

지방자치단체의 기관평가 제도와 운영

The System Evaluation of Korean Local Governments

김 현 구

(성균관대학교 행정학과 교수)

박 희 정

(한국지방행정연구원 행정평가팀장)

- I. 서론
- II. 지방자치단체 기관평가의 논리
- III. 평가의 추진단계
- IV. 평가내용 및 방법
- V. 결론

【Abstract】

The system evaluation of local governments had been administered by the Office of the Prime Minister(OPM) and Ministry of Government Administration and Home Affairs(MOGAHA) in 2000. The role of OPM in the enforcement of system evaluation was the coordinator, which is planning the evaluation, mediating the process and reporting the results to the president. On the guideline of OPM, MOGAHA had been carried out the system evaluation of 16 regional governments.

The main parts of system evaluation is the program evaluation, the competence evaluation and the evaluation of customer satisfaction(CS). The program evaluation is supposed to evaluate the performance of critical local programmes ,especially the grant-aided ones. The competence evaluation is introduced to assess the present capacity and the learning process of local governments. The evaluation of CS is intended to recognize the impact of each governmental programmes. Therefore the system evaluation is the summative evaluation of local governments.

We can hope for that the system evaluation of local governments could contribute to the establishment of performance-oriented management in each local governments.

I. 서론

1990년대에 들어와 신공공관리론(new public management)이 관심을 끌면서 전통적 관료제 패러다임은 심각한 도전에 직면하게 되었다. 즉, 관리가치는 능률성 위주에서 성과지향적으로, 공공서비스 제공은 국가 독점체제에서 시장원리에 의한 공급으로 전환되기 시작하였다. 여기에 정치행정이 민주화되고 시민사회가 성숙한 많은 국가에서 정부조직은 책임성 확보와 함께 행정성과와 역량 제고에 역점을 두어¹⁾, 조직목표를 명확히 설정하고 이를 달성하기 위해 체계적인 관리와 평가를 강조하게 되었다. 미국의 정부성과법(Government Performance and Results Act, 1993)도 이러한 맥락에서 제정되어 각 정부기관은 자체적으로 목표, 성과향상방법, 성과측정방법 등의 내용이 포함된 전략계획을 수립, 추진하고 성과와 실적에 대해서 해당 기관이 책임을 지도록 하였다. 이제 대부분의 선진국에서 공공부문의 성과관리는 보편적인 규범으로 자리잡아가고 있다.

우리 나라의 경우 1998년 「김대중정부」 출범이후 성과급, 목표관리제, 책임운영 기관, 기관평가 등 공공부문에 성과관리제 도입을 위한 적극적인 시도가 이루어졌다. 정부는 1998년 4월 15일 「정부업무의심사평가 및 조정에 관한규정」(대통령령 제 15774호)을 전면 개정하여 국무총리실의 심사평가를 기관평가의 형태로 발전시켰다. 정책평가는 개별 정책을 단위로 평가하는 것이 일반적이지만, 어떤 기관이 그 목적 달성을 위해 추진하는 다양한 정책과 추진역량, 즉 ‘정책종합’을 최종 평가단위로 한다면 그것이 바로 기관평가이다. 기관평가는 평가의 기본단위를 사업(정책)에서 기관(정책종합)으로 확대하여 행정기관의 주요정책, 관리역량, 국민만족도 등을 종합적으로 평가함으로써 기관간 비교와 책임성 확보가 가능한 이점을 가진다. 그리고 국무총리실의 기관평가는 각 분야의 민간전문가들로 구성된 「정책평가위원회」를 활용하여 평가의 전문성과 객관성을 보완하였다.

1) 성과관리와 책임성의 관계에 대하여 Aucoin & Heintzman(2000: 45-55)은 전자가 반드시 후자를 제고하지 않는다고 주장함으로써 성과관리 옹호론자들과는 다른 견해를 보이고 있다.

기관평가의 도입 첫해인 1998년에는 중앙행정기관만을 대상으로 하였는데 1999년부터는 16개 광역자치단체에까지 확대 적용하였다. 그러나 1999년의 광역자치단체평가는 시범적인 차원의 평가로 시행되었고, 2000년 평가는 대상 범위나 내용 면에서 지방자치단체에 대한 종합적 기관평가로서의 면모를 어느 정도 갖추게 되었다고 볼 수 있다. 지방자치단체에는 여러 중앙행정기관으로부터 위임받아 처리하고 있는 국가사무나 국고보조사업 등이 많다. 때문에 국정의 통합성을 기하고 행정의 효율성과 책임성 확보를 위해서도 지방자치단체에 대한 기관평가는 중요한 의미를 갖는다.

그럼에도 불구하고 지방자치단체 평가는 아직 정립단계에 있는 제도이므로 학계에 제대로 소개되지 못하고 있는 실정이다. 이 글은 지방자치단체 기관평가의 현행 제도와 운영체계를 분석적으로 정리하여 문제점을 파악하고 개선방향을 제시하는 데에 그 목적이 있다. 구체적인 내용은 주로 2000년도 지방자치단체 평가를 중심으로 논의한다. 이 연구가 지방자치단체 평가제도의 정착과 지방정부의 성과관리 향상에 도움이 되기를 기대한다.

II. 지방자치단체 기관평가의 논리

1. 평가목적

지역주민 스스로 그 지역사회의 문제를 함께 풀어가도록 하는 것이 지방자치제의 기본정신이지만, 그것은 어디까지나 국가 전체의 기능이나 이익과 조화를 이루어야 한다. 더구나 현실적으로 광역시·도의 경우 국가위임사무의 비율이 35%나 되고²⁾ 평균 재정자립도는 63.4%(1998년)에 불과한 실정이다. 자치이념을 살리면서도 국가적 통합성을 유지하는 선진 지방자치를 구현하기 위해 중앙정부와 자치단체간의 관계는 행정력에 의한 통제보다 평가에 근거한 관리조정이 더 바람직할 것으로 판단된다.

이러한 관점에서 지방자치단체 기관평가의 목적을 다음과 같이 4가지로 정리할

2) 법령사무만 전수 조사한 결과임(한국지방행정연구원, 1997).

수 있다.

첫째, 지방자치단체에서 수행하는 국가 주요시책의 효과나 추진상황을 점검하여 당해 정책과정을 개선한다. 추진시책의 문제점은 시정하고 우수사례는 널리 확산시킴으로써 공공서비스의 질적 수준을 높일 수 있다. 미국의 대표적인 기관평가제도중 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). 이와 같이 기관평가는 바람직한 행정성과를 유도하는데 효과적으로 활용된다.

둘째, 평가결과를 예산배정에 연계시킴으로써 국가재원을 효율적으로 배분할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다 정확한 성과지표에 의해 객관적이고 공정한 평가가 이루어질 수 있도록 평가의 질적 수준을 높여야 한다. 또한 평가결과에 따라 우수기관에 인센티브를 제공하여 기관간에 선의의 경쟁을 유도할 수 있다.

셋째, 평가결과는 지역주민이나 지도감독기관의 입장에서 보면 자치단체 행정의 책임성을 확보할 수 있는 근거가 된다. 책임성은 Cooper 등(1998: 91)이 지적하였듯이 민주행정의 중요한 이념적 기초이다. 기관평가는 내부적으로 행정의 효율성 증대에 기여하지만, 외부적으로는 국민의 알 권리를 충족시켜 주고 국민에 대한 책임성을 담보하는 제도적 장치로 기능한다. 그리고 기관평가는 대체로 비교지표를 통해 해당 기관의 성과를 알기 쉽게 국민들에게 공개함으로써 책임성 확보에 기여하게 된다.

마지막으로 지방자치단체에 대한 여러 중앙행정기관의 다양한 평가를 통합함으로써 정부평가 업무의 능률성과 전문성을 높이고, 각종 민간 영리단체가 주관하는 평가를 배제시켜 상업적 목적에 의한 평가나 평가의 정치적 이용을 차단하는 효과도 기대할 수 있다. 종전에는 <표 1>에서 보는 바와 같이 행정자치부 등 16개 중앙행정기관이 지방자치단체의 96개 사업을 개별적으로 평가하여 단편적·비능률적이라는 비판을 면하기 어려웠다.³⁾ 그러나 현행 지방자치단체의 기관평가는 이들 중 상당 부분을

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

통합한 ‘종합적 평가’이므로 이러한 문제점을 어느 정도 극복할 수 있다.

