

지방정부 혁신평가에 대한 비교연구

문 원 식*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 지방행정혁신 비교평가를 위한 이론적 기초
- III. 우리나라의 지방행정 혁신평가
- IV. 미국의 정부성과프로젝트(GPP)
- V. 우리나라 지방행정혁신평가와 미국 정부성과프로젝트(GPP)의 비교분석
- VI. 결 론

기본적으로 혁신은 어떤 결과(results)를 낳는 것이라기 보다는 그러한 결과를 낳을 수 있는 능력을 제고하는 것으로 파악할 때 지방정부 혁신에 대한 평가는 주로 지방정부의 역량을 평가하는 것이라 판단된다. 그러나 지방정부 혁신을 추진하는 나라마다 혁신을 위한 핵심적인 활동들은 다양한 형태로 나타난다. 우리나라의 경우 지방행정혁신이란 새로운 행정관행을 지방행정 조직 내에 성공적으로 정착시키는 것을 의미한다. 여기서 행정관행이란 조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등을 포함한다. 반면에 미국의 경우 지방정부 혁신(reinvention)은 연방정부 혁신과 동일한 연장선상에서 공공행정의 효율성을 제고하고 정치적 책임성을 확보하며 동시에 정부활동에 시장원리를 도입하는 데 초점을 맞춘다. 본 연구는 우리나라의 지방행정혁신 평가와 미국 정부성과평가(Government Performance Project)를 비교함으로써 우리나라 지방정부 혁신평가에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

□ 주제어: 혁신, 지방행정혁신, 혁신평가

* 성결대학교 행정학부 교수

I. 서론

신공공관리론의 유입과 함께 지난 10여 년 동안 우리나라 중앙 및 지방자치단체의 최대 관심사중의 하나는 개혁이었다. 작지만 강한 정부를 지향했던 김영삼 정부로부터, 시장원리 도입에 적극적이었던 김대중 정부를 거쳐, 분권과 혁신을 표방한 현재의 노무현 정부까지 개혁의 기본적인 흐름은 변함없이 중앙 및 지방자치단체의 행정을 변화시켜 왔다.

특히, 노무현 정부에 이르러서는 중앙 주도의 정부혁신 노력이 더욱 강도 높게 추진되고 있다. 사실 공공부문 혁신은 당장 어떤 결과(results)를 낳는 것이라기보다는 그러한 결과를 낳을 수 있는 능력을 제고하는 노력이라 할 수 있다. 그러나 지방정부 혁신을 추진하는 나라마다 혁신을 위한 핵심적인 활동들은 다양한 형태로 나타난다. 미국의 경우 정부혁신(reinvention)은 공공행정의 효율성을 제고하고 정치적 책임성을 확보하며 동시에 정부활동에 시장원리를 도입하는 데 초점을 맞추고 있다. 지방정부의 경우 자율성에 입각하여 이러한 기본적 원리들이 다양한 형태로 적용되고 있는 것을 볼 수 있다.¹⁾ 반면에 우리나라의 경우 지방자치단체혁신은 중앙정부의 표준화된 지침에 의해 지도되고 있는 것으로 보인다. 그 결과 지방자치단체의 창의성 및 자발성에 기초한 혁신노력은 상대적으로 미흡한 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 혁신활동에 대한 평가노력도 상이한 패턴을 보여주고 있다. 미국의 경우 지방정부 스스로 주도권을 가지고 혁신을 추진하기 때문에 연방정부나 주정부에 의한 지방정부의 혁신평가노력은 찾아보기 힘든 반면 정부혁신평가에 대한 민간부문의 관여가 두드러진다. 한편 우리나라의 경우 중앙정부에 의해 지도된(guided) 지방자치단체혁신이므로 지방자치단체의 혁신노력을 중앙정부가 직접 평가하고 이를 통해 인센티브를 차별화하려는 움직임을 나타내고 있다. 따라서 본 연구는 지방정부의 혁신노력에 대한 우리나라와 미국의 평가제도를 비교분석함으로써 우리나라 지방행정혁신평가에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 여기서 우리나라의 지방행정혁신 평가와 대비되는 미국의 평가제도로 정부성과프로젝트(Government Performance Project, 이하 GPP라 함)를 선택한 것은 동 평가가 주정부를 포함한 지방정부의 관리능력을 평가하고 있기 때문이다.²⁾ 그리고 구체적으로 그 평가내용을 살펴보면 특정 프로그램이나 서비스의 구체적인 성과보다는 과정이나 역량에 초점을 맞추고 있어 우리나라의 혁신평가와 그 성격이 유사하다는 판단에서 비교대상으로 선정하였다. 이외에 미국 케네디스쿨의 혁신상³⁾ 등이 고려될 수 있으나 이는 개별 프로그램이 평가대상

