동평가모형의 체계구성 및 영역설정

1. 합동평가모형의 개념과 체계

제1절에서 언급한 바와 같이 「평가기본법」에 의한 지방자치단체 평가체계를 구축하는데 있어서 고려해야할 가장 중요한 요인을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 평가의 내용이 국가에서 지방자치단체에 위임한 주요시책이라는 점이다. 둘째, 각 중앙행정기관에 의해 실시되고 있는 개별 평가들을 가능한 한 통합함은 물론 개별평가의 목적을 상당부분 구현할 수 있어야 한다. 셋째, 지방자치단체에 대한 종합적 성격의 평가가 가능해야 한다는 것이다.

위와 같은 세 가지 요건을 만족시키기 위해 본 연구에서는 합동평가모형을 제시하며 합동평가는 국가가 지방자치단체 위임한 시책을 중심으로 지방자치단체의 관리능력 향상노력, 업무성과 및 주민만족도를 평가하는 것으로 정의된다.

<표 5-1> 중앙행정기관의 지방자치단체 평가 현황

부 처명(사업수)	시책평가의 종류
행정자치부 (32개)	옥외광고물관리, 지방재정종합, 지방물가관리, 경영행정실적, 공공근로사업, 민방위역점시책, 재난관리시책, 재해대책업무, 소방행정시책, 행정절차제도운영, 공직자친절, 지방조직개편, 규제개혁추진, 주민등록종합점검, 공무원교육훈련종합, 공공부문경영혁신대회, 공공투자사업조기발주, 주거환경개선, 오지개발사업, 지방도로실적, 소도읍개발, 지적행정, 정보화수준, 소하천정비, 행정서비스이행실태, 문서관리, 여성정책종합, 민원행정, 국토공원화사업, 자전거이용활성화, 정보은행추진, 시도종합평가
건설교통부 (7개)	도시행정업무, 하천제방정비, 건축행정건실화, 시설물안전관리, 도로유지보수실태, 중기교통시설투자, GIS추진현황
문화부 (2개)	문화기반시설운영, 청소년상담실적
농림부 (22개)	쌀생산대책, 농림업무(21개 예산사업)
산자부 (2개)	전국공예품경진대회, 원산지표시
노동부 (1개)	고용촉진훈련실적
환경부 (6개)	배출업소 지도단속, 음식물쓰레기감량자원화, 공공기관 재활용제품구매실적, 환경오염물질측정관리, 수질환경분야, 먹는물측정관리
보건복지부 (4개)	가족보건사업, 정신보건, 장애인복지사업, 음식문화개선
산림청 (4개)	주요임정추진평가, 산불방지, 산림병충해방제, 환경친화성임도평가 등
중소기업청 (2개)	산학연컨소사업평가, 전국품질경영대회
농촌진흥청 (3개)	농촌진흥사업, 발토양환경보전사업, 전산개발경연대회
식품의약청 (4개)	식품미생물관리, 잔류농약관리, 미량금속, 보존료정도
국립보건원 (3개)	전염병 관리, 세균검사관리, 매독혈청관리
기타 (4개)	자치감사운영(감사원), 해양수산시책, 인공어초사업, (해양부) 을지연습 및 비상대비업무(비기위),

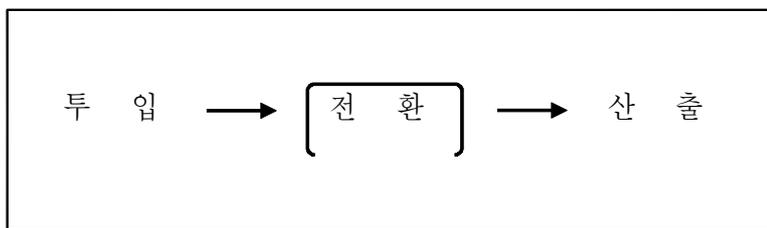
자료: 행정자치부 내부자료(2000)

합동평가모형은 기관평가 모형과 유사하다. 이는 지방자치단체에 대한 평가도 중앙행정기관에 대한 기관평가모형과 유사한 형태를 취할 필요성이 있기 때문이다. 그러나 기관평가모형이 그 평가분야의 하나로 추진역량을 상정하고 있는 대신 합동평가모형에서는 관리능력 향상노력이 평가분야의 하나로 되어 있다. 기관평가모형의 추진역량은 해당 기관의 역량을 측정하는데 초점이 있는 반면, 합동평가모형의 관리능력 향상노력은 역량의 핵심 구성요소를 평가하는 것이 아니라 국가가 위임한 시책중 지방자치단체의 관리능력 향상과 관련된 시책에 대한 성과를 측정하는데 초점이 주어져 있다. 이렇게 설정한 이유는 중앙행정기관이 지방자치단체에 위임한 시책 중에는 시책의 집행결과가 주민들에게 서비스의 형태로 전달되는 것이 있는 반면 그 집행결과가 지방자치단체의 관리능력 향상에 도움이 되어 장기적으로는 성과창출을 위한 기반이 되는 시책들이 다수 있기 때문이다. (<표 5-1> 참조) 따라서 국가가 지방자치단체에 위임한 시책이라 하더라도 그 집행의 1차적 산물이 주민들에게 직접적으로 전달되느냐, 아니면 지방자치단체의 관리체제 개선에 도움을 주는 것이냐에 따라 구분할 필요성이 있다.

추진역량 대신 관리능력 향상노력을 평가하는 또 하나의 이유는 앞 절에서 언급한 바와 같이 우리 나라 지방자치의 현실과 관련이 있다. 즉 지방자치단체의 자치권이 극히 제약되어 있는 상황에서는 역량을 강화 또는 개선하는 데에는 한계가 있기 때문에 역량 자체를 측정하는 것은 한계가 있다. 따라서 역량 자체보다는 역량 강화와 관련된 시책들의 성과를 측정하는 것이 현실적인 유용성이 있으리라는 판단 때문이다. 이에 본 연구에서는 전자를 시책성으로 분류하고 후자를 관리능력 향상노력으로 분류하고자 한다.

합동평가모형은 소위 체제모형(system model)에 입각해 있다. 일반적으로 정책분석에 있어서 사용되는 모형은 체제모형(system model)이다 (Vedung: 1997). 앞서 제3장에서 살펴본 미국의 GPP (Government Performance

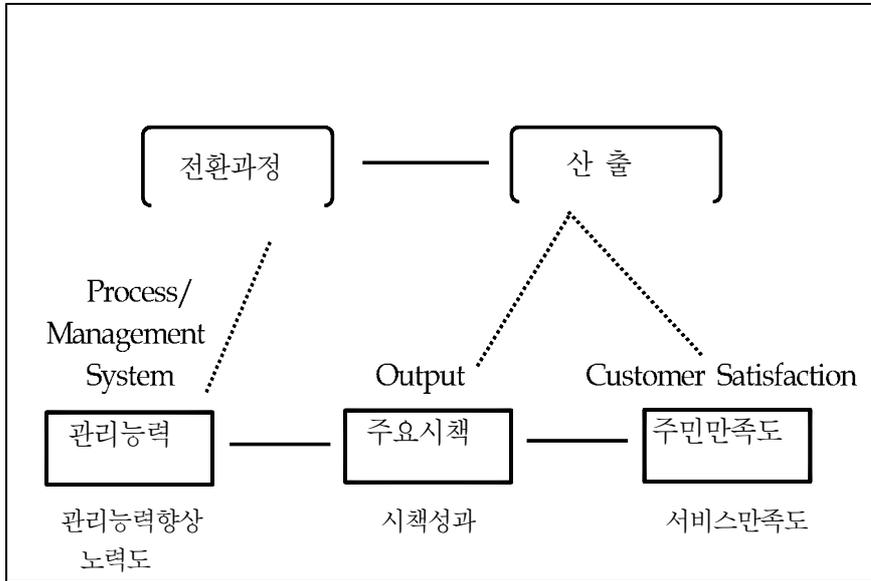
Project)의 경우도 체제모형에 기초하고 있다. 체제모형의 핵심적 구성요소는 투입이 전환과정을 거쳐 산출을 내어 놓게 되는데 투입이 동일하더라도 전환과정(conversion process)에 따라 산출이 달라진다고 한다. 따라서 전환과정은 Black Box로 불리기도 한다. 한편 산출(output)은 정책집행의 형태(결과)로 나오며 정책집행의 결과에 대한 체제구성원들의 태도가 투입으로 환류되는데 이 환류는 크게 지지(support)와 요구(demand)의 형태로 나타난다.



미국의 GPP는 공공기관을 평가함에 있어서 공공기관의 산출을 직접적으로 평가하지 않으며 성과를 산출하는 관리체제(management system)에 대한 평가에 초점을 맞추고 있다. 이때 관리체제라 함은 체제모형에서의 전환과정에 해당한다. GPP가 관리체제의 평가에 초점을 맞추는 이유는 관리체제가 잘 되어 있을 경우 이는 곧 우수한 성과산출로 연결되는 반면, 그렇지 않을 경우 우수한 성과를 산출하는 것은 불가능하다는 논리적 가정을 갖고 있기 때문이다.

Easton(1965)이 제시한 체제모형에 입각한 합동평가모형을 체제모형과 함께 나타내면 <그림 5-1>과 같다.

<그림 5-1> 합동평가모형



체제모형에 입각하여 합동평가모형을 구성한 것은 합동평가의 구성요소들이 체제모형의 시각에서 볼 때 적절히 설명될 수 있기 때문이다. 우선 관리능력은 체제의 과정/관리체제를 말하고 주요시책은 이러한 관리능력의 산출이다. 그리고 주민만족도는 이러한 산출에 대한 주민들의 주관적 평가를 나타낸다. 따라서 관리능력 향상노력도는 성과를 창출하는데 필요한 제반 관리능력을 강화하는 시책들의 성과를 평가하는 것이며 시책성과는 그 집행의 1차 산물이 주민들에게 서비스의 형태로 직접 전달되는 시책들에 대한 성과를, 그리고 주민만족도는 산출된 시책성과에 대한 주민들의 체감 만족정도를 평가하는 것이다. 즉 산출에 대한 평가는 두 차원에서 이루어지는데 첫 번째는 산출에 대한 직접적인 성과평가이고, 다른 하나는 주민의 시각에서 본 만족도 평가이다.

2. 관리능력의 분류

관리능력과 관련된 분류는 여러 가지 형태로 이루어지고 있다. 최봉기 등은 지방자치단체의 내부역량을 구조적 역량과 기능적 역량으로 분류하고 있으며, 한국지방자치학회와 한국지방행정연구원의 연구는 지방자치단체의 행정과정을 일련의 공정과정으로 파악하여 정책영역, 조직영역, 인사영역, 사무영역, 정보영역, 재정영역으로 분류하고 있다. 한편 체계모형에 입각하여 지방정부의 관리체계(management system)을 평가하는 미국 GPP의 경우에는 재정관리, 인력관리, 정보통신, 자본관리, 그리고 성과관리 등으로 분류하고 있다. 이처럼 조직의 관리능력 분류는 다양하게 이루어지고 있으며 절대적인 기준이 있는 것은 아니다. 다만 공통적으로 지적되고 있는 요소들은, 조직과 인사, 재정, 그리고 정보이다. 이에 본 연구에서는 지방자치단체의 관리능력을 행정관리능력, 재정능력, 정보화능력의 3부문으로 분류하고자 한다.

가. 행정관리능력의 영역설정 및 평가항목

행정관리능력은 조직의 운영에서 가장 기본이 되는 능력이다. 여기에는 조직, 인사, 업무과정의 효율성 등이 포함되며 최근에는 민간분야와의 협력이 중요한 행정관리의 요소로 등장하였다. 그리고 무엇보다도 중요한 요소는 바로 리더쉽이다. 행정관리능력부문의 평가영역 구성은 행정관리의 핵심적 요소를 총 망라한 것이다. 우선 조직의 합리화는 지난 90년대 말 외환위기 이후 공공부문에 있어서도 조직의 슬림화가 추진되어 있으며 신속적인 조직운영의 중요성이 증가하고 있다. 또한 인사관리의 합리화는 적재적소의 인력배치를 통해 우수공무원을 육성하고 전문성을 제고하는 노력을 평가하기 위한 것이다. 이러한 기반과 함께 중요한 것은 업무과정을 효율화함으로써 불필요

한 시간과 낭비를 제거하는 것이 중요하다. 그리고 최근 들어 중요성이 증가하고 있는 민간분야와의 협력은 앞으로 공공부문이 민간부문과의 적절한 관계설정을 통해 공공서비스제공의 효율성을 높인다는 면에서 중요하다. 리더쉽은 그 중요성에 비해 그동안 경시되어 왔던 분야이다. 미국의 GPP나 대통령품질대상 모두 리더쉽을 중요한 평가요소의 하나로 포함하고 있다. 실제 리더쉽에 관한 연구가 발달된 미국의 한 연구에 의하면 조직성과의 약 20-45%는 리더쉽에 의해 좌우된다고 하며 (Day & Lord, 1988: 458), 지방자치의 제도화 정도가 낮고 권위주의적 정치행정문화의 전통을 가지고 있는 우리나라의 경우에는 단체장의 리더쉽이 조직의 성과에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 단체장의 리더쉽은 지방자치단체의 관리능력과 직결된다고 하겠다.

나. 재정관리능력의 영역설정 및 평가항목

재정이 조직에서 차지하는 비중은 생명체에서 혈액과 같은 것이다. 지방자치단체의 재정관리는 일반적으로 세입관리, 세출관리, 재정관리, 그리고 재정력으로 나누어 살펴볼 수 있다. 세입관리는 지방자치단체의 자체 수입과 관련된 것이고 세출관리는 지방자치단체가 사용하는 비용에 관한 것이다. 반면 재정관리는 지방자치단체의 재정을 총체적으로 평가할 수 있는 부분이며, 재정력은 지방자치단체의 재정적 기반을 평가하는 중요한 요소라 할 수 있다.

<표 5-2> 관리능력의 영역설정 및 평가항목

평가부문	평가영역	평가항목
행정관리 능력	조직합리화	조직개편, 읍면동 기능정비
	인사관리합리화	인력조정, 남녀평등인사관리, 교육훈련 및 능력개발, 전문성확보
	업무효율성	목표관리제, 사무절차개선
	민간협력	민간협력추진실태
	리더쉽	혁신지향성, 외부협력관계구축, 업무조정 및 추진력
재정관리능력	세입관리	세수확충, 경영수익관리
	세출관리	경상경비절감, 투자사업비 부담
	재정관리	지방재정투융자, 지방채관리, 재정탄력정도
	재정력	자체재원확보
정보화관리 능력	정보화기반확충	정보화추진지원, 정보화기반조성
	행정능률제고	내부행정정보화
	대민서비스향상	전자적대민서비스

정보화 관리능력을 평가하기 위해서 정보화기반확충, 행정능률제고, 전자적 대민서비스 향상을 평가영역으로 설정하였는데 이는 과정적 사고에 논리적 바탕을 두고 있다. 즉 정보화의 기반을 마련한 후 이를 활용하여 행정과정의 정보화가 가능하며, 이에 따라 대민서비스의 품질이 향상되게 된다는 논리적 흐름에 따라 정보화 관리능력을 3단계로 구분하여 평가하고자 하는 것이다.

3. 시책부문 영역설정

시책부문의 영역설정은 지방자치단체가 수행하는 기능을 중심으로 하였다. 지방자치단체가 담당하는 기능을 분류하는 합의된 원칙이나 방법은 없으며 학자에 따라 다양하게 제시되고 있다.

정세욱교수는 지방자치단체의 세출예산의 기능별 분류를 토대로 일반행정 기능, 공익사업적 기능, 사회복지적 기능, 산업경제적 기능 등 크게 4대기능으로 분류하고 있다. 한편 지방자치단체의 예산편성을 기준으로 살펴보면 일반행정, 사회개발, 경제개발, 민방위, 지원 및 기타의 5가지로 분류된다. 지방자치법 제9조에서는 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 크게 6대 기능으로 분류하고 있는데, 여기에는 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 그리고 지역민방위 및 소방에 관한 사무로 구분하고 있다.

본 연구에서는 지방자치법의 분류를 기준으로 하되 현재 지방자치단체가 수행하는 기능의 중요성을 고려하여 행정혁신, 보건복지·여성, 환경관리, 산업경제, 지역개발, 안전관리의 6대 부문으로 나누었다.

이들 6대 기능은 지방자치단체가 수행하는 핵심기능으로서 이들 기능의 결과는 곧바로 주민들에게 서비스와 편익의 형태로 전달된다고 할 수 있다. 이들 6대 기능은 각각 4개에서부터 7개까지의 영역으로 구성된다. 영역은 각 기능들을 구성하는 핵심요소로서 각 기능들의 구체적 목표를 나타내고 있다.

가. 행정혁신부문 영역설정 및 평가항목

행정혁신은 주민들에게 직접적으로 제공되는 서비스와 편익에 관련된 것으로 민원처리, 서비스 대응성, 서비스 공급주체 다양화, 규제정비 등으로 구

성된다.

<표 5-3> 시책성과의 영역설정 및 평가항목 1

평가부문	평가영역	평가항목
행정혁신	민원처리	민원행정제도운영
	서비스대응성	행정서비스현장제실천, 지적관리, 주민등록제도운영
	서비스공급주체 다양화	민간위탁실적,
	규제정비	규제정비실적
보건복지 · 여성	생활보호	국민기초생활보장제도
	장애인복지	장애인복지사업
	가정복지	노인복지, 장묘제도정착
	건강증진	지역정신보건사업, 구강보건사업강화
	식품안전관리	식품안전관리
	여성차별개선	위원회여성참여확대
	여성권익보호	성희롱예방교육실시, 여성폭력근절
환경관리	환경관리일반	환경관리일반
	대기관리	대기관리실천시책
	수질관리	식음수관리시책, 수질관리시책
	폐기물관리	폐기물관리시책
	자연환경보전	자연환경보전시책

나. 보건복지·여성 부문 영역설정 및 평가항목

보건복지는 국민의 공중보건과 사회적 약자의 생활을 보호하는 것이 핵심 기능이다. 여성은 최근에 관심이 고조되고 있는 부문으로서 성의 차별을 극복하여 남녀간의 기회평등과 관련된 기능이다. 여성은 그 중요성의 측면에서 독립된 부문으로 구성할 수도 있는 부문이다.

보건복지·여성부부는 생활보호, 장애인복지, 가정복지, 건강증진, 식품안전관리, 여성차별개선, 여성권익보호의 7개 영역을 설정하였다.

다. 환경관리부문의 영역설정 및 평가항목

환경부부는 환경보전을 통해 주민들에게 쾌적한 생활환경을 보전하는 것이 주요기능인데, 환경관리에 핵심적 영역은 환경관리일반, 대기관리, 수질관리, 폐기물관리, 자연환경보전 등으로 설정하였다.

라. 산업경제부문의 영역설정 및 평가항목

산업경제부부는 지역의 경제발전과 관련된 기능으로서 현재 거의 모든 지방자치단체의 관심이 고조되어 있는 부문이다. 산업경제부부는 고용창출, 산업진흥, 소비자보호 및 물가관리, 에너지절약 등을 핵심영역으로 설정하였다.

마. 지역개발부문의 영역설정 및 평가항목

지역개발부부는 일부분 산업경제기능과 연계되어 있기는 하지만 주로 사회간접자본 및 물질적 환경의 정비와 개발을 중심으로 하는 기능이다. 이에 본 연구에서는 국토관리, SOC확충, 도시계획 및 관리, 생활기반확충, 문화보존·전승을 핵심영역으로 설정하였다.

<표 5-4> 관리능력의 영역설정 및 평가항목 2

평가부문	평가영역	평가항목
산업경제	고용창출	취업지원, 고용촉진훈련
	산업진흥	기술혁신지원, 투자유치, 중소기업지원
	소비자보호 및 물가관리	상거래질서확립, 물가관리
	에너지절약	에너지절약시책
지역개발	국토관리	건축행정건실화, 하도정비 및 준설사업
	SOC확충	중기교통시설투자, 지방도정비관리(도)
	도시계획 및 관리	도시계획시설확보, 옥외광고물관리
	생활기반확충	농어촌주거환경개선, 소도읍개발, 도시저소득주민 주거환경개선
안전관리	문화보존·전승	문화기반시설관리운영, 문화재보존관리
	소방관리	소방행정관리
	민방위	민방위시책
	재해관리	재해대책
안전관리	재난관리	재난대책, 시설물안전관리

바. 안전관리부문 영역설정 및 평가항목

안전관리부문은 재난과 재해로부터 주민들을 보호하고 만일에 있을지도 모르는 적으로부터 주민들의 생명과 재산을 보호하는 기본적인 기능을 담당한다. 여기에는 소방관리, 민방위, 재해관리, 재난관리 등을 핵심영역으로 설정하는 것이 가능하다.

4. 주민만족도

가. 주민만족도 조사의 개념

주민만족도는 주민으로 하여금 행정기관의 서비스활동 전반이나 특정서비스 영역에 있어서의 활동을 평가하게 하는 제도를 말하며 서비스 품질조사(service quality) 또는 고객만족도(customer satisfaction)조사로 불리기도 한다. 행정서비스의 궁극적 수혜자인 주민들이 만족할 수 있는 서비스를 제공하는 것이 지방자치단체의 존재목적이라고 할 때 주민의 입장에서 행정서비스를 평가하고 평가결과를 보다 나은 행정서비스 제공의 자료로 활용함으로써 행정서비스의 질적 향상을 추구한다는 것은 행정의 대응성(responsiveness) 실현이라는 측면에서 매우 중요하다고 볼 수 있다.

주민만족도조사는 원래 민간기업분야에서 발달한 것으로 현재는 공공분야에서도 널리 이용되고 있으나 그 설계상의 구성요소나 조사방법은 시행주체, 조사의 목적과 대상, 가용한 자원 등에 따라 다양하다.

나. 만족도조사의 원칙

만족도 조사는 다음과 같은 세 원칙을 충족할 때 본래의 목적을 달성할 수 있다. 첫 번째는 정량성의 원칙으로 비교가 가능하도록 정량적 방법을 사용해야 하는데 이 때의 비교는 비슷한 또는 동일한 서비스에 대한 기관간의 비교뿐만 아니라 동일한 서비스에 대한 다양한 시점에서의 비교도 가능해야 한다는 뜻이다.

두 번째 원칙은 정확성의 원칙으로 행정서비스의 제공실태와 서비스 수혜자의 서비스에 대한 다양한 느낌, 생각, 만족여부 등의 구체적 내용을 정확히 측정함으로써 향후 서비스 제공방법과 내용의 개선을 도모할 수 있는 자

료로 활용될 수 있어야 한다는 것이다.

끝으로 계속성의 원칙이다. 만족도조사는 정기적으로 계속해서 실시되어야 본래의 목적을 충분히 달성할 수 있다. 일회성의 조사만으로는 조사의 목적을 달성하기 힘들며 주기적으로 실시함으로써 결과의 변화양상을 평가할 수 있어야 한다.

다. 만족도조사의 체계

지방자치단체 합동평가에서 실시하는 만족도조사는 시책성과 분야중 주민들이 직접 체감할 수 있는 서비스 분야로 한정해야 한다. 관리능력과 같이 1차적 산물이 지방자치단체 내부에 영향을 미치는 경우에는 주민들이 그에 대한 체감을 할 수 없으므로 만족도조사의 대상으로는 부적절하다. 또한 시책성과분야의 경우에도 모든 시책에 대한 만족도를 조사하는 것은 비용이나 시간을 고려할 때 적절하지 못하다. 시책성과중에서 보통의 주민이 일반적으로 체감할 수 있는 행정서비스에 대한 만족도 수준을 평가하는 것이 가장 바람직 할 것이다.

제6장 새로운 지방자치단체 평가지표의 개발과 적용

제1절 평가지표의 개발

1. 지표개발의 기본방향

『평가기본법』에 의한 지방자치단체 평가를 위한 세부지표의 개발을 추진하는 과정에서 준수하고자 하는 기본적인 방향 또는 방침을 다음과 같이 설정하고자 한다.

먼저, 지방자치단체 합동평가 구성요소 즉, <관리능력향상-주요시책-주민만족도>간의 유기성을 확보할 수 있도록 평가지표를 개발하고자 한다. 관리능력조성지표는 주요시책의 성과창출을 위한 여건과 관리능력조성을 위한 노력도를 반영토록 하고, 주요시책지표는 국가위임사무 및 국가주요시책 등의 당해연도 집행결과를 반영함으로써 관리능력과 성과간의 인과관계를 확보하고자 한다. 그리고 주민만족도조사는 주요시책별로 추진성과에 대한 체감만족정도를 측정할 수 있도록 설문을 구성함으로써 시책성과와의 긴밀한 연계성을 확보토록 하여 평가의 내적, 외적 타당성을 전반적으로 향상시키고자 한다.

두 번째로, 평가지표의 세부적 개발을 위해서는 평가시책의 선정이 선행되어야 함으로, 평가시책은 평가영역과 관련된 국가 주요시책을 가급적 망라하는 차원에서 이루어야 한다. 중앙부처가 지방자치단체 평가에 참여하고자 제시하는 희망시책은 매년 가변적이기 때문에 이에 국한하여 지표개발을 하게 되면 지표구성의 일관성과 타당성이 크게 위협받을 우려가 있다. 따라서 평

가영역과 직접적으로 관련이 있는 국가의 주요 핵심시책은 가급적 포괄함으로써 평가지표의 체계성을 확보하고 평가결과의 왜곡을 방지할 수 있을 것이다.

세 번째로, 지방자치단체의 여건과 자원의 차이에 의해 정태적 실적치가 직접적인 영향을 받음으로 자치단체의 추진노력에 의한 성과창출을 정확하게 평가비교할 수 있는 지표를 개발하고자 한다. 엄격한 의미에서 성과측정은 전년대비 추진실적 향상정도를 평가하는 동태적 또는 누적평가가 바람직하나, 이는 연속지표가 아닌 경우에는 기술적으로 불가능하기 때문에 평가시책이 매년 가변적인 상황에서는 평가기간(1년)동안의 집행실적을 측정할 수 밖에 없다. 이 경우에도 가급적 자치단체의 주어진 상황이나 여건에 관계없이 추진역량을 토대로 창출한 집행성과를 중심으로 평가할 수 있는 지표를 개발하고자 한다.

네 번째로, 평가지표는 전국적 동일적용을 전제로 하나 시·도별 지역특성을 감안하여 차별적으로 적용될 수 있도록 개발하고자 한다. 전국 획일적 적용이 필요한 보편적 지표의 개발은 물론, 지역여건과 특성에 따라 상이하게 적용되어야 할 지표는 시·도별로 이를 엄격하게 구분하여 적용할 수 있는 차별화된 지표체계를 구성하고자 한다.

끝으로, 지방자치단체 합동평가는 중앙부처의 폭넓은 참여를 전제로 하는 통합평가로서의 특성이 강하기 때문에 기존 부처별 개별평가에서 활용하던 세부지표를 가급적 수용함으로써 평가의 혼란을 최소화하고 참여의욕을 고취할 수 있을 것이다. 다만, 기존 개별평가의 세부지표들이 특정시책의 추진 기반과 성과를 동시에 측정하도록 구성되어 있기 때문에 지방자치단체 합동평가라는 단일화된 평가를 속에서 이들 세부지표를 전부 수용하여야 하나 관리능력분야의 지표들은 관리능력지표로 흡수·통합할 수 있기 때문에 이 분화(二分化)된 접근을 시도하고자 한다.