<표 1> 중앙부처의 지방자치단체 평가 현황

부 처 별 (사 업 수)	시책평가의 종류
행정자치부 (32개 사업)	옥외광고물관리, 지방재정종합, 지방물가관리, 경영행정실적, 공공근로사업, 민방위역점시책, 재난관리시책, 재해대책업무, 소방행정시책, 시도종합평가, 행정절차제도운영, 공직자친절, 지방조직개편, 규제개혁추진, 주민등록종합 점검, 공무원교육훈련종합, 공공부품경영혁신대회, 공공투자사업조기발주, 주거환경개선, 오지개발사업, 지방도로실적, 소도읍개발, 지적행정, 정보화 수준, 소하천정비, 행정서비스이행실태, 문서관리, 여성정책종합, 민원행정, 국토공원화사업, 자전거이용활성화, 정보은행추진
건설교통부 (7개 사업)	도시행정업무, 하천제방정비, 건축행정건설화, 시설물안전관리, 도로유지보수실태, 중기교통시설투자, GIS추진현황
문 화 부 (2개 사업)	문화기반시설운영, 청소년상담실적
농 립 부 (22개 사업)	쌀생산대책, 농림업무(21개 예산사업)
산 자 부 (2개 사업)	전국공예품경진대회, 원산지표시
노 동 부 (1개 사업)	고용촉진훈련실적
환 경 부 (6개 사업)	배출업소 지도단속, 음식물쓰레기감량자원화, 공공기관재활용제품구매실적, 환경오염물질측정관리, 수질환경분야, 먹는물측정관리
보건복지부 (4개 사업)	가족보건사업, 정신보건, 장애인복지사업, 음식문화개선
산 립 청 (4개 사업)	주요임정추진평가, 산불방지, 산림병충해방제, 환경친화성임도평가 등
중소기업청 (2개 사업)	산학연권소사업평가, 전국품질경영대회
농촌진흥청 (3개 사업)	농촌진흥사업, 발토양환경보전사업, 전산개발경영대회
식품의약청 (4개 사업)	식품미생물관리, 잔류농약관리, 미량금속, 보존료정도
국립보건원 (3개 사업)	전염병 관리, 세균검사관리, 매독혈청관리
기 타 (4개 사업)	자치감사운영(감사원), 을지연습 및 비상대비업무(비기위), 인공어초사업, 해양수산시책(해양부)

자료: 행정자치부 내부자료(2000).

2. 법적 근거

우리 나라의 심사평가는 그 동안 국회 차원의 법률이 아닌 대통령령(『정부업무의 심사평가및조정에관한규정』)에 근거하였기 때문에 강력한 추진력을 확보하지 못하는 원인으로 지적되어 왔다(김명수·박경효, 1996: 15; 김병진, 1997: 28). 이에 따라 『김대중정부』는 1998. 4. 15 『정부업무의심사평가및조정에관한규정』을 전면 개정하여 기관평가를 도입하였다. 그러나 이 규정에서는 기관평가의 대상을 중앙행정으로 한정시키고 있어⁴⁾, 1999, 2000년 지방자치단체의 기관평가는 사실 명시적 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 『정부업무등의평가에관한

기본법』(법률 제6347호, 이하 ‘평가기본법’이라 함)을 제정·공포하여 2001. 5. 1 부터 시행될 예정이다. 이 법 제3조 3항은 기관평가를 “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 다음과 같이 지방자치단체 평가의 근거를 제시하고 있다.

“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.”

이제 지방자치단체 평가는 확고한 법률적 뒷받침을 받음으로써 보다 효과적으로 추진할 수 있게 된 것이다.

4) 기관평가를 “중앙행정기관의 주요 업무와 특정과제의 추진상황 및 집행성과와 이를 추진하는 행정체제의 추진 역량 등을 종합적으로 점검·분석·평가하는 것”(제4조 2항)으로 규정하고 있다.

3. 평가대상

지방자치단체에 대한 1999년 시범평가와 2000년 평가는 16개 광역시·도를 대상으로 실시되었다. 국무조정실의 「2000년도 정부업무 심사평가 지침」(2000. 2. 29)에 의하면 광역자치단체에 대한 평가가 정착된 후 기초자치단체로 확대한다는 방침이다. 이미 「평가기본법」에 의해 법적 근거가 마련되었고 2000년 4월 기획예산처가 기초자치단체 성과공시제 실시를 논의한 바 있어 2001년부터는 국무조정실의 기관평가가 어떤 형태로건 기초자치단체에도 적용될 가능성이 커 보인다⁵⁾.

그러나 현행 지방자치단체 평가는 평가실시와 결과보고(12월) 일정을 감안하여 평가대상 기간을 1월-9월로 잡고 있으므로 1년 단위의 평가로서 의미가 퇴색되고 있다. 또한 대상기간이 애매하여 지표간에 차이가 발생하는 등 자료 산출에 어려움이 따른다.

그리고 지방자치단체의 기관평가는 주요시책평가, 추진역량평가, 주민만족도평가의 3개 분야를 대상으로 한다. 주요시책평가는 지방자치단체에서 추진되는 중앙부처의 사업을 대상으로 해당 부처와 협의를 거친 과제를 선정·평가한다.

Sanderson(1998)은 지방자치단체의 평가 영역을 수직적 위계에 따라 과정평가, 성과평가, 그리고 영향평가로 구분하고 있는데 주요시책평가는 이들 전과정을 포괄한다고 볼 수 있다. 1999년도 평가에서는 공공혁신, 지역경제활성화, 그리고 주민안전관리의 3개 부문을, 2000년도 평가에서는 일반행정혁신, 복지·환경개선, 지역경제진흥, 지역개발확충, 그리고 주민안전관리의 5개 부문을 주요시책으로 선정하였다.

추진역량평가는 다양한 시책을 효과적으로 추진할 수 있는 일반 관리능력이나 잠재적 여건에 대한 평가이다. 개념적으로 역량(competence)에 대해서는 다양한 정의가 있으나,⁶⁾ 실제 평가에서 어떤 것을 추진역량으로 다루느냐는 관점에 따라 그

5) 기초자치단체는 그 수가 232개에 이르고 있어 완벽한 현재의 기관평가를 적용하기가 쉽지 않다. 따라서 기초자치단체를 평가하는 경우 그 평가는 성과평가의 성격에 보다 가까울 것으로 보인다.

6) 예를 들면 “특정 조직이 특별히 잘하는 것”(Kenneth Andrews), “어떤 과업이나 전략을 수행하기에 적절한 정도”(P. Selznick), “경쟁자가 모방할 수 없는 특유의 자원이나 능력”(resource based school) 등의 정의가 있다(Campbell, 1997; 김병국·권오철, 1999 참조).

내용이 다를 수밖에 없다. 1999년도 평가에서는 재정역량과 정보화역량을, 2000년도에는 행정관리, 재정관리, 그리고 정보화촉진의 3개 부분을 추진역량으로 설정하였다.

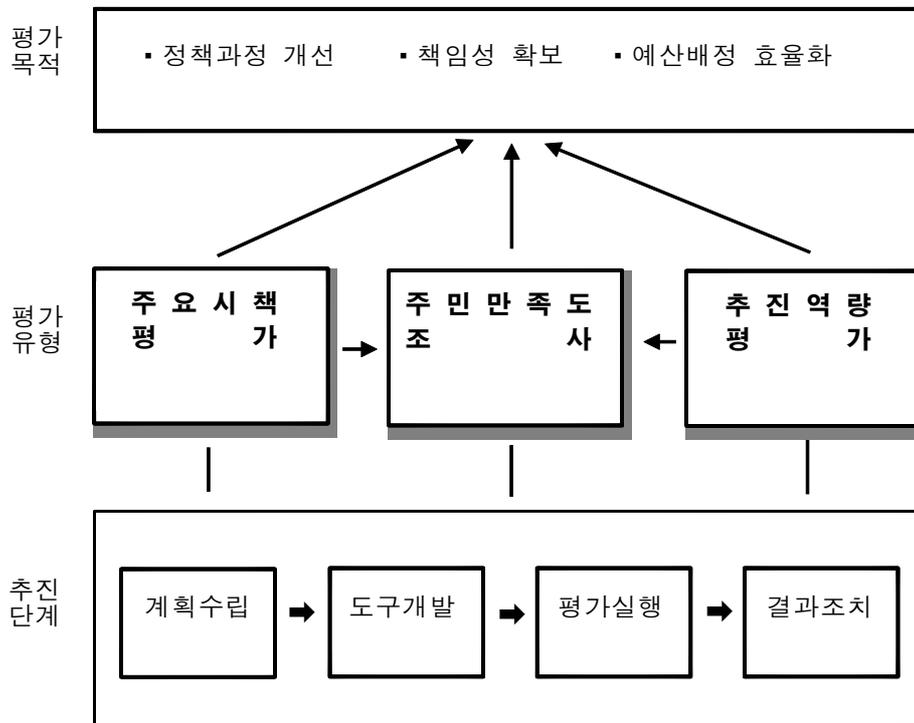
주민만족도조사는 일반주민의 인식조사를 통해 지방자치단체의 시책 전반에 대한 만족도를 평가하는 것이다. 주민만족도조사는 2000년도 평가에서 처음 시도된 것으로 민원서비스, 보건서비스, 자연환경보전 등 19개 시책에 대하여 설문하였다.

4. 추진단계

평가업무의 추진과정은 (1) 계획수립, (2) 도구개발, (3) 평가실행, (4) 결과조치의 4 단계로 구분할 수 있다. 계획수립단계에서는 국무총리 정책평가위원회가 행정자치부와 협의하여 평가기본지침을 마련한다. 도구개발단계는 행정자치부 주관 하에 관련 부처의 의견을 수렴하여 전문연구기관(한국지방행정연구원)이 평가지표를 개발하고 평가메뉴얼을 작성하는 과정이다. 평가실행단계에는 각 시·도가 제출한 자료에 대한 서면평가와 합동평가단(행정자치부, 관계부처, 외부전문가, 한국지방행정연구원)의 현장평가를 병행하여 실시한다. 결과조치단계에서는 행정자치부 주관 하에 평가반이 평가결과를 분석하여 보고서를 작성하고 정책평가위원회가 대통령에게 보고하여 필요한 조치를 취하는 마무리 작업이 이루어진다.