1) 미국의 정부혁신 동향에 대해서는 Thompson(2004) 참조

2) 2002년의 경우 주정부외에 인구규모가 큰 40개의 카운티에 대한 평가가 이루어졌다.

인 관계로 우리나라 지방행정혁신 평가와 평가단위가 상이하여 고려에서 제외하였다.

II. 지방행정혁신 비교평가를 위한 이론적 기초

1. 지방행정혁신의 개념

지방자치단체에서 혁신은 무엇을 의미하는가? 규범적 의미에서 혁신은 새로운 변화에 대한 착상을 실제 적용하고 전파하여 바람직한 상태를 구현하는 것을 의미한다. 그러므로 규범적 차원에서 개혁(reform), 혁신(innovation), 재창출(reinvention)은 동일한 기본적인 공리에 기초하고 있다고 여겨진다. 다만, 개혁은 부정적 현재 상태를 개선하는 것에 초점을 맞추는 반면 혁신과 재창출은 상대적으로 가치중립적 성격을 내포하고 있다는 점에서 차이를 발견할 수 있다(이종수, 2004). 한편 혁신은 새로운 것을 발견 또는 재발견하여 변화를 만들어가는 것인 반면 재창출은 기존의 것을 모방 또는 벤치마킹하여 새로운 변화를 모색한다는 점에서 전자가 더 포괄적인 개념으로 이해된다.

그러면 규범적 혁신이론이 행정혁신에도 그대로 적용되는가? 혁신은 대상과 방향에 따라 산출의 혁신, 과정의 혁신, 조직의 혁신으로 분류되기도 한다(Pennings, 1998). 그러나 행정은 기본적으로 법적 기초위에 행해지는 활동인 만큼 환골탈태의 완전한 변화를 기대하는 것은 불가능하다. 최근 행정 분야에서 새로운 화두로 등장하고 있는 블루오션(Blue Ocean) 또한 이러한 행정의 내재적 한계 때문에 제한적 가치만을 가질 수밖에 없는 것이다. 즉, 행정 분야에서는 규범적 의미에서 새로운 것을 발견하여 이를 확산시켜 완전히 새로운 모습으로 탈바꿈하는 것이 거의 불가능하고 바람직하지도 않다. 건전한 시민사회로의 진입과 함께 행정이 지도적 기능에서 조장적 기능으로 변모하고 있음을 볼 때 지나치게 원론적인 수준의 혁신을 강조하게 되면 공공행정의 관여범위가 확대되면서 민간부문의 활동을 침해 또는 위축시킬 수 있다. 이러한 점에서 1990년대 미국의 행정개혁이 왜 재창조(reinvention)라는 이름으로 추진되었는지 이해할 수 있다.

필자는 행정혁신이 완전히 새로운 것을 바탕으로 새로운 사회를 만들어가는 것이라고 여기지 않는다. 오히려 행정혁신은 그 시대의 요구를 받아들여 조직의 내부역량을 강화하고 서비스나 프로그램의 현실적합성을 높여가는 것으로 이해된다. 어찌면 산출의 측면에서 행정혁신은 극단적으로 내용면에서 별 차이는 없으나 디자인이나 포장을 통해 행정의 부가가치를

3) 이에 대해서는 <http://www.innovations.harvard.edu/> 참조

높인 '종합선물세트'에 불과할 수도 있다. 우리나라 뿐만 아니라 미국 등 선진외국의 행정혁신 콘텐츠를 살펴보면(Thompson, 2004), 내부적 규제완화, 성과관리 강화, 시장원리의 도입, 시민의 역량 제고 등으로 대동소이하게 수렴되고 있는 것을 보아도 이를 알 수 있다.