2. 지표개발의 접근방법

일반적으로 평가지표를 개발 혹은 구성하는 방법은 크게 상향적(귀납적) 접근과 하향적(연역적) 접근으로 구분된다. 귀납적 접근방법이란 연역적 접근방법에서와 같이 주요시책과 추진역량의 평가분야를 사전에 선정해 놓고 개별평가분야와 관련성이 높은 요소(혹은 변수)를 가능한 한 많이 추출하여 요인분석(factor analysis)등과 같은 통계적 방법을 이용하여 평가지표를 최종적으로 확정지우는 것이다. 이 역시 개별평가분야와 관련성이 높은 요소의 선정·구성에 대한 합리적 판단기준이 극히 주관적이고 간혹 주요 관련요소의 누락가능성이 항상 내재되어 있다. 아울러 통계적 기법, 특히, 요인분석을 이용하여 추출된 요인을 평가지표로 활용하고자 할 때 적절한 명명화(命名化)의 어려움이 있고 개별평가분야 안에서 평가지표들의 영향력 파악은 가능하나 통계적 보완이 병행되지 않으면 개별평가분야간의 가중치 산정이 어려워 종합화가 어려워 진다(한표환, 1995: 38~39).

반면에 하향적(연역적) 접근방법이란 연역적 사고에 의해 사전적으로 분류하고 있는 주요시책 혹은 추진역량이 핵심적으로 추구하는 목표나 가치를 먼저 설정한다. 그후에 이들의 평가지표를 개발하기 위해 평가분야를 구체화할 수 있는 순차적(즉, 1차, 2차등)기준을 설정하여 실측가능한 요소를 최종적으로 추출하여 지표로 선정하는 방법이다(한표환, 1995: 37~38). 하향적(연역적)접근은 사실상 실증분석의 편의를 도모할 수 있으나 특정한 평가분야 안에 평가요소간의 영향력의 크기가 동일하다고 가정하기 때문에 분야내 종합화단계에서는 평가지표간에 그리고 전체 종합화단계에서는 평가분야간의 가중치산정이 곤란하다.

위에서 지적된 바와 같이 지표개발의 양립적 접근방법과 각기의 장단점 비교를 통해볼 때 새로운 지방자치단체 합동평가를 위한 지표개발은 하향적

(연역적) 접근방법을 채택하고자 한다. 귀납적 접근에서 기대할 수 있는 포괄적이고 상호배타적인 지표체계의 구성이 제한받음에도 불구하고 이의 선택이 불가피한 이유는 다음과 같다.

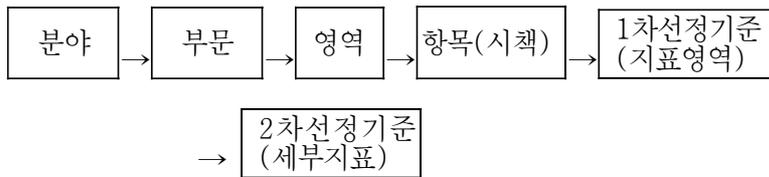
먼저, 「평가기본법」에 의한 지방자치단체 합동평가가 중앙 여러 부처의 시책들을 종합하여 평가하는 통합평가라는 특성에 일차적으로 기인한다. 즉, 주요시책과 관련된 부처로부터 전달받은 기존 세부평가지표들을 사전에 분류한 평가부문 및 평가영역에 가급적 수용하여 이를 토대로 세부평가지표를 개발해야 하는 근본적 한계를 지니고 있기 때문이다. 이를 감안하지 않고 단순히 귀납적 접근방법을 선택할 경우 통계적 여과(filtering)과정에서 참여부처에서 제시한 평가지표나 주요시책이 누락되어 합동평가에의 참여의욕을 저하시켜 기존의 개별평가로 회귀하려는 경향이 높아질 수 밖에 없다. 이에 따라 통합평가를 통한 평가관련 업무나 시간소요를 경감시키는 것이 아니라 또다른 부담을 떠맡음으로서 합동평가의 근본적 취지가 퇴색되고 여러가지 부작용이 수반될 것으로 예상된다.

두 번째, 지방자치단체 합동평가의 대상이 되는 주요시책과 관리능력은 단순히 정량적 평가에 의한 성과 및 역량측정 뿐만 아니라 계획성, 노력도, 조직문화, 리더쉽 발휘등과 같은 정성적(질적) 평가요소를 동시에 포괄하는 경우가 많기 때문에 특히, 후자의 경우에 귀납적 통계방법을 활용한 평가요소의 추출이 불가능하며 사전에 설정된 연역적 틀을 적용할 수 밖에 없다.

본 연구에서 <그림 4-3>과 같이 연역적 접근에 따라 <평가분야-평가부문-평가영역-평가항목(시책)-지표영역-세부지표>순의 지표개발을 할 경우, 평가부문은 지방자치단체의 핵심적 기능을 토대로 이를 구체적으로 수행하기 위한 각종 다양한 사업이나 프로그램을 상위차원에서 유형화한 것이다. 즉, 제5장 제2절에서 언급된 바와 같이 행정혁신, 보건복지·여성, 산업경제, 지역개발(문화관광 포함), 환경관리, 안전관리의 6개 부문이 여기에 해당된

다. 시책성과를 창출하기 위한 관리능력의 경우에도 지자체의 구성요소를 중심으로 행정관리능력, 재정관리능력, 정보화관리능력의 3개 부문으로 유형화를 앞서 시도하였다. 평가영역은 지자체의 핵심적 기능이나 관리능력의 중점적 추진목표를 나타내는 차원(dimension)을 지칭한다. 시책(항목)은 핵심기능 또는 역량부문별로 평가영역(추진목표)을 실현하기 위한 구체적 전략 또는 항목을 나타내는 것이다. 지표영역은 구체적인 시책이나 항목을 평가하는데 포함되어야 하는 주요 대상이나 범주를 나타내고, 세부지표는 지표영역의 실측을 위한 도구(방법)로서 실측시 반드시 포함·반영되어야 하는 대상적 요소를 포함한다.

<그림 6-1> 지방자치단체 합동평가 지표구성체계



3. 평가대상별 지표선정

「평가기본법」에 의거한 지방자치단체 합동평가의 대상은 주요시책, 관리능력, 주민만족도로 구성된다. 평가대상별 세부지표의 선정은 지표구성체계에 따라 순차적으로 이루어졌으며, 세부지표의 선정에 있어 몇가지 원칙을 정립하여 적용하였다. 즉, 가급적 중복지표는 배제하여 일원화하고, 지표측정이 애매하거나 추상적 성격을 띠는 경우에는 이를 가급적 계량화를 시도하였다. 특히, 주요시책이나 관리능력간에 세부지표수의 균형을 유지하기 위해

서 상대적 중요도가 낮거나 비교가 불가능하다고 판단되는 것은 삭제하였다. 그리고 지방자치단체의 지역적 특성에 따라 달리 적용되는 세부지표의 경우에는 이를 명확하게 구분하여 시·도별로 상이하게 적용함으로써 평가의 타당성을 제고하고자 하였다.

가. 합동평가(국가시책)

1) 주요시책분야

가) 행정혁신

행정혁신부문의 평가핵심영역은 크게 편익행정과 규제정비로 대별될 수 있으며, 개념적 조작화(conceptual operationalization)를 위해 편익행정을 민원처리, 서비스대응성, 서비스공급주체 다양화라는 3가지 평가영역으로 세분화하였다. 행정혁신부문에서는 최종적으로 4개 평가영역, 6개 평가시책, 13개 지표영역, 23개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

<표 6-1> 행정혁신부문 세부지표

평가영역	평가항목	지표	세부지표	산식
민원처리	민원행정제도운영	고객지향적 민원행정	민원감축실적	$\{(\text{규제완화} \cdot \text{폐지건수} / \text{전체 민원사무수} \times 100 \times 0.5) + \{(\text{다수인 민원해결건수} / \text{전체 다수인 민원접수건수}) \times 100 \times 0.5\}$
		민원사무 간소화성과	증명민원서류 감축실적	$\{(\text{증명민원 감축 사무의 수} / \text{전체 민원사무수}) \times 100$
			민원처리기간 단축실적	$\{(\text{처리기간 단축사무의 수} / \text{전체 민원사무수}) \times 100$
			처리절차 간소화실적	$\{(\text{처리절차 간소화사무수} / \text{전체 민원사무수}) \times 100$
	민원행정 정보화	사이버민원실 운영실적	사이버민원실 설치여부(20), 사이버민원실 운영지침제정여부(10), 인터넷공개시스템 운영여부(10), FAQ 구축여부(20), FAQ 부서 및 기능별 분류여부(10), 전자모니터 운영여부(20), 전자모니터 실적 및 조치여부 (10)	
서비스 대응성	행정서비스 현장제실천	현장홍보 성과	홍보실적	$\{(\text{TV홍보건수} \times 0.4) + (\text{인터넷홍보여부} \times 0.2) + (\text{반상회보 홍보건수} \times 0.2) + (\text{책자 및 팸플렛 종류} \times 0.2)$
		현장실천 관리노력	서비스 개선 시책 추진실적	수범사례 및 특수시책 추진 건수
			인센티브 부여실적	$\{(\text{인사특전 인원수} \times 0.4) + (\text{시상금지급건수} \times 0.2) + \{(\text{표창인원수} \times 0.2) + (\text{특별휴가인원수} \times 0.2)\} / \text{전체공무원수}$
			고객만족도 조사 실적	$\{(\text{자체조사회수} \times 0.3) + (\text{외부의뢰조사회수} \times 0.5) + (\text{공표회수} \times 0.2)$
	시정·보상실적	서비스 시정·보상실적 ○건, ○원		
주민등록제도운영	주민등록 민원처리 성과	주민등록관련 민·관원 처리실적	$\{(\text{시군구 처리 민·관원 건수} / (\text{전국대비 인구비율} \times 1000)) / \text{주민등록담당 공무원수}$	

평가 영역	평가 항목	지표	세부지표	산식
서비스 대응성	지적 관리	지적업무 추진성과	토지표시변경등기촉탁실적	$\{(조사완료 동 \cdot 리수/법정동 \cdot 리수) \times 100 \times 0.5\} + \{(촉탁지번수/대상지번수) \times 100 \times 0.5\}$
			지적공부등록사항정비실적	$\{(조사완료 동 \cdot 리수/법정동 \cdot 리수) \times 100 \times 0.5\} + \{(정비완료지번수/대상지번수) \times 100 \times 0.5\}$
			지적업무 처리율	$(적법처리건수/접수건수) \times 100$
	지적측량 기준점 관리성과	지적측량기준점 정리실적	$\{(정비정수/망실점수) \times 100 \times 0.4\} + \{(지적삼각점 정비점수/망실점수) \times 100 \times 0.3\} + \{(정리된 도근점 표석대장수/도근점 표석대장수) \times 100 \times 0.3\}$	
서비스 공급 주체 다양화	민간 위탁 실적	순수민간 위탁실적	민간위탁 인력감축율	$(\text{민간위탁 감축인원}/\text{민간위탁 계획인원}) \times 100$
			민간위탁 예산절감율	$\{(\text{직영시 예산총액}-\text{민간위탁비용 총액})/\text{직영시 예산총액}\} \times 100$
		공사·공단위탁실적	공단위탁 예산절감율	$\{(\text{직영시 예산총액}-\text{공사} \cdot \text{공단위탁비용총액})/\text{직영시 예산총액}\} \times 100$

평가 영역	평가 항목	지표	세부지표	산식
규제 정비	규제 개혁 실적	규제개혁 노력	규제영향분석 및 규제개혁 위 심사·개최 실적	$\{(\text{민간인위원수}/\text{규제개혁위 위원수}) \times 100 \times 0.3\} + \{(\text{규제영향분석건수}/\text{신설·강화규제건수}) \times 100 \times 0.3\} + \{(\text{규제개혁위심사건수}/\text{규제개혁위심사대상건수}) \times 100 \times 0.3\} + \{(\text{규제개혁위 개최건수}/4) \times 100 \times 0.1\}$
			규제정비 이행준수실적	$\{(\text{지적사항 조치건수}/\text{중앙정부 지적건수}) \times 100 \times 0.4\} + \{(\text{지적사항 전과건수}/\text{지적사항 접수건수}) \times 100 \times 0.3\} + \{(\text{자체점검 지적건수}/\text{시군구포함 공무원수}) \times 100 \times 0.3\}$
			규제개혁 마인드 제고실적	$\{(\text{직장교육인원} \times 0.4) + (\text{세미나교육인원} \times 0.3) + (\text{교육원교육인원} \times 0.2) + (\text{월례조회교육인원} \times 0.1)\} / \text{전체공무원수}$
	잔존규제 발굴·정비성과	미정비규제(2000년)·법령미근거규제(2001년) 발굴·정비실적	$\{(\text{규제정비 실적건수}/\text{규제정비 계획건수}) \times 100 \times 0.7\} + \{(\text{신규규제발굴건수}/\text{자치법규보유수}) \times 100 \times 0.1\} + \{(\text{법령미근거규제 발굴정비건수}/\text{자치법규보유수}) \times 100 \times 0.2\}$	
		규제개혁 홍보실적	규제개혁사이트 정비·개선 실적	$\{(\text{규제관리사이트 초기화면등장여부} \times 20) + (\text{규제 목록서 및 등록서 정비여부} \times 20) + (\text{직능계 통별홍보건수} \times 30) + \{(\text{규제개혁센터 처리건수}/\text{규제개혁센터 접수건수}) \times 100 \times 0.3\}\}$

민원처리 영역에 부합하면서 평가대상이 되는 국가 주요시책으로는 민원 행정제도운영이 선정되어 여기에 3개의 지표영역이 설정되었고 각 영역별로 세부지표가 각각 1개, 3개, 1개가 개발되었다. 서비스대응성 영역은 행정서비스현장제 실천, 주민등록제운영, 지적관리라는 3가지 평가시책을 포함하고 있으며 시책별로 각각 2개, 1개, 2개의 지표영역을 설정하고 이에 따른 세부지표가 10개 선정되었다. 서비스공급주체 다양화 영역에서는 민간위탁실적이 평가시책으로 선정되었으며, 여기에는 순수민간위탁실적과 공사·공단위탁실적의 지표영역이 설정되고 각기 영역당 2개, 1개의 세부지표가 개발되었다. 또다른 평가핵심영역인 규제정비분야에서는 규제개혁실적이 평가대상시책으로 선정되어 규제개혁노력, 잔존규제발굴·정비성과, 규제개혁홍보실적이라는 3개의 지표영역이 설정되었고 이를 측정하는 세부지표로 5개가 개발되었다.

나) 보건복지·여성

보건복지·여성부문의 평가핵심영역은 먼저, 복지부문에 생활보호, 가정복지, 장애인복지의 3개 영역, 보건부문에 건강증진 및 식품안전관리의 2개 영역, 그리고 여성부문의 여성참여 및 여성권익증진의 2개 영역으로 구분된다. 보건복지·여성부문에서는 최종적으로 7개 평가영역, 10개 평가시책, 19개 지표영역, 49개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

먼저, 복지분야의 생활보호영역에서는 국민기초생활보장제도가 평가시책으로 선정되어 지표영역이 기초생활수급자 조사실적과 자활사업추진성파로 구분되었으며 이를 측정할 수 있는 세부지표가 각각 4개, 1개 씩 선정되었다. 가정복지 영역에서는 노인복지와 장묘제도정착 관련

<표 6-2> 보건복지·여성분야의 세부지표

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
생활 보호	국민 기초 생활 보장 제도	기초생활 보장수급자 적정관리	기초생활보장 수급자조사 실적	•연간 조사계획수립시기 준수여부 {실조사자수/근로능력자 분기조사 대상자} × 100
			보장비용 환수실적	{환수금액/부정수급자보장액} × 100 {환수금액/부양의무거부자보장액} × 100
			지방생활보장 위원회 운영실적	•개최횟수 {특례수급자선정수/전체수급자수} × 100
			기초생활보장 담당인력 확보	{사회복지전담공무원현원/정원} × 100 •사회복지직충원소요기간(계획-집행)
		자활사업 추진성과	자활사업추진실적	{조건부수급자/수급자(근로능력자)} × 100 •지역자활특화사업 건수
장애인 복지	장애인 복지 사업	장애인복지 증진 성과	장애인관련 홍보실적	•매스컴(신문, 방송, TV등)홍보횟수
			장애인공무원 고용율	{장애인공무원수/전체공무원수} × 100
			장애인우선허가사업 허가율	{장애인우선허가사업수/총허가사업수} × 100
			장애인생산물 구매율	{장애인생산물 구매액/필요물품 총구매액} × 100

평가영역	평가시책	지표영역	세부지표	산식	
가정복지	노인복지	노인회관 이용실적	노인복지회관별 월평균 이용율	·(월평균 이용자수/노인인구) × 100	
			지역노인 이용면적 비율	·(지역노인 이용면적/노인복지회관 등 건물 면적) × 100 (단, 직원,노인회지회장실 등 제외)	
		사업별 예산집행 시기준수	사업별 집행예산 배정시기 준수실적	·시도 및 시군구 배정시기 준수여부	
		수급자관리 적절성	경로연금 대상 수급자 비율	·(수급자수/노인인구)×100	
			경로연금·교통수당 집행 홍보·안내실적	·저소득층밀집지역 안내여부 ·읍면동사무소,노인회관,경로당 등 안내물 게시여부	
	업무발굴의 적극성	시범사업참여 및 자체사업실시실적	·경로당활성화시범사업,지역사회시니어클럽 등 시범사업참여실적 ·자체사업실시실적		
	장묘제도정착	장사시설 설치·관리 효율화	장사시설 수급계획 수립 및 집행실적	·계획수립건수 ·(집행건수/수립건수)×100	
			시설정비실적	·개보수 조치기한 준수여부 ·(개보수후 연료사용량/개보수전연료 사용량) × 100	
			적정시설관리실적	·화장로 청소횟수 ·시설유지관리기록대장작성 비치여부 ·시설안전관리대책수립여부	
		묘지실태조사 및 정비실적	묘지실태조사실적	·묘지실태조사횟수	
			묘지 등 정비실적	·분묘정비건수 ·처분건수 ·묘지등 설치신고(허가)건수	
			화장 및 납골증가비율		·(2001년 화장 및 납골수 - 2000년 화장 및 납골수) / 2000년 화장 및 납골수 × 100

평가영역	평가시책	지표영역	세부지표	산식
건강증진	지역정신보건의사업	지역정신보건의사업내실화	지역사회정신보건관련시설설치실적	·정신의료기관낮병동, 사회복지시설, 주간프로그램운영보건소 등 설치수
			정신질환편견해소홍보실적	·매스컴(신문, 방송, TV등)홍보횟수
			공공기관정신질환자사례관리실적	·보건소, 정신보건센터등의 가정방문, 내소상담, 전화관리 등 주1회 이상 관리사례건수
			정신보건관련교육실적	·관련인력교육횟수 및 참여인원수 ·주민교육횟수 및 참여인원수
	구강보건의사업강화	수돗물불소화사업수행실적	불소투입기 설치율	·(불소투입기설치 정수장수/총정수장수) × 100
			수돗물불소화사업수혜율	·(불소화 수돗물 음용자수/인구수) × 100
		구강보건사업추진성과	전문구강보건담당인력 배치실적	·(전문교육이수자수/담당인력수)×100
			구강보건실 설치실적	·(구강보건실 설치수/대상수)×100 (단, 보건소, 초등학교 및 특수학교 대상)
			구강보건교육사업실적	·임산부, 영유아 대상 교육횟수 및 참여인원수 ·노인, 장애인등 대상 교육횟수 및 참여인원수
			구강보건교육사업실적	·임산부, 영유아 대상 교육횟수 및 참여인원수 ·노인, 장애인등 대상 교육횟수 및 참여인원수
식품안전관리	식품사전관리성과	품목적정성판단 실적	·(시정 및 미검토건수/품목제조보고건수) × 100	
		HACCP(위해요소집중관리기준) 지정업체 식품진흥기금 지원 실적	·(지원건수/요청건수) × 100 ·(지원금액/요청금액) × 100	
	부정불량식품감시활동성과	대상업소 감시인력확보	·식품위생감시원수/대상업소수	
		담당인력의 교육이수율	·(교육이수자수/담당인원수) × 100	
		지도단속 실적	·(식품제조·가공·유통·판매업소등의 지도단속건수/대상업소수) × 100	
		품목별 유통식품 수거검사 실적	·수거검사건수/대상업소수	
		위반업소 행정처분 적정성	·행정처분소요일수/행정처분건수	

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
식품 안전 관리	식품 안전 관리	민간감시 기능 강화	주민신고보상금제도 홍보실적	·매스컴(신문,방송,TV등)홍보횟수 ·홈페이지 사이트개설건수
			명예식품위생감시원운 영협의회 개최실적	·개최횟수 및 참여인원
		식품접객 업소관리 및 식중독예방강 화	불법접객영업 지도단속 실적	·지도단속건수/대상업소수
			집단급식소위생관리 점검실적	·적발건수/대상업소수
			식중독발생건수	$(\text{발생건수} / \text{인구수}) \times 100$
여성 차별 개선	위원회 여성 참여 확대	위원회 여성참여 실적	기관별 여성참여율	$(\text{여성부재 위원회수} / \text{전체위원회수}) \times 100$ $(\text{참여여성수} / \text{위촉직위원수}) \times 100$
			기관별 변동 또는 신규위원회의 여성참여율	$(\text{참여여성수} / \text{위촉직위원수}) \times 100$ (2001.1.1-10.31기간중 위원 변동 또는 신설된 위원회)
여성 권익 보호	성희롱 예방 교육 실시	성희롱예방교육성과	성희롱예방교육실적	·지방자치단체별 교육 실시횟수, 시간 및 참여인원
	여성 폭력 근절	여성폭력 근절성과	여성폭력 발생율	$(\text{가정폭력 발생건수} / \text{가구수}) \times 100$ $(\text{성폭력 발생건수} / \text{여성인구수}) \times 100$
			여성보호실적	$(\text{긴급전화 1366상담건수} / \text{여성 인구수}) \times 100$ ·상담 및 시설이용건수/시설수
			지역사회여성폭력근절 활동실적	·여성폭력근절 관련 시민단체지원건수 ·인식개선교육·홍보건수

국가시책이 평가대상으로 확정되었고 이들을 측정할 수 있는 세부지표가 전부 13개가 개발되었다. 특히, 최근에 정부가 역점적으로 추진하고 있는 장묘제도는 노인복지시책과 구분하여 평가시책에 포함시켰다. 장애인복지 영역에서는 장애인복지시책이 유일하게 평가시책으로 선정되어 이를 측정하기 위한 지표영역이 장애인복지증진성으로 설정되었으며 세부지표가 4개 개발되었다.

보건분야의 건강증진 영역과 식품안전관리 영역에서는 3개의 평가시책이 선정되었으며 전자에는 구강보건사업과 지역정신보건 관련시책이 후자의 경우에는 식품안전관리시책이 선정되었다. 지역정신보건사업시책에서는 지표영역이 지역정신보건사업내실화로 설정되고 구강보건사업시책에서는 수돗물 불소화사업 수행실적과 구강보건사업추진성과의 지표영역을 포함하고 이를 측정하기 위한 최종지표로 각각 2개와 3개가 선정되었다. 식품안전관리 영역에서는 4개의 지표영역(식품사전관리성과, 부정불량식품사전활동성과, 민간 감시기능강화, 식품접객업소관리 및 식중독예방강화)이 설정되고 각 영역당 2개, 5개, 2개, 3개씩 총 12개의 세부지표가 개발되었다.

한편, 여성차별개선 영역에서는 여성의 공직참여 정도를 평가하기 위한 정부위원회 여성참여확대시책을 단일 대상으로 선정하였고 이에 부합하는 지표영역을 위원회여성참여실적을 설정하고 이를 구체적으로 측정하기 위한 세부지표를 2개 개발하였다. 여성권익보호 영역에서는 평가시책으로 성희롱 예방교육과 여성폭력근절을 채택하였고 이들의 성과측정 수단으로 각각 1개와 3개의 세부지표를 확정하였다.

다) 환경관리

환경관리부문의 평가핵심영역은 환경관리일반, 대기관리, 수질관리, 폐기물관리 그리고 자연환경보전의 5가지 영역으로 구분되었다. 환경관리부문에서

는 최종적으로 5개 평가영역, 6개 평가시책, 16개 지표영역, 36개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

<표 6-3> 환경관리부문의 세부지표

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
환경 관리 일반	환경 관리 일반	지방의제21 추진실적	지방의제수립율	$\cdot(\text{수립지자체수}/\text{지자체수})\times 100$
			추진협의회 구성비율	$\cdot(\text{구성지자체수}/\text{지자체수})\times 100$
			교육홍보실적	$\cdot\text{워크샵, 토론회 개최횟수 및 참여인원}$
		환경시책 추진실적	환경개선부담금 징수율	$\cdot(\text{징수건수}/\text{부과건수})\times 100$
			환경기초시설 민영화추진율	$\cdot(\text{민영화건수}/\text{기초시설수})\times 100$
			환경표지제품 구매율	$\cdot(\text{구매상품수}/\text{대상제품수})\times 100$
			환경관리증장기 계획 수립실적	$\cdot\text{환경관리증장기계획 수립여부}$
대기 관리	대기 관리 실천 시책	대기배출 업소 관리성과	배출부과금징수율	$\cdot(\text{징수금액}/\text{부과금액})\times 100$
		천연가스 시내버스 보급실적	천연가스버스 보급율	$\cdot\{(\text{운행대수}\times 1.2 + \text{계약대수})/\text{보급계획대수}\}\times 100$
			천연가스충전소 확보율	$\cdot\{(\text{충전소수}\times 1.2 + \text{공사중충전소수})/\text{보급계획대수}\}\times 100$
		운행차 배출가스 관리강화	배출가스단속율	$\cdot(\text{단속대수}/\text{등록대수})\times 100$
		도로먼지 저감실적	도로청소차량 확보율 및 가동율	$\cdot(\text{청소차량확보대수}/\text{확보계획대수})\times 100$ $\cdot(\text{청소차량가동대수}/\text{청소차량확보대수})\times 100$

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식	
수질 관리	식음수 관리 시책	물수요 관리실적	절수기 보급율	{설치가구/급수가구}×100	
			절수율	{2001년 1인당 물사용량/98년 1인당 물사용량}×100 (단, 전용공업용수제외)	
			수도요금현실화율	{평균수도요금/생산원가}×100	
			누수방지율	{노후수도관(16년이상) 개량실적 / 개량대상수}×100 {개량기(8년이상)교체실적 / 교체대상수}×100	
			물결약홍보	·매스컴(신문, 방송, TV 등) 홍보횟수	
		수돗물 수질관리 성과	정수장 수질관리실적	{수질기준초과정수장수/정수장수}×100	
			수질검사민간참여실적	{검사와정민간참여횟수/총검사횟수}×100	
			간이상수도 관리실적	{수질기준준수간이상수도/ 전체간이상수도}×100	
		수질 관리 시책	배출부과금징수 실적	배출부과금징수율	{징수건수/부과건수}×100
				폐수종말처리시설 운영개선 성과	폐수종말처리시설관리 실적
	방류수수질기준준수 실적		·환경영향평가기준 초과횟수 ·초과부담금 납부금액		
	관거관리유지실적		{개보수연장(km)/총연장(km)}×100		
	방류수 재이용율		{재이용량/방류수}×100		
	폐수배출업소 및 불법업소 지도·단속실적		폐수배출업소 및 불법업소 지도·단속비율	{단속업소수/대상업소수}×100	
			환경오염등 신고포상금지급율	{지급건수/신고건수}×100	
산업폐수 재이용율		{재이용량/발생량}×100			

평가영역	평가항목	지표영역	세부지표	산식
폐기물관리	폐기물관리시책	폐기물 감량화성과	쓰레기종량제 정착 실적	•봉투가격인상율
			1회용품·포장폐기물 감량 실적	•장바구니 배포실적
		폐기물 재활용실적	재활용품 분리수거율	$\{(재활용품수거량/총쓰레기량)\} \times 100$
			음식물쓰레기 재활용증가율	$\{(2001년 재활용율-2000년 재활용율)/2000년 재활용율\} \times 100$
			재활용품 적체율	$\{(재활용품적체량/재활용품총량)\} \times 100$
		폐기물 안전관리 성과	쓰레기불법투기 신고포상금 지급율	$\{(지급건수/신고건수)\} \times 100$
			폐기물배출업소 지도단속실적	•지도단속건수/대상업소수
			폐기물처리시설 적정확보 실적	•처리용량/매각 및 소각시설수
		자연환경보전	자연환경보전시책	제도개선 및 계획수립
자연보전 홍보실적	•메스킴(신문, 방송, TV 등) 홍보횟수			
자연보전 중장기계획 수립실적	•계획수립여부 및 계획대비 추진실적			
자연보전 · 복원사업 성과	자연생태계보호지역 지정 실적			•자연생태계보호지역 지정개수 및 면적
	공원지정 및 운영 실적			•도립공원, 군립공원 지정개수 및 면적 •근린공원, 썸지공원관리인원 및 이용객수
	야생동물보호 실적			•조수보호구역지정개수 및 면적 •동물이동통로조성개수 및 면적
	자연보호이용시설설치 실적			•동식물원, 생태공원 등 설치개수 및 면적

환경관리일반 영역에서는 환경관리일반 특히, 관련제도의 구축이 평가시책으로 선정되어 이를 조작화하기 위해 지방의제21 추진실적과 환경시책추진실적을 지표영역으로 설정하였고 각각에 해당하는 세부지표를 3개와 4개를 개발하였다. 대기관리영역에서는 대기관리실천시책이 평가대상의 선정되고 이에 따른 대기배출업소관리, 천연가스내버스보급실적, 운행차배출가스관리강화, 도로먼지저감실적을 평가영역으로 전부 5개의 세부지표를 개발하였다.