평가단계와 앞서 논의한 평가목적 및 평가유형을 연계하여 <그림 1>과 같은 기관평가의 체계로 도식화하여 제시할 수 있을 것이다. 이하 제3, 4장에서는 이러한 기관평가 체계를 염두에 두고 각각 평가의 추진단계와 평가유형별 내용 및 방법을 구체적으로 살펴보기로 한다.

<그림 1> 지방자치단체의 기관평가 체계



Ⅲ. 평가의 추진단계

1. 계획수립단계

계획수립단계는 정책평가위원회가 전년도 평가활동을 검토한 다음 평가의 기본지침을 작성하고 그에 따라 행정자치부가 평가기본계획을 작성하여 지방자치단체에 시달하는 과정이다.

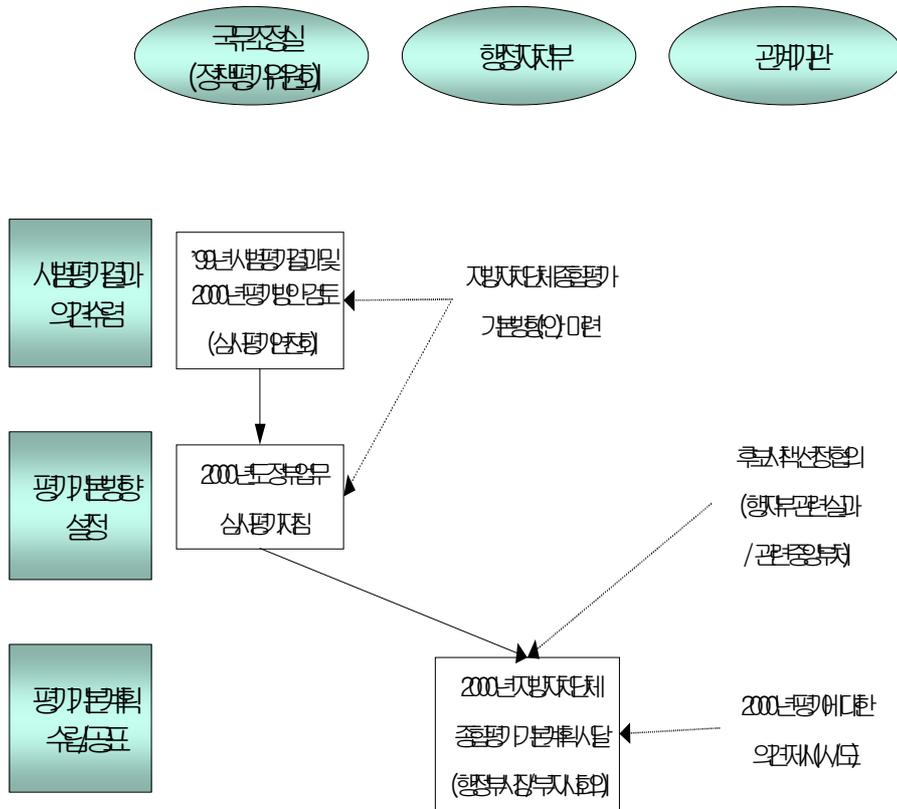
국무조정실은 2000년도 상반기 심사평가 연찬회(2. 11-2. 12)를 개최하여 1999년 시범평가의 운영상 문제점을 검토하고 2000년도 평가방안을 모색하였다. 이 연찬회에서는 평가대상, 평가시기, 평가체계, 평가방법, 평가결과 처리 등에 대한

사항들을 분임토의를 거쳐 협의하였다(국무조정실, 2000a: 85-100). 협의내용을 반영하여 동년 2월 26일 국무조정실과 행정자치부는 지방자치단체 종합평가 기본방향(안)을 마련하였고, 「2000년도 정부업무 심사평가 지침」(2000. 2. 29)에서 지방자치단체 평가의 기본방향을 제시하였다(국무조정실, 2000b: 31-33).

그 내용을 보면, 먼저 지방자치단체 평가의 대상기관은 16개 광역자치단체로 하고, 평가대상 분야는 주요시책과제평가, 추진역량평가, 주민만족도조사 등으로 하였다. 주요시책과제 평가는 국정현안이 되는 주요시책으로서 지방에서의 실천이 필요한 3-6개 주요 영역과제를 대상으로 하고, 추진역량 평가는 '99년 평가에서 포함하였던 재정, 정보화 역량뿐만 아니라 조직·인사, 사무역량을 추가하도록 하였으며, 주요시책에 대한 주민만족도를 조사하여 평가에 반영토록 하였다. 그리고 국무조정실 정책평가위원회는 평가의 기본방향 설정과 평가과제 선정을 주도하고, 행정자치부는 관련 부처 및 시·도 의견수렴을 통해 구체적인 시행계획의 수립, 평가실행 및 평가결과의 분석을 담당하도록 역할분담을 명확히 하였다.

이러한 평가지침에 따라 행정자치부는 지방자치단체 종합평가 기본계획을 마련하여 행정부시장·부지사회의(2000. 3. 24)에서 시달하였다. 행정자치부는 기본계획 수립에 앞서 행정자치부 관련 실·과, 관련 중앙부처 등과 지방자치단체 종합평가 후보시책 선정에 관한 협의를 하였다. 「지방자치단체 종합평가 기본계획」(행정자치부, 2000a)은 국무조정실의 평가 기본방향을 보다 구체화한 것으로 평가 대상기관 및 기간, 평가 대상분야, 평가단 구성 등 평가방법, 평가결과의 활용, 주요 추진일정 등을 제시하고 있다. 이상 논의한 계획수립단계의 활동을 정리하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 지방자치단체 기관평가의 계획수립단계



2. 도구개발단계

2000년 지방자치단체 종합평가에서는 평가대상 후보시책이 확정되지 않은 가운데 평가 기본계획이 마련되었다. 동년 3월 5일- 4월 8일 평가대상 후보시책의 접수 결과 중앙부처에서 개별적으로 시행하고 있는 71개 시책평가 중 58개가 종합평가 후보시책으로 접수되었다. 그러나 후보시책을 제출한 관련 부처 및 실·과와 협의를 거쳐 후보시책 선정기준⁷⁾에 부합되지 않거나 통폐합이 필요한 5개 시책은 제외되

7) 후보시책 선정기준은 ① 국정운영 차원에서 평가·환류가 필요한 주요 시책, ② 일회성시책이 아닌 지속적 추진·관리가 필요한 시책, ③ 지방자치단체에 일반적으로 적용되는 시책 등이다(행정자치부, 2000: 2).

고⁸⁾ 최종적으로 53개 시책이 평가대상으로 선정되었다.

평가대상 후보시책이 결정됨에 따라 행정자치부는 전문연구기관인 한국지방행정 연구원에 2000년 지방자치단체 평가를 위한 지표개발 용역(2000. 4)을 발주하였다. 그리고 지방자치단체 종합평가 후보시책 선정 및 분류(안)은 정책평가위원회 지방자치소위원회에 상정되어(5. 19) 주요시책평가는 5대 부문 12개 영역 42개 시책, 추진역량평가는 3대 부문 6개 영역 11개 시책이 평가대상으로 결정되었으며, 주민만족도조사는 주요시책중에서 영향평가가 필요한 시책을 대상으로 실시토록 결정되었다.

평가도구로 주요시책평가와 추진역량평가의 평가지표와 주민만족도조사의 설문지는 한국지방행정연구원에 의해 개발되었다. 시안개발 단계에는 한국지방행정연구원 연구진과 관련 중앙부처 공무원들의 공동작업을 통해 평가체계의 적합성을 검토하였다. 그리고 개발된 평가지표의 타당성을 검토하기 위해 관계부처 및 지방자치단체의 의견을 수렴하였고, 대전광역시와 경상남도를 대상으로 한 pilot study를 거쳐 지표의 대표성, 타당성, 적절성을 확인하였다. 당초 개발된 시안은 두 번의 수정과 보완을 거쳐 최종(안)으로 완성되었는데 관계부처 및 지방자치단체의 의견을 반영한 1단계 수정⁹⁾과 현장테스트를 통한 2단계 수정¹⁰⁾을 통해 15개의 지표(110개 세부지표)가 축소되어 최종안에서는 총 8개 부문, 18개 영역, 50개 시책, 126개 지표, 261개 세부지표가 마련되었다. 이러한 과정을 거쳐 마련된 『지방자치단체 종합평가 지표』는 8월 24일 지방자치소위에서 확정되었다.

한편, 주민만족도조사는 구체적인 시책에 대한 서비스만족도를 평가하는 경우 조

8) 후보시책 4개(민간단체 공익활동 확대 지원, 자원봉사 활성화, 환경관리, 자연보전)는 2개(민간단체 및 자원봉사활동 지원, 환경정책 및 자연보전)로 통합되었고, 3개 시책(오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 국가하천제방정비)은 선정기준에 맞지 않아 제외되었다.