한편, 이 종합선물세트에 담기는 내용물의 질은 오히려 이것을 만들어내는 생산주체의 역량과 생산과정에 의해 결정되는 것이다. 그러므로 행정혁신의 출발점은 각 행정기관의 내부 역량을 강화하고 정책 과정과 서비스 전달과정을 개선하는 것이라 여겨진다. 이러한 점에서 행정혁신의 출발점을 조직문화 개선에 두고 있는 현 정부의 태도는 혁신의 포커스를 잘못 설정함으로써 기대했던 결과를 얻지 못하는 우를 범할 수 있다.

결론적으로 지방행정혁신은 지방자치단체 내에 새로운 변화에 대한 착상을 적용하여 이를 성공적으로 정착시킴으로써 지역사회를 위한 바람직한 행정을 구현하는 것이라 정의할 수 있다. 그리고 앞서의 논의를 통해 지방행정혁신의 초점은 지방자치단체의 내부역량을 강화하고 시책 및 서비스의 추진과정을 개선하는 것에 맞추어져야 할 것이다.

2. 지방행정혁신 평가의 비교연구를 위한 분석틀

본 연구는 우리나라와 미국의 지방정부 혁신평가를 비교분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 따라서 여기서는 교차사례분석(cross-case analysis) 기법을 활용하여 지방행정혁신 평가의 비교분석을 시행하고자 한다. Eisenhardt(1989)에 의하면 교차사례분석을 위한 전략은 1) 범주를 정하여 집단간 차이와 함께 집단내 유사점을 살펴보고, 2) 각 사례들의 짝(pair)을 선택하여 각 짝들간의 유사점과 차이를 기술하고, 3) 사용한 자료원(data source)에 따라 자료를 분류하는 등 3가지로 제시하고 있다. 기본적으로 교차사례분석은 복수의 사례들로부터 어떤 패턴을 찾는 데 유용한 방법론으로 생각된다. 그러나 본 연구는 2개의 평가제도를 여러 측면에서 비교하여 차이점과 유사점을 발견하고 이를 통해 특정 제도의 개선에 대한 시사점을 도출하고자 하는 만큼 교차사례분석의 전략을 그대로 적용하는 데는 한계가 있는 것으로 판단된다. 따라서 여기서는 교차사례분석의 첫 번째 전략만을 채용하여 두 제도간의 차이와 유사점을 평가시스템의 여러 측면에서 살펴보고자 한다.

평가제도의 비교분석을 위한 분석틀에 대한 선행연구들을 종합적으로 분석한 결과(박희정, 2004; 김명수, 2003; 공병천, 2003), 본 연구에서는 평가시스템의 주요 구성요소인 평가목적, 접근방법, 평가체계(평가주체, 평가대상, 평가방법), 평가결과의 환류 등 4가지를 지방행정혁신 평가의 비교분석을 위한 핵심적 관점(perspectives)으로 채택하였다.

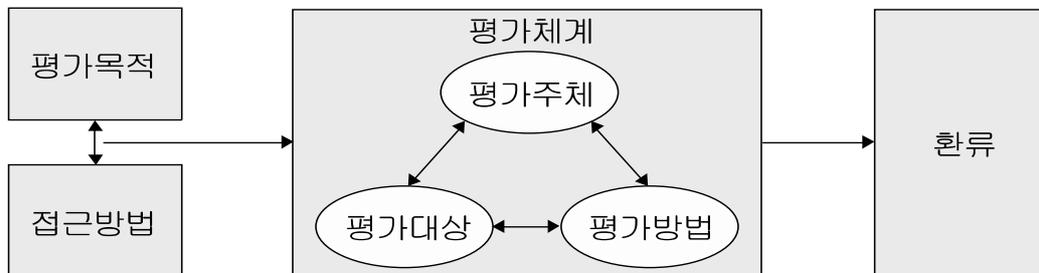
보다 구체적으로 비교 분석틀을 살펴보면, 먼저 평가목적은 평가의 방향성과 관련된된다. 지

방행정혁신 평가의 평가목적과 관련된 요소는 주로 내부적 효율성 즉, 역량과 과정에 관심을 가지는지 또는 최종적인 산출 즉, 성과에 관심을 가지는지에 초점을 맞출 수 있다.