수질관리영역에서는 식음수관리시책과 수질관리시책을 평가대상으로, 전자는 물수요관리실적과 수도물수질관리성과를 평가영역으로 선정하였으며 이를 구체적으로 측정하기 위한 수단으로 각각 5개와 3개의 세부지표가 개발되었다. 수질관리시책은 배출부과금징수실적과 폐수종말처리장운영개선성과, 폐수배출업소 및 불법업소 지도단속실적을 평가영역으로 포함하고 이들 각각에 대하여 세부지표를 1개, 4개, 3개를 개발하였다. 폐기물관리영역에서는 폐기물관리시책이 평가대상으로 채택되고 이를 조작화하기 위해 폐기물감량화성과, 폐기물재활용실적, 폐기물안전관리성과를 지표영역으로 삼고 이들 각각에 대해 2개, 3개, 3개씩의 세부지표를 개발하였다. 끝으로 자연환경보전 영역에서는 자연환경보전시책이 평가시책으로 선정되고 이를 가측하기 위해 제도개선 및 계획수립과 자연보전·복원사업성과를 평가영역으로 정하고 이들의 세부지표로 각각 3개와 4개가 개발되었다.

라) 산업경제

산업경제부문의 평가핵심영역은 경제활동을 구성하는 주요 요소에 입각하여 고용창출, 산업진흥, 소비자보호 및 물가관리, 그리고 국가의 역점정책을 형성하는 에너지절약의 4개 영역으로 선정되었다. 산업경제부문에서는 최종적으로 4개 평가영역, 8개 평가시책, 16개 지표영역, 31개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

<표 6-4> 산업경제부문의 세부평가지표

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
고용 창출	취업 지원	취업지원 및 고용안정	취업정보 센터이용률	• [(구직자수+구인자수)/주민수] × 100
			취업률	(취업자수/구직자수) × 100
			전담인력수 확보	[전담인력수(상시직)/(구직자수 + 구인자수)] × 1000
		공공근로 사업 추진	상설기동점검단 투입인원비율	(상설기동점검단 투입연인원수/참여연인원수) × 100
			선발인원 비율	(선발인원수/선발계획인원수) × 100
			사업선정절차 이행 실적	•사업선정시 「실업대책추진위원회」 및 「공공근로사업추진위원회」 심의여부
			재해사고 발생 인원비율	(재해사고발생자수/참여연인원수) × 100
			홍보실적	•홍보물(비디오,CD,백서)등 발간 또는 제작 실적 •언론보도 대응 및 관리실적
		고용 촉진 훈련	훈련계획 적절성	우선선정직종 위탁율
	훈련성과		교육훈련 수료율	(훈련수료인원수/훈련인원수) × 100
			자격취득률	(자격취득인원수/훈련수료인원수) × 100
			취업률	• [취업인원(조기취업포함)수/수료인원(조기취업포함)수] × 100

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
산업 진흥	기술 혁신 지원	계획추진	연차별계획 수립 및 집행실적	연차별 지원계획대비 집행실적
			사업참여율	$(\text{참여기업수} / \text{지역내 중소기업수}) \times 100$
		지원성과	지적재산권 출원실적	지적재산권 출원건수 / 참여기업수
			신기술 및 품질 인증 획득실적	정부인증 신기술 및 품질인증 (NT,EM,GQ,KT,IT,GR) 획득 건수 / 참여기업수
	투자 유치	투자유치 활동	투자유치 여건조성 실적	·외국투자유치지역(FIZ, 외국 인기업전용단지 등) 지정건수 및 규모 ·관련법령·제도 정비건수 및 주요 내용
			투자유치 활동 및 홍보실적	·투자유치설명회개최(국·내외)횟수 및 참여 인원수 ·투자유치설명회참석(국·내외)횟수 및 참여 인원수 ·인터넷, 책자발간물등 홍보실적
			투자유치 특수시책 추진실적 및 효과	·투자유치관련 자체 특수시책 추진건수 및 주요 효과
		투자유치 성과	투자유치 증가율	· $[(2001\text{년 외자유치액} - 2000\text{년 외자유치액}) / 2000\text{년 외자유치액}] \times 100$ (계약기준)
	중소 기업 지원	애로사항 해결노력	특수시책 추진실적	·특수시책 추진실적 추진효과
		지원성과	애로사항 해결실적	$(\text{애로사항해결건수} / \text{애로사항접수 건수}) \times 100$

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
소비자 보호 및 물가 관리	상거래 질서 확립	위조상품 추방 홍보·계도	위조상품 추방홍보·계도실적	·자체계도·홍보물 제작실적: 회 부 ·TV(케이블TV포함), 신문등 언론매체 활용 계도·홍보실적: 회 ·기타 계도·홍보실적: 회
		위조상품 단속활동	위조상품 단속실적	·위조상품신고센터 설치·운영여부 ·위조상품 단속실적 -정기단속: 회 건 -특별합동단속(검정): 회 건 -합동·교차 단속실적: 회 건 ·위조상품단속업무의 시군구 지도·감독 실적(시도만 해당): 회 ·기타 각종 지시사항 이행여부
	물가 관리	물가안정 성과	전년대비 개인서비스 요금인상률	·지자체관리 개인서비스요금 (49개품목) 전년도월대비(통계청자료) 상승률 합계
		대민협력 유도노력	모범업소 인센티브 부여실적	·상수도요금감면: 감면총액 /전체시군구수 ·쓰레기봉투지원: 지원총액 /전체시군구수
			심의위원회 민간참여율	(민간위원수 / 전체위원수)×100
	에너지 절약	정책 추진노력	에너지절약 계획수립	·법령계획(3종류)중 실제수립 계획수
에너지절약 홍보·교육실적			· [지역TV·라디오보도횟수 / 목표횟수(1000)] × 100	
에너지절약 성과		산업체·건축물 에너지절약 실적	· [자발적협약(VA)체결업소수 /관내 연3000TOE이상 에너지 사용업체수] × 100	
		공공기관 에너지절약 실적	· [고효율기기 교체 연면적(m)/관할 공공기관 총연면적(m)] × 100 (평가대상기관중 최고절감실적율 /당해지역 절감율) × 100	

고용창출 영역은 취업지원시책과 고용촉진훈련시책을 주요 평가대상으로 설정하여 하위 지표영역을 각각 2개씩 선정하였으며 이를 구체적으로 측정할 수 있는 세부지표를 전체 12개를 개발하였다. 참고로 행정자치부의 공공근로사업은 취업지원시책과 유사성을 지니고 있기 때문에 이를 통합하여 일원화하였다. 산업진흥 영역에서는 산업발전의 기반확충시책으로서 지역기술혁신시책과 중소기업육성시책을, 그리고 실질적 성과를 나타내는 투자유치시책이 평가대상으로 선정되고 이를 구체화한 지표영역과 세부측정지표가 각각 6개와 10개가 개발되었다. 소비자보호 및 물가관리 영역에서는 상거래질서확립과 물가관리시책이 평가대상으로 선정되고 전자에 대해서 지표영역으로 위조상품추방홍보·계도와 위조상품단속활동이 선정되었으며 이를 측정하기 위한 세부지표가 2개, 후자는 물가안정성과와 대민협력유도노력이 지표영역으로 설정되고 세부지표로 3개가 개발되었다. 끝으로 에너지절약 영역에서는 범국가적 에너지절약시책이 평가시책으로 선정되고 이를 구체화하는 지표영역이 정책추진노력과 에너지절약성으로 선정되었으며 평가수단으로 각각 2개씩의 세부지표가 개발되었다.

마) 지역개발

지역개발부문의 평가핵심영역은 매우 다양하게 설정될 수 있으나, 국토이용·보존 및 물리적 시설개발 측면에서의 국토관리, SOC확충, 도시계획 및 관리, 생활기반확충 영역이 설정되었으며, 문화부문에서는 문화보존·전승 영역이 선택되었다. 지역개발부문에서는 최종적으로 6개 평가영역, 11개 평가시책, 29개 지표영역, 46개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

<표 6-5> 지역개발부문의 세부지표

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
국토관리	건축행정 건설화	건축행정기반 조성	건축부조리 근절실적	<ul style="list-style-type: none"> •준법령정비실적 •건축부패방지대책수립여부 •공사현장실명제실적
			건축행정업무 처리능력 제고	<ul style="list-style-type: none"> •건축행정교육실적 •건축분쟁위원회 설치·운영실적 •민간전문가 참여여부 •건축종합민원실 설치여부
			특수시책개발 이행실적	<ul style="list-style-type: none"> •건수
		건축행정운영 성과	건축공사현장 적정관리실적	<ul style="list-style-type: none"> •공사현장 안전품질관리계획수립여부 •공사현장점검실적 •적발건수당 조치실적
			위법건축물 관리 실적	<ul style="list-style-type: none"> •점검·지도·단속반 편성운영실적 •위법건축물관리대장 정비실적 •위법건축물 점검실적 •적발건수당 조치실적
	하도정비 및 준설사업	사업추진성과	계획대비 추진실적	<ul style="list-style-type: none"> •공정율에 따라 구분
		시공	하도준설 및 정비실적	<ul style="list-style-type: none"> •시공율에 따라 구분
			제방 및 범면 정비실적	<ul style="list-style-type: none"> •시공율에 따라 구분
		유지관리	시설물 등 유지관리실적	<ul style="list-style-type: none"> •유지관리실적에 따라 구분

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
SOC 확충	중기 교통 시설 투자	교통시설 수요공급 균형실적	교통시설 공급비율	$\{ \text{부문별 교통시설 공급실적} / \text{계획상 시설 공급목표} \} \times 100$
		교통투자 계획 집행 효율성	사업추진비율	$\{ \text{사업의 실제공정율} / \text{목표공정율}(100) \} \times 100$
			예산집행비율	$\{ \text{당해년도 집행사업비} / \text{당해년도 계획사업비} \} \times 100$
		교통시설 투자 교통개선 효과	수송비율	$\{ \text{당해년도 수송인원(수송화물, 수송거리)} / \text{당해년도 목표수송인원(수송화물, 수송거리)} \} \times 100$
			교통개선효과	$\{ \text{부문별 당해년도 평균통행속도} / \text{목표 평균통행속도} \} \times 100$
			교통안전개선효과	$\{ 1 - \text{당해년도 교통사고수(사상자수)} / \text{목표사고수(사상자수)} \} \times 100$
	지방도 정비 관리 (도)	사업계획 적정성	사업계획수립 적정률	·계획변경건수
		공사관리 적정성	신기술·신자재 활용실적	·신기술(자재)적용공법건수
			공사착공율	$\{ \text{착공월가중치} \times \text{건수} \} / \text{총건수}$
		도로유지 관리실적	교량정기점검율	·교량점검건수 / 총교량수 $\times 100$

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
도시 계획 및 관리	도시 계획 시설 확보	도시계획 시설 확보실적	도시계획시설 확보율	·인구 10,000명 당 도시계획시설 확보수
			도시계획시설 집행율	·(시설계획집행건수/도시계획수립대상시설수)×100
		장기미집행도시계획 시설 해소실적	불필요한 도시계획 폐지율	·(시설계획폐지건수/장기미집행 도시계획 시설수)×100
			장기미집행 도시계획시설의 집행율	·(시설계획집행건수/장기미집행도시계획 시설수)×100
	옥외 광고물 관리	옥외 광고물 정비·단속실적	불법광고물 행정처분실적	·행정처분건수
			불법광고물 정비단속기동반 운영	·정비단속반 운영실적
		홍보·계도 활동실적	옥외광고물 특수시책 및 수범사례전파실적	·건수
			옥외광고물 홍보계도활동실적	·건수
생활 기반 확충	농어촌 주거 환경 개선	정책관심도	전체물량 대비 시군물량확보율	·(시군물량/전체물량)×100
			계획수립의 적정성	·계획변경건수
		사업추진 적절성	계획대비 추진진도율	·(추진진도율/계획상 진도율)×100
			사업추진 성과	특수시책추진 및 사례발굴실적
	하수처리 시설 유지관리 성과	유지관리비 확보율	·(유지관리비 확보액/유지관리비 목표액)×100	
		사후시설보수실적	·유지관리점검 및 시설보수건수/ 시설수	
	소도읍 개발	정책관심도	전체물량 대비 시군물량 확보율	·(시군물량/전체물량)×100
			계획수립의 적정성	·계획변경건수
		사업계획 추진의 적절성	계획대비 추진진도율	·(추진진도율/계획상 진도율)×100
			사업추진성과	특수시책 및 수범사례 발굴실적

평가 영역	평가 시책	지표영역	세부지표	산식
생활 기반 확충	도시 저소득 주민 주거 환경 개선	정책관심도	전체물량 대비 시군구물량 확보율	$(\text{시군구물량} / \text{전체물량}) \times 100$
		사업계획 추진의 적절성	계획수립의 적정성	·계획변경건수/사업계획수
			계획대비 추진진도율	$(\text{추진진도율} / \text{계획상 진도율}) \times 100$
		사업추진 성과	특수시책 및 수범사례 발굴실적	·시책건수
문화 보존·전승	문화기반 시설 조성	문화기반 시설 조성	문화기반시설 조성 및 운영예산비율	$(\text{문화시설 조성 및 운영예산} / \text{자치단체 총예산}) \times 100$
		문화기반 시설 운영성과	전년대비 시설 이용자수 증가율	$(\text{2001년도 문화시설 이용자수} - \text{2000년도 문화시설 이용자수}) / \text{2000년도 문화시설 이용자수} \times 100$
	문화재 보존 관리	문화재보존 관리성과	문화재 보수 정비공사 발주율	$(\text{공사발주건수} / \text{총 문화재 국고 보조사업건수}) \times 100$
			문화재 보존관련 조례개정비율	$(\text{조례개정 건수} / \text{총 조례개정 대상건수}) \times 100$
		문화재환경 정비성과	문화재안내판 정비비율	$(\text{문화재안내판 정비건수} / \text{총 정비대상 문화재 안내판 건수}) \times 100$

국토관리 영역은 국토이용 및 개발측면의 건축행정 건실화시책과 국토보전 측면의 하수정비 및 준설사업시책이 평가대상으로 선정되었고 이들의 지

표영역은 각각 2개와 3개로 구성되고 집행성과의 측정수단으로 3개와 2개의 세부지표가 각각 개발되었다. SOC확충 영역은 그 내용적 범위가 다양하나 전국적 동일적용의 차원에서 중기교통시설투자 및 지방도정비·관리 시책만을 포함시켰으며 이들 각각의 평가영역으로 각기 3개씩을 설정하고 세부지표로 6개와 4개를 개발하였다. 여기서 지방도정비·관리시책은 지방양여금에 의해 시행되는 도로정비·관리사업으로 평가대상은 시지역은 제외되고 도(道)지역에만 국한시켰다.

도시계획 및 관리 영역의 평가시책으로는 도시계획시설확보 시책과 옥외광고물관리시책이 선정되었으며 이와 관련된 지표영역을 각각 2개씩 설정한 뒤 구체적 측정수단으로 3개와 4개의 세부지표를 개발하였다. 생활기반확충 영역에서는 시·도별 차등적용을 전제로 도(道)부에만 적용되는 농어촌주거환경개선시책 및 소도읍개발이 선정되고 시·도별 공히 도시저소득주민주거환경개선시책은 적용되도록 하였다. 각 시책별로 지표영역을 각각 4개, 3개, 3개로 선정하고 이를 측정하기 위한 세부지표를 각각 6개, 4개, 4개를 개발하였다. 문화보존 및 전승 영역에서는 문화기반시설관리운영과 문화재보존관리 시책이 평가대상으로 확정되고 이의 집행성과를 측정할 수 있는 세부지표를 각각 2개와 3개씩 선정하였다.

바) 안전관리

안전관리 부문의 평가핵심영역은 소방관리, 민방위, 재해관리, 그리고 재난관리의 4개 영역으로 구성되었다. 안전관리부문에서는 최종적으로 4개 평가영역, 5개 평가시책, 16개 지표영역, 29개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

소방관리 영역에서는 소방행정관리시책이 평가대상으로 선정되었고 이에 입각한 지표영역이 소방력확충실적, 구조구급대응성, 화재예방활동실적, 대국

민봉사소방행정구현실적으로 구분되었다. 이들을 측정하기 위해 영역별로 세부지표를 각각 2개, 1개, 1개, 1개씩 개발하였다. 민방위영역에서는 민방위시책추진이라는 단일시책이 평가대상으로 채택되고 이의 평가영역으로 기반조성노력과 민방위시책 추진성도가 선정되었다. 여기서도 측정수단으로 세부지표를 각각 4개와 1개를 합하여 총 5개를 개발하였다.

반면에 재해관리영역에서는 재해대책시책이 유일하게 평가대상으로 선정되고 이의 평가영역으로 수해복구사업성과와 재해관리기반조성이 설정되었다. 각 영역을 구체적으로 측정하기 위해 전자에는 수해복구사업 조기발주 및 완공실적을 후자에는 방재교육 및 훈련, 법정재해대책기금확보율, 방재물자 및 장비비축·지정확보실적, 그리고 방재전산요원 확보율이 세부지표로 채택되었다. 재난관리영역에서는 재난대책과 시설물안전관리시책이 최종적으로 선정되었으며 특히, 후자는 건교부와 행자부의 관련시책이 유사하여 일원화하였다. 개별시책별로 지표영역을 각각 4개(재난예방실적, 재난관리기반조성, 재난대비대응태세확립, 안전문화운동추진실적), 4개씩(재난위험시설물 해소사업추진실적, 안전점검대상시설물점검실적, 예산확보노력, 안전진단성과)으로 전부 8개를 설치하고 이들의 집행실정을 측정하기 위한 세부평가지표를 각각 7개씩을 개발하였다

<표 6-6> 안전관리부문의 세부지표

평가영역	평가시책	지표	세부지표	산식
소방관리	소방행정관리	소방력확충실적	소방력 강화대비 실천력	·소방용수시설 확보 및 보수율: (보유수/기준수+보수수/고장수)×100 ·소방장비 보강비율 (보강장비수/보강계획장비수)×100
			소방인력 확보율	(소방공무원정원/소방력기준규칙상 소방인력) ×100
		구조구급 대응성	구조·구급활동 실적	(구조활동수해자수/관할인구수)×100 (구급활동수해자수/관할인구수)×100
		화재예방활동 실적	소방검사 및 소방통로 확보	(검사조치건수/총정기검사횟수)×100 (검사조치건수/총특별검사횟수)×100 (소방차량통행곤란지역통로확보훈련 횟수 /소방서수)×100
		대국민 봉사소방 행정구현실적	민생지원활동 횟수	·민생지원활동 연인원/소방공무원수
민방위	민방위시책	기반조성 노력	민방위시설·장비 확보 및 정비·점검실적	·(비상급수시설확보량(톤)/소요량 (총인구×25/1000)) ×100 ·(비상대피시설확보량(m)/소요량 (총인구/4)) ×100 ·(급수·대피시설정비·점검건수/대상정비시설수)×100 ·(방독면보급개수/총보급계획대상수)×100 ·(경보시설장비총고장건수/사이렌시설 수)×100 ·경보시설 운영요원·담당자교육횟수 /12
			기반조성노력	민방위사업 예산비율
		민방위 홍보실적		·월중홍보, 표어포스터, 창설행사, 민방위 세미나, 민방공훈련, 주민신고, 생활민방위, 비상소집안내 등의 인쇄, 방송, 전자 매체 홍보횟수

평가 영역	평가 시책	지표	세부지표	산식
민방위	민방위 시책	기반조성노력	민방위대 자원관리실적	$\sqrt{\text{민방위대 편성누락자수/동·리대편성대상자수}} \times 100$ $\sqrt{\text{부적정심사제외자수/심사제외자총수}} \times 100$
		민방위 시책 추진성과	생활민방위교육 실적	<ul style="list-style-type: none"> · (민방위 교육참석자 / 총민방위교육대상자) × 100 · (일요·야간·토요민방위교육참석자 / 교육대상자) × 100 · (민방위교육장환경정비예산 / 민방위관련예산) × 100 · $\sqrt{\text{민방위훈련횟수/민방위훈련계획}} \times 100$ · (기관장민방위참여횟수 / 민방위훈련 실시횟수) × 100
재해 관리	재해 대책	수해복구사업성과	수해복구사업 조기발주 및 완공실적	$\sqrt{\text{발주건수/총복구대상건수}} \times 100$ (단, 2000년 12.31 현재) $\sqrt{\text{완공건수/총복구대상건수}} \times 100$ (단, 2001년 10. 31 현재)
			방재교육 및 훈련	$\sqrt{\text{방재전과교육참가 유관실·과 및 산하 시·군·구수}} / (\text{전체유관 실·과 및 산하 시·군·구 수}) \times 100$
		재해관리 기반조성	법정재해대책기금 확보율	$\sqrt{\text{기금확보액/적립대상금액}} \times 100$
			방재물자 및 장비비축·지정 확보실적	$\sqrt{\text{비축지정실적/비축지정계획}} \times 100$
			방재전산요원 확보율	$\sqrt{\text{방재전산요원수/방재관련공무원수}} \times 100$
재난 관리	재난 대책	재난예방실적	사고발생 빈도·규모 등에 의한 벌점제 운영	$\sqrt{\text{인명피해자수/총인구수}} \times 100$ $\sqrt{\text{재산피해액/총예산액}} \times 100$
			재난관리 기반조성	$\sqrt{\text{기금확보액/기금목표액}} \times 100$
		재난대비·대응 태세확립	기관장 재난관리 관심도	$\sqrt{\text{재난분야예산/총예산}} \times 100$ $\sqrt{\text{재난담당공무원수/총공무원수}} \times 100$ · 안전점검의날기관장참여횟수 · 기타재난관리관련기관장활동
			재난종합상황실 운영 적정성	· 재난상황실유무 $\sqrt{\text{전담인력수/전담인력기준수}} \times 100$

평가 영역	평가 시책	지표	세부지표	산식
재난 관리	재난 대책	안전문화운동 추진실적	「시민안전봉사자」 발굴육성	·선정의 적정성 ·교육실적 ·활동실적
			기초생활보장수급자 등 생활안전무료점검 실시성과	·(특별교부세 시책사업가구수/계획가구수)×100 ·(특별교부세 시책사업예산/계획예산)×100 ·(자체예산확보시책사업가구수/계획가구수)×100 ·(자체예산확보액/계획예산)×100
			대국민 홍보실적	·특수시책건수 ·홍보물발간건수
	시설물 안전 관리	재난위험시설물 해소 사업추진실적	재난위험건축물 정밀진단 실적	·(완료시설수/2001.1.1기준시설수)×100 ·(사업비집행액/계획사업비)×100
			재난위험건축물 재건축사업 추진성과	·(정밀안전진단완료공동주택수/2001.1.1기준 재난위험공동주택수)×100 ·(행자부지원확정공동주택수/E급공동주택수)×100
		안전점검대상 시설물 점검실적	정기점검 이행 실적	·재난위험시설 정기점검 횟수 및 인원/대상시설수 ·중점관리대상시설 정기점검 횟수 및 인원/대상시설수 ·월별 안전점검횟수/9월
			각종 지시사항 및 긴급특별점검 이행 실적	·(각종지시사항조치건수/지시건수)×100 ·(긴급특별점검회수/지시건수)×100
		예산확보노력	안전진단 예산확보율	·(안전진단확보예산/안전진단필요예산)×100 ·(안전진단시행예산/확보예산)×100
		안전진단성과	안전진단 시행비율	·(안전진단시행시설수/대상시설수)×100
	유지관리계획 시행 실적		·(유지관리계획시행시설수/대상시설수)×100	

사) 종합

지방자치단체 합동평가의 주요 대상이 되는 주요시책평가의 세부지표들을 종합화하면 아래 <표 6-7>과 같다. 즉, 주요시책평가는 행정혁신, 보건복지·여성, 환경관리, 산업경제, 지역개발, 안전관리의 5개 평가부문으로 구분되고 부문별 평가핵심영역은 총 30개로 구성된다. 평가대상이 되는 국가 주요시책은 전체 46개로 이 가운데 지역개발관련 시책이 11개 가장 많으며 보건복지·여성이 10개로 차순위로 선정되었다. 평가시책별로 측정대상으로 삼는 지표영역을 먼저 구축하고 이를 가측할 수 있는 세부지표를 최종적으로 선정한 결과 전부 214개가 해당되며, 이를 부문별로 살펴보면 행정혁신부문 23개, 보건복지·여성부문 49개, 환경관리부문 36개, 산업경제부문 31개, 지역개발부문 46개, 안전관리부문 29개로 개발되었다.

<표 6-7> 주요시책분야의 평가지표 종합

(단위: 개)

평가분야	평가영역	평가시책	지표영역	세부지표
행정혁신	4	6	13	23
보건복지·여성	7	10	19	49
환경관리	5	6	16	36
산업경제	4	8	16	31
지역개발	6	11	29	46
안전관리	4	5	16	29
계	30	46	109	214

2) 관리능력분야

가) 행정관리능력

행정관리능력 분야의 평가핵심영역은 조직관리합리화, 인사관리합리화, 업무효율성, 민간협력, 리더쉽의 5개로 구성되어 있다. 행정역량 부문에서는 최종적으로 5개 평가영역, 13개 평가항목, 22개 지표영역, 32개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

먼저, 조직관리합리화 영역은 조직개편과 읍면동기능정비 항목을 평가대상으로 선정하고 이의 지표영역을 조직정비성과와 읍면동기능정비실적으로 설정후, 이의 추진실적을 평가하기 위한 세부지표를 각각 1개씩 개발하였다. 인사관리합리화 영역에서도 4개의 평가항목, 즉 인력조정, 남녀평등인사관리, 교육훈련 및 능력개발, 전문성확보를 선정하고, 이와 관련된 지표영역을 평가항목별로 각각 2개, 3개, 2개, 1개씩 구분하여 지표영역별로 세부지표를 총 13개 개발하였다. 업무효율성 영역은 업무능률을 제고하기 위해 사무절차개선과 목표관리제라는 2개의 항목을 평가대상으로 확정하고 지표영역과 세부지표를 각각 2개 및 3개, 5개 및 4개로 최종 선정하였다. 민간협력 영역 역시 위와 유사한 방법으로 민간협력추진실태라는 단일 평가항목을 선정하고 나서, 이에 해당하는 사업비선정적정성, 민간단체지원실적, 자원봉사지원실적을 지표영역과 세부지표를 각각 1개씩 확정되었다. 리더쉽 영역은 리더의 혁신지향성, 업무조정 및 추진력, 외부협력관계구축 항목이 평가대상으로 선정되었다. 이들의 구체적 지표화를 위해 지표영역을 각각 1개, 1개, 2개씩 설정하고 이들의 측정기준으로 전체 4개의 세부지표가 개발되었다.