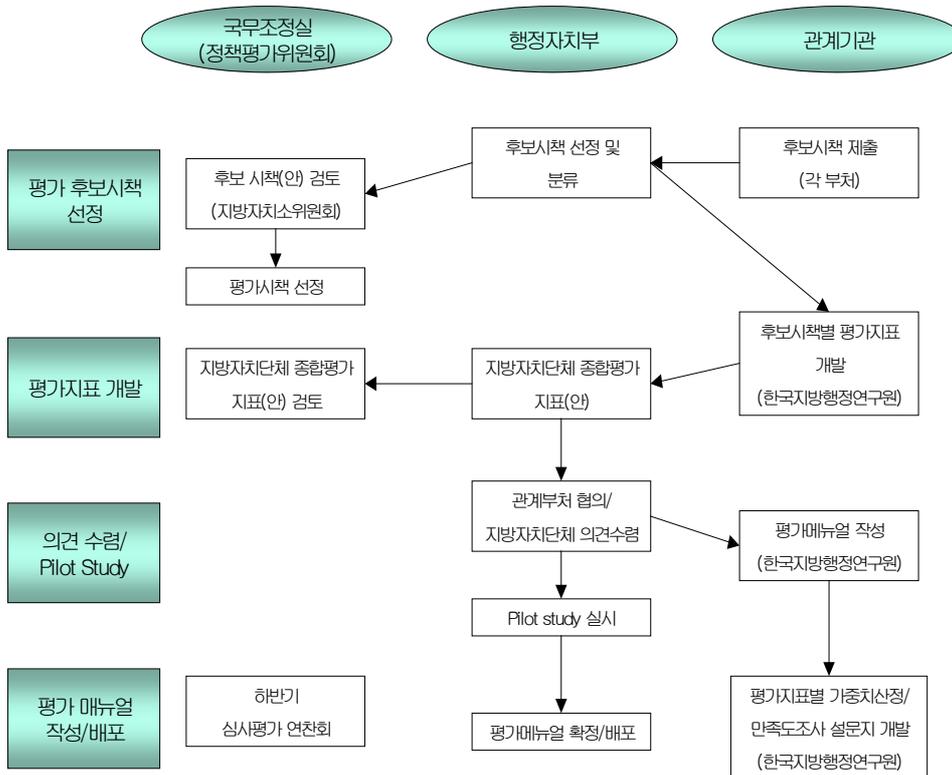
9) 최초 시안에 대한 지방자치단체의 의견은 총 205개로 주요시책분야 160개, 추진역량분야 45개 이며 이중 97개 의견은 타당성이 있는 것으로 판단되어 반영되었다(행정자치부c, 2000: 21).

10) 현장평가결과 여타 지표와 중복성을 갖는 지표(20개), 변별력이 적은 것으로 나타난 지표(5개), 지방자치단체의 업무와 무관한 지표(6개), 일부 자치단체에만 해당되는 지표(1개) 등이 추가적으로 확인되어 이를 제외하였다(행정자치부c, 2000: 23).

사의 실행가능성이 낮아 해당 지방자치단체에 대한 종합적인 만족도를 측정하는 것으로 하였다. 설문지는 일반 만족도 관련 질문항목 6개, 시책에 대한 종합만족도를 묻는 질문항목 12개 등 총 18개의 문항으로 구성되었다(국무조정실, 2000c: 71-73).

이러한 도구개발단계를 거쳐 지방자치단체 종합평가를 위한 평가메뉴얼이 완성되었다. 이 메뉴얼에는 평가지표, 평점방법, 제출자료의 서식, 첨부자료, 자체평가보고서 작성요령 등에 대한 정보가 포함되어 있어 개별 지방자치단체가 자체평가를 수행하고 서면평가를 하기위한 자료 제출의 지침을 제공하였다. <그림 3>은 도구개발단계의 활동을 정리한 것이다.

<그림 3> 지방자치단체 기관평가의 도구개발단계



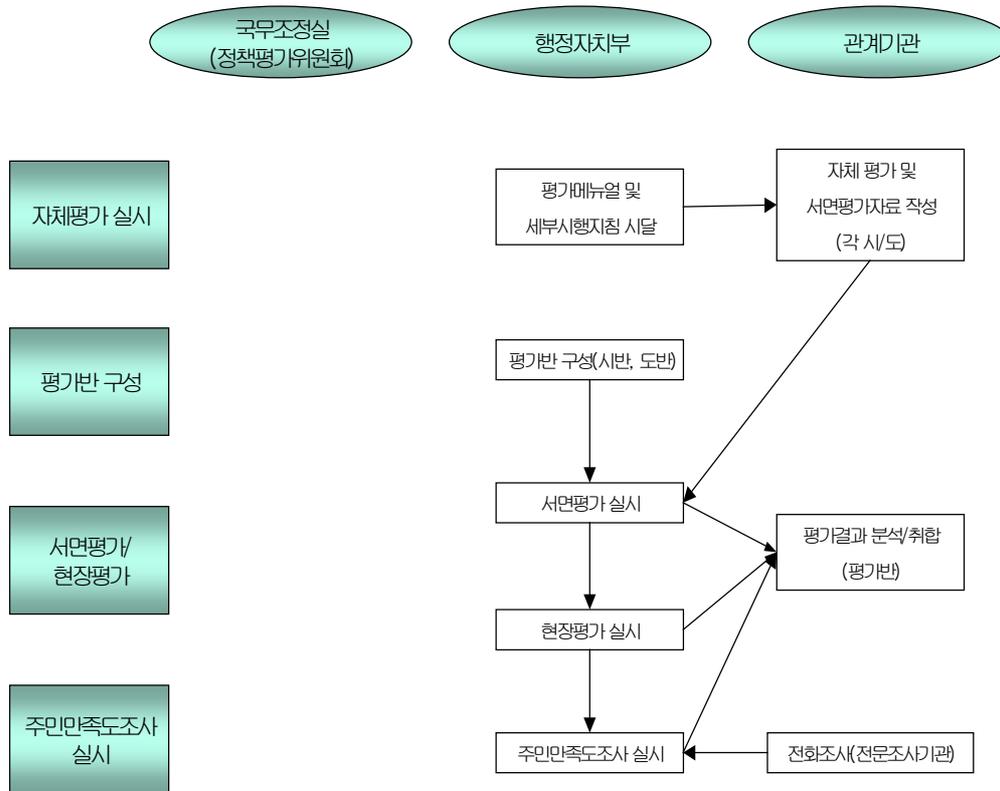
3. 평가실행단계

평가실행단계에서는 평가지침 시달, 자체평가 실시, 평가반 구성, 서면평가 및 현장평가 실시, 주민만족도조사 실시 등의 구체적인 평가활동이 이루어진다.

먼저, 평가대상 지방자치단체의 자체평가와 평가자료 준비가 가능하도록 9월 초에 평가메뉴얼 및 세부시행지침을 시달하였다. 각 지방자치단체는 배포된 평가메뉴얼에 의거하여 자체평가보고서를 작성하고 서면평가를 위한 증빙자료를 준비하여 제출하도록 하였다. 이에 따라 각 시·도의 자체평가는 9월-10월의 기간동안 실시되었고 제출된 자체평가보고서와 증빙자료를 기초로 10월에 서면평가가 이루어졌다. 서면평가는 대학교수, 전문가(연구원), 관련 중앙부처 공무원들로 구성된 평가반에 의해 수행되었는 바, 지역적 특성의 차이를 고려하여 시반(市班)과 도반(道班)을 별도로 편성·운영하였다(10월 10일-23일). 그리고 서면평가 결과 현장확인이 필요한 사항에 대해서는 2개 반이 전국을 순회하며 현장평가를 실시하였다.

주민만족도조사도 10월에 실시되었는데, 표본의 크기는 $\pm 2.5\%$ 수준의 신뢰도를 확보할 수 있도록 약 3,500표본 정도로 하였고 각 지역별 인구를 고려하여 각 시·도별로 할당추출방식을 활용하여 표본을 추출하였다. 그리고 조사방법은 자료의 획득가능성, 예산제약 등을 고려해 전화조사방법을 사용하였으며 조사의 시행은 별도의 전문조사기관을 선정하여 시행토록 하였다(국무조정실, 2000c: 73). <그림 4>는 평가실행단계의 활동과 조치를 요약·정리한 것이다.

<그림 4> 지방자치단체 기관평가의 평가실행단계



4. 결과조치단계

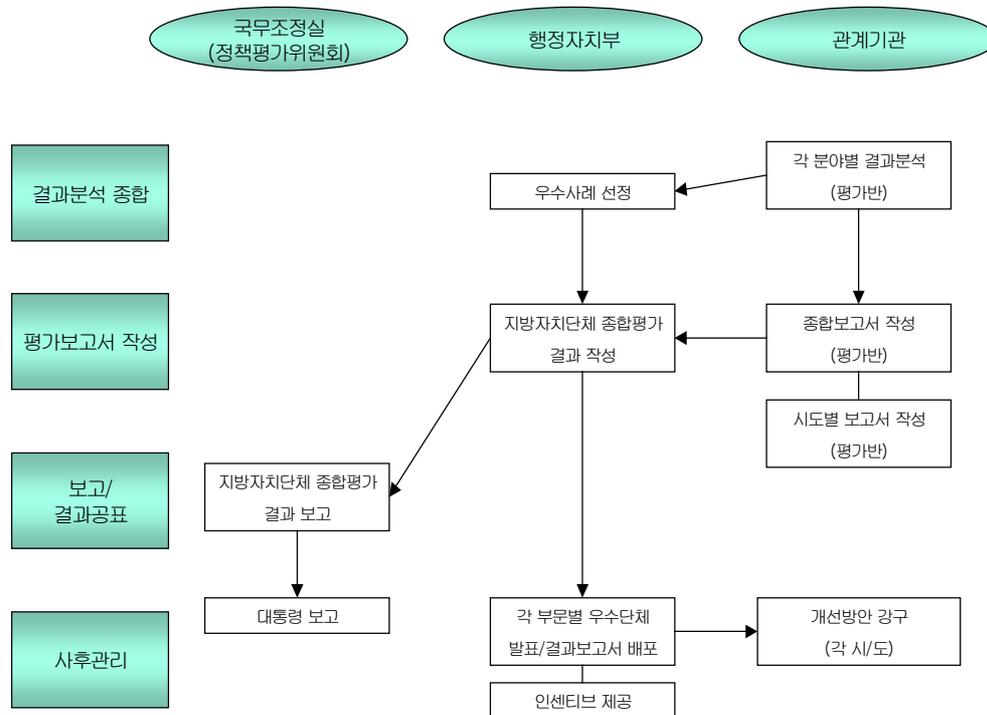
결과조치단계에서는 수집된 정보의 요약 및 분석, 평가보고서 및 수범사례 작성, 평가결과 보고 및 발표, 사후관리 등의 조치가 이루어진다.