그리고 지방행정혁신 평가의 접근방법에 대한 검토는 주로 협치(governance)와 관련된다. 접근방법과 관련된 요소들은 평가의 주도권을 누가 가지고 있나(하향적이냐, 상향적이냐), 이해관계자의 참여 정도는(관리적이냐, 협치적이냐) 등이다.

또한 지방행정혁신 평가의 평가체계는 평가주체, 평가대상, 평가방법 등과 관련되며 지방행정혁신 평가가 효율적으로 추진되고 있는지에 대한 핵심적인 정보를 제공한다. 평가주체는 자체, 관련 상급기관, 제3자 등으로 구분할 수 있을 것이다. 그리고 평가대상은 무엇을 평가하느냐에 대한 것으로 다시 유형과 범위로 세분화할 수 있다. 지방행정혁신의 초점이 조직의 혁신(조직 내부역량의 강화), 과정의 혁신(시책 및 서비스 추진과정의 효율화)에 맞추어진다고 하더라도 여전히 지방행정혁신의 성과는 중요하다. 따라서 평가대상이 조직역량, 과정, 성과 등을 포괄하느냐 아니면 그중 일부를 포함하느냐에 따라 해당 평가의 결과활용도는 차이를 보일 수 있다. 또한 평가방법은 구체적인 평가도구, 준거기준, 검증절차, 측정방법 등과 관련되어 있다. 마지막으로, 평가결과의 환류는 지방행정혁신 평가의 결과 활용과 관련된다. 주로 국민에의 정보 제공, 행·재정적 인센티브와의 연계, 행정개선에의 환류 등에 초점이 맞추어진다.

이상의 논의에 기초하여 여기서는 지방행정혁신 평가의 비교분석틀을 <그림 1>과 같이 설정하였다.



<그림 1> 지방행정혁신 평가의 비교분석틀

Ⅲ. 우리나라의 지방행정 혁신평가

1. 평가목적

지방행정혁신이란 새로운 행정관행을 지방행정 조직 내에 성공적으로 정착시키는 것을 의미한다. 즉, 지역경쟁력과 고객(주민)의 만족을 높이기 위하여 과거에 행하지 않았던 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등)을 지방자치단체의 행정부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동을 의미한다. 이와 같은 지방행정혁신은 다음과 같은 몇 가지의 전제하에 시작되었다.

첫째, 새로운 환경변화에 맞는 패러다임은 행정혁신으로부터 시작된다는 전제하에 시작되었다. 즉, 지식정보화와 세계화, 국경 없는 무한경쟁, 협치 사회, 행정수요의 다양화와 복잡화로 특징 지워지고 있는 새로운 환경변화는 이제 지방행정이 이에 걸 맞는 새로운 행정의 틀과 의식, 관행의 정착을 요구하고 있다. 특히 주민과의 최 접점 행정서비스라는 특성을 지니고 있는 지방행정은 주민의 기대와 요구수준과 만족수준이 급속히 변화하고 있는 상황에서 과거의 방식과 관행을 유지하고 새로운 환경변화에 맞는 새로운 패러다임을 갖추지 못한다면 주민의 신뢰를 얻지 못하고 행정과 주민간의 신뢰격차는 더욱 커지게 될 것이며, 결국 행정기관의 존재가치를 상실하게 될 것이다.