<표 6-8> 행정관리능력의 세부지표

평가 영역	평가 항목	지표	세부지표	산식
조직 관리 합리화	조직 개편	조직정비 성과	기구정비실적	$\{(\text{보조기관 감축수} / \text{보조기관수}) \times 100 \times 0.5\} + \{(\text{산하기관 통폐합수} / \text{산하기관수}) \times 100 \times 0.5\}$
	읍면동 기능 정비	기능정비 성과	기능정비 비율	$(\text{주민센터설치·운영수} / \text{총읍면동수}) \times 100$
인사 관리 합리화	인력 조정	인력정비 성과	인력감축실적	$\{(\text{감축집행인원} / \text{총감축계획인원}) \times 100 \times 0.4\} + \{(\text{5급정원감축} / \text{구조조정전 5급정원}) \times 100 \times 0.3\} + \{(\text{구조조정 총감축인원} / \text{구조조정전 정원}) \times 100 \times 0.3\}$
			인력감축 형평성	$\{(\text{기능·고용직 감축인원} / \text{총감축인원}) \times 100 \times 0.4\} + \{(\text{7급이하 일반직 감축인원} / \text{총감축인원}) \times 100 \times 0.3\} + \{(\text{공사신설위탁감축인원} / \text{총감축인원}) \times 100 \times 0.3\}$
			비정규 상근인력 감축실적	$\{(\text{총 감축인원} / \text{98감축전 인원}) \times 100 \times 0.5\} + \{(\text{표준정원-비정규상근인력} / \text{99지방공무원고시 표준정원}) \times 100 \times 0.5\}$
	자체수요 대처성과	증원억제 실적	$\{(\text{신설기구수} / \text{국·과 보조기관수}) \times 100 \times 0.5\} + \{(\text{99~01 공무원증원수} / \text{구조조정당시 공무원수}) \times 100 \times 0.25\} + \{(\text{4·5급 정원 증원} / \text{구조조정당시 4·5급 정원}) \times 100 \times 0.25\}$	

평가 영역	평가 항목	지표	세부지표	산식
인사 관리 합리화	남녀 평등 인사 관리	채용관리 노력	5급이상 여성공무원비율	$\frac{\text{5급이상 여성공무원수}}{\text{5급이상 공무원수}} \times 100$
		보직 및 승진관리 노력	시도전입 여성공무원비율	$\frac{\text{시도전입 여성공무원수}}{\text{시도전입 공무원수}} \times 100$
			핵심부처 여성공무원비율	$\frac{\text{핵심부처 여성공무원수}}{\text{핵심부처 공무원수}} \times 100$
				$\frac{\text{핵심부처 6급이상 여성공무원수}}{\text{핵심부처 여성공무원수}} \times 100$
		여성공무원 승진비율	$\frac{\text{직급별 여성공무원 승진자}}{\text{직급별 승진자수}} \times 100$	
	남녀평등 교육실적	교육기회평등 비율	$\frac{\text{양성평등 교육시간}}{\text{전체교육 시간}} \times 100$ $\frac{\text{여성공무원교육이수자수}}{\text{전체 교육훈련이수자수}} \times 100$	
	교육 훈련 및 능력 개발	교육방법의 적정성	참여식 교육방법 비율	$\frac{\text{경험·참여식 교육시간}}{\text{총교육시간}} \times 100$
		교육훈련활성화 실적	교육훈련 이수자율	$\frac{\text{교육훈련 이수자수}}{\text{전체공무원수}} \times 100$
			국내·외위탁교육 이수자율	$\frac{\text{1주이상 국내외 위탁교육 이수자수}}{\text{전체 공무원수}} \times 100$
	전문성 확보	자격증 소지율	직무관련 공인 자격증 소지율	$\frac{\text{공인자격증소지자}}{\text{총공무원수}} \times 100$
직무수행 경력		동일보직평균 재임기간	동일보직평균재임기간	

평가 영역	평가 항목	지표	세부지표	산식
업무 효율성	사무 절차 개선	결재단계 축소실적	전자결재율	$\{(\text{전자결재문서}/\text{기관별 총생산 문서}) \times 100$
			기관장 전자결재율	$\{(\text{전자결재문서}/\text{기관장결재문서}) \times 100$
			실무자 전결율	$\{5\text{급공무원 전결사항}/\text{전체전결 사항}\} \times 100$
		회의간소화 실적	월평균과장급 이상 간부회의 회수	$\{(\text{기관장주제회의} + \text{부기관장 주제회의} + \text{기타}) / 10\text{개월}$
			전자보고시스템 활용실적	$\{(\text{전자화된 보고양식에 의한 보고 건수} + \text{법령 및 비법령서식(대장 포함)의 전자화 건수}$
	목표 관리제	목표관리제 운영객관성	목표관리심의회 외부전문가 참여율	$\{(\text{외부전문가 및 민간인 위원수} / \text{제1·2 목표관리심의회위원수}) \times 100 \times 0.8\} + \text{목표관리심의회 개최회수} \times 20$
		성과지표 타당성	성과지표의 타당성	성과지표의 타당성 기준 충족정도
			성과지표 계량화율	$\{(\text{계량화된 성과지표수}/\text{성과지표 총수}) \times 100$
		성과금배분 적절성	성과금배분의 연공서열 탈피율	$\{4\text{급 연공서열 상위 } 10\% \text{ 공무원중 성과금 상위 } 10\% \text{ 수혜자 수} / 4\text{급 연공서열 상위 } 10\% \text{ 이내 공무원수}\} \times 100$

평가영역	평가항목	지표	세부지표	산식
민간협력	민간협력추진실태	사업비선정 적정성	사업비교부전 사업포기율	$\{(총지원액-포기금액)/총지원액\} \times 100$
		민간단체 지원실적	등록단체의 공익사업 참여율	$\{참여단체수/등록단체수\} \times 100$
		자원봉사 운영실적	자원봉사센터 설치비율	$\{설치개소수/시군구수\} \times 100$
			자원봉사자 등록·활용율	$\{(센터등록 자원봉사자수/인구수) \times 100 \times 0.5\} + \{(활동참여자수/전체등록자수) \times 100 \times 0.5\}$
리더쉽	혁신 지향성	장기비전 설정 및 추진실적	장기비전설정 여부 및 추진실적	·장기비전계획수립 여부 ·비전계획 대비 추진실적
	업무 조정 및 추진력	업무조정 추진실적	업무조정 추진건수	·주간 간부회의 개최횟수 및 시간 ·주간 평균결재건수
	외부 협력 관계 구축	외부기관 협력관계 구축실적	협력체계확립 및 협의회 구성건수	·외부기관과의 협의회구성건수 ·협의회 개최횟수 및 참여인원
		주민협력 구축 및 의견수렴	주민의견 수렴실적	·의견수렴 및 주민참여기회제공 횟수

나) 재정관리능력

재정관리능력 부문에서 반드시 평가영역에 포함되어야 할 핵심적 사항은 재정력, 세입관리, 세출관리, 재정관리의 4개 영역으로 구성되고 있다. 재정관리능력 부문에서는 최종적으로 4개 평가영역, 8개 평가항목, 14개 지표영역, 14개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

지방자치단체의 재정적 여건 또는 상황을 평가하는 재정력 영역에서는 재정기반확충 항목이 선정되었고 이를 구체적으로 평가하기 위한 지표영역으로는 재정력과 이를 구체적으로 측정하기 위한 세부지표는 재정자립도가 개발되었다. 세입관리 영역에서는 세수확충노력과 경영수익관리라는 2개 항목이 평가대상으로 선정되고 전자의 경우에는 자체수입확보실적과 체납세징수 실적이라는 지표영역이 그리고 후자는 수익률제고실적의 지표영역이 설정되었다. 각각의 지표영역별로는 세부지표가 2개 및 1개가 개발되어 전부 3개의 세부지표가 개발되었다.

세출관리 영역은 평가항목으로 경비절감노력과 투자사업지부담이 평가항목으로 채택되고, 이들의 추진실적을 측정하기 위해서 지표영역 각각 경비절감실적과 인건비절감실적, 지방비부담실적과 각종 법정기금확보실적이 지표영역으로 설정되었다. 세부지표는 각각 영역별로 2개씩 총 4개가 개발되었다. 끝으로 재정관리 영역은 재정의 건전성 확보노력을 평가하기 위해 지방재정투융자, 지방채관리, 재정탄력도라는 3개의 항목이 평가대상으로 확정되었다. 지방재정투융자에서는 투자심사이행과 투자심사사후관리의 지표영역이, 지방채관리에서는 채무상환실적 및 채무부담적정관리가, 그리고 재정탄력도정도에서는 재정안전관리와 가용재원관리라는 지표영역이 선정되었다. 이들 각각에 대해서 세부지표가 각각 2개씩 전부 6개가 개발되었다.

<표 6-9> 재정관리능력부문의 세부지표

평가영역	평가항목	지표영역	세부지표	산식
세입관리	세수확충노력	자체수입 확보실적	자체수입증가율	$\frac{\text{2001년 자체수입액}}{\text{2000년 자체수입액}} \times 100$
		채납세 징수실적	채납액정리율	$\frac{\text{2001년 채납액징수액}}{\text{채납액총액}} \times 100$
	경영수익관리	수익률 제고실적	투자수익율	$\frac{\text{2001년 투자수익액}}{\text{2001년 총투자액}} \times 100$
세출관리	경비절감노력	경비절감실적	경상경비절감율	$\frac{\text{2001년 경상경비지출액}}{\text{2001년 경상경비 당초예산액}} \times 100$
		인건비절감실적	비정규인건비절감율	$\frac{\text{2001년 비정규인건비지출액}}{\text{2001년도 비정규인건비 당초 예산액}} \times 100$
	투자사업비부담	지방비부담실적	지방비부담율	$\frac{\text{2001년 지방비부담액}}{\text{2001년 지방비부담 예산총액}} \times 100$
		기금확보실적	기금확보율	$\frac{\text{2001년 기금확보액}}{\text{2001년 법령 및 조례 상 확보기금총액}} \times 100$
재정관리	지방재정투융자	투자심사 이행실적	예산편성전투자심사율	$\frac{\text{투융자심사 완료건수}}{\text{2001년 예산중 투융자심사대상건수}} \times 100$
		투자심사 사후관리	예산반영율	$\frac{\text{2001년 투융자심사사업 예산반영건수}}{\text{투융자심사결과 적정사업건수}} \times 100$
	지방채관리	채무상환실적	채무상환비율	$\frac{\text{최근4년간 평균일반채원수입액}}{\text{최근4년간 평균순지방비상환채무액}} \times 100$
		채무부담 적정관리	채무부담액	$\frac{\text{채무부담총액}}{\text{인구수}} \times 1000$
	재정탄력정도	재정안정관리	경상수지비율	$\frac{\text{경상경비}}{\text{일반채원}} \times 100$
		가용재원관리	가용재원비율	$\frac{\text{((자체사업+예비비))}}{\text{일반회계 예산규모}} \times 100$
재정력	재정력정도	재정력	재정자립도	$\frac{\text{자체수입}}{\text{자체수입+이전수입}} \times 100$

다) 정보화관리능력

관리능력평가에서 정보화관리능력은 기반확충과 활용노력도가 평가의 주된 영역이 된다는 전제하에 정보화기반확충, 행정능률제고, 대민서비스향상이라는 3개 부문이 평가영역으로 포함되었다. 정보화관리능력 부문에서는 최종적으로 3개 평가영역, 4개 평가항목, 9개 지표영역, 29개 세부지표가 개발되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다

정보화기반확충 영역에서는 정보화추진지원과 정보화기반조성의 2개 항목이 평가항목으로 선정되었으며, 전자는 지표영역을 인력 및 행사참여수준과 정책관심도, 후자는 정보화교육성과, 정보화설비기반, 정보화보호기반으로 설정하여 세부지표를 각각 4개, 2개, 6개를 개발하였다. 행정능률제고 영역에서는 내부행정정보화를 평가항목으로 선정하고 행정정보화수준과 시책추진성과를 지표영역으로 채택하여 전자에는 전자결재율, 업무정보화수준, 전자문서유통율, 정보공동활용실적을 세부지표로, 후자를 가측하기 위한 세부지표는 6개를 선정하였다. 대민서비스향상 영역에서는 평가항목으로 전자적대민서비스제공을 설정하고 이를 평가하기 위한 영역을 전자민원서비스실적과 전자적정보제공실적으로 선정하여 세부지표를 각각 3개 및 4개를 개발하였다.

<표 6-10> 정보화관리능력의 세부지표

평가영역	평가항목	지표영역	세부지표	산식
정보화 기반 확충	정보화 추진 지원	인력 및 행사참여 수준	정보화인력비율	$(\text{정보화인력수} / \text{공무원수}) \times 100$
			CIO운영실적	$(\text{CIO협조결재건수} / \text{타부서정보화사업건수}) \times 100$
			정보화공인자격 증 보유율	$(\text{공인자격증보유자수} / \text{공무원수}) \times 100$
			정보화행사 참여실적	•정보화행사(세미나, 연찬회등) 참여회수/정 보화 인력수
		정책관심도	단체장 지시사항비율	$(\text{정보화관련 단체장지시사항건수} / \text{지시사항총건수}) \times 100$
			정보화예산비율	$(\text{정보화예산액} / \text{일반회계총예산액}) \times 100$
		정보화 교육성과	정보화 교육시간	•공무원정보화교육시간/공무원수
			주민 정보화교육 이수율	$(\text{정보화교육수강주민수} / \text{전체주민수}) \times 100$
	정보화 기반 조성	정보화 설비기반	서버보유수준	•총보유서버 감가상각액/공무원수
			DB구축실적	•LAIB DB입력 및 갱신실적
		정보보호 기반	정보보호시스템 구축실적	•방화벽, 침입탐지시스템 구축 및 운영실적
			정보보호환경조성 실적	•정보보안교육회수 및 참여인원 •정보보호규정제정여부

평가영역	평가항목	지표영역	세부지표	산식
행정 능률 향상	내부 행정 정보화	행정정보화 수준 (전자행정수준)	전자결재율	(전자결재문서건수/총결재문서 건수)×100
			업무정보화수준 (ISP수립결과 분류된 시도공통업무 시스템구축율)	(시스템구축업무수/337개업무 기능)×100
			전자문서유통율	(온라인문서발송건수/전체발송문서건수) ×100
			정보공동활용실적	그룹웨어게시판 총게시목록건수 /공무원수
		시책추진 지원성과	시군구 행정종합정보화지원 팀 구성 및 지원실적	·구성여부 ·지원실적
			지방행정정보망광역 화 추진팀 구성 및 지원실적	·구성여부 ·지원실적
			지방행정정보은행 추진지원 실적	·지방행정정보은행담당자지정관리 적시성 ·LAIB담당자 교육시간
			민원처리인터넷공개 시스템 운영실적	(전체공개건수-공개내용미흡건수) /전체공개건수×100 ·시군구 지도점검시간
			국가지리정보체계 구축실적	·사업추진체계의 적정성 ·품질확보수준 ·연계/활용도정도(전체 12개지표 산정)
			건축행정정보화 추진 및 운영실적	·시스템도입실적 ·지원팀구성여부 ·시스템운영실적

평가영역	평가항목	지표영역	세부지표	산식
대민 서비스 향상	전자적 대민 서비스 제공	전자민원 서비스실적	전자민원 접수건수	•전자민원접수건수/공무원수
			민원처리 공개비율(투명성)	$(\text{민원처리공개건수} / \text{전체민원접수건수}) \times 100$
			인터넷 신청가능 민원비율	$(\text{인터넷상 민원신청가능 종수} / \text{전체민원종수}) \times 100$
		전자적 정보제공 실적	홈페이지 정보제공 종수	•메인메뉴제공정보종수 •서브메뉴제공정보종수
			홈페이지 접속자수	$(\text{총접속자수} / \text{전체주민수}) \times 1000$
			홈페이지 접속속도	•홈페이지 접속속도(10회평균)
			정보공개수준	$(\text{인터넷상 정보공개청구건수} / \text{전체청구건수}) \times 100$

라) 종합

지방자치단체 합동평가의 주요 대상이 되는 관리능력평가의 세부지표들부
 문별로 종합·정리하면 아래 <표 6-11>과 같다. 즉, 추진역량 평가는 행정관
 리능력, 재정관리능력, 정보화관리능력의 5개 평가부문으로 구분되고 각 부
 문별 평가핵심영역은 총 12개로 구성된다. 평가대상이 되는 항목은 전체 25
 개로 이 가운데 행정관리능력부문이 13개로 가장 많으며 그 다음 재정관리
 능력부문 8개, 정보화관리능력 4개의 순으로 구성되어 있다. 평가항목별로
 측정대상으로 삼는 지표영역 45개를 먼저 구축하고 이를 가측할 수 있는 세
 부지표를 최종적으로 선정한 결과 전부 75개가 해당되며, 이를 부문별로 살
 펴보면 행정관리능력부문 32개, 재정관리능력부문 14개, 정보화관리능력부문
 29개가 개발되었다.

<표 6-11> 관리능력분야의 평가지표 종합

(단위: 개)

평가분야	평가영역	평가시책	지표영역	세부지표
행정관리능력	5	13	22	32
재정관리능력	4	8	14	14
정보화관리능력	3	4	9	29
계	12	25	45	75

3) 주민만족도조사

가) 조사개요

(1) 조사목적

『평가기본법』에 의한 지방자치단체 합동평가의 대상은 크게 정량적 분석으로서의 주요시책분야의 세부영역별 지표측정과 정성적 분석으로서의 주민만족도로 구성되어 있다. 정성적 분석에 해당하는 지방자치단체의 행정서비스에 대한 주민만족도란 해당 지역을 관할하는 지방자치단체가 국가위임 사무나 국가 주요시책의 추진을 통하여 제공하는 행정서비스에 대하여 주민이 얼마만큼 만족하는가라는 주관적, 정성적 판단척도로 정의될 수 있다. 즉, 지방자치단체가 독자적으로 입안·추진하는 자체시책을 제외하고 국정의 통합성 차원에서 집행하는 각종 다양한 국가의 주요시책을 추진한 결과 창출되는 행정서비스에 대해 서비스수요자인 주민들이 실질적으로 체감하는 정도를 측정하여 시책추진에 환류시키는 것을 의미한다.

지방자치란 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 하고 있으므로 이러한 목적을 달성할 수 있도록 지방자치가 실시되기 위해서는 무엇보다도 주민의 수요를 파악하고 이를 최대한 만족할 수 있는 행정서비스를 제공하는 것이 기본원칙이다. 즉, 국가적 차원에서 형성·입안된 주요 시책이 일선

행정현장에서 추진되어 최종적으로 유형, 무형의 행정서비스로 제공되기 때문에 행정서비스의 궁극적 수혜자인 주민들이 만족할 수 있는 서비스를 제공하는 것이 지방행정의 핵심이다. 주민만족정도를 평가하고 행정서비스에 대한 체감정도와 주민수요간의 간극을 파악하여 그 결과를 환류시켜 행정서비스의 질적 향상을 추구한다는 것은 행정의 대응성 실현이라는 측면에서 매우 중요함은 언급할 필요가 없다(행정자치부,2000: 311). 따라서 지방자치단체 행정서비스에 대한 주민만족도 조사의 목적은

첫째, 지방자치단체의 행정서비스 제공수준을 주민들의 체감 만족도를 통해 파악하여 행정서비스 품질에 관한 중요한 지표로 활용하고,

둘째, 주민이 기대하는 행정서비스의 방향성 및 서비스제공의 수준을 파악함으로써 향후 행정서비스의 질적 개선을 위한 자료로 활용하기 위한 것이다.

(2) 조사범위

평가기본법에서 규정한 주민만족도 조사는 국가의 위임사무나 국가 주요 시책을 지방자치단체가 국가로부터 위임받아 추진하는 것이므로 평가대상이 되는 위임사무나 시책이 전국 공통적인 것이라 하더라도 전국민을 모집단으로 설정하는 것은 곤란하다. 즉 위임사무나 시책의 추진주체가 16개 개별 광역자치단체이기 때문에 행정서비스에 대한 주민들의 만족도는 광역자치단체에 따라 달라질 수 있으며, 이는 곧 모집단이 전국민이 아닌 개별 광역자치단체 주민이 된다는 것이다. 따라서 모집단을 개별 광역자치단체 주민으로 할 경우 전체적인 표본의 수가 증가할 수 밖에 없다.

비용과 시간을 절약하면서 평가기본법에서 규정한 주민만족도조사의 목적을 달성하기 위해서는 각 광역자치단체의 인구수를 모집단으로 삼고 자치단체별로 일정한 수준(예를 들면, 95%)의 신뢰구간이 확보될 수 있는 수준에서

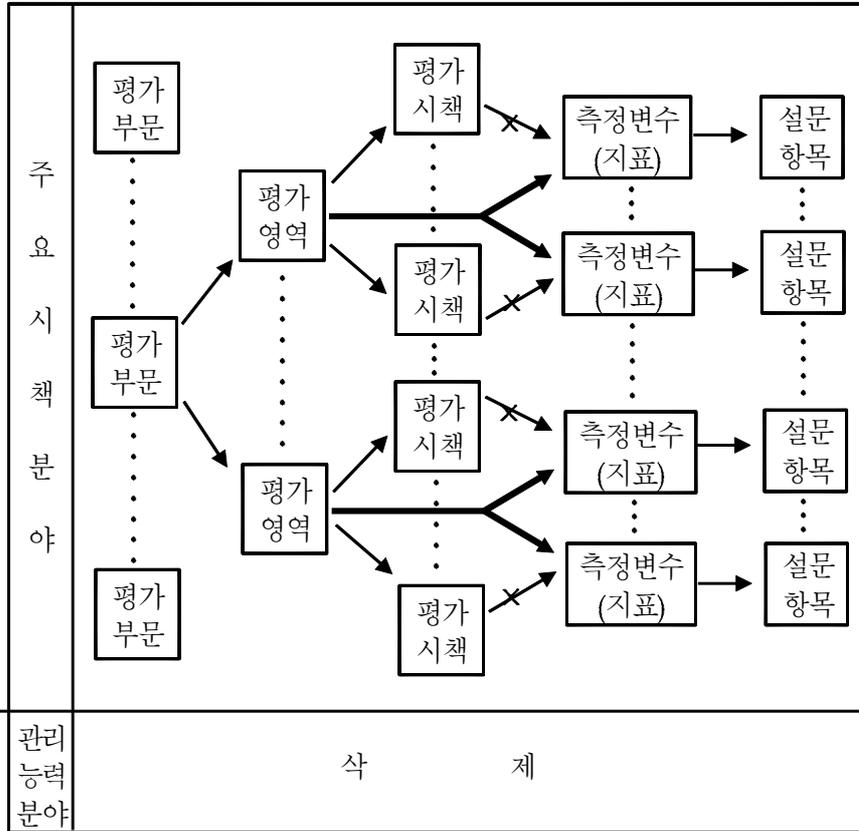
나) 조사설계 1: 전화조사의 경우

(1) 기본방향

주민만족도조사를 위한 구체적인 설문항목을 개발하기전에 전반적인 조사 체계의 구축과 설계과정에서 준수하고자 하는 몇가지 기본구상과 방향을 <그림 6-2>과 같이 제시하고자 한다.

먼저, 주민만족도조사는 국가 주요시책의 현장집행에 따라 제공된 행정서비스에 대해 주민들의 체감만족정도를 파악하기 위해 설계된 것으로, 설문문항은 지방자치단체 평가를 위한 부문별 주요시책을 기준으로 구성한다. 앞서 지적한 바와 같이 「평가기본법」에 의한 지방자치단체의 합동평가는 주요시책분야를 부문별 평가영역과 평가시책으로 분류하여 각 시책별로 계량화된 지표를 중심으로 정량적 평가를 수행하는 체제로 구성되어 있다. 주민만족도는 지방자치단체의 정량적 평가를 보완하는 동시에 행정서비스의 실질적 수혜대상인 주민의 행정에 대한 만족정도를 평가하기 위한 정성적 분석으로서 동일한 평가체계에 의거하여 조사함으로써 논리적 연계성을 확보할 수 있을 것이다.

<그림 6-2> 주민만족도조사의 조사설계 구상: 전화조사의 경우



그러나 시책성과를 창출하는 관리능력분야는 내부적 관리능력(기본능력)과 여건개선 정도(노력도)를 평가하기 위하여 설정된 항목이므로 지방자치단체 행정의 내부고객인 공무원을 대상으로 만족도를 측정하는 것이 원칙이고 외부고객인 주민들의 입장에서 체감만족도를 측정하는 것은 타당하지 않기 때문에 조사대상에서는 제외될 수 밖에 없다.

두 번째, 설령 주요시책분야의 평가부문별 시책만을 중심으로 실질적 만족

도를 측정하더라도 최종적인 설문항목은 평가영역단위로 구성하고자 한다. 만족도조사의 설문항목은 정량평가와 대비 또는 연계를 위해 평가부문과 영역 내의 전체 시책을 망라하여 구성하는 것이 규범적 측면에서 타당하나 일부 평가시책이 지니고 있는 본질적 한계 즉, 서비스무관성 및 한정성 때문에 불가능하다. 여기서 서비스무관성은 일부 평가시책 예를 들면, 산업경제부문의 에너지절약시책과 여성부문의 위원회참여확대시책등은 유·무형의 행정서비스 제공과는 전혀 관련이 없는 경우가 해당되고, 한정성이란 직접 관련된 당사자만이 만족도를 평가할 수 있는 시책(예를 들면, 행정혁신분야의 규제개혁등)이나 서비스수혜가 일부 계층에 국한되어 표본추출의 어려움이 있는 시책(예를 들면, 가정복지관련시책등)의 경우에 해당된다. 따라서 평가시책 전체를 만족도조사 대상으로 채택하기는 근본적으로 어려워 평가영역을 대표하는 측정변수(지표)를 개발하여 이를 설문항목으로 연결시키고자 한다.

세 번째, 주민만족도조사를 위한 평가영역별 측정변수(지표)들은 개념의 조작화를 거쳐 구체적인 설문문항으로 구성된다는 것을 전제하기 때문에 가급적 전체 주민들이 쉽게 인식할 수 있는 내용과 주변에서 쉽게 접할 수 있는 시설 및 시책사업 등 만족도 측정이 가능하다고 판단되는 부분을 중심으로 선정한다. 따라서 추상적이거나 일부 계층에 편향되게 제공되는 유·무형의 행정서비스에 관한 설문항목은 배제되어야 만족도조사의 타당성을 확보할 수 있을 것이다.

네 번째, 평가영역중심으로 지표를 구성하되 평가시책을 고려하였기 때문에 평가영역들로 구성되는 평가부문별 종합만족도를 측정하는 것이 필요할 것으로 판단되어 평가부문별 종합만족도를 묻는 문항을 포함하였다. 다만 평가부문의 특성상 지표가 1개로 구성된 행정혁신부문은 종합만족도를 측정하기 위한 지표를 설정하지 않았다.