먼저 서면평가, 현장평가, 그리고 주민만족도조사에 의해 수집된 정보를 분석·정리한 결과는 평가반에 의해 2000년 12월 종합보고서(「2000년도 지방자치단체 평가결과: 종합보고서」)와 시·도별 보고서로 작성되어 정책평가위원회에서 제출·확정되었다. 평가반과 행정자치부는 평가보고서 작성과 함께 각 시·도별 우수사례를 선정하여 별도의 자료집을 만들어 각 시·도가 벤치마킹할 수 있도록 배포하였다.

평가결과의 분석은 평가지표별 실적치에 각 지표별 가중치¹¹⁾를 적용하여 종합하는 형태로 이루어졌으며 이러한 종합점수화 과정을 거쳐 각 부문별로 우수단체가 선정되었다. 종합보고서는 2001년 1월 13일 대통령이 주재하는 「2000년 정부업무평가 보고회」에 보고됨으로써 2000년 지방자치단체 종합평가는 일단 종결된다.

지방자치단체 종합평가 결과 우수 지방자치단체로 선정된 기관들은 각 부문별, 시·도별로 2개 기관씩으로 총 32개 기관(일부 시·도 중복)이 선정되었는 바, 이들 기관에 대해서는 특별교부세 시상금(총 48억원), 기관 및 우수공무원 표창 등 인센티브가 주어진다. 그리고 평가결과 미흡한 부분에 대해서는 각 시·도별로 시책개선 계획을 마련하여 2001년 사업추진시 반영토록 조치한다.

<그림 5> 지방자치단체 기관평가의 결과조치단계



11) 각 부문별, 영역별, 시책별, 지표별, 세부지표별 가중치는 대학교수, 전문가, 중앙부처 및 지방자치단체 공무원 등 전문가조사를 거쳐 조사한 결과를 활용하였다.

IV. 평가내용 및 방법

여기서는 2000년도 지방자치단체 종합평가의 기본유형인 주요시책평가, 추진역량평가, 주민만족도조사를 중심으로 각각에 대하여 평가내용과 방법을 살펴보고자 한다.

1. 주요시책평가

가. 평가대상시책

평가대상시책은 지방자치단체가 수행하는 주요 기능을 중심으로 선정되어야 하는 바, 기능을 어떻게 분류할 것인가는 기준에 따라 다를 수밖에 없다¹²⁾. 2000년 주요시책평가에서는 지방자치단체의 기능을 일반행정혁신, 복지·환경개선, 지역경제진흥, 지역개발확충, 안전관리 등 5개 부문으로 구분하였고, 각 부문별로 중점적인 추진목표를 2~3개씩 설정하여 총 13개 영역에서 38개 시책을 평가대상으로 선정하였다(<표 2> 참조).

시책평가의 지표체계 구성은 평가목적에 근거로 하여 평가부문을 선정하고 해당 부문별로 평가영역, 평가지표, 평가요소들을 결정하는 하향적 방법이 바람직 하다. 그러나 2000년도 평가의 경우 이미 각 중앙부처가 지방자치단체에 대하여 개별적으로 수행하고 있는 시책들을 평가대상으로 하였으므로 평가지표의 체계성이 떨어질 수밖에 없다. 그 이유는 관련 부처 및 부서로부터 접수받은 평가항목과 평가지표들을 중심으로 평가영역, 평가부문 등을 설정하는 상향적 방식을 채용함으로써 포괄적이고 상호배타적인 지표체계를 구성하는데 어려움이 있었기 때문이다.

12) 우리 나라의 경우 지방자치법 제9조에서는 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 크게 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무의 6개로 기능을 대분류하고 있다. 그리고 지방자치단체의 예산서에는 일반회계 기능별 세출예산을 ① 일반행정, ② 사회개발, ③ 경제개발, ④민방위, ⑤ 지원 및 기타 등 크게 5개 기능으로 분류하고 있다.

나. 평가기준

시책평가의 각 항목별 평가기준은 계획의 충실성, 집행의 효율성(이상, 과정평가), 목표달성도, 영향(이상, 성과평가) 등으로 시책의 추진 과정과 성과를 평가할 수 있도록 하였다. 평가대상이 대부분 위임사무와 관련된 시책이므로 계획의 충실성 등 정책형성과 관련된 기준은 제외하였다. 따라서 정책집행과 정책성적을 중심으로 평가기준이 설정되었다. 주요시책 분야의 평가지표는 38개 시책을 대상으로 93개 지표, 192개 세부지표로 구성되어 있는 바(<부록> 참조), 기반조성노력 등 과정평가 지표가 107개, 추진성과 등 성과평가지표가 85개로 과정평가의 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

<표 2> 2000년 지방자치단체 시책평가의 대상시책

부 문	영 역	평가대상 시책
일반행정혁신	편의행정	민원행정제도운영, 행정서비스현장실천, 주민등록제도운영, 지적사무정비추진
	규제개혁	규제개혁추진
복지·환경개선	복지향상	국민기초생활보장제도확립, 장애인복지시책실천, 정신보건 및 방문간호사업관리
	환경관리	환경관리역량시책, 물관리시책실천, 폐기물관리시책실천, 대기관리시책실천
지역경제진흥	산업지원	지방물가관리, 원산지표시관리, 지역기술혁신지원, 에너지절약
	고용촉진	공공근로사업추진, 고용촉진훈련, 주민밀착형 고용서비스제공, 신노사문화정착실천
	농림육성	농촌지도사업, 숲가꾸기 및 임도사업
지역개발확충	생활기반	주거환경개선, 소도읍개발, 지방도로관리, 옥외광고물관리
	문화관광	문화기반시설운영, 관광표지판설치·관리, 청소년문화공간확충, 문화재 보존·관리
	국토관리	도시계획수립 및 관리실적, 건축행정건실화, 국토공원화사업
주민안전관리	민방위·소방	민방위시책추진, 소방행정관리
	재해관리	재해대책
	재난관리	재난대책, 시설물안전관리

다. 평가방법

1) 가중치 부여방법

2000년도 평가에서는 1999년도 시범평가 때와 마찬가지로 서면평가와 현장평가를 거쳐 최종 취합된 평가 결과에 따라 평가부문별 우수단체를 선정하기 위하여 종합 점수화를 시도하였는데, 이때 각 지표별 가중치는 전문가와 공무원(시·도, 관련 중앙부처)을 대상으로 설문조사한 결과를 기초로 계층적 분석방법(AHP)¹³⁾을 사용해 영역별, 항목별, 세부지표별로 산정하였다. 그러나 평가지표별의 가중치 설정을 위한 조사대상에 지방행정서비스의 실제 고객인 주민을 포함하지 않은 것은 앞으로 개선되어야 할 것이다.

2) 평점방법

각 지방자치단체의 시책평가 실적치에 대한 평점부여방법으로 목표달성도에 의한 평점, 등급구간에 의한 평점, Z-score 확률분포에 따른 평점부여방법¹⁴⁾ 등을 사용하였다. 먼저 각 지표의 실적치를 개별지표별 산식에 의거 산정한 결과 시·도별 실적치의 분산정도가 큰 경우에는 5점 간격의 등급구간 평점을 사용하였고, 시·도별 분산정도가 적은 경우에는 Z-score 확률분포를 사용하여 점수분포를 조정하도록 하

13) 계층적 분석방법(analytical hierarchy process; AHP)은 여러 개의 대안들을 다수의 목표에 견주어 평가하는 기법으로 1970년대 초 T. L. Satty에 의해 개발되었다. 계층적 분석과정은 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. AHP 대해서는 Satty & Kevin(1991)를 참조하기 바람.

14) Z-score에 의한 확률분포에 따른 평점계산식은 다음과 같다.

조 건	평 점 산 출 공 식
$1.645 \leq Z \leq \text{Max}(Z)$	$60 + [95 + 5 \times \{(Z - 1.645) / (\text{Max}(Z) - 1.645)\}] \times 0.4$
$1.282 \leq Z < 1.645$	$60 + [90 + 5 \times \{(Z - 1.282) / (1.645 - 1.282)\}] \times 0.4$
$0.526 \leq Z < 1.282$	$60 + [70 + 20 \times \{(Z - 0.526) / (1.282 - 0.526)\}] \times 0.4$
$-0.526 \leq Z < 0.526$	$60 + [30 + 40 \times \{(Z + 0.526) / (0.526 + 0.526)\}] \times 0.4$
$-1.282 \leq Z < -0.526$	$60 + [10 + 20 \times \{(Z + 1.282) / (-0.526 + 1.282)\}] \times 0.4$
$-1.645 \leq Z < -1.282$	$60 + [5 + 5 \times \{(Z + 1.645) / (-1.282 + 1.645)\}] \times 0.4$
$\text{Min}(Z) \leq Z < -1.645$	$60 + [0 + 5 \times \{(Z + \text{Min}(Z)) / (-1.645 + \text{Min}(Z))\}] \times 0.4$

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

였다. 그리고 산식이 백분비율로서 목표달성도를 나타낼 경우 비율자체를 평점으로 사용하였다. 또한 각 실적치의 하한점수를 60점으로 설정하여 특정 실적치가 전체 종합평점에 미치는 영향의 크기를 줄이고자 하였다.