둘째, 지방행정혁신은 지방분권과 지역혁신의 성공적 정착을 위한 전제조건이다. 지방화의 진전에 따라 지방자치단체의 자율·분권이 확대되고 있으며, 이로 인해 지방자치단체의 권한과 기능이 확대되고 있다. 동시에 행정과 기업, 대학 등 지역의 제반 구성요소가 상호 협력적 네트워크를 통해 지역발전의 최적화를 추구하는 지역혁신이 활성화되고 있다. 따라서 지방분권의 수용능력을 높이고 지역혁신을 효율적으로 완성하기 위해서는 무엇보다 지역역량의 핵심인 지방행정역량을 극대화해야 하며, 지방행정역량은 지방행정혁신을 통해 업그레이드할 수 있다. 이러한 점에서 본다면 지방행정혁신은 지방자치단체가 지방분권과 지역혁신이라는 내용물을 주민만족과 성과중심의 행정서비스로 담아내는 일종의 그릇에 비유할 수 있다(행정자치부, 2005a: 11-15).

이와 같은 필요성 하에서 추진한 지방행정혁신은 우리나라의 정부혁신이 중앙부처를 중심으로 2004년 초부터 시작한 후 지방자치단체로 확산하는 전략을 취하였기 때문에 중앙부처의 혁신수준에 비하여 낮은 수준에 머무르게 되었다. 우리나라 정부혁신을 총괄하는 행정자치부의 입장에서는 지방행정혁신이 중앙부처의 혁신보다 더 중요한 위치를 차지하여야 하며, 동시에 더 빠른 수준으로 이루어져야 한다는 데 의견을 일치하였다. 이를 위해서는 지방행정

혁신을 가속화할 수 있는 기제가 필요하게 되었다. 그 기제로서 채택한 것이 지방행정혁신 평가이다. 전국의 250개 지방자치단체를 대상으로 실시한 평가결과는 지방자치단체 계층별·유형별로 구분한 후 순위를 부여하여 지역의 주민들에게 공개할 예정이다. 동시에 재정적 인센티브를 부여할 예정이다. 이와 같은 방식을 통하여 지방행정혁신을 가속화하고자 하는 추진전략을 가지고 있다.

2. 접근방법

지방행정혁신평가는 법적인 근거를 가지고 추진되는 것은 아니다. 지방행정혁신평가는 2005년 정부혁신관리 기본계획에 포함되어 2005년 1월 29일 정부혁신추진토론회를 통하여 확정하였다. 이에 의거하여 2005년 5월 2일 2005년 지방행정혁신평가 기본계획이 수립되었다. 기본계획을 수립하는 과정에서는 지방행정혁신협의회 등 지방자치단체의 의견을 3회에 걸쳐 수립하였고 혁신역량, 혁신과제 그리고 고객만족도 조사 등 3개 평가부문을 확정하였다. 또한 2005년 6월 18일 대통령이 주재하는 전국 지방자치단체장 혁신토론회에서 지방행정혁신평가의 필요성, 공정성에 대한 토론으로 혁신성과평가의 수용성을 확보하였다(행정자치부, 2005b: 1).

결론적으로 우리나라의 지방행정혁신 평가는 상급정부에 의하여 하급정부를 평가하는 하향적, 관리적 접근방법을 채택하고 있다. 물론 상급정부에 의한 평가라 하더라도 민간부문의 전문가들이 참여하는 지방행정혁신평가단을 구성하여 평가하는 것이므로 기존의 상급정부에 의한 평가와 달리 독립성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 평가내용 역시 객관성을 담보하기 위하여 정량지표를 중심으로 하여 정성지표로 보완하는 방식을 채택하고 있다.

3. 평가체계

가. 평가주체

지방행정혁신 평가의 주체는 행정자치부이다. 물론 행정자치부가 자체적으로 수행하는 것이 아니라 민간전문가들이 참여하는 지방행정혁신평가단⁴⁾을 구성하여 운영한다. 구체적인

4) 지방행정혁신평가단은 광역자치단체에서 출연한 시도연구기관을 중심으로 민간 및 공공부문 혁신관련 전문가, 회계·통계·경영·경제·사회·문화 등의 지방행정업무 또는 평가와 관련 분야별 전문가들로 구성되어 있다.