(2) 설문구성

조사설계의 기본방향에 의거하여 주요시책분야 6개 평가부문별로 선정된 측정변수(지표)를 정리해보면 아래 <표 6-12> 와 같다.

<표 6-12> 주민만족도조사(전화조사)의 설문구성

평가부문	평가영역	설문문항 수
행정혁신 (1)	편의행정	1
보건복지·여성 (5)	장애인복지	1
	가정복지	1
	건강증진	1
	식품안전관리	1
	여성권익보호	1
	보건복지·여성 종합	1
환경관리 (5)	대기관리	1
	식음수관리	1
	수질관리	1
	폐기물관리	1
	자연환경보전	1
	환경관리 종합	1
산업경제 (3)	고용창출	1
	지역산업진흥	1
	소비자보호 및 물가관리	1
지역개발 (5)	국토관리·교통시설	1
	도시계획 및 관리	2
	생활기반확충	1
	문화시설	1
	산업경제 및 지역개발 종합	1
안전관리 (3)	소방관리	1
	재해관리	1
	재난관리	1
	안전관리 종합	1
전체만족도		1
총 계	21개 영역 + 전체만족도1	27

행정혁신부문은 편익행정에 대한 측정지표 1개만을 선정하고 규제개혁은 제외하였는데 규제개혁은 직접 관련된 당사자만이 서비스의 질을 평가할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 보건복지 및 여성부문은 장애인복지, 가정복지, 건강증진, 식품안전관리, 여성권익보호 영역에 대해 각각 1개씩의 측정지표를 선정하였고 기초생활보장과 여성차별개선 영역은 행정서비스 제공과 직접적인 관련이 없기 때문에 제외하였다.

보건복지부문은 가급적 설문구성이 용이하다고 판단되는, 일반적으로 쉽게 접할 수 있는 각종 복지시설과 최근 이용이 증가하고 있는 보건소시설 및 서비스를 중심으로 측정지표를 선택하였다. 여성권익보호 영역은 2개의 시책, 즉 성희롱예방교육과 여성폭력근절을 포괄하는 측정지표 1개를 선정하였다.

한편, 환경관리부문은 직접적인 행정서비스가 제공과 관련이 없는 환경관리일반 영역은 제외하고 대기관리, 식음수관리, 수질관리, 폐기물관리, 자연환경보전 영역에서 총 5개의 측정지표를 선정하였으며, 산업경제부문에서는 고용창출, 지역산업진흥, 소비자보호 및 물가관리 영역에서 각각 1개씩의 측정지표를 선정하였고, 에너지절약시책은 서비스제공과 무관함으로 제외하였다. 지역개발부문에서는 국토관리·교통시설영역에서 1개, 도시계획 및 관리 영역에서 2개, 생활기반확충영역에서 1개, 그리고 문화시설영역에서 1개 등 모두 5개의 측정지표를 선정하였다. 생활기반확충영역의 측정지표는 응답자가 도시에 거주할 경우에는 도시저소득주민 주거환경개선을, 반면에 응답자가 농어촌에 거주할 경우에는 농어촌 주거환경개선에 응답하도록 선정하였다. 안전관리부문은 총 3개의 측정지표가 선정되었는데 소방행정관리영역, 재해관리영역, 재난관리영역에서 각 1개씩 선정되었고 그러나 민방위 영역은 행정서비스 제공과 관련성이 낮기 때문에 제외하였다.

마지막으로 해당 지방자치단체 행정서비스에 대한 전체 만족도를 측정하

는 지표를 1개 구성하였는데, 이는 각 평가영역별 혹은 평가시책별 만족도의 영향력정도를 측정하기 위하여 반드시 필요한 변수로 평가영역별 만족도와 함께 지방자치단체별 주민만족의 수준을 비교하는데 유용하게 사용할 수 있는 지표이다.

(3) 설문문항

주민만족도의 측정을 위해 선정한 측정지표를 토대로 개념적 조작화단계 를 거쳐 최종적으로 개발된 설문은 <부록 2>와 같다. 총 문항수는 32개이며, 주요시책 6개 부문의 문항 27개, 일반만족도 1개, 응답자 특성 관련 문항 4 개로 구성되어 있다. 주요시책의 설문문항을 부문별로 보면 행정혁신 1개, 보건복지·여성 6개, 환경 6개, 산업경제 4개, 지역개발 6개, 그리고 안전관 리 4개로 구성되어 있다. 설문문항은 조사의 신뢰성(reliability)과 타당성 (validity) 제고를 위해 중앙행정기관 및 지방자치단체에 대한 만족도조사 경 험이 풍부한 전문가들의 검토와 자문을 받아 구성하였다.

(4) 측정방법

주민만족도조사에서 총 6개 부문 총 개 측정변수(지표)에 대한 만족정도 를 측정하기 위한 관련 설문항목에 대한 응답척도 개발은 규범적 차원에서 2가지로 접근이 가능하다. 즉, 리커트 유형의 척도(Likert-style scaling)방식과 쓰스톤척도(Thurstone scale)가 여기에 해당한다(Dooley, 1984:257). 전자는 응답항목간 동일한 가중치를 지니고 있다고 전제한 다음, 응답자가 주어진 척도를 선정하여 이를 단순 합산함으로써 응답점수를 도출하는 방법이다.¹⁹⁾ 반면에 후자는 응답항목간 동일가중치가 아니라 전문가들의 판단에 따라 사 전에 가중치가 상이하게 부여된 일정 척도를 개발하여 제시한 후 이를 선택

19) 가장 일반적인 예로, 7개 구간 척도를 사용하여 절대동의를 □1□로 하고 모르겠 다 또는 보통을 □4□절대반대를 □7□로 설정하여 응답자에게 제시하여 선택케 하 는 방법이다.

하게 함으로써 고도의 정밀성을 요하는 조사에서 활용하는 것이다.

지방자치단체 합동평가에서는 주요시책의 현장집행에 따라 제공된 행정서비스에 대한 만족정도를 정성적으로 측정하여 정량화된 시책성과와 상호대비하고 이를 차년도 시책추진에 환류시키기 위한 목적으로 실시됨으로 가급적 용이한 척도를 사용하여 그 결과를 일목요연하게 나타내는 것이 바람직하다. 따라서 응답항목간 가중치가 동일하다고 전제되는 리커트 유형의 척도 방식을 적용하여 5점 만점을 기준으로 최저 1점인 '매우 불만족'에서 3점을 □보통, □최고 5점인 '매우 만족'까지의 점수를 부여하는 방식으로 측정하고자 하였다.

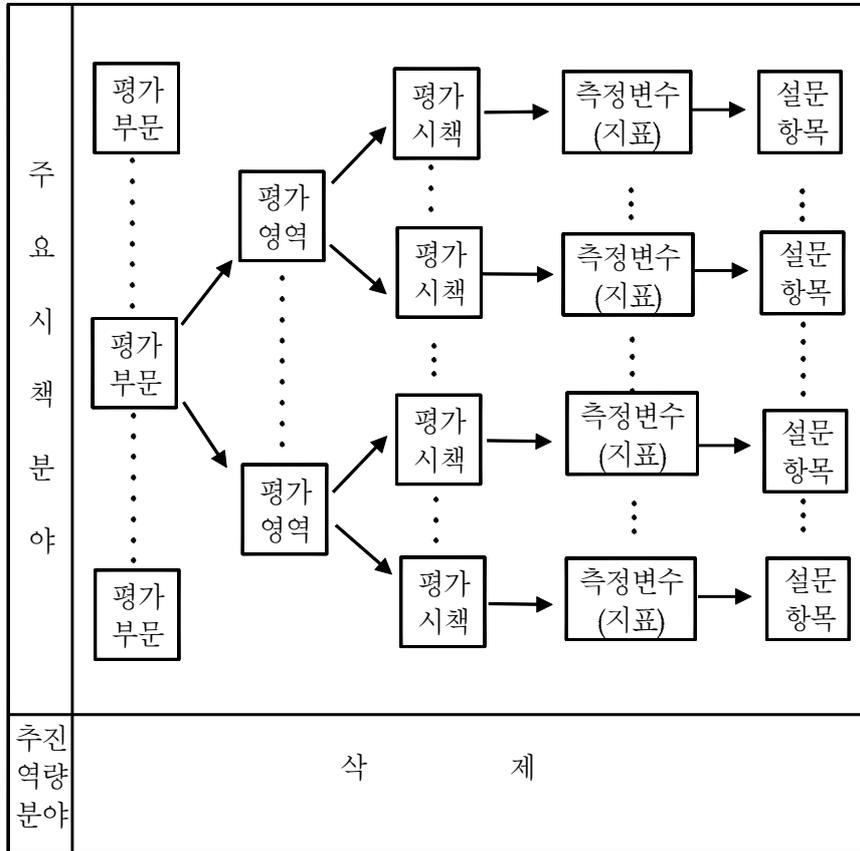
나) 조사설계 1: 면접조사의 경우

(1) 기본방향

앞서 언급한 바와 같이 전화조사방법을 택할 경우 비용과 시간상의 장점은 있으나 측정지표가 개별 시책이 아닌 평가영역이 되기 때문에 개별시책의 행정서비스에 대한 주민들의 만족도를 측정하기 곤란하다는 단점이 있다. 이를 보완해 줄 수 있는 방법이 면접조사이다.

면접조사를 이용한 주민만족도조사는 국가 주요시책의 집행의 결과로 제공된 행정서비스에 대한 주민들의 체감만족정도를 파악하기 위한 것이므로 설문문항은 자치단체 평가를 위한 부문별 주요시책을 망라하여 구성하는 것을 원칙으로 한다. 면접조사의 설계를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 6-3> 주민만족도조사의 조사설계 구상: 면접조사



그러나 이 경우에도 민간위탁, 지적관리, 정부위원회 여성참여확대, 환경 관리일반, 에너지절약, 민방위 등과 같이 일반 주민이 서비스를 직접 경험할 수 없는 시책은 만족도조사의 대상에서 제외해야 한다.

(2) 설문구성

조사설계의 기본방향에 의거하여 평가시책들을 중심으로 선정된 측정변수(지표)들을 정리해 보면 다음 <표 6-13>와 같음.

<표 6-13> 주민만족도조사(면접조사)의 설문구성

평가부문	평가영역	시 책	설문문항 수
행정혁신 (3)	편의행정	민원행정제도운영	1
		행정서비스현장	1
보건복지·여성 (9)	규제개혁	규제개혁추진	1
	기초생활보장	국민기초생활보장제도내실화	1
		장애인복지	장애인복지사업
	가정복지	노인복지사업	1
		장묘제도정착	1
	건강증진	지역정신보건사업	1
		구강보건사업강화	1
식품안전관리	식품안전관리	1	
여성권익	성희롱예방교육	1	
	여성에 대한 폭력근절	1	
환경관리 (5)	대기관리	대기관리실천시책	1
	식음수관리	먹는물 관리시책	1
	수질관리	수질관리시책	1
	폐기물관리	폐기물관리시책	1
	자연환경보전	자연환경보전시책	1
산업경제 (6)	고용촉진	취업지원실적	1
		고용촉진훈련	1
	지역산업진흥	지역기술혁신지원 지역투자유치	1 1
소비자보호 및 물가관리	상거래질서확립	상거래질서확립	1
		지방물가관리	1

평가부문	평가영역	시책	설문문항 수
지역개발 (11)	국토관리· 교통시설	건축행정건실화	1
		하도정비 및 준설사업	1
		중기교통시설투자	1
		지방도정비관리(도)	1
도시계획 및 관리		도시계획시설확보	1
		옥외광고물관리	1
생활기반확충		농어촌주거환경개선 (도)	1
		도시저소득주민환경개선	1
		소도읍개발(도)	1
문화시설		문화기반시설관리운영	1
		문화재보존관리	1
안전관리 (4)	소방관리	소방행정관리	1
	재해관리	재해대책	1
	재난관리	재난대책	1
시설물안전관리		1	
전체만족도			1
총 계	38개 시책 + 전체만족도 1		39

행정혁신부문은 일반주민이 서비스를 체감하기 곤란한 민간위탁시책과 지적관리시책을 제외한 3개 시책분야에서 1개씩 3개의 지표를 선정하였다. 보건복지·여성부문은 일반주민이 서비스를 체험할 수 없는 정부위원회 여성참여 확대를 제외한 9개 시책의 지표 9개를 선정하였다. 환경관리부분은 일반주민이 서비스를 체감할 수 없는 환경관리일반시책을 제외한 5개 시책 모두에 대해 지표를 선정하였고, 산업경제부문은 서비스가 일반주민에게 전달되지 않는 에너지절약시책을 제외한 6개 시책의 지표를 선정하였다. 지역개발부문은 도의 경우 11개 시책 모두에 대한 지표를 구성하였고, 광역시의 경우 지방도정비관리시책, 농어촌주거환경개선시책과 소도읍개발시책을 제외한 8개 시책에 대

한 지표를 선정하였다. 그리고 안전관리부문의 경우 행정서비스제공과 관련성이 낮은 민방위시책을 제외한 4개부문에 대한 지표를 선정하였다.

3) 설문문항

선정한 지표를 바탕으로 설문을 구성하였는데 총 설문문항은 43개로, 시책별 지표를 바탕으로 구성된 지표 38개와 전체만족도를 묻는 설문 1개, 그리고 응답자 특성에 관한 질문 4개가 포함되어 있다. (<부록 2>의 설문지참조). 부문별로는 행정혁신부문 3, 보건복지·여성부문 9, 환경관리 5, 산업경제부문 6, 지역개발부문 11, 안전관리 4, 그리고 전체만족도 1개 등이다.

설문문항은 조사의 신뢰성(reliability)과 타당성(validity) 제고를 위해 공공부문에 대한 만족도 조사 경험이 풍부한 전문가들의 검토와 자문을 받아 구성하였다.

면접조사의 경우에도 측정방법은 전화조사의 경우와 마찬가지로 리커트 5점 척도를 이용한다.

제2절 합동평가지표의 실제적용과 평점화

1. 평가메뉴얼의 개발

가. 평가메뉴얼의 개발과정

『평가기본법』에 의해 매년 실시되는 지방자치단체 평가를 위한 평가메뉴얼은 피평가 자치단체가 평가공적서를 작성하기 위한 일반적 지침서로서의 성격을 띤다. 아울러 평가자가 일단 작성·제출된 평가공적서의 내용을

검토하는 준거로서 활용되며, 현지 확인평가시에는 내용의 진위여부를 판단할 수 있는 기준으로 사용된다. 따라서 평가기관에서는 새로히 개발된 평가지표를 담은 평가메뉴얼을 개발하여 지방자치단체에 제공함으로써 실질적인 평가작업이 비로서 시작된다고 할 수 있다.

<표 6-14> 평가메뉴얼의 개발절차

단 계	구 분	참 여 자	주 요 내 용
1단계	시안작성	전문용역기관, 중앙부처	평가메뉴얼의 적합성검토
2단계	「지방자치단체 평가위원회」 심의	전문용역기관, 위원	평가메뉴얼의 수정·보완
3단계	시범적용 및 의견수렴	전문용역기관, 지방자치단체	평가메뉴얼의 산식, 평가 대상및제출서식 적절성검토
4단계	「지방자치단체평 가 위원회」 재심의	전문용역기관, 위원	평가메뉴얼의 수정·보완
5단계	평가메뉴얼 확정	전문용역기관, 중앙부처	평가메뉴얼의 타당성검토

평가메뉴얼의 개발은 <표 6-14>에서와 같이 5단계를 준수하는 것이 바람직 할 것이다. 먼저, 첫 단계에서는 합동평가를 위해 지표개발과정에서 확정된 평가지표를 토대로 전문연구기관과 관련 중앙부처 공무원들의 공동작업을 통하여 최초의 시안작성이 요구된다. 일단 작성된 최초시안을 가지고 「지방자치단체 합동평가위원회」의 심의를 거치고 수정·보완작업을 거쳐 사전테스트(pretest)단계에 들어간다. 즉, 지역특성과 여건을 달리하는 몇몇 광역자치단체 예를 들면, 광역시와 도(道)부 가운데 각각 3~4개 지역을 사례지역으로 선정하여 시범적용(pilot study)을 통하여 적용상의 문제점을 파악한다. 현지에서 파악된 문제점과 피평가 지방자치단체의 요구사항을 감안하여 전문연구기관과 중앙 관련부처 공무원이 공동작업을 통하여 내부적 수

정작업을 완료한 후 최종시안을 마련한다. 마지막으로 최종시안을 「지방자치단체 합동평가위원회」에 회부하여 최종 심의·수정작업을 거친 뒤 평가 메뉴얼을 확정한다.

나. 평가메뉴얼의 구성과 표준양식

지방자치단체 합동평가를 위해 개발·제공되는 평가메뉴얼은 세부지표별로 평가방법, 제출서식, 평가자료 및 문의처의 4개 항목으로 구성되어 있다. 먼저, 평가방법이란 세부지표의 측정수단 또는 방법으로 산식, 평가대상 자치단체, 평가기준일, 평점부여방법 및 가중치에 관한 내용을 포함한다. 제출서식은 산식을 구체화한 통계자료 혹은 산식에 사용된 평가요소들의 통계자료를 제시하도록하고 있으며, 평가자료는 제출서식을 증빙할 수 있는 증빙자료의 요청내용을 포함하고 있다. 그리고 문의처는 해당 평가메뉴얼에 대한 의문점을 문의할 수 있는 연락처를 제시하도록 하고 있다.

세부지표별로 상기 4개 항목을 담고 있는 평가메뉴얼의 표준화된 양식을 제공함으로써 공적서 작성과 평가업무의 효율적 수행을 가능하게 하도록 하는 것이 바람직하다. 즉, <그림 6-4>과 같이 동일한 양식을 모든 평가세부지표에 대해서 제공하여 피평가자치단체가 기입토록 유도함으로써 평가공적서 작성의 통일성을 확보하고 후속 평가업무의 효율적 추진을 담보할 수 있다.

<그림 6-4> 세부지표별 표준평가양식

항목		지표	
세부 지표		배점	
평가 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산식: ○ 평가대상: ○ 평가기준일: ○ 평점부여방식: ○ 가중치: 		
제출 서식			
평가 자료			
문의처			

2. 평가의 추진절차

지방자치단체 합동평가의 추진절차는 <그림 6-5>에서와 같이 계획수립에서부터 평가지표개발, 평가실시, 평가결과분석, 그리고 사후관리단계로 구분된다. 각 단계는 상호배타적, 단절적으로 추진되는 것이 아니라 연속적(sequential)으로 이루어져 매 단계 추진결과가 지속적으로 환류·반영됨으로써 전체 추진절차의 효율적 운영이 이루어지도록 기여하고 있다.

가. 계획수립단계

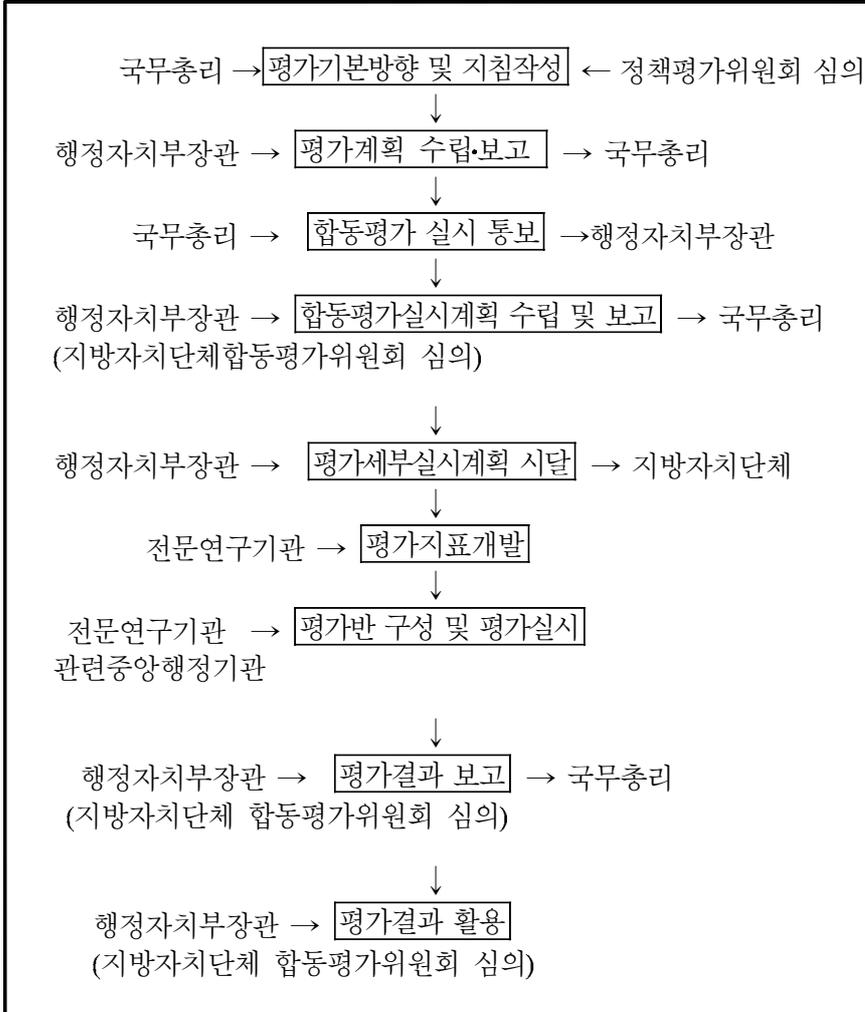
『평가기본법』에 의거하면 지방자치단체평가의 계획수립은 국무총리가 「평가기본방향 및 평가지침」을 결정·작성하고 이에 따라 행정자치부가 「평가기본계획」을 보고한 다음 평가실시계획을 작성하여 지방자치단체에 시달하는 과정이다. 『평가기본법』 제10조제1항에 따라 국무총리는 국무총리실 소속하의 「정책평가위원회」 심의를 거쳐 매년 당해 연도의 평가와 관련된 주요 사항 등에 관한 「평가기본방향 및 지침」을 작성하여 1월 3일까지 행정자치부장관에게 시달한다. 동법 제6조 제2항에서 행정자치부장관은 지방자치단체 평가를 실시하고자 하는 경우에는 「평가기본계획」을 수립하여 당해연도 3월10일까지 국무총리에게 보고하도록 되어 있다²⁰⁾.

국무총리는 행정자치부장관이 제출한 지방자치단체 평가계획을 검토하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지방자치단체합동평가의 실시를 통보하게 되면, 행정자치부장관은 지방자치단체 및 관계 중앙행정기관과 협의하여 합동평가반의 구성 및 운영에 관한 사항을 포함한 합동평가실시계획을 수립

20) 동법 시행령 제5조 제1항에서 평가계획을 수립할 경우에 포함되어야 할 사항으로는 ① 평가의 목적 및 필요성, ② 평가대상기관 및 평가대상업무, ③ 평가시기, ④ 평가방법, ⑤ 평가결과의 활용방안, ⑥ 평가와 관련된 부처의견 등으로 제시되고 있다.

하여 보고하도록 되어 있다²¹⁾.

<그림 6-5> 지방자치단체 합동평가의 추진절차



21) 합동평가 실시계획에는 평가대상기관 및 기간, 평가대상분야, 평가단구성등 평가방법, 평가결과 활용, 주요 추진일정 제시등에 관한 사항이 반드시 포함되어야 한다.

이 경우에 행정자치부장관이 설치·운영하는 「지방자치단체 합동평가위원회」 심의를 거치도록 되어 있다. 최종적으로 지방자치단체 합동평가의 실시계획이 확정되면 시·도 행정부시장·행정부지사 회의를 개최하여 세부 평가실시계획을 시달한다.

나. 평가지표개발 및 실시단계

본 단계는 지방자치단체 평가계획 및 합동평가 실시계획이 확정됨에 따라 평가에 포함될 후보시책의 선정으로부터 평가도구의 개발을 거쳐 이를 사용하여 최종적으로 평가를 실시하는 전과정을 말한다.

지방자치단체 평가기본계획이 확정되면 행정자치부장관은 관련 중앙행정기관의 장에게 합동평가 참여여부를 협의하고, 참여시 평가대상이 되는 후보시책을 접수받게 된다. 관계 중앙부처로부터 접수받은 후보시책을 취합하여 행정자치부장관이 설치·운영하는 「지방자치단체 합동평가위원회」 상정하여 심의를 거쳐 당해연도 국무총리실의 「평가기본방향 및 지침」 과 행정자치부의 「평가기본계획」 에 의거하여 최종적인 평가대상시책을 선정하게 된다.

지방자치단체 평가대상시책이 선정되면 이를 구체적으로 평가할 지표와 측정도구를 개발하는 단계로 접어든다. 평가지표개발은 전문연구기관에 용역을 통하여 개발하는 것이 바람직하며, 초기 지표개발단계에서 지표개발의 기본체계나 개발방법 그리고 최종적인 지표확정에 이르는 전단계에서 「지방자치단체 합동평가위원회」 에 상정하여 심의를 받도록 되어 있다. 특히, 주민만족도조사의 경우에는 정량평가인 주요시책평가와 관리능력평가와는 달리 정성평가를 하게 됨으로 만족도조사를 위한 조사개요, 조사설계 및 설문항목에 이르기 까지 만족도조사계획에 이르기 까지 동위원회의 심의를 거치도록 되어있다. 동시에 지표개발과정에서 중앙관련 부처 및 지방자치단체의

의견수렴, 지자체 평가담당공무원과의 워크숍, 시범지역 사례연구등을 통하여 평가지표의 타당성 및 현장적용성을 제고하기 위한 일련의 조치를 취한다.

평가지표개발이 종료되면 평가실시단계로 옮겨가서 행정자치부가 평가매뉴얼 및 세부시행지침을 지방자치단체에 시달하고 일정기간의 평가공적서를 작성할 시간적 여유를 부여한다. 평가실시와 관련된 평가일정 및 평가방법에 관한 사항은 「지방자치단체 합동평가위원회의」 심의를 거쳐 확정토록 되어 있으며, 이에 의거하여 서면실적평가와 현장평가를 병행할 시·도평가반을 먼저 구성한다. 서면평가는 자치단체별 실적공적서를 통해서 평가자료의 정확성을 점검하고 이에 대해 의심나는 사항은 현장평가를 통해 재차 확인하는 단계를 거친다. 한편, 지방자치단체 평가의 중요한 요소인 주민만족도 조사를 위해서 기 개발한 설문항목을 가지고 전문조사기관을 선정하여 실제 조사를 시행한다.

다. 결과조치 및 사후관리단계

지방자치단체 합동평가의 마지막 단계는 평가결과를 토대로 수집된 정보의 요약 및 분석, 평가결과 종합보고서 및 시·도별 보고서작성, 우수사례작성, 평가결과보고, 그리고 평가결과 활용 및 사후관리등의 조치로 이루어진다.

먼저, 서면평가, 현장평가, 그리고 주민만족도조사에 의해 수집된 다양한 정보를 체계적으로 분석·정리한 결과를 평가반이 「지방자치단체 합동평가보고서」로 작성하여 행정자치부의 「지방자치단체 합동평가위원회의」 심의를 거쳐 국무총리에게 보고한다. 시·도별 개별보고서는 별도로 작성하여 시·도에 배부함으로써 평가결과를 자체진단의 기회로 활용할 수 있으며 이를 토대로 목표관리제, 성과관리제와 연계하여 활용토록 한다. 평가반과 행정자치부는 각 시·도별 우수사례를 엄선하여 전 자치단체에 확산·보급하

기 위해 별도의 자료집을 만들어 벤치마킹(benchmarking)자료로 활용할 수 있도록 배포하는 것이 바람직하다. 합동평가종합보고서는 매년 대통령이 주재하는 「정부업무평가 보고회」에 보고됨으로써 지방자치단체 합동평가는 일단 종결된다.