3) 종합점수화방법

평가 대상자치단체의 각 부문별 종합점수를 산정하기 위해 먼저 세부지표별 평점에 가중치를 적용하여 항목별 점수를 구하고, 그 다음 영역별 평점과 부문별 종합평점은 각 항목별 점수와 각 영역별 점수를 아래와 같이 단순 합산하여 구하였다.

- ① 항목별 점수 = \sum (세부지표별 평점 × 기중치)
- ② 영역별 점수 = \sum (항목별 점수)
- ③ 부문별 종합점수 = \sum (영역별 점수).

2. 추진역량평가

가. 평가대상시책

추진역량평가에서는 추진역량을 일반 관리능력과 잠재적 여건으로 파악하고 행정 관리, 재정관리, 정보화역량을 대상부문으로 선정하였다. 그리고 이들 역량부문의 중점적 추진목표에 착안하여 각 부문별로 1~3개의 영역을 설정, 총 12개의 시책을 평가대상으로 선정하였다.

추진역량평가의 이러한 접근방법은 시책평가와 동일한 것으로 중앙부처 기관평가의 추진역량평가와는 상당한 차이를 보이고 있다. 중앙부처 기관평가의 경우 정책추진역량평가는 기관운영혁신노력과 자체평가수행노력으로 구분하여 평가하고 있으며 이러한 접근은 비교적 역량개념에 충실한 접근방법이라 할 수 있다. 지방자치단체 평가의 경우 평가대상시책이 이미 주어진 상황에서 상향적 평가지표체계를 구성하다

보니 학습노력과 무관한 지표들이 추진역량평가를 위한 지표로 사용되는 결과를 초래하였다. 따라서 추진역량평가와 시책평가간에 차별성을 확보하는 것이 향후 지방자치단체 추진역량평가의 과제가 될 것이다.

<표 3> 2000년 지방자치단체 추진역량평가의 대상시책

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

나. 평가기준

추진역량평가의 경우 각 항목별 평가기준으로 현재의 역량수준, 변화된 역량수준(역량제고 노력)을 고려하였는데, 현재의 역량수준을 중심으로 평가하는 경우 기반과 여건이 우수한 지방자치단체가 상대적으로 유리할 것이므로 평가지표의 선정시 변화된 역량의 수준에 가급적 비중을 높게 부여하였다. 추진역량평가의 대상인 12개 시책은 33개 지표, 69개 세부지표로 구성되어 있는데(<부록> 참조), 이중에서 이미 주어진 기반과 구조를 나타내는 현재의 역량수준과 관련된 지표는 26개¹⁵⁾ 정도로 상당한 비율을 차지하고 있어 앞으로 이에 대한 개선이 요구된다.

15) 예를 들면 전담기구 설치실적, 교육훈련예산확보율, 광역사업예산 확보율, 재정력지수, 재정자립도, 경상수지 비율, 예산반영율, PC보급률 등이 있다.

다. 평가방법

각 지방자치단체의 추진역량 평가결과를 종합화하는 과정에 사용되는 가중치 부여 방법, 평점방법, 종합점수화방법은 주요시책평가와 동일하다.

3. 주민만족도조사

가. 평가도구

주민만족도조사는 주민들이 주요 시책관련 서비스에 대해 어떻게 느끼고 있는지를 파악하기 위한 것이므로 포괄적인 항목으로 설문하였다. 편의상 전화조사의 방법을 사용한 만큼 <표 4>에 제시된 것과 같이 19개 시책(하위차원)에 대하여 24개 세부 지표로 설문항목을 구성하였으며 10점 척도로 측정하였다. 그리고 조사의 실행가능성을 고려하여 해당 서비스를 직접 수혜한 경험이 있는 고객만을 대상으로 하지 않고 일반 주민을 대상으로 종합적인 만족도를 설문하였기 때문에 정보의 구체성과 정확성 면에서는 다소 문제점을 안고 있다.

<표 3> 2000년 지방자치단체 주민만족도조사의 설문항목

영역	시책	문항지표
편의행정	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

나. 평가방법

주민 3,500명에 대한 만족도조사 결과에 기초하여 각 지방자치단체별·부문별 만족도 점수를 정확하게 측정하기 위해서는 해당 평가지표와 종합만족도간의 관계를 고려하여 가중치를 부여하여야 한다. 일반적으로 평가지표간 가중치 부여방법은 요인점수를 이용하는 방법¹⁶⁾, 회귀계수를 이용하는 방법, 상관계수를 이용하는 방법, 전문가조사에 의한 방법 등이 있다. 2000년 평가에서는 상관계수 방법을 사용하여 평가지표간 가중치를 부여하여 지방자치단체별·부문별 만족도를 산정하였다¹⁷⁾.

다. 주민만족도조사의 활용

2000년 지방자치단체 평가 기본계획 수립 당시에는 주민만족도조사 결과를 시책 평가와 추진역량평가와 함께 종합평가의 한 분야로 고려하였으나 올해 처음 실시한 관계로¹⁸⁾ 각 부문별 종합점수화에는 일단 제외하기로 하였다.

16) 요인분석에 의한 하부 차원의 가중치 추정 후, 요인점수를 이용하여 회귀분석을 실시하는 방법이다.

17) 주민만족도 조사결과 행정전반에 대한 주민만족도는 평균 5.12점(10점 만점)으로 나타났으며, 부문별로 보면 일반행정혁신부문 5.86점, 복지·환경개선부문 4.97점, 지역경제진흥부문 4.25점, 지역개발확충부문 4.67점, 주민안전관리부문 4.83점으로 민원행정서비스에 대한 만족도가 가장 높고 지역경제시책에 대한 만족도가 가장 낮게 나타났다(행정자치부, 2000e).

18) 주민만족도조사는 2000년 평가에 처음 도입되었으며, 1999년 시범평가에서는 시행되지 않았다.

V. 결론

전반적으로 2000년 지방자치단체 기관평가는 1999년의 시범평가에 비해 상당한 진전이 이루어졌다. 특히, 중앙부처 10개 기관의 50개 시책을 통합함으로써 '종합평가'로서의 면모를 갖추게 되었다. 이것은 평가업무의 능률성과 전문성 제고에도 크게 기여할 것이다. 그리고 시책추진의 최종성과라고 할 수 있는 주민만족도조사를 실시함으로써 중앙행정기관에 대한 평가와 마찬가지로 주요정책, 추진역량, 국민만족도로 구성되는 기관평가의 기본틀에 충실하게 되었다. 한편 기관평가에 대한 지방자치단체의 수용성도 개선될 징후를 보이고 있는 바, 각 시·도에서는 기관평가를 자체진단의 계기로 활용하려는 전향적 의식이 확산되고 있어 앞으로 기관평가를 통해 중앙과 지방자치단체간의 협조체제가 강화될 것으로 기대된다. 또한 평가결과에 따라 우수기관에 대한 인센티브가 제공됨으로써 평가에 대한 관심도와 실효성이 제고되는 등 환류체계도 개선되었다.

이러한 성과에도 불구하고 지방자치단체의 기관평가는 여전히 많은 문제점을 안고 있다. 먼저, 중앙부처의 개별평가들을 단순 통합하여 평가지표의 체계성이 훼손되고 개별 평가지표 수가 크게 증가하여 pilot study의 수행 등 평가지표의 타당성 확보 노력에도 불구하고 실제 평가결과 평가지표의 변별력이 떨어지는 등의 문제점이 드러났다. 그리고 주요시책평가와 추진역량평가간의 차별성 확보문제도 개선되어야 할 과제이다. 중앙부처에 의해 이미 개별적으로 평가되고 있는 시책들을 중심으로 상향적 지표체계를 구성하다 보니 추진역량과 무관한 지표들이 다수 포함되기도 하였다. 또한 향상도 보다 현재의 역량(기반과 구조)이 강조되는 등의 문제점이 노정되기도 하여 추진역량평가의 목적에 부합되는 새로운 틀을 모색할 필요가 있다. 주민만족도 평가의 경우에도 평가의 신뢰성과 타당성을 확보하기 위해 조사범위, 변수지표, 평가방법 등에 대하여 보다 심도 있는 검토가 이루어져야 할 것이다.