내용을 보면 먼저 지방행정혁신평가단의 규모는 284명이다. 평가위원들은 이중 광역자치단체인 특별시·광역시·도를 평가하는 평가단이 30명이며, 기초자치단체인 시·군·구를 평가하는 평가단이 254명이다. 평가방법은 광역자치단체인 특별시·광역시·도는 30명으로 구성된 평가단을 4개조로 구분한 후 행정자치부에서 직접 관장하여 평가하고 기초자치단체인 시·군·구는 254명으로 구성된 평가단을 43개조로 구분하여 각 광역자치단체가 해당 기초자치단체를 평가하는 방식을 채택하고 있다. 평가는 먼저 각 지방자치단체로부터 제출된 자체평가결과를 토대로 서면평가를 실시한 후⁵⁾ 그 결과를 확인하기 위하여 현장을 방문하여 면담하는 방식으로 이루어진다. 이와 같은 과정에서 발생할 수 있는 관대화 경향을 방지하기 위하여 지표는 가급적 정량적 지표로 구성하였으며, 그럼에도 불구하고 동 현상이 발생할 수 있는 바, 광역자치단체평가단에서 기초자치단체를 대상으로 평가한 결과에 대하여 상위평가하는 방식을 채택하고 있다. 이와 같은 평가의 과정에서 지방행정혁신평가단을 지원하기 위하여 국장급 등 3개팀 12명이 참여하는 평가단 사무국을 구축하여 운영한다(행정자치부, 2005b: 1-2).

나. 평가내용

지방행정혁신 평가는 혁신역량, 혁신과제 그리고 고객만족도 조사 등 세 부문으로 구분되어 이루어진다. 이와 같은 평가부문이 확정된 후 행정자치부는 2005년 6월 4일 11명으로 구성된 지방행정혁신평가단 T/F를 구성한 후 부문별 평가지표를 개발하는 작업에 착수하였다. 지방행정혁신평가단 T/F는 지표개발에 착수하여 7회에 걸친 회의와 4회에 걸친 지방자치단체 공무원 합동워크숍을 개최하여 잠정적으로 지표를 확정하였다.

3개 부문, 5개 평가분야, 26개 평가항목, 69개 중점 평가내용을 확정된 지방행정혁신평가단 T/F는 개발한 지표의 적실성을 확보하기 위하여 광역지방자치단체 4개, 기초자치단체 5개 등 총 9개 지방자치단체에 동 지표를 시범 적용하였다. 시범 적용하는 과정에서 평가지표 설명 및 실적보고서 작성방법이 필요하다는 데 의견의 일치를 보았으며, 평가지표별 지방의 실정을 고려한 중점평가내용을 대폭적으로 수정할 필요성이 제기되었다. 또한 평가항목이 축소될 필요성이 있으며, 평가항목별 가중치 조정, 혁신역량설문조사 내용보완 등의 필요성

5) 2005년도 지방행정혁신평가는 2005년 11월 1일부터 12월 10일까지 진행되고 12월 중에 보고서 작성된 모든 과정이 종료되도록 되어 있다. 이 과정에 맞추어 모든 지방자치단체는 2005년 10월 31일까지 자체평가결과보고서를 행정자치부에 제출하여야 하며, 각 기초자치단체는 해당 시도에 별도로 자체평가결과보고서를 제출하여야 한다.

이 제기되었다. 이와 같은 시범평가결과를 반영하여 3개 부문, 5개 평가분야, 23개 평가항목, 62개 중점평가내용으로 확정된 후 시·도, 시·군·구 혁신관계관 합동 검증워크숍을 통하여 협의 완료하였다.