합동평가 결과 「지방자치단체 합동평가위원회의」의 심의를 거쳐 우수자치단체를 각 부문별, 시·도별로 몇개 기관씩 선정하여 이들 기관에 대해서는 특별교부세 시상금, 기관 및 우수공무원 표창 등의 인센티브를 부여할 수 있다. 끝으로 평가결과 미흡한 부분에 대해서는 각 시·도별로 시책개선계획을 마련하여 익년도 시책추진시 반영은 물론 예산이 소용되는 경우에는 예산배정과 연계토록 하고 제도개선사항에 대해서는 관계부처에 건의한다.

3. 가중치산정과 평점화

가. 가중치부여

지방자치단체 평가지표를 포함한 여러 가지 유형의 지표의 평점화과정에서 자주 대두되는 문제가 바로 가중치체계의 적용이다. 특히, 지방자치단체 간이나 지방자치단체 내부에서도 추진시책성이나 역량의 우열을 비교할 경우 직면하는 과제는 평가시책(항목), 지표영역, 세부지표간의 중요도를 객관적으로 파악할 수 있는 가중치를 도출하는 것이다. 종래 가중치체계의 개발은 정치가의 선호, Delphi 방법, 전문가의 의견종합, 주민의식조사등 다양한 방법이 제안되었다²²⁾. 이러한 방법들이 각기 일장일단이 있기 때문에 어느 것을 상대적으로 선호해야 한다고 일률적으로 언급할 수 없으나, 지방자치단

22) M. Carley, Social Measurement and Social Indicators(London: George & Unwin, 1981), pp. 92-98.

체 평가에서는 주요시책(항목)간 가중치체계를 시책(항목)간 우열과 성과중요도를 판단할 수 있도록 전문가들의 의견을 반영하는 계층적 분석방법(AHP: Analytical Hierarchy Process)방식이나 델파이(Delphi) 방법을 사용하는 것이 바람직하다.

1) 델파이(Delphi) 방법

평가지표간의 상대적 중요성을 나타내는 가중치 또는 우선순위는 최종 평가결과에 가장 큰 영향을 미치는 요소이므로 가중치 부여는 원칙적으로 평가결과에 이해관계가 없는 학문적 내지 실무적 배경을 갖추고 있는 전문가를 대상으로 조사를 실시하여 그 결과는 활용하는 방안이 선호된다. 전문가집단을 자치단체평가와 관련 있는 전공별(지방행정, 지방재정, 지역정보화, 지역개발, 지역경제, 보건복지, 환경관리등)로 안배하여 설문조사 대상자를 선정함으로써 조사결과의 객관성을 유지할 수 있다.

전문가집단 조사가운데 델파이기법은 일정한 전문가집단을 대상으로 연구과정상 설문조사를 전기, 중기, 후기로 나누어 3회 연속하여 실시함으로써 조사결과의 일관성과 객관성을 유지하는 방법이다. 델파이기법을 활용할 경우 평가과정은 크게 2단계로 구분하여 진행될 수 있다. 1단계는 일종의 조사준비단계로 문제의 명료화, 참가자 선정, 개방식 질문지 작성으로 구성되며, 2단계에서는 미리 준비된 설문도구를 가지고 실제 조사작업에 착수·진행하는 과정을 지칭한다. 여기에는 계획된 설문횟수의 각 단계별로 즉, 제1차, 제2차, 제3차설문 등에서 회수한 응답의 정밀분석과 후속 설문조사를 위한 질문지를 개발하는 것으로 이루어진다(경상북도의회·동명기술공단, 1995: 115).

사전에 계획된 전문가조사 횟수를 종료한후 매 횟수별 응답분석 결과를 토대로 세부평가지표별 가중치의 계산에 착수하게 된다. 만약 개별 평가시책

(항목)의 세부지표(Cijk)의 가중치(Wijk)는 다음과 같이 정의 될 수 있다.

$$Wijk = (Cijk / \sum Cijk) \cdot (Cij / \sum Cij) \cdot (Ci / \sum Ci)$$

(여기서 i = 평가부문별 평가영역, j = 평가영역별 지표영역,

k = 지표영역별 세부지표)

여기서 한가지 유의할 점은 설문조사를 위한 전문가그룹의 형성시에 가급적 중앙관련 부처나 지방공무원을 배제하는 것이 바람직 할 것이다. 이는 부처 및 부서이기주로 인하여 해당부처의 시책(항목)외에 다른 시책(항목)을 과소평가할 가능성이 높아 이로 인한 가중치편의(偏倚)가 높아질 가능성이 크며 따라서 그 결과가 왜곡되기 쉽다. 계산상의 편의를 위하여 가중치의 총점은 절대적 기준이 없으나 1,000점 또는 10,000점을 기준으로 가중치를 부여하는 것이 종합화의 편의를 도모할 수 있을 것이다.

2) 계층적 분석과정(AHP: Analytical Hierachy Process)방법

AHP방식은 여러개의 대안들을 다수의 목표에 견주어 평가하는 기법으로 1970년대 초 Saaty에 의하여 개발된 방식이다. AHP방식은 다기준을 포함한 문제해결에 직면한 의사결정자를 지원하도록 고안된 기법으로, 의사결정자는 각 기준의 상대적 중요성을 판단하며 이어서 이들 각 기준에 따라 의사결정의 대상이 되는 대안의 선호도를 표시하고 이에 입각한 AHP의 결과는 각 대안에 대한 전반적 선호도, 중요도, 또는 가능성을 우선순위로 제시하게 된다(Saaty & Kevin, 1991).

AHP는 해결하고자 하는 문제를 해당문제의 구성요소들의 계층적 구조로 나타내는 체계적인 방법으로, 해당문제를 보다 적은 부분들로 세분화한 후에 세분화된 문제의 각 부분을 일련의 쌍비교(pairwise comparison

judgement)를 통해 각 계층간 구성요소들의 상대적 중요도(importance), 가능성(likelihood), 선호도(preference)등을 나타내고 이를 다시 숫자로 바꾸어 대안들을 평가하게 된다. 이러한 특징을 지니고 있는 AHP의 내부적 과정은 다음과 같이 요약될 수 있다(경상북도의회·동명기술공단, 1995: 117-119).

- 제1단계: 문제를 정의하고 결정하고자 하는 것을 정함
- 제2단계: 최상위 수준(의사결정자의 관점에서 목표에 해당), 중간수준(하위수준을 평가하기 위한 기준), 하위수준(대안)으로 문제를 계층화함
- 제3단계: 각 하위 수준에 대해서는 일련의 대상비교행렬을 작성함. 대상 비교행렬은 요소간의 우월성을 나타내며 정수형태로 기록함. 만일 A요소가 B요소보다 우월하면 A열과 B행이 만나는 곳에는 정수를 B열과 A행이 만나는 곳에는 그 역수를 기입하며, 중요성의 평가기준은 1-9 까지의 홀수를 사용하고 두 홀수 사이에 짝수를 도입하여 한정된 등급내의 적절성을 유지함
- 제4단계: 3단계의 각 행렬을 구하기 위해서는 행렬의 크기가 n일때 $n(n-1)/2$ 회의 평가가 필요함

<표 6-15 > AHP의 상대평가 중요도 등급

점 수	중 요 도
1	같다(equal important)
2	약간 중요하다(moderate important of one over another)
3	비교적 중요하다(essential or strong important)
4	아주 중요하다(demonstrated important)
5	극히 중요하다(extreme important)

- 제5단계: 대쌍비교를 마치고 모든 수치를 입력하고 나면 고유치(eigen value)를 이용하여 평가의 일관성을 검증함. 임의의 n에 대해 확률적으로 생성된 일관성지표(consistency index: CI)와 최대고유치(λ_{max})에 대한 CI의 차이로부터 평가의 일관성을 나타내는 일관성비율(consistency ratio: CR)를 구함. 행렬의 크기에 따른 임의의 n에 대한 CI는 다음 <표 6-16>와 같음

<표 6-16> 행렬의 크기와 무작위 일관성

행렬의 크기	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
무작위 일관성지표	0	0	.58	.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49

- 제6단계: 3단계-5단계를 계층구조내의 모든 수준에 대해서 반복함
- 제7단계: 기준들의 가중치를 이용하여 고유벡터(eigen value)들의 가중치를 구하고, 계층구조내 차하위수준과 관련된 고유벡터의 가중치들의 합계를 구함
- 제8단계: 각 CI들을 해당기준의 우선도(priority)와 곱한후, 이를 모두 더하여 전체계층구조의 일관성을 구함. 이 결과를 해당행렬의 크기에 해당하는 무작위 일관성 지표로 나누어 일관성 비율(CR)을 구함. CR의 값이 10%이내면 받아들이고 아니면 대쌍비교과정을 재검토함

위에서와 같이 AHP방식은 정량적이고 유형적인 기준뿐만 아니라 정성적이고 무형적인 기준까지도 비교척도를 통해 측정할 수 있으며, 큰 문제를 작은 요소로 분화하여 단순한 이원적인 비교로 문제해결을 가능하게 한다는 특징이 있다. 이러한 AHP방식에 의하여 평가시책(항목)간 그리고 세부평가 지표간 가중치를 부여하기 위해서는 지방행정, 도시 및 지역개발, 지방재

정·세제등의 분야별 전문가를 대상으로 설문을 작성해야 한다. 즉, 세부지표별 평가점수를 사용하여 평가시책(항목)별 종합점수화를 하기 위해서 세부지표별 가중치를 중앙부처, 지방공무원, 관계전문가를 대상으로 설문조사한 결과를 기초로 도출한다. 여기서 특히, 중앙부처나 지방공무원의 경우에 부처 및 부서이기주로 인하여 관련시책(항목)외에는 과소평가할 가능성이 높아서 이로 인한 가중치편의(偏倚)를 최소화하기 위해 전문가그룹을 포함한 세그먼트의 분석결과를 평균하여 가중치를 부여하는 방법이 바람직하다. 가중치의 총점은 절대적 기준이 없으나 계산의 편의상 10,000점을 기준으로 가중치를 부여하는 것이 종합화의 편의를 도모할 수 있을 것이다.

나. 평점화

1) 개별지표의 평점화

지방자치단체의 평가시책(항목)별로 세부지표가 최종 선정되면 확정된 최종지표에 대해서 지방자치단체별로 그 값을 계산하여 비교하기 위해서는 이것을 지수화하여 한 개의 점수로 바꾸어야 하는 데 이것이 바로 지표의 평점화이다. 지방자치단체합동평가에서는 <부문-영역-시책(항목)-지표-세부지표>의 구성체계를 갖추고 있기 때문에 세부지표의 평점화는 상위차원에서 평점화를 통한 자치단체간의 비교를 할 수 있는 가장 초보적 단계에 해당된다. 즉, 세부지표별 평점에 가중치를 부여하여 합산한 결과를 지표별 평점으로, 여기에 지표별 가중치를 적용하여 합산한 결과를 시책(항목)별 평점으로, 그리고 여기에 시책(항목)별 및 영역별 가중치를 각각 적용하여 최종 부문별 종합점수를 환산한다. 종합점수를 기준으로 시·도별로 상위점수 순으로 그 순위를 결정한다. 여기서는 개별지표의 평점화를 위해 자주 활용되는 평점방법을 기술하고자 한다.

① 비율 혹은 목표달성치 평점법

지방자치단체 합동평가에서는 당해연도에 추진된 각 자치단체의 주요시책 및 추진역량에 대한 평가실적치를 기초로 통계적 방법을 동원하지 않고 세부 지표별 평점부여를 할 수 있다. 즉, 세부지표별 평점을 정량평가에만 의존하여 부여할 경우에는 총점을 100점 만점으로 하여 목표달성도에 의한 평점을 부여하는 방법이나 산식이 백분비율로서 목표달성도를 나타내는 경우에는 비율자체를 평점으로 하는 방법을 활용할 수 있다. 전자의 경우에는 $[(\text{실적치}/\text{목표치}) \times 100]$ 로 환산하고, 후자의 경우에는 $[(\text{실적치}/\text{목표치}) \times 100\%]$ 로 계산하여 비율자체를 평점으로 사용한다(한표환,2001a:137).

여기서 유의할 점은 세부지표별 각 실적치의 하한평점을 설정하여 특정지표의 실적치가 부문별 종합평점에 미치는 영향의 크기를 최소화하는 문제이다. 특히, 평가시책(항목)별 세부평가지표가 많은 경우에는 지표별로 상쇄관계(trade-off)가 성립할 경우가 많기 때문에 특정지표의 평점차가 큰 영향을 미치지 못하나 그렇지 않은 경우에는 특정지표의 영향력이 커져 평점결과를 과대추정(overestimate)하게 될 우려가 높다(한표환,2001a:138). 따라서 하한평점의 설정은 평가시책(항목)의 특성, 자치단체특성, 세부지표의 개수, 평점분포등을 종합적으로 감안하여 평가자가 판단하는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 세부지표의 목표치는 그 성격상 목표달성도가 높을수록 평점이 좋은 경우(상향목표)와 낮을수록 평점이 좋은 경우(하향목표)로 분류할 수 있는 바, 목표달성도 평점은 각각 $(Y \times 100\text{점})$ 와 $(1/Y \times 100\text{점})$ 같이 계산한다. 다만 Y는 평가연도의 목표달성도를 나타내고 평점의 상한치 및 하한치는 각각 100점, 0점으로 하여 이를 초과하거나 미달하지 않도록 한다.

② 등간격(interval)평점법

등간격평점법은 세부지표의 실적치를 산식에 의거하여 산정한 결과 사·

도별 분산정도를 고려하여 일정간격 즉, 5점~10점 혹은 기타간격의 등급구간을 사용하여 평점을 부여하는 방법이다. 이는 여타 중앙부처평가의 경우 자주 활용되는 평점방법으로 평가자의 업무편의를 위해 고안된 방법이다. 다만, 등급구간을 결정하는 경우 일정한 기준이나 준거(references)를 확보하지 않고 평가자가 분산정도를 고려하여 임의적으로 행하는 경우가 많아 평가결과를 왜곡할 경우가 있다.

등간격평점법은 앞서 지적한 정량지표가 아닌 경우에, 다시말해 정성지표를 사용하여 평가측정을 하고자 할 때 유용하게 사용될 수 있다. 정성적 내용을 평가자가 일정한 기준에 따라 일차적으로 서열등급 즉, 1,2,3... 혹은 A, B, C...등으로 분류하고 이를 토대로 점수등급을 매길때 유용하게 활용될 수 있다. 정량평가 혹은 정성평가의 경우에 세부지표별 간격의 개수를 몇 개로 하느냐, 간격차이를 어느정도로 하느냐 하는 것은 지표특성, 평점분산 정도등을 고려하여 합리적으로 판단하는 것이 바람직하다.

등간격평점법은 주민만족도조사의 경우에도 적용가능하여 각 측정변수(설문)에 대한 만족도정도를 9점 만점을 기준으로 1점인 □매우 불만족□에서 9점인 □매우 만족□까지의 점수를 부여하는 방식으로 척도를 제시하여 응답토록 유도할 수 있다.

③ 베타(β)분포 평점법

지방자치단체별 세부지표의 실적치가 일종의 확률분포(probability distribution)을 이룬다고 가정할 때 표준치와 표준편차를 산정하여 이를 기초로 등급구간을 설정하고 평점을 계산하는 방식이 자주 활용된다(기획예산위원회,1999: 18). 그런데, 「평가기본법」에 의한 지방자치단체 평가는 평가참여 자치단체수가 총 16개로 세부지표별 실적치의 모집단이 정규분포를 이루지 않고 비대칭형의 편향분포(biased distribution)를 이를 가능성이 매우

높다. 이러한 경우에는 정규분포에 입각한 추세치분석(trend analysis)보다는 비대칭형의 확률밀도 함수곡선인 베타분포에 의한 가중평균치를 이용한 평점방법이 선호된다²³⁾.

베타분포에 의한 평가의 경우 표준치 및 표준편차는 다음과 같이 산정한다. 먼저, 표준치는 세부지표별 실적치 가운데 총 16개 지방자치단체의 최빈값(m), 최소값(a), 최대값(b)의 평균값을 2:1로 가중평균한 값으로 환산된다. 즉,

$$\begin{aligned} \text{표준치 } Y &= \frac{\left\{2m + \frac{(a+b)}{2}\right\}}{3} \\ &= \frac{a+4m+b}{6} \dots\dots\dots (\text{식1}) \end{aligned}$$

표준편차는

$$S = \sqrt{\frac{(b-a)^2}{36}} \dots\dots\dots (\text{식2})$$

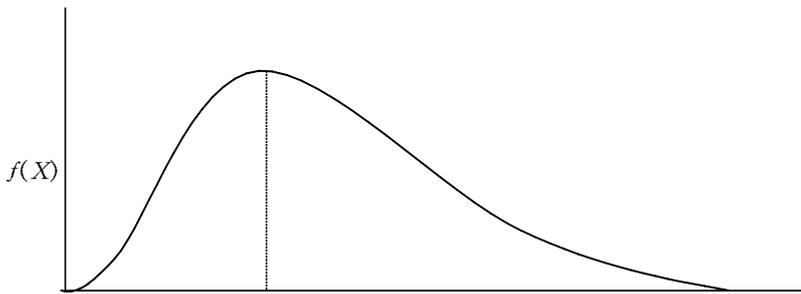
(식 1)과 (식 2)의 이론적 배경과 근거를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 자치단체 평가결과의 표준치에 대해선 3종류의 추정치를 예상할 수 있다. 가장 비관적인(pessimistic) 추정치, 현실적인(realistic) 추정치, 그리고 가장 낙관적인(optimistic) 추정치를 지적할 수 있으나 여기서 현실적인 추정치란 일반적으로 최빈값(mode)을 가리키며 통계적으로는 바로 최소값, 최빈값, 그리고

23) 베타분포평가는 평가대상의 과거실적치 변화추세를 토대로 기준치와 표준편차를 계산하고 그에 따라 확률분포 범위구간을 설정하여 평점하는 이른바 시계열적 추세 분석 방법이다. 여기서는 평가대상 16개 시·도의 실적치를 시계열자료로 대체 활용하여 시계열적 추세분석과 동일하게 진행하고자 한다.

최대값이다.

여기서 두가지의 가정을 상정하고자 한다. 먼저 표준편차가 가능한 범위 (range) 즉, (최대값 - 최소값)의 1/6에 해당한다는 가정인데, 이는 정규분포에서 평균값 $\pm 3\sigma$ 가 99.9%의 거의 모든 범위를 갖는다는 개념을 그대로 이용한 것이다. 그리하여 $\sigma = (b - a)/6$ 을 바람직한 분산의 추정치로 간주하는 것이다. 두 번째 가정은 표준치의 분포가 최대값 b, 최소값 a, 최빈값 m을 가지는 베타분포형태와 유사한 형태를 따른다는 것이다. 이 분포하에서 기대 표준치 $Y = [2m + (a+b)/2] / 3$ 의 공식에 의해서 구해진다. 이는 최빈값 m과 a,b의 평균값을 2:1로 가중평균한 값이다. 이와 같이 베타분포를 한다고 가정하는 것은 임의적인 것이지만 m, a, b와 관련하여 표준치를 산출하고자 할 때에는 자료성격상 상당히 합리적인 방법이다.

<그림 6-6> 베타분포 곡선



지방자치단체평가에서는 최빈값대신에 해당자치단체의 실적치를 사용하게 되는데, 이때 실제 베타분포와는 어떤 관계를 가지는가에 대해 살펴보고자 한다. 먼저, <그림 6-6>과 같은 β 분포의 일반 확률밀도 함수는,

$$f(X) = \frac{\Gamma(\alpha + \beta)}{\Gamma(\alpha)\Gamma(\beta)} X^{\alpha-1}(1-X)^{\beta-1} \quad (\text{단, } 0 < X < 1)$$

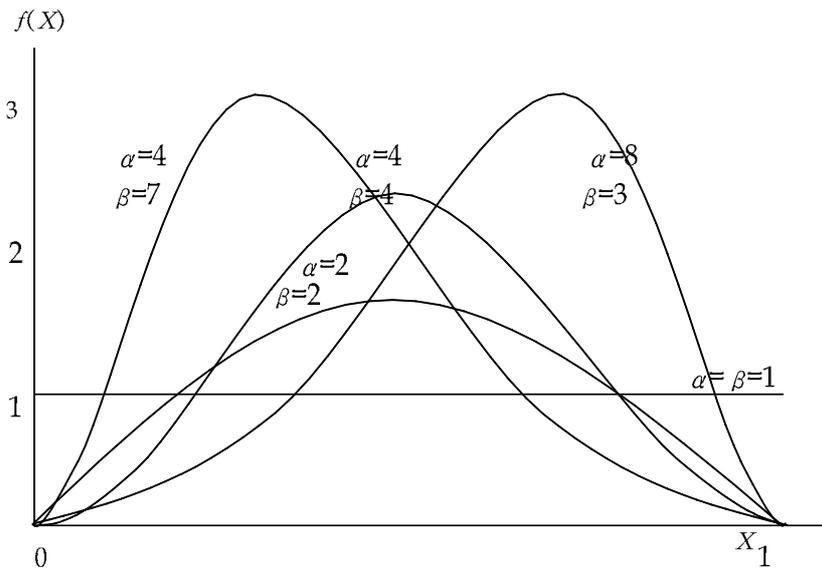
..... (식3)

베타분포의 확률밀도함수의 형태는 매개변수 α, β 의 값에 따라 다음 <그림 6-7>과 같이 여러 가지 형태로 나타난다. 여기서, 베타분포의 기대치와 분산은 각각 다음과 같다.

$$E(X) = \frac{\alpha}{\alpha + \beta} \dots\dots\dots (식4)$$

$$Var(X) = \frac{\alpha\beta}{(\alpha + \beta)^2(\alpha + \beta + 1)} \dots\dots\dots (식5)$$

<그림 6-7> α, β 의 값 변화에 따른 베타함수 유형

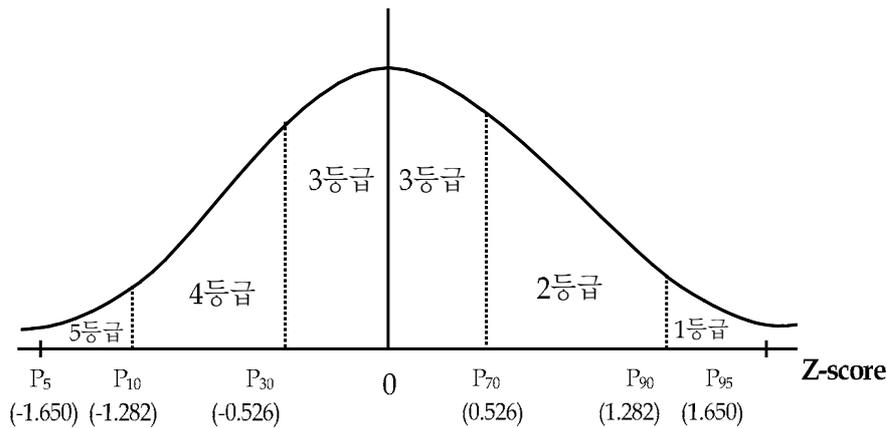


결국, 실적치가 베타(β)분포를 이룬다는 것은 매우 임의적인 것이나 최대값(a), 최소값(b), 최빈값(m)과 관련하여 표준치를 산출하고자 할 때에는 통

계의 내부적 한계에도 불구하고 매우 합리적인 방법으로 활용될 수 있다. 그리고 β 분포는 두 개의 모수(α , β)를 갖는 분포로 <그림 6-7>에서 보듯이 다양한 형태의 모양을 가정할 수 있으므로 어떤 경우라도 그 중 적절한 β 분포에 적합시켜 모형화 할 수 있다는 장점이 있다.

베타분포에 의한 표준편차를 이용하여 정규분포(normal distribution)를 가정하여 5등급 혹은 9등급 구간으로 구분하여 추세치분석에서와 같은 방법으로 평점계산을 할 수 있다. 이 경우에 평점의 상한치 및 하한치는 각각 100 점, 0점으로 하여 이를 초과하거나 미달하지 않도록 한다. 예를 들어, 5등급 구간을 설정하여 평점계산을 한다면 다음과 같다.

<그림 6-8> 5등급구간별 확률분포



<표 6-17> 5등급구간 설정과 평점

X의 범위	해당등급	점수
$X \geq 1.282(P_{90})$	1	$95 + 2.5(X - P_{90}) / (P_{95} - P_{90})$
$X \geq 0.526(P_{70})$	2	$90 + 5(X - P_{70}) / (P_{90} - P_{70})$
$X \geq -0.526(P_{30})$	3	$85 + 5(X - P_{30}) / (P_{70} - P_{30})$
$X \geq -1.282(P_{10})$	4	$80 + 5(X - P_{10}) / (P_{30} - P_{10})$
$X < 1.282(P_{10})$	5	$77.5 + 2.5(X - P_5) / (P_{10} - P_5)$

주: $X = (\text{해당자치단체 실적치} - \text{전체 자치단체 표준치}) / \text{표준편차}$

④ 표준화점수확률분포(Z-score probability distribution) 평점법

지방자치단체의 평가시책(항목)별로 성과평가를 위한 지표가 최종적으로 선정되면, 세부지표에 대하여 자치단체별로 그 값을 계산하여 비교하기 용이하도록 평점화작업이 이루어진다. 특히, 평가시책(항목)별로 평점화작업을 하기 위해서는 먼저 지표의 측정단위 차이로 인하여 통계치 자체의 질적·양적 비교가 불가능하므로 상호간 비교가 가능하도록 상대적인 지표로 표준화를 시도하여야 한다.

표준화점수 확률분포 평점법은 개별지표의 실적치가 정규분포를 이룬다는 가정하에 지방자치단체별 실적치의 표준화점수를 계산한 다음, 전체 평균과 분산의 정도를 감안하여 어느정도 확률범위내에서 분포하는 가를 파악하여 이를 평점화하는 방법이다(라휘문·한표환, 1999:109-110). 그러나 지방자치단체합동평가에서와 같이 모집단이 총 16개인 경우 개별지표별 실적치가 정규분포를 형성하기가 현실적으로 어렵고 특히, 극단치(outlier)가 존재하는 경우에는 이에 의한 분포형태가 크게 왜곡될 가능성이 있기 때문에 적용상 세심한 주의가 요망된다.

여기서 개별지표의 표준화를 위한 방법으로는 일반적으로 많이 사용되고

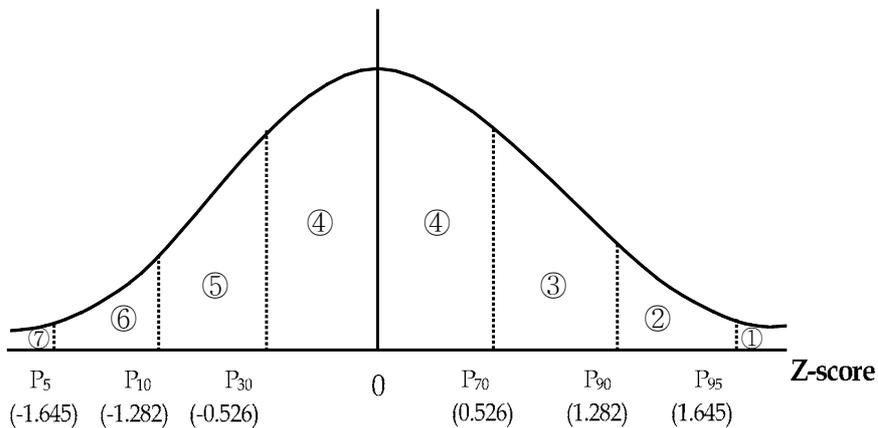
있는 Z-Score를 사용하고, 이를 산출하는 계산식은 다음과 같다.

$$Z\text{-score} = (X_i - M) / SD$$

(단, X_i : 해당자치단체 실적치, M : 평균(=0), SD : 분산(=1))

위 식에 의하여 얻어진 표준화값(Z-Score)이 7구간으로 구분된 표준화값의 정규확률분포(normal probability distribution)상에서 기준점(Z-Score=0)으로부터 어느 정도의 확률범위에 있는가를 <그림 6-9>를 통해 평가할 수 있다.