향후 지방자치단체 기관평가 제도와 운영의 발전방향을 평가지표, 평가방법, 평가결과의 활용 등으로 구분하여 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 기관평가

가 실효성을 거두려면 무엇보다 평가지표와 지표체계의 타당성을 높여야 한다. 현재 주요시책평가와 추진역량평가가 동일한 틀을 유지하고 있어 상당 부분 중복되고 있다. 이를 개선하기 위해 중앙부처의 역량평가 틀에 맞추어 자체평가수행 노력과 기관 운영혁신 노력을 평가부문으로 고려하는 것이 오히려 역량평가의 목적과 부합될 것이다. 이것은 중앙과 지방간에 기관평가제도의 일관성을 기한다는 점에서도 바람직하다. 2000년도 평가에서는 평가항목이 지나치게 확대되면서 평가의 체계성과 실행성에 손상을 주었으므로 이를 적절히 조정할 필요가 있다. 중요도가 떨어지거나 중복적인 평가지표는 제외시키고 평가목적상 필요한 지표는 추가시키는 등 전반적인 지표체계 개편작업이 이루어져야 한다. 그리고 평가의 수용성과 신뢰성을 높이기 위해서는 지역별 여건 및 자원의 차이를 충분히 고려한 평가지표체계의 구축이 요망된다. 이것은 평가지표의 개선만으로는 한계가 있으므로 상대적 효율성을 측정하는 등 평가방법의 보완이 병행되어야 할 것이다.

둘째, 평가의 정확성 기하려면 평가방법의 신뢰성을 제고하기 위한 다각적인 노력이 수반되어야 한다. 먼저 지난해의 평가항목이나 지표와 동일한 경우 누적평가를 실시하는 것이 바람직하다. 현재와 같은 정태적 평가지표만으로는 대상기관의 향상도를 제대로 반영하지 못하기 때문이다. 누적평가를 실시하면 다면적인 평가가 가능하고 이미 목표치에 근접하여 실적 증가율이 낮게 나타날 가능성이 있는 우수 자치단체를 어느 정도 배려할 수도 있다. 다음으로 평점방법을 다양화하여 특정 지표에 의한 영향력이 지나치게 높게 나타나는 것을 제어할 필요가 있다. 이를 위해 가중치 부여과정에서 배점이 높게 나타난 지표에 대한 평점 부여 시 세분화된 8점 척도 등을 사용하고, 특정 변수에 의한 점수 편차를 줄이기 위해 배점비율을 조정하는 것도 고려할 수 있다.¹⁹⁾

셋째, 평가결과의 활용 면에서 우수단체에 대한 인센티브 제공과 동시에 성과부진 단체에 대해서는 보다 심도 있는 기관(정책)진단을 실시하여 구체적인 발전방안을

19) 예컨대 실시 여부에 따라 5점, 0점 등으로 점수를 부여하는 경우 편차가 심하다고 생각되면 배점비율을 합리적으로 조정하여 5점, 3점 등으로 조정할 수 있을 것이다.

제시함으로써 평가의 보정적 기능을 강화할 필요가 있다. 예컨대 지방자치단체 재정 평가의 경우 문제가 있는 단체에 대하여 추가적인 재정진단을 실시하고 있으며, 중앙부처 기관평가의 경우도 평가에 의해 제시된 개선사항을 익년도 사업계획에 반영하도록 사후관리를 하고 있다.

마지막으로 기타 몇 가지 개선사항을 들면, 우선 중앙부처와는 달리 지방자치단체의 집행실적은 보조금 집행시기 등과 관련하여 하반기에 집중되는 경향이 있으므로 현재와 같이 당해 연도 1월~9월까지의 집행실적을 대상으로 평가하면 각 지방자치단체의 성과를 제대로 파악하기 어려울 뿐만 아니라 제출된 평가자료의 신뢰성도 확보하기 어렵다. 따라서 지방자치단체 기관평가의 평가대상시기를 당해 연도 연말까지로 하여 정확한 집행실적을 파악할 수 있도록 하고 익년도 초에 평가를 실시하는 것이 바람직하다. 다음으로 현재 각 시·도의 실·국에서 작성한 자체평가보고서를 기획관리실에서 단순 취합·제출하고 있어 평가의 실효성이 떨어지는데 중앙정부에서 처럼 자체평가 보고서 작성에 민간 전문가를 참여시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 그리고 지방자치단체 기관평가 실시에 앞서 별도의 평가관련 연찬회를 개최하여 평가제도의 발전을 논의하고 피평가기관의 협조를 유도하는 것도 평가의 수용성을 확보할 수 있는 방법이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 김명수. (1993) <공공정책평가론>. 박영사.
- 김명수·박경효. (1996). "한국정부의 심사평가제도에 대한 비판적 고찰," <한국정책학회보> 5(1): 11-29.
- 김병국·권오철(1999). <지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안>. 한국지방행정연구원.
- 김병진. (1997). "우리 나라 정부 정책평가제도의 활성화 방안," <정책분석평가학회보> 7(2): 25-40.
- 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>.
- 국무조정실 정책평가위원회, <정부업무 평가체계 개선 및 평가기본법 제정방안--정부업무 등의 평가에 관한 기본법>, 공청회 자료. 2000년 7월.
- 노희준. (1988). <정책평가론>. 법문사.
- 박희정.(2000). "지방자치단체 종합평가의 평가와 과제," 행정학회 춘계 학술대회 발표 논문.
- 이진주·서건수. (1996). <정책평가를 위한 새로운 모형>. 나남출판.
- 한국지방행정연구원. (1997). <행정계층간 사무처리실태 총람>.
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (1999). <1999년도 지방자치단체 평가결과>.
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (1999). <지방자치단체 평가 우수사례>.
- 행정자치부. (2000a). <2000년 지방자치단체 종합평가 기본계획>.
- 행정자치부. (2000b). <지방자치단체 종합평가 후보시책 선정 및 분류계획>.
- 행정자치부. (2000c). <지방자치단체 평가방안에 관한 연구>. 미발간 보고서.
- 행정자치부. (2000d). <지방자치단체 종합평가 지표(안)>. 지방자치소위원회 회의자료.
- 행정자치부. (2000e). <2000 지방자치단체 종합평가결과>. 미발간 보고서.

2. 국외문헌

- Ammons, D. N. (1996). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Community Standards*. London: Sage Publications.
- Aucoin P. & Heintzman R. (2000). "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform," *International Review of Administrative Science*, Spring: 45-55.
- Campbell, A. (1997). *Core Competency Based Strategy*. London: International Thomson Business Press.
- Case R., Andrews, M. and Werner, W. (1988). *How Can We Do It? an evaluation training package for development educators*. British Columbia: Research and Development in Global Studies.
- Cooper, P. J., Brady, L. P., Hidalgo-Hardeman, O., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S. & White, H.(1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Kravchuck, R. S. & Schack, R. W. (1996). "Designing Effective Performance-measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993". *Public Administration Review*. Vol.56. pp.348-358.
- Kushner, S. (1993). "Naturalistic Evaluation: Practical Knowledge for Policy Development". *Research Evaluation*. Vol.3. N0.2.
- Lee, R. D. (1997). "The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995", *Public Budgeting & Finance*. Summer.
- Lewis, J.P. (1998). *Mastering Project Management*. New York: McGraw-Hill.
- OECD (1978). *A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation*. Paris: OECD.

- OECD (1998). *In Search of Results - Performance Management Practices* -. Paris: OECD.
- Rist, R.C. (1990). *Program Evaluation and The Management of Government*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Satty, T. L & Kevin. (1991). *Analytical Planning: The Organization of System*, Pittsburgh: RWS Publication.
- Sanderson, I. (1998). "Beyond Performance, Assessing 'Value' in Local Governemnt," *Local Government Studies*. Vol.24. No.4.
- Suvedi, M. (1999). *Introduction to Program Evaluation*. <http://www.danr.msu.edu/evaluate/Program>.
- U. S. Office of Personnel Management, (2000). *Presidential Award for Quality - Model of the 2000 Award*.
- Wholey, J.S. (1977). "Evaluability Assessment," in L. Rutman(ed), *Evaluation Research Methods*, Beverly Hills. Cal: Sage Publication.
- Worthen, B. R. and Sanders, J. R. (1987). *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. New York: Longman.

<부록: 2000년 지방자치단체 종합평가의 평가지표>

1. 주요 시책평가

가. 일반행정혁신부문

영역	시책	지표	세부지표
편의행정	민원행정 제도운영	민원행정기반 조성노력	- 재택전자민원 전담인력 확보율
		민원행정 추진성과	- 자체 민원사무 간소화실적 - 민원모니터제 운영실적
		특수민원 시책성과	- 주민불편/생활민원처리반 운영실적 - 지역특수민원시책 개발실적
	행정 서비스 현장 실천	현 장 제 정 의 적정성	- 이해관계자 의견수렴 및 내용구체화실적
		현장실천노력	- 조례·훈령 정비실적 - 홍보 및 공무원교육실적 - 고객만족도 및 인센티브실적
	주 민 등 록 제도운영	주 민 등 록 관 리 추진기반	- 주민등록업무 추진인력 확보율 - 주민등록자료 정비실적
		주민등록업무 운영성과	- 주민등록증 발급·관리실적
	지적사무 정비추진	지 적 관 리 기반조성	- 지적전산자료 정비율 - 지적공무원 교육훈련참가율
		지적업무 추진성과	- 지적공부등록사항 정비실적 - 토지표시변경 등기촉탁 정비율 - 지적도면전산화사업 추진율 - 대행법인 지도감독 시행율 - 건축물대장 관리실적
		지적측량 기준점 관리성과	- 지적측량기준점·삼각점 정비율 - 도근점표석대장 정리율
규 제 개 혁	규제개혁추진	규제개혁 추진의지	- 규제신설·강화시 심사실적 - 규제개혁추진실적
		규제정비· 관리성과	- 규제정비실적