<그림 6-9> 7등급구간별 확률분포



평가결과를 토대로 등급을 결정한 후 해당등급 구간내의 평점계산은 <표 6-17>의 평점계산식에 따라 구할 수 있다. 개별지표의 Z-Score가 최대치인 경우, 즉 $\text{Max}(Z)$ 는 100점을, 최소치인 경우 $\text{Min}(Z)$ 는 0점을 부여하며 Z-Score가 위치한 등급에 따라 점수화를 시도한다. 예를 들어, 개별지표의 Z-Score가 1.382인 경우는 P90과 P95사이 구간에 위치하기 때문에 평점은

$90 + 5 \times (1.382 - 1.282) / (1.645 - 1.282) = 91.38$ 이다.

개별지표의 평점화과정에서 개별지표가 평가대상부문에 부(-)의 기대효과를 가지는 경우, 예를 들면 창구민원평균처리시간은 민원행정의 서비스질에 부(-)의 기대효과를 갖기 때문에 본래 표준화 값의 부호조건을 역전시켜 등급을 결정한 후 해당 등급구간의 평점계산식에 따라 계산한다.

<표 6-18> 개별지표의 평점산출공식

Z의 범위	등급	평점산출공식
$1.645 \leq Z \leq \text{Max}(Z)$	①	$95 + 5 \times (Z - 1.645) / (\text{Max}(Z) - 1.645)$
$1.282 \leq Z < 1.645$	②	$90 + 5 \times (Z - 1.282) / (1.645 - 1.282)$
$0.526 \leq Z < 1.282$	③	$70 + 20 \times (Z - 0.526) / (1.282 - 0.526)$
$-0.526 \leq Z < 0.526$	④	$30 + 40 \times (Z + 0.526) / (0.526 + 0.526)$
$-1.282 \leq Z < -0.526$	⑤	$10 + 20 \times (Z + 1.282) / (-0.526 + 1.282)$
$-1.645 \leq Z < -1.282$	⑥	$5 + 5 \times (Z + 1.645) / (-1.282 + 1.645)$
$\text{Min}(Z) \leq Z < -1.645$	⑦	$0 + 5 \times (Z + \text{Min}(Z)) / (-1.645 + \text{Min}(Z))$

주: 단, Max(Z) 및 Min(Z)는 개별지표 표준화값의 최대 및 최소치임

2) 종합점수화

세부지표별 평점화가 일단 끝나면 계산된 평가점수와 지표별 가중치를 기준으로 종합점수화 작업에 들어가게 된다. 세부지표별 평점에 가중치를 부여하여 합산한 결과를 지표영역별 평점으로, 여기에 지표영역별 가중치를 적용하여 합산한 결과를 평가시책(항목)별 평점으로, 그리고 여기에 평가시책(항목)별 및 영역별 가중치를 각각 적용하여 최종 평가부문별 종합점수를 환산한다.

부문별, 영역별, 시책별, 지표영역별 종합점수화를 위한 일반적 계산식은 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$S_i = \sum_j \sum_k \sum_l (W_{jk} \times I_{kl})$$

(단, I_p : 개별지표의 평점, W_p : 개별지표의 가중치,
 $S_{i,j,k,l}$: 부문별, 영역별, 시책별, 지표영역별 점수)

제3절 평가결과의 사후관리 및 활용

지방자치단체합동평가의 목적은 국가 주요시책의 추진성과를 자치단체간에 단순 비교하여 순위매김을 하기 위한 것이 아니다. 국가적 시책의 기본방침 또는 취지가 현장에서 어떻게 집행되는가를 정확하게 파악하여 그 결과를 익년도 시책추진에 환류시킴으로서 추진성과를 극대화하고자 하는 것이다. 그리고 수범적 시책추진 사례를 널리 확산·보급함으로써 지방자치단체평가가 중앙의 통제수단이 아니라 지방행정 발전의 촉매제로 활용될 수 있도록 평가결과를 철저히 관리하고 사후활용하는데 지혜를 모아야 할 것이다.

1. 평가결과보고서의 작성·배부

평가에 대한 부정적 인식의 불식과 지방자치단체의 수용성을 개선하여 전향적 의식으로 전환하기 위해서는 평가결과를 효과적으로 활용할 수 있도록 그 여건을 조성해주어야 한다. 이의 일환으로 지방자치단체합동평가의 타당성과 신뢰성 제고는 물론 평가결과에서 도출된 정보나 자료를 체계적으로 정리하여 평가결과 종합보고서를 작성하여 지방자치단체에 배부하도록 하는

것이다.

일단 지방자치단체합동평가가 종료되고 나면 행정자치부장관은 국무총리에게 「평가결과보고서」를 제출하도록 있으며, 여기에는 일정하게 규정된 양식은 없으나 평가추진개요, 평가종합, 주요시책별 평가, 관리능력별 평가, 주민만족도 평가, 평가결과 개선사항등을 포함한다. 중앙차원의 평가결과보고서는 국가 주요시책의 집행성과를 국가적의 시각에서 비교·분석하는데 초점이 맞추어져 있기 때문에 지방자치단체가 실질적으로 활용하는 데는 한계가 있다. 따라서 시도별 평가결과보고서를 별도로 작성하여 이를 배부함으로써 자치단체입장에서 활용할 수 있는 유익한 정보를 제공하는 것이 바람직하다. 이 경우에 종래의 형식적 차원의 보고서보다 완결성과 세련도를 한 단계 높여 평가결과와 관련된 정보와 내용이 해당자치단체의 정책과 예산배정에 반드시 환류시킬 수 있도록 하고, 특히 제도개선사항은 중앙건의를 통하여 해결될 수 있도록 기초자료를 제공해주어야 한다.

2. 지방자치단체 내부진단과 연계활용

지방자치단체합동평가는 자치단체 행정기능의 수행정도와 관리능력능력을 자체적으로 평가진단할 수 있는 좋은 기회를 제공해 준다. 지방자치단체가 내부진단을 자체적으로 계획·추진하는 경우 많은 비용과 장시간이 요구되기 때문에 평가결과를 내부진단과 연계시킨다면 오히려 이러한 부담을 크게 경감시킬 수 있을 것이다. 특히, 평가대상이 되는 추진시책은 범중앙부처가 관련되어 자치단체 입장에서 보면 지방행정 전 분야를 포괄하고 있기 때문에 이에 대한 정확한 평가는 기능수행의 내부적 취약점과 강점을 파악할 수 있는 기회를 제공한다. 추진역량 역시 지자체의 근간적 요소인 행정, 재정,

정보화로 구성되어 추진시책과 관련한 관리능력구축과 운영노력을 자체적으로 진단해 볼 수 있는 계기를 가질 수 있다.

이런 맥락에서 지방자치단체 합동평가결과를 해당자치단체는 목표관리제와 일치시켜 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있으며 특히, 평가시책별 세부지표의 평가수단이 목표달성도를 기준으로 되는 경우에는 해당부서의 목표관리제와 직결시킬 수 있을 것이다. 세부평가지표를 또한 해당부서별, 주요시책별 성과측정의 수단으로 그리고 이에 입각한 평가결과를 인사운영과 연계시키는 등 행정성과를 제고 할 수 있는 내부진단으로 대체 활용할 수 있을 것이다.

3. 수범적 시책추진 사례의 확산·보급

지방자치단체 합동평가결과 발견된 추진시책의 우수사례를 부문별로 선정하여 여타 자치단체가 벤치마킹(benchmarking)자료로 활용토록 우수사례보고서를 작성하여 보급하는 것이 평가결과를 활용하는 좋은 방안이 될 것이다. 지방자치단체의 행정환경이 다면적이고 지역적 이질성을 보유하고 있기 때문에 시책추진의 성과를 균등하게 확보할 수 없는 실정이다. 따라서 자치단체의 입장에서 시책추진의 취약성을 극복하고 그 효과성을 제고하기 위해서는 여타 자치단체의 수범사례를 벤치마킹 함으로써 학습비용을 최소화할 수 있을 것이다. 아울러 지방자치단체가 새로운 행정서비스를 도입하여 제공하고자 할 경우 이에 수반되는 시간과 비용부담을 최소화할 수 있고 여타 자치단체의 수범적 시책추진사례를 시책추진에 있어 일종의 가이드라인으로 활용함으로써 시책실패를 사전에 예방할 수 있을 것이다.

우수사례의 보급수단은 혁신사례보고서의 작성, 행정자치부의 홈페이지 게

재에서 부터 별도의 비디오테이프 및 시디롬(CD-Rom) 제작 등에 이르기까지 다양한 홍보자료를 개발할 수 있다. 여기에는 시책추진의 배경 및 목적, 추진내용과 제도개요, 추진일정, 그리고 성과 및 예상효과를 구체적으로 제시함으로써 그 활용도를 극대화 할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히, 최신 정보·통신 기술과 전달매체를 활용하여 동영상 시디롬(CD-Rom)을 개발하여 시책추진의 현장감과 간접적 경험효과를 극대화하는 방안이 매우 유익할 것이다.

4. 행·재정적 인센티브의 제공

지방자치단체 합동평가결과 주요시책이나 추진역량 부문별 또는 종합 우수자치단체에 대해서는 행·재정적 인센티브를 부여하여 자발적 참여동기를 불러 일으켜야 한다. 평가결과는 「지방자치단체 합동평가위원회의」의 심의를 거쳐 구체적 활용방안이 모색하도록 되어 있으나, 대개 우수자치단체를 각 부문별, 시·도별로 몇개 기관씩 선정하여 이들 기관에 대해서는 특별교부세 시상금지급, 지방교부세 산정시 반영등과 같은 재정적 인센티브를 부여할 수 있다. 그리고 기관 및 우수공무원 표창, 인사 및 조직운영상의 자율권 확대 등과 같은 행정적 인센티브를 부여할 수 있다. 그러나 지나친 행·재정 인센티브의 과도한 제공은 자치단체간 순위경쟁을 촉발시켜 자치단체평가가 자체진단의 기회제공과 공정한 경쟁유도라는 본래의 취지를 퇴색시킬 가능성 또한 배제하지 못한다. 그 결과 자치단체평가에 대한 전향적 수용성 확산이 어렵게 되고 오히려 참여의욕을 저하시키는 역효과를 초래할 가능성이 있다.

한편, 평가결과 미흡한 부분에 대해서는 각 시·도별로 시책개선계획을 마

련하여 익년도 시책추진시 반영하고 또 예산조치가 필요한 경우에는 예산배정토록 하며 시책추진의 실질적 효과를 제고할 수 있도록 자체적 장치를 유도해야 한다. 평가결과 발견된 제도개선사항에 대해서는 증양관계부처가 밀접하게 관련되어 있는 경우에는 이를 건의하여 시정토록 권고하는 것이 바람직할 것이다.

제7장 결 론

제1절 연구내용의 요약

본 연구의 목적은 올해 초 제정·발효된 「평가기본법」에 근거하여 지방자치단체에 대한 평가모형을 개발하는 것이었다. 이에 본 연구는 연구의 목적을 달성하기 위해 평가와 관련된 여러 이론적 논의를 검토하고 국내외 여러 나라의 공공기관에 대한 평가사례를 벤치마킹 하였다. 또한 지난 해 실시되었던 중앙정부의 지방자치단체 종합평가에 대한 분석을 바탕으로 지방자치단체 평가모형의 방향을 제시하여 기관평가모형을 확대·발전시킨 합동평가모형을 제시하였다.

합동평가모형은 체제모형(system model)에 입각하여 관리능력 향상노력, 시책성과, 주민만족도의 세 분야로 구성되었다. 이들 세 분야는 지방자치법상의 지방자치단체의 기능과 실제 지방자치단체가 수행하는 주요기능을 중심으로 각각 세분화 되었는데 관리능력 향상 노력도는 행정부문, 재정부문, 정보화부문의 세 부문으로, 시책성과는 행정혁신, 보건복지·여성, 환경관리, 산업경제, 지역개발, 안전관리 등 6개 부문으로 구성되었다. 또한 관리능력의 세 부문과 시책부문의 6개 부분은 각각 이들 기능의 핵심적 기능에 따라 다시 세분화되었다. 그리고 각 영역은 영역의 성과를 나타낼 수 있는 대표적 시책들로 구성되어 있다. 즉 분야-부문-영역-시책으로 체계가 구성된 것이다.

평가체계의 각 구성요소들을 종합하면 관리능력분야는 3개 부문 12개 영역, 25개 시책, 45개 지표영역, 75개 세부지표로 구성되어 있고, 시책성과분야는 6개 부문, 30개 영역, 46개 시책, 109개 지표영역, 214개 세부지표로 되어 있다.

한편 주민만족도는 평가대상 시책중 주민들이 직접 체험할 수 있는 시책 들만을 대상으로 하여 지표를 구성하고 이를 설문문항으로 구성하였는데 여기에 포함된 지표수는 총 33개이다. 그러나 주민만족도는 조사의 방법에 따라 문항의 수나 내용이 달라질 수 있고, 조사방법은 가용한 자원과 시간에 제약받기 때문에 총 문항수는 조사방법에 따라 가변적이라 할 수 있다.

본 연구에서는 또한 지방자치단체 평가를 위한 매뉴얼 작성법과 평가업무의 추진절차를 소개하였고 평가지표의 가중치 산정을 위해 델파이 기법과 AHP기법의 내용 및 장단점을 제시하였다. 또한 지표별 평점방법으로 비율 혹은 목표달성치 평점법, 등간격 평점법, 베타분포 평점법, 표준화점수확률분포법 등을 검토하였다.

끝으로 본 연구는 평가결과의 유용성을 극대화하기 위한 방안을 제시하여 지방자치단체 평가가 평가를 위한 평가가 아닌 지방자치단체의 업무개선과 성과제고를 위해 활용될 수 있도록 하였다.

제2절 정책적 의의 및 제언

본 연구에서 제시한 지방자치단체 합동평가모형은 지방자치단체의 역사가 일천한 우리 현실에서 몇 가지 의의를 가지고 있다. 먼저 「평가기본법」에 근거한 지방자치단체 평가모형을 확립함으로써 그동안 논란이 되어왔던 평가의 합리성과 과학성의 문제를 상당부분 해결할 수 있다. 즉 지난 2000년에 실시된 지방자치단체 종합평가에서는 중앙행정기관에 대한 평가모형인 기관평가모형을 그대로 적용함으로써 앞서 언급한 바와 같은 여러 가지 문제점이 나타났으나 본 연구에서는 기관평가모형의 변형을 통한 합동평가모형을 제시함으로써 개념상의 세련화를 추구하였다.

둘째, 평가체계에 있어서도 지방자치단체의 수행기능을 망라할 수 있도록 평가부문과 평가영역을 설정하여 지방자치단체에 대한 종합적인 평가가 가능하도록 하였다. 물론 주요 평가대상이 국가가 지방자치단체에 위임한 시책 중심으로 이루어져 있기는 하지만 위임시책은 아니더라도 지방자치단체가 수행하는 중요한 기능을 평가대상에 포함시킴으로써 지방자치단체에 대한 종합적인 평가를 지향하고 있다.

셋째, 이렇게 함으로써 앞으로 지방자치단체에 대한 누적적 평가가 상당부분 가능하게 되었다. 즉 매년 평가때마다 평가대상시책이 다소 바뀔수는 있겠으나 지방자치단체가 수행하는 핵심기능을 추출하여 평가부문과 평가영역을 설정하고 이에 따라 평가시책을 수용함으로써 평가에 포함되는 시책의 상당부분에 대해서는 누적적인 평가를 통해 해당 지방자치단체의 성과에 대한 개선정도를 평가하는 것이 어느 정도 가능하게 된 것이다.

끝으로 합동평가모형을 경우 지방자치단체는 자체평가를 위한 모형으로 활용할 수 있는 장점이 있다. 즉 합동평가모형은 「평가기본법」에서 규정한 내용에 충실하게 가능한 한 많은 위임시책을 포괄하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체가 자체적으로 수행하는 주요시책의 공통요소를 포함하였기 때문에 지방자치단체는 자신들의 성과를 종합적으로 판단하는 자체평가시에 유용하게 활용할 수 있다는 것이다.

이러한 장점과 관련하여 지방자치단체에 대한 합동평가의 유용성과 효과성을 제고하기 위해 몇 가지 고려해야할 사항들이 있다. 첫째, 앞서 지적한 바와 같이 지방자치단체에 대한 평가의 시기를 1/4분기로 하여 전년도 집행 실적에 대한 평가를 하는 것이 매우 중요하다. 평가시기에 대해서는 앞서 언급한 바 있으므로 더 이상의 설명을 요하지 않는다.

둘째, 현재 지방자치단체에 대한 평가를 매년 실시하고 있으나 이를 격년, 즉 2년 마다 한 번씩 실시하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉 시와 도를 구

분하여 한 해는 시, 다른 해에는 도를 평가함으로써 지방자치단체의 입장에서는 2년에 한 번씩 평가를 받도록 하는 것이다. 매년 평가를 실시함으로써 인해 지방자치단체가 평가에 대한 준비에 소요하는 시간과 노력은 매우 크다. 그러나 현재 단체장의 임기가 4년으로 되어 있는 만큼 2년마다 한 번씩 평가한다고 해도 한 단체장의 임기동안 2번의 평가가 가능하여 평가의 실질적인 효과를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 업무부담을 크게 완화할 수 있다. 이는 현재 「평가기본법」에서 자체평가를 의무화하고 있기 때문에 2년마다 한번씩 중앙정부의 평가를 받되 그렇지 않은 해의 경우에는 자체평가로 대신할 수 있다. 또한 중앙정부의 입장에 있어서도 매년 평가하는 지방자치단체의 수가 줄어들기 때문에 보다 심도 있는 평가가 가능하다는 장점이 있다.

셋째, 평가와 관련된 중앙정부의 기관들간의 권한과 역할이 명확히 분리되어야 한다. 현행 「평가기본법」에서는 국무총리실, 국무총리실 산하 정책평가위원회, 행정자치부, 행정자치부 산하 합동평가위원회 등 4개의 관련 주체들이 있으나 권한이 명확히 분리되어 있지 않아 평가업무의 추진에 있어서 이들간의 업무 중복과 이에 따른 갈등이 노정되기도 한다. 따라서 이들간의 권한 분담을 명확히 함으로써 평가업무가 일관성있고 효율성있게 진행될 수 있도록 해야 한다.

평가의 목적은 이미 실행된 사업이나 시책에 대한 면밀한 분석을 통해 오류를 밝혀냄으로써 추후 업무추진의 효율성을 제고하기 위한 것이다. 따라서 평가를 평가대상기관들의 서열화에 초점을 맞추어서는 안되며 평가를 받는 기관도 평가를 자신들의 업무능력 향상을 위한 기회로 활용하려는 전향적인 자세가 필요하다.

본 연구에서 제시한 합동평가모형은 결코 완전하다고 할 수 없다. 이는 연구자들의 능력에 기인한 바도 있지만 근본적으로 「평가기본법」에 규정하

고 있는 내용과 중앙정부가 추진하는 지방자치단체 평가의 기본적 목적이 제약요건으로 작용하고 있기 때문이다. 그러나 민선단체장이 선출된지 7년 밖에 안되었고 지방자치단체 평가에 관한 관심과 학문적 노력이 일천한 만큼 본 연구에서 제시한 내용은 앞으로의 발전을 위한 첫걸음의 의미가 있다고 하겠다.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

- 강형기·허훈(1999). “지방자치단체 경영혁신을 위한 표준평가모델의 정립에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 11(1).
- 경상북도의회·동명기술공단(1995). 「경상북도 신도청소재지 입지선정기준 및 후보지선정연구」
- 국무조정실 정책평가위원회·행정자치부·한국지방행정연구원(1999). 「1999년 지방자치단체 평가결과(종합보고서)」 .
- 국무조정실(1999). 「99 지방자치단체 주요 시책과제 평가 기본계획(안)」 .
- 국무조정실(2000a). 「상반기 심사평가 연찬회 토의자료」 .
- 국무조정실(2000b). 「2000년도 정부업무 심사평가 지침」 .
- 국무조정실(2000c). 「2000년 하반기 심사평가 연찬회」 .
- 권경득 외(2000. 3). “지방자치단체 시민평가제의 효과적인 도입방안에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 .
- 기획예산위원회(1999). 「1999년도 정부투자기관 경영평가편람」 .
- 김명수(1993). 「공공정책평가론」 . 서울: 박영사
- 김명수·박경효(1996). “한국정부의 심사평가제도에 대한 비판적 고찰”. 『한국정책학회보』 .
- 김병국·권오철(1999). “지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안.” 『한국지방자치학회보』 11(4).
- 김병준(1998). “시민평가제의 기능과 도입방안.” 『21세기를 여는 민선 2기 지방자치의 역할과 임무』 . 서울시정개발연구원.

- 김병진(1997). “우리나라 정부 정책평가제도의 활성화 방안”, 「정책분석학회보」 .
- 김필두 외(2001). 「행정서비스현장 고객만족도 조사평가」 . 동대문구.
- 김현구·박희정(2000). “지방자치단체의 평가 제도의 운영”. 「지방행정연구」 14(2).
- 노화준(2001). 「정책평가론」 . 서울: 법문사.
- 라휘문·한표환(1999). “지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발.”
- 박재완·김신(2000). “지방자치단체의 성과평가”, 「지방행정연구」 49(2). 한국지방행정연구원.
- 박재희(2000). 「책임운영기관에 대한 성과측정기법 개발」 . 한국행정연구원.
- 박중훈(1999). 「성과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」 . 한국행정연구원.
- 박희정(2001). “지방자치단체평가모형의 정립.” 「자치행정」 .
- 이근주(2001). “미국 GPRA의 현황과 평가.” 「한국행정연구」 10(1). 한국행정연구원
- 정정길(1989). 「정책평가」 . 서울: 박영사.
- 지속가능한 도시대상 평가단(2001). “21세기 한국도시를 생각한다”, 「도시정보」 통권 226호.
- 최병대(1999). 「시민평가제 도입방안 연구」 . 서울시정개발연구원
- 최봉기·조용상·이시경·조병희(1993). “지방정부의 자치역량 강화방안: 분석틀의 구성을 중심으로.” 「대구·경북행정학보」 제5집
- 한국능률협회(1996). 「한국의 도시경영평가」 .
- 한국능률협회(1999). 「한국의 도시경쟁력평가에 대한 연구」 .
- 한국지방자치학회·한국지방행정연구원(1999). 「지방자치단체의 표준평가모

- 형 개발 연구」.
- 한표환(1995). 「도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한표환(2001a). “광역자치단체 평가사례.” 「한국행정연구」 10(1).
- 한표환(2001b). “광역자치단체평가의 성과와 발전방향.” 공공부문의 성과측정 (성균관대학교 행정학전공 두뇌한국 21 핵심사업팀 학술심포지움).
- 한표환(2001). “광역자치단체 평가사례.” 「한국행정연구」 10(1).
- 한표환·박희정(1999). 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」. 한국지방행정연구원.
- 행정자치부(2000). 「지방자치단체 평가방안에 관한 연구」.
- 행정자치부·한국지방행정연구원(2001). 「2000년도 지방자치단체 평가결과」.

2. 국외문헌

- 高寄昇三(1999). 「自治体の行政評価システム」. 學陽書房.
- 齊藤達三(1999). 「自治体 政策評価」. 東京: ぎょうせい.
- 山上信一(1998). 「行政評價の時代」. NTT出版.
- 西尾勝·村松岐夫(1997). 「講座行政學」. 有斐閣.
- 小野達也 外(2001). 「行政評價ハンドブック」. 東京: 東洋經濟新報社.
- 齊藤達三(1998). 「自治体 政策評價」. 東京: ぎょうせい.
- 足立幸男(1994). 「公共政策入門」. 有斐閣.
- 宮城縣(1998). 「行財政改革推進第3次中間報告書」.
- 東京都(1998. 7). 「官廳速報」.
- 北海道(1998). 「政策評價の導入検討プロジェクトチームとりまとめ」.

- Bryson, J. H. (1995). *Strategic Planning for Public and Non Profit Organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995
- Boeckmann, Margarete (1976). "Policy Impacts of the New Jersey Income Maintenance Experiment". *Policy Sciences*, Vol. 7.
- Campbell, A. (1997). *Core Competency Based Strategy*. London: International Thompson Business Press.
- Carley, M. (1981). *Social Measurement and Social Indicators*. London: George & Unwin.
- Day, David V. & Robert G. Lord. (1988). "Executive Leadership and Organizational Performance: Suggestions for a New Theory and Methodology." *Journal of Management* 14(3): 453-464.
- Dooley, D. (1984). *Social Research Method*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Easton, David (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Federal Benchmarking Consortium (1997.7). *Serving the American Public: Best Practices in Customer-driven Strategic Planning*. Study Report.
- Halachmi, A. & Bouckaert, G. (1996). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Westport, ConnecticutLondon: Quorum Books.
- Levitan, S. A. & Wurzburg, G. (1979). *Evaluating Federal Social Program*, Kalamozoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

- Nachmias, David (1979). *Public Policy Evaluation: Approaches and methods*. N.Y.: St. Martin's Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. M.A.: Addison-Wesley.
- Poister, T. H. "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice", *Public Administration Review*, July/August, 59(4).
- Suchman, E. A. (1967). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Satty, T. L. & Kevin (1991). *Analytical Planning: The Organization of System*. Pittsburgh: RWS Publication
- Thomas, M. (1996). "Special Operating Agencies: Audit and Evaluation", a Working Paper, Management Practices, Canadian Centre for Management Development, 1996
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Wholey, J. S. (1977). "Evaluability Assessment", in *Evaluation Research Methods*. Beverly Hills: Sage Publications,
- Wholey, J. S.m John Scanlon & Hugh Duffy, James Fukumoto, & Leona Vogton (1973). *Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Programs*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1973).
- Williams, Walter & Evans, J. W. (1969). "The Politics of Evaluation: The Case of Head Start", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*

U.S. Office of Personnel Management (2001). *Presidential Award for Quality*.

DETR(2000). *The Beacon Council Scheme: Prospectus*.

http://www.maxwell.syr.edu/gpp/learning_about_GPP

【 Abstract 】

**A Study on the Evaluation Model Building for
Local Government Based on the Government
Performance Evaluation Act**

Chang Soo Choe, Ph.D.

Pyo-Hwan Han, Ph.D.

Pil-Doo Kim, Ph.D.

The purpose of this study is to build an evaluation model for Korean (upper level) local government based on the Government Performance Evaluation Act of 2001. The new Act stipulates that the central government can evaluate the results of the implementation of policy programs delegated to local authorities.

In order to build an evaluation model, the Government Performance Evaluation Team at Korea Research Institute for Local Administration reviewed related literature and benchmarked against the foreign and domestic cases. In the process of model building, the indicators of the model was reviewed by government officials both at central and local levels in order to enhance their validity and relevancy. Top-down approach was employed to structure the evaluation model. Top-down approach is the way that builds a structure of model by drawing its components from the higher level to lower level. That is, after deciding the Parts of the model, Areas that are the components of the Parts were

drawn. Core Functions that are the components of the Areas were also drawn. And Policy Programs and Indicators were extracted in the same way.

The model is composed of three parts -- Management Competency, Program Performance, Customer Satisfaction. Management Competency comprises 3 areas -- Administrative, Financial, and Information Capacities. And Program Performance is also composed of 6 areas -- Administration, Welfare & Women, Environment, Regional Development, Economy, Emergency Management & Safety. Customer Satisfaction is a tool for evaluating the level of local residents' satisfaction on the result of program implementations by their local governments. Accordingly, it can be measured by questionnaire survey of respective policy programs.

Each area of both Management Capacity and Program Performance includes several Core Functions. And the respective Core Function is composed of several policy programs. As a result of the way of model building, the part of Management Capacity has 12 Core Functions, 25 Policy Programs, 45 indicators, and 75 sub-indicators. Program Performance Part has 30 Core Functions, 46 Policy Programs, 109 indicators, and 214 sub-indicators. Lists of model components--Parts, Areas, Core Functions, Policy Programs, indicators and sub-indicators, and questionnaire are presented in the appendix.

Later part of this report deals with the way of scoring the results of indicators and how to integrate them into the evaluating process. Discussion of Customer Satisfaction -- survey questionnaire and sampling -- is also included.

부 록

<부록1: 2000년 광역자치단체 종합평가 분야별세부지표>

<부록 2: 주민만족도조사 설문서>

<부록1: 2000년 광역자치단체 종합평가 분야별세부지표>

1. 주요 시책평가

1) 일반행정혁신부문

영역	시책	지표	세부지표
편의행정	민원행정 제도운영	민원행정반 조성노력	재택전자민원 전담인력 확보율
		민원행정 추진성과	자체 민원사무 간소화실적 민원모니터제 운영실적
		특수민원 시책성과	주민불편/생활민원처리반 운영실적 지역특수민원시책 개발실적
	행정서비스 현장 실천	현장제정의 적정성	이해관계자 의견수렴 및 내용구체화 실적
		현장실천 노력	조례·훈령 정비실적 홍보 및 공무원교육실적 고객만족도 및 인센티브실적
	주민등록 제도운영	주민등록관리 추진기반	주민등록업무 추진인력 확보율 주민등록자료 정비실적
		주민등록업무 운영성과	주민등록증 발급·관리실적
	지적사무 정비추진	지적관리 기반조성	지적전산자료 정비율 지적공무원 교육훈련참가율
		지적업무 추진성과	지적공부등록사항 정비실적 토지표시변경 등기축탁 정비율 지적도면전산화사업 추진율 대행법인 지도감독 시행율 건축물대장 관리실적
		지적측량 기준점 관리성과	지적측량기준점·삼각점 정비율 도근점표석대장 정리율
규제 개혁	규제개혁 추진	규제개혁 추진의지	규제신설·강화시 심사실적 규제개혁추진실적
		규제정비· 관리성과	규제정비실적

2) 복지·환경개선부문

영역	시책	지표	세부지표
복지향상	국민기초생활보장제도 확립	기반조성 노력	사회복지전문요원 1인당 수급자수 생활보호대상 데이터 초기 입력율
		자활지원 성과	자활지원 네트워크 회의개최 실적 기초생활보장기금 조건부수급자 대비 조성비율
	장애인복지 시책실천	기반조성 노력	전체예산 대비 장애인복지예산비율 장애인관련 홍보실적
		장애인 복지증진 성과	장애인가무원 고용율 장애인 우선허가사업 허가율 장애인 생산품 구매율 등록장애인 대비 장애인편의시설 설치율
	정신보건 및 방문간호 사업관리	정신보건 사업기반 조성노력	정신보건관련기관 설치실적 정신보건사업예산 비율 보건소당 정신보건전문인력 확보율 편견해소 홍보실적
		정신보건 사업성과	지역정신보건사업 활용실적 정신보건가족협회의 추진실적 정신장애인의 직업재활지원실적
		방문간호 사업기반 조성	방문간호 담당인력 1인당 관리대상자수 방문간호 담당인력의 전문교육실적 예산총액대비 방문간호사업비 비율
		방문간호 사업성과	대상자별 방문간호서비스 수혜율

영역	시책	지표	세부지표
환경관리	환경관리 역량시책	기반조성 노력	환경분야 관련조례 제·개정실적 지방의제 21 수립·운영실적 인구1인당 환경관련 예산액 녹지 및 보전지역 확보율
	물관리 시책실천	기반조성 노력	취·정수시설 개량사업비율 톤당 운영·관리인력 확보율 관거정비 소요예산확보율 수도요금 현실화율 물절약 홍보실적 분뇨 및 축산폐수처리시설 가동률(道지역만 해당)
		물관리 성과	절수기기 보급율 유수율 하수처리율 하수도요금 현실화율 하수처리 및 분뇨·축산폐수처리 시설민간 위탁율
		배출업소 관리성과	폐수배출업소 및 불법업소 지도 단속율 폐수배출부과금 징수율
	폐기물 관리 시책실천	기반조성 노력	쓰레기종량제 관리실적 쓰레기투기·신고처리실적 영농폐기물 수거실적율
		폐기물 관리성과	1회용품 감량실적 재활용품 재활용실적 음식물쓰레기 재활용율
	대기관리 시책실천	기반조성 노력	배출업소단속율 배출부과금 징수율
		대기관리 성과	미세먼지 대기오염도

3) 지역경제

영역	시책	지표	세부지표
산업지원	지방물가관리	단체장관심도	소비자단체당 지원예산액
		대민협력 유도노력	모범업소 인센티브부여 실적
		물가안정성과	전년도 동기 대비 개인서비스요금 인상률
	원산지표시관리	원산지표시 홍보노력	교육실적 홍보실적
		원산지표시 관리성과	담당공무원 1인당 단속건수
	지역기술혁신지원	사업기반조성	R&D 예산관리실적
		계획추진노력	대학·연구소 총수 대비 참여율 산학관 공동연구 결성 비율 전년도 동기 대비 벤처창업 증감률 벤처·중소기업 보증 실적 벤처·중소기업 애로해소 실적
		지원성과	산학관공동연구 참여기업 특허출원 증감율
	에너지절약	정책추진노력	에너지절약 시책·예산 확보율 홍보실적
		에너지절약성과	공공기관 ESCO사업 추진실적 전년 동기 대비 공공기관 에너지 사용 증감율
고용촉진	공공근로사업추진	사업기반조성	지방비 의무부담액 확보율
		홍보 및 관리 노력	홍보실적
		목표달성도	생산성사업의 발굴실적 참여대상인원 대비 참여인원 비율
	고용촉진훈련	훈련계획의 적절성	훈련기관 적정 지정현황 교육훈련 우선선정직종 지정비율
		훈련성과	훈련수료비율 자격취득률 취업률
	주민밀착형고용서비스제공	실업자 DB 활용도 제고	실업자 DB(공공근로 DB) 입력비율 실업자 DB 담당자수
		서비스지원노력	중복수혜조회결과 활용
	신노사문화정착실천	교육·홍보노력	교육실적
		신노사문화정착성과	지역노사정협의회 구성·운영실적

영역	시책	지표	세부지표
농림육성	농촌지도사업	지도사업 기반조성	농촌지도사업 조례·규칙 제정실적 지도공무원수 대비 기술자격 취득 인원비율
		지도사업 홍보노력	전년 동기 대비 기술보급 홍보 증가율 농가 경영컨설팅 실적
		지도사업 추진성과	농가수 대비 농업전문교육 수료자 비율 농가수 대비 시범사업 실적
		연구사업 기반조성	연구사업 투자비 증감율 (도(道)만 평가)
		연구사업 추진성과	연구투자비 대비 연구실적 (도(道)만 평가)
	숲가꾸기 및 임도사업	숲가꾸기사업 계획 적절성	사업계획서작성 실적
		추진노력	기술교육 이수율
		사업 추진성과	사업면적당 연고용인원 사업면적당 산물수집실적
		임도관리계획 수립 적절성	전문가 참여실적
		예산사용 적절성	산주 자부담경비 총액대비 자치단체 예산 지원비율 설계기준 준수실적 과중녹화·노면·사면 안정보강 실적
		사업추진성과	임도사업목표 대비 실적

4) 지역개발확충부문

영역	시책	지표	세부지표
생활기반	주거환경 개선	정책관심도	지방비목표 대비 확보율 전체물량 대비 시·군·구물량확보율
		사업추진의 적절성	계획 대비 추진진도율 총사업량 대비 착공실적
		사업 추진성과	특수시책추진 및 사례발굴실적 농어촌 하수처리시설 유지관리실적(道 지역만 해당)
	소도읍 개발 ※ 道만 해당	정책관심도	지방비 목표 대비 확보율 전체물량 대비 시·군물량 확보율
		사업추진의 적절성	계획대비 추진 진도율 총사업량 대비 착공실적
	지방도로 정비 ※ 道만 해당	사업계획의 적정성	지방비부담액 대비 확보율 신기술(재료)도입 실적 사리도 확포장사업 공사적정율
		공사관리의 적정성	도로공사 착공 관리실적
		도로유지 관리성과	교량안전점검율
	옥외 광고물 관리	광고업무 관리의 적절성	시군구광고물 민원처리점검실적 교육·안전도검사 실적 광고물관리심의위원회 운영실적
		옥외광고물 정비성과	불법광고물정비·단속실적 옥외광고물 시범정비 사업실적
		옥외광고물 관리성과	특수시책·수범사례 발굴건수 행정·공공시설물이용 광고물의 설치·관리실적

영역	시책	지표	세부지표	
문화관광	문화기반 시설운영	문화기반 시설조성	문화기반시설 조성 및 운용예산 비율 인구1인당 문화예산 규모액 지방문화예술진흥기금 증가율	
	관광표지관 설치·관리	관광지설치 기반조성	표지관설치사업비 대비 지방비 집행비율 표지관설치 이행실적 표지관설치기준 준수실적	
		표지관사후 관리의 적정성	표지관 사후관리실적	
	청소년 문화공간 확충	시설 운영능력	청소년 100명당 수련시설배치 청소년 지도사 비율 청소년수련시설 100㎡당 투자 및 운영 예산비율	
		시설 확보성과	청소년 100인당 청소년수련관 시설 면적규모	
		시설 운영성과	청소년시설운영예산 대비 시설 총이용 자수	
	문화재 보존관리	사업추진의 적정성	연간 사업건수 대비 공사발주율 지방비 확보율	
		문화재보전 관리성과	지정문화재 안전진단 및 점검율 전년대비 문화재위원회 회의 증가율	
	국토관리	도시계획 수립 및 관리실적	도시계획 운영성과	도시계획 수립실적 불법개발행위 사전조치 및 적발실적
		건축행정 건실화	건축행정 기반조성	시군구별 건축관련조례 정비실적 건축행정공무원 교육실적 건축공무원 대비 특수시책 개발건수
건축행정 운영성과			건축공무원 1인당 점검·단속실적	
국토공원화 사업	사업성과	당초 사업계획 대비 추진실적 시공 및 유지관리 실적		

5) 주민안전관리 부문

영역	시책	지표	세부지표
민방위·소방	민방위시책추진	기반조성 노력	인구대비 비상대피시설 확보 및 정비·점검실적 민방위사업 예산비율 민방위 홍보실적 경보시설 정비·점검실적 민방위대 자원관리
		민방위시책 추진성과	민방위교육·훈련계획 대비 추진실적
	소방행정 관리	기반조성 노력	소방력 강화계획 대비 실천율 소방력 기준대비 소방인력확보율 의용소방대원 1인당 예산액 소방서수 대비 특수시책 개발실적
		구조구급 대응성	인구대비 구급활동 수혜자비율 구조대원수대비 구조활동 비율
		화재예방 활동성과	소방통로 정비대상대비 확보율 총검사회수대비 입건·과태료 부과실적 소방공무원수 대비 민생지원활동회수
	재해관리	재해대책	기반조성
수해복구 성과			수해복구 사업량 및 사업비 수해복구사업 지방비 예산확보율 수해복구 조기발주 및 완공실적
재난관리	재난대책	기반조성 노력	법정 재난관리기금 확보율 총예산대비 취약시설 정비예산 확보율
		재난관리 추진성과	홍보실적 안전점검실시 실적
	시설물 안전관리	예산확보 노력	안전진단 예산확보율
		안전진단 성과	안전진단 대상시설대비 시행회수 유지관리계획 시행실적

2. 추진 역량평가

1) 행정관리 부문

영역	시책	지표	세부지표
조직·인사운영	지방조직개편	정책관심도	시·군·구 인허가전담기구 설치실적
		조직정비성과	기구정비비율
		기능정비성과	민간위탁 집행비율
		인력정비성과	정원감축비율 비정규직원 감축비율
	남녀평등인사관리	채용관리노력	5급이상 여성공무원비율
		보직관리노력	여성공무원 평균초과 배치과율 시도진입 여성공무원 비율
		승진관리노력	여성공무원 승진비율 인사관련위원회 여성공무원비율
		교육훈련노력	해외훈련 여성공무원 참여비율
	공무원교육훈련	교육훈련시책의 적정성	교육발전시책의 수립율
		교육훈련의 활성화	국내외 위탁교육 이수자율 교육훈련예산 확보율 교육훈련이수자율
		교육과정방법의 적정성	신규교육방법 개발실적 참여식 교육방법비율 교육이수자 사후관리 실적
		우수교수요원 확보노력	자격요건구비 교수요원 비율 교수요원 전보제한 준수율
광역행정	광역행정강화	광역사무관리노력	광역사업예산 확보율 행정협의회 개최실적
		광역사무관리성과	갈등분쟁 해소실적 타 자치단체와 협력사업 추진실적

2) 재정관리부문

영역	시책	지표	세부지표	
재정운영	재정상태 재원관리	재정자주성	재정력지수 재정자립도	
		재정안정성	경상수지비율 세입세출 충당비율	
		재정계획성	재정계획운영비율 세입예산 반영율	
		세입확충·세출 절감노력	자체수입 증가율 경상경비 절감율	
	투융자심사	투자심사이행	예산편성진 투자심사율 부적격사업 추진율	
		투자심사 사후관리	예산반영율 조건이행율	
	지방채관리	발행적정성	기채승인조건 이행율 중기자금 확보율	
		상환대책	채무상환 비율 감채재원 확보율	
	세정운영	세수관리	징세노력	부과 대비 징수율 체납세 징수율
			세외수입증대	부과 대비 징수율 체납액 정리율
경영수익 관리		사업추진	사업증감율	
		경영성과	투자수익율 공영개발사업 분양율	

3) 정보화촉진부문

영역	시책	지표	세부지표
정보화촉진	정보화 인프라구축	정보화 설비기반	586이상 PC보급률 E-mail보급률 공무원1인당 서버보유수준 LAN연결 PC비율 DB 구축실적
		조직/인력 수준	정보화인력비율 CIO운영실적 정보화공인자격증 보유율
	정보활용 시책	정책관심도	정보화관련 단체장 지시사항 비율 정보화예산비율
		시책추진 지원	시군구 행정종합정보화지원팀 구성 및 지원 실적 지방행정정보망광역화 추진팀 구성 및 지원 실적 호적정보화지원팀 구성 및 지원 실적 건축행정정보화추진현황 및 운영 실적
		정보활용도	전자결재율 공무원1인당 전자게시판 게시건수 공무원1인당 전자민원 접수건수
		홈페이지 유용성	홈페이지 접속속도 주민1인당 월평균 홈페이지 접속자수 제공정보 종수
	정보화 교육시책	정보화 교육성과	공무원1인당 정보화 교육시간 주민 정보화교육추진실적

<부록 2: 주민만족도조사 설문서>

광역자치단체의 주민만족도조사 설문서 2001. 8			
<p>안녕하세요? 본 조사는 선생님께서 거주하시는 ○○시(도)에서 제공하고 있는 다양한 행정서비스에 대한 주민만족도를 알아보기 위하여 실시되고 있습니다.</p> <p>선생님의 답변내용은 해당지역 행정서비스의 질을 개선하기 위한 귀중한 자료로 활용될 것입니다. 다음의 질문들은 오직 통계처리만을 위하여 사용되므로, 바쁘시겠으나 선생님께서 느끼신 바를 솔직히 답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.</p>			
<p>※ 선생님의 연령은? _____ 세</p> <p>☞ 조사대상은 20세이상으로 할 것</p> <p>※ 조사기관에서 표시할 사항</p> <p>1. 성별 남 여</p> <p>2. 응답자 거주지역 ____ (시, 도) ____ (시, 군, 구)</p>			

□ 전화조사용 설문지

다음은 선생님께서 살고 계시는 ○○시(도)의 행정에 관한 질문들입니다. 질문을 잘 들으시고 각 질문의 내용에 대한 선생님의 만족정도를 1점에서 5점으로 말씀해 주시기 바랍니다. 1점은 매우불만족, 2점은 불만족, 3점은 보통, 4점은 만족, 5점은 매우 만족을 나타냅니다.

1. 선생님께서는 ○○시(도)청 민원처리의 친절, 신속, 정확, 편리성 등에 대해 전반적으로 얼마나 만족하십니까? (편익행정) _____ 점
2. 선생님께서는 ○○시(도)의 장애인을 위한 복지시설과 혜택에 대해 얼마나 만족하십니까? _____ 점
3. 선생님께서는 ○○시(도)의 노인을 위한 복지시설과 혜택에 대해 얼마나 만족하십니까? (가정복지) _____ 점
4. 선생님께서는 ○○시(도)가 보건소의 진료서비스 등 건강증진노력에 대해 얼마나 만족하십니까? (건강증진) _____ 점
5. 선생님께서는 ○○시(도)의 불량식품 감독 등 식품안전관리에 대해 얼마나 만족하십니까?(식품안전관리) _____ 점
6. 선생님께서는 ○○시(도)의 여성권익보호에 대해 얼마나 만족하십니까? (여성권익보호) _____ 점
7. 그럼, 선생님께서는 ○○시(도)의 보건복지와 여성권익을 위한 이런 저런 노력을 종합적으로 생각하실 때 얼마나 만족하십니까?
8. 선생님께서는 ○○시(도)의 매연관리 등 맑은 공기를 위한 대기관리에 대해 얼마나 만족하십니까? (대기관리) _____ 점

9. 선생님께서는 ○○시(도)에서 공급하는 수돗물을 안심하고 마실 수 있는데 대해 얼마나 만족하십니까? (식음수관리) _____점
10. 선생님께서는 ○○시(도)의 강이나 하천 등의 수질 관리를 잘하고 있다고 생각하십니까? (수질관리) _____점
11. 선생님께서는 ○○시(도)에서 쓰레기 청소를 비롯한 폐기물관리에 대해 얼마나 만족하십니까? (폐기물관리) _____점
12. 선생님께서는 ○○시(도)의 산림, 녹지(나무숲) 등 자연환경보존 노력에 대해 얼마나 만족하십니까? (자연환경보존) _____점
13. 그럼, 선생님께서는 ○○시(도)의 이런 저런 환경관리 노력을 종합적으로 생각하실 때 얼마나 만족하십니까?
14. 선생님께서는 ○○시(도)의 실업자 해소를 위한 고용창출 노력에 대해 얼마나 만족하십니까? (고용창출) _____점
15. 선생님께서는 ○○시(도)가 외국공장이나 기업유치 등 지역경제발전 노력에 대해 얼마나 만족하십니까? (지역산업진흥) _____점
16. 선생님께서는 ○○시(도)의 가짜상품 단속이나 바가지요금 단속 등 소비자 보호 및 물가관리에 대해 얼마나 만족하십니까?(소비자보호 및 물가관리) _____점
17. 그럼, 선생님께서는 ○○시(도)의 지역경제발전을 위한 이런 저런 노력을 종합적으로 생각하실 때 얼마나 만족하십니까?
18. 선생님께서는 ○○시(도)의 교통시설과 도로정비에 대해 얼마나 만족하십니까? (국토관리·교통시설)_____점

19. 선생님께서는 ○○시(도)의 거리환경 정비를 위한 간판 등 옥외광고물 관리에 대해 얼마나 만족하십니까? (도시계획 및 관리) _____점
20. 선생님께서는 ○○시(도)의 공원, 학교, 상가, 주택 건설 등 도시계획에 대해 얼마나 만족하십니까? (도시계획 및 관리) _____점
- 21-1(시 경우만). 선생님께서는 ○○시가 실시하는 영세민 주택개량과 하수처리시설정비 등 저소득 마을환경 개선노력에 대해 얼마나 만족하십니까? (도시) _____점
- 21-2(도 경우만). 선생님께서는 ○○도가 실시하는 농어촌지역의 노후불량 주택개량과 하수처리시설개선 등 마을정비노력에 대해 얼마나 만족하십니까? (농촌) (생활기반확충) _____점
22. 선생님께서는 ○○시(도)의 시/도민회관, 문화회관 등 문화시설에 대해 얼마나 만족하십니까? (문화기반시설공급) _____점
23. 그럼, 선생님께서는 ○○시(도)의 이런 저런 지역개발 노력을 종합적으로 생각하실 때 얼마나 만족하십니까?
24. 선생님께서는 ○○시(도)의 소방서나 소화전 등 소방시설에 대해 얼마나 만족하십니까? (소방시설) _____점
25. 선생님께서는 ○○시(도)가 산불이나 홍수방지의 재해관리에 대해 얼마나 만족하십니까? (재해관리) _____점
26. 선생님께서는 ○○시(도)의 대형 건물과 다리 등 공공시설물의 안전관리 노력에 대해 얼마나 만족하십니까? (시설물관리) _____점
27. 그럼, 선생님께서는 ○○시(도)의 이런 저런 재해 및 안전관리노력을 종합적으로 생각하실 때 얼마나 만족하십니까?

□ 면접조사용 설문지

다음은 선생님께서 살고 계신 ○○시(도)의 행정에 관한 질문들입니다. 질문을 잘 읽으시고 각 질문의 내용에 대한 선생님의 만족정도를 해당되는 칸에 √ 표 해 주십시오 1점은 매우불만족, 2점은 불만족, 3점은 보통, 4점은 만족, 5점은 매우 만족을 나타냅니다.

	① 매우 불만족	② 불만족	③ 보통	④ 만족	⑤ 매우 만족
1. 선생님께서 살고 계신 ○○시(도)가 제공하는 다양한 서비스에 대해 전반적으로 얼마나 만족하십니까?					

다음은 선생님께서 살고 계신 ○○시(도)의 행정혁신에 관한 질문입니다. 다음 각 질문에 대한 선생님의 만족 정도를 해당 칸에 √ 표 해 주십시오.

	① 매우 불만족	② 불만족	③ 보통	④ 만족	⑤ 매우 만족
2. 민원처리의 간편성					
3. 각종 행정서비스의 친절, 신속, 정확 정도					
4. 각종 규제의 완화 정도					

다음은 선생님께서 살고 계신 ○○시(도)의 **보건복지와 여성 정책**에 관한 사항입니다. 다음 각 세부사항에 대한 선생님의 만족 정도를 해당 칸에 √표 해 주십시오.

	① 매우 불만족	② 불만족	③ 보통	④ 만족	⑤ 매우 만족
5. 영세민 생활 지원 및 운영					
6. 장애인을 위한 시설 및 복지					
7. 노인을 위한 시설 및 복지					
8. 장례 및 묘지/ 화장 관련 시설 관리					
9. 정신질환자 치료를 위한 시설 및 지원					
10. 구강/치아 질환 예방 및 건강관리					
11. 불량식품 단속/음식점 위생관리 등 식품안전 관리					
12. 성희롱 예방 교육					
13. 여성에 대한 폭력 방지 및 보호					

다음은 선생님께서 살고 계신 ○○시(도)의 **환경 정책**에 관한 사항입니다. 다음 각 사항에 대한 선생님의 만족수준 정도를 해당 칸에 √표 해 주십시오.

	① 매우 불만족	② 불만족	③ 보통	④ 만족	⑤ 매우 만족
14. 대기관리 (배출가스, 대기오염 방지노력)					
15. 먹는물 관리					
16. 오·폐수관리(폐수배출업소 단속 및 지도 등)					
17. 쓰레기 (음식물 포함) 수거 및 재활용					
18. 자연환경보전(자연보호시설 및 공원 확보· 관리)					

다음은 선생님께서 살고 계신 ○○시(도)의 산업 및 경제 정책에 관한 사항입니다. 다음 각 사항에 대한 선생님의 만족 정도를 해당 칸에 √표 해 주십시오.

	① 매우 불만족	② 불만족	③ 보통	④ 만족	⑤ 매우 만족
19. 취업 알선 및 취업 정보 제공					
20. 실업자 취업/재취업을 위한 교육훈련					
21. 기업의 기술개발 지원					
22. 외국공장/기업 등 산업체 유치					
23. 위조상품단속					
24. 부당 요금인상업소 지도 및 공공요금 인상억제					

다음은 선생님께서 살고 계신 ○○시(도)의 안전과 재난 관련 정책에 관한 사항입니다. 다음 각 사항에 대한 선생님의 만족수준 정도를 해당 칸에 √표 해 주십시오.

	① 매우 불만족	② 불만족	③ 보통	④ 만족	⑤ 매우 만족
25. 소방서/소화전 등 소방행정 및 화재예방					
26. 재해(태풍, 홍수, 호우, 가뭄, 지진) 대비 및 복구 대책					
27. 사고발생시 인명 및 재산피해 최소화를 위 한 사고 수습·복구 등 위기 관리능력					
28. 대형건물, 교량/다리 등 공공시설물 안전 관리					

다음은 선생님께서 살고 계신 ○○시(도)의 지역개발, 건축, 교통 정책분야에 관한 사항입니다. 다음 각 사항에 대한 선생님의 만족 정도를 해당 칸에 √표 해 주십시오.

	① 매우 불만족	② 불만족	③ 보통	④ 만족	⑤ 매우 만족
29. 건축행정 (위법건축물 단속/정비, 공사현장 관리)					
30. 하천 정비 및 제방 관리/건설					
31. 신속, 안전, 편리한 교통을 위한 시설 투자					
32. 지방도로 보수 및 관리(도)					
33. 도시계획(학교, 공원, 상가, 주택 등의 계획과 공급)					
34. 간판, 입간판 등 옥외광고물, 불법광고물 단속정비					
35. 농어촌 노후불량주택과 하수처리시설 개선 등 마을 정비 (도)					
36. 도시 영세민 불량주택과 하수처리시설 개선 등 저소득 마을 환경 정비					
37. 읍면지역의 소방도로 포장 및 확장, 하수도 정비, 주택 및 상가주변 환경 정비					
38. 문화기반시설(도서관, 박물관, 미술관, 문예회관 등) 운영 관리					
39. 문화재 (전통 유물, 유산) 보존 관리					

40. 선생님의 성별은? 남 _____ 여 _____

41. 선생님의 나이는? _____

42. 선생님께서 ○○시(도)에 거주하신 기간은? _____년

43. 선생님의 직업은? _____

- ① 농업, 임업, 어업(가족 종사자 포함)
- ② 자영업(소규모 장사 및 가족종사자, 개인택시운전사 등)
- ③ 판매/ 서비스직(상점점원, 세일즈맨, 보험외판원 등)
- ④ 기능/ 숙련공(운전사, 선반, 목공, 요리사, 생산직 근로자 등)
- ⑤ 일반작업직(토목관계의 현장직업, 청소원, 경비원 등)
- ⑥ 사무/ 기술직(일반회사 사무직, 기술직, 교사, 항해사 등)
- ⑦ 경영/ 관리직(6급이상의 고급공무원, 기업체 부장이상, 교장 등)
- ⑧ 전문/ 자유직(대학교수, 의사, 변호사, 예술가, 종교가 등)
- ⑨ 가정주부(주로 가사에만 종사하는 부인)
- ⑩ 학생 ⑪ 무직 ⑫ 기타(적을 것)

※ 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형

발행일 : 2001년 12월 29일

발행인 : 박 우 서

발행처 :

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

인쇄처 : 동양정보문화사

Tel. 02)2277-1645

E-mail: dongjb@hosanna.net

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-239-5