나. 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	- 장애인공무원 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	<ul style="list-style-type: none"> - 환경분야 관련조례 제·개정실적 - 지방의제 21 수립·운영실적 - 인구1인당 환경관련 예산액 - 녹지 및 보전지역 확보율
	물관리 시책실천	기반조성 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 취·정수시설 개량사업비율 - 톤당 운영·관리인력 확보율 - 관거정비 소요예산확보율 - 수도요금 현실화율 - 물질약 홍보실적 - 분뇨 및 축산폐수처리시설 가동률(道지역만 해당)
		물관리 성과	<ul style="list-style-type: none"> - 절수기기 보급율 - 유수율 - 하수처리율 - 하수도요금 현실화율 - 하수처리 및 분뇨·축산폐수처리시설 민간위탁율
		배출업소 관리성과	<ul style="list-style-type: none"> - 폐수배출업소 및 불법업소 지도단속율 - 폐수배출부과금 징수율
	폐기물 관리 시책실천	기반조성 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 쓰레기종량제 관리실적 - 쓰레기투기·신고처리실적 - 영농폐기물 수거실적율
		폐기물 관리성과	<ul style="list-style-type: none"> - 1회용품 감량실적 - 재활용품 재활용실적 - 음식물쓰레기 재활용율
	대기관리 시책실천	기반조성 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 배출업소단속율 - 배출부과금 징수율
		대기관리 성과	<ul style="list-style-type: none"> - 미세먼지 대기오염도

다. 지역경제진흥부문

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
	에너지절약	정책추진노력	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
		에너지절약성과	- 에너지절약 시책·예산 확보율 - 홍보실적	
	고용촉진	공공근로사업추진	사업기반조성	- 지방비 의무부담액 확보율
			홍보 및 관리노력	- 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	
신노사문화 정착실천		교육·홍보노력	- 교육실적	
		신노사문화 정착 성과	- 지역노사정협의회 구성·운영실적	

영역	시책	지표	세부지표
40 평 가 성	농촌지도 사업	지도사업 기반조성	- 농촌지도사업 조례·규칙 제정실적 - 지도공무원수 대비 기술자격 취득인원비율
		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 총액 대비 자치단체 예산지원 비율 - 설계기준 준수실적 - 파종녹화·노면·사면 안정보강 실적
		사업추진성과	- 임도사업목표 대비 실적

라. 지역개발확충부문

영역	시책	지표	세부지표
생활기반	주거환경개선	정책관심도	- 지방비목표 대비 확보율 - 전체물량 대비 시·군·구물량확보율
		사업추진의 적절성	- 계획 대비 추진진도율 - 총사업량 대비 착공실적
		사업추진성과	- 특수시책추진 및 사례발굴실적 - 농어촌 하수처리시설 유지관리실적(道지역만 해당)
	소도읍개발	정책관심도	- 지방비 목표 대비 확보율 - 전체물량 대비 시·군물량 확보율
		* 道만 해당 사업추진의 적절성	- 계획대비 추진 진도율 - 총사업량 대비 착공실적
	지방도로정비	사업계획의 적정성	- 지방비부담액 대비 확보율 - 신기술(재료)도입 실적 - 사리도 확·포장사업 공사적정율
		* 道만 해당 공사관리의 적정성	- 도로공사 착공 관리실적
		도로유지관리성과	- 교량안전점검율
	옥외광고물관리	광고업무관리의 적절성	- 시군구광고물 민원처리점검실적 - 교육·안전도검사 실적 - 광고물관리심의위원회 운영실적
		옥외광고물정비성과	- 불법광고물정비·단속실적 - 옥외광고물 시범정비 사업실적
		옥외광고물관리성과	- 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
	관광표지판 설치·관리	관 광 지 설치기반조성	- 표지판설치사업비 대비 지방비 집행비율 - 표지판설치 이행실적 - 표지판설치기준 준수실적
		표지판 사후 관 리 의 적정성	- 표지판 사후관리실적
	청 소 년 문화공간 확 충	시 설 운영능력	- 청소년 100명당 수련시설배치 청소년지도사 비율 - 청소년수련시설 100㎡당 투자 및 운영예산비율
		시 설 확보성과	- 청소년 100인당 청소년수련관 시설면적규모
		시 설 운영성과	- 청소년시설운영예산 대비 시설 총이용자수
	문 화 재 보존관리	사업추진의 적 정 성	- 연간 사업건수 대비 공사발주율 - 지방비 확보율
		문화재보존 관리성과	- 지정문화재 안전진단 및 점검율 - 전년대비 문화재위원회 회의 증가율
국 토 관 리	도 시 계 획 수립 및 관리실적	도시계획 운영성과	- 도시계획 수립실적 - 불법개발행위 사전조치 및 적발실적
	건 축 행 정 건 실 화	건 축 행 정 기반조성	- 시군구별 건축관련조례 정비실적 - 건축행정공무원 교육실적 - 건축공무원 대비 특수시책 개발건수
		건 축 행 정 운영성과	- 건축공무원 1인당 점검·단속실적
국토공원화 사 업	사업성과	- 당초 사업계획 대비 추진실적 - 시공 및 유지관리 실적	

마. 주민안전관리 부문

영역	시책	지표	세부지표
민방위·소방	민방위 시책추진	기반조성 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 인구대비 비상대피시설 확보 및 정비·점검실적 - 민방위사업 예산비율 - 민방위 홍보실적 - 경보시설 정비·점검실적 - 민방위대 자원관리
		민방위시책 추진성과	<ul style="list-style-type: none"> - 민방위교육·훈련계획 대비 추진실적
	소방행정 관리	기반조성 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 소방력 강화계획 대비 실천율 - 소방력 기준대비 소방인력확보율 - 의용소방대원 1인당 예산액 - 소방서수 대비 특수시책 개발실적
		구조구급 대응성	<ul style="list-style-type: none"> - 인구대비 구급활동 수혜자비율 - 구조대원수대비 구조활동 비율
		화재예방 활동성과	<ul style="list-style-type: none"> - 소방통로 정비대상대비 확보율 - 총검사회수대비 입건·과태료 부과실적 - 소방공무원수 대비 민생지원활동회수
	재해관리	재해대책	기반조성
수해복구성과			<ul style="list-style-type: none"> - 수해복구 사업량 및 사업비 - 수해복구사업 지방비 예산확보율 - 수해복구 조기발주 및 완공실적
재난관리	재난대책	기반조성 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 법정 재난관리기금 확보율 - 총예산대비 취약시설 정비예산 확보율
		재난관리 추진성과	<ul style="list-style-type: none"> - 홍보실적 - 안전점검실시 실적
	시설물 안전관리	예산확보 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 안전진단 예산확보율
		안전진단 성과	<ul style="list-style-type: none"> - 안전진단 대상시설대비 시행회수 - 유지관리계획 시행실적

2. 추진 역량평가

가. 행정관리부문

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 - 시도전입 여성공무원 비율
		승진관리노력	- 여성공무원 승진비율 - 인사관련위원회 여성공무원비율
		교육훈련노력	- 해외훈련 여성공무원 참여비율
	공무원교육훈련	교육훈련시책의 적정성	- 교육발전시책의 수립율
		교육훈련의 활성화	- 국내·외 위탁교육 이수자율 - 교육훈련예산 확보율 - 교육훈련이수자율
		교육과정방법의 적정성	- 신규교육방법 개발실적 - 참여식 교육방법비율 - 교육이수자 사후관리 실적
		우수교수요원 확보 노력	- 자격요건구비 교수요원 비율 - 교수요원 진보제한 준수율
광역행정강화	광역사무관리노력	광역사무관리노력	- 광역사업예산 확보율 - 행정협의회 개최실적
		광역사무관리성과	- 갈등분쟁 해소실적 - 타 자치단체와 협력사업 추진실적

나. 재정관리부문

영역	시책	지표	세부지표	
재정운영	재정상태 자원관리	재정자주성	- 재정력지수 - 재정자립도	
		재정안정성	- 경상수지비율 - 세입세출 충당비율	
		재정계획성	- 재정계획운영비율 - 세입예산 반영율	
		세입확충·세출 절감노력	- 자체수입 증가율 - 경상경비 절감율	
	투융자심사	투자심사이행	- 예산편성전 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	

다. 정보화촉진 부문

영역	시책	지표	세부지표
정 보 화 촉 진	정 보 화 인프라구축	정보화 설비기반	<ul style="list-style-type: none"> - 586이상 PC보급률 - E-mail보급률 - 공무원1인당 서버보유수준 - LAN연결 PC비율 - DB 구축실적
		조직/인력 수 준	<ul style="list-style-type: none"> - 정보화인력비율 - CIO운영실적 - 정보화공인자격증 보유율
	정보활용 시책	정책관심도	<ul style="list-style-type: none"> - 정보화관련 단체장 지시사항 비율 - 정보화예산비율
		시책추진 지 원	<ul style="list-style-type: none"> - 시군구 행정종합정보화지원팀 구성 및 지원실적 - 지방행정정보망광역화 추진팀 구성 및 지원실적 - 호적정보화지원팀 구성 및 지원실적 - 건축행정정보화추진현황 및 운영실적
		정보활용도	<ul style="list-style-type: none"> - 전자결재율 - 공무원1인당 전자계시판 게시건수 - 공무원1인당 전자민원 접수건수
		홈페이지 유 용 성	<ul style="list-style-type: none"> - 홈페이지 접속속도 - 주민1인당 월평균 홈페이지 접속자수 - 제공정보 종수
	정 보 화 교육시책	정보화 교육성과	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원1인당 정보화 교육시간 - 주민 정보화교육추진실적