이와 같은 과정을 통하여 평가계획을 확정된 후 2005년 9월 21일 정부혁신관리위원회 안건으로 채택하여 토론한 결과 재조정의 필요성이 제기되었다. 동 토론의 결과를 반영하기 위하여 2005년 9월 24일 지방행정혁신평가단 T/F회의가 개최되었고 동 회의에서 재조정작업이 이루어졌으며, 2005년 9월 28일 행정자치부장관 주재 정부·지방행정혁신평가단 합동워크숍을 개최하여 보완 개선하는 작업이 이루어졌다. 특히 평가과제 축소, 혁신역량 설문조사 평가 제외 등 평가부담경감의 필요성이 제기되었다. 이와 같은 문제제기에 따라 지방행정혁신평가단 T/F에서는 혁신역량 설문조사를 평가에서 제외하였고 일부 과제에 대하여 축소하는 조치를 취하였다. 이러한 과정을 통하여 최종적으로 평가내용이 확정되었으며 그 결과는 다음과 같다.

먼저 혁신역량은 2개 분야 7개 항목을 중심으로 평가하는 것으로 확정되었다. 2개 분야란 혁신기반역량, 혁신관리역량으로 구분되며 혁신기반역량에는 혁신비전과 전략, 혁신추진조직의 2개 항목이 포함되며, 혁신관리역량에는 혁신과제발굴 및 시행, 혁신교육활동, 혁신공유활동, 혁신활동관리, 혁신장애 극복 및 관리의 5개 항목이 포함되어 있다. 혁신기반역량 중 혁신비전과 전략은 상황인식과 위기의식공유, 혁신비전과 전략수립, 혁신비전·전략의 공유 및 확산 등을 중점적으로 평가한다. 그리고 혁신추진조직은 혁신추진조직구성, 외부혁신지원그룹 운영 등이 포함되어 있다. 혁신관리역량 중 혁신과제 발굴 및 실행은 혁신과제 발굴노력, 혁신과제 실행노력 등이 중점 평가내용이며, 혁신교육활동은 혁신교육계획 수립, 혁신교육 및 활동, 자율학습 및 연구활동, 교육·학습결과 활용 및 사후관리 등이 포함되어 있다. 혁신공유활동은 혁신공유방 구축·운영 등 상시적 혁신공유활동, 혁신공유 활동관리 및 성과관리 등이 포함되어 있으며, 혁신활동관리는 혁신활동 및 진단, 혁신활동 모니터링을 중점적으로 평가한다. 혁신장애 및 극복관리는 혁신장애요인진단, 혁신장애요인 극복을 위한 전략개발·실행 등을 중점적으로 평가한다. 물론 각 중점 평가내용들은 다시 세분화된 판단 기준을 가지고 있다.

혁신과제는 지방공통혁신과제 10개와 자율혁신과제 5개 중 각 지방자치단체가 선정한 1개 과제 등 총 11개 과제를 평가하는 것으로 되어 있다. 지방공통혁신과제에는 일하는 방식개선, 민원·제도개선, 정보공개 활성화, 지방재정 운영의 책임성·투명성 제고, 행정서비스 전달체계 개선, 정책홍보, 주민참여, 조직의 유연성 제고, 능력과 성과중심이 인사혁신, 성과관리시스템이 포함되어 있다. 그리고 자율혁신과제에는 지식관리, 기록관리, 정책품질관리, 자원봉사 인프라 확충, 갈등관리 등이 포함되어 있다. 이와 같은 과제에 대한 평가는 기반구

축, 그간의 실적 그리고 성과 등을 평가하는 것으로 지표가 구성되어 있다. 예를 들면 일하는 방식개선과제의 경우 추진체계구축, 협의회 운영 등과 같은 일하는 방식 개선기반 구축, 회의·결재·보고방식 등의 효율화 실적과 같은 추진노력 그리고 불필요한 일 버리기 과제발굴 및 채택·이행과 같은 성과를 측정하는 것으로 되어 있다.

고객만족도조사는 행정품질혁신, 행정서비스혁신 그리고 지방자치단체 이미지 혁신분야로 구분하여 실시하는 것으로 잠정적으로 확정하였다. 행정품질혁신이란 지역단위 각종 정책·제도 등의 시행을 통해 주민들이 일상생활에서 느끼는 행정 품질 수준을 의미하며, 행정서비스혁신이란 민원실 등 행정기관의 주민접점 서비스에 대한 만족도 그리고 지방자치단체 이미지 혁신분야란 해당 지방자치단체에 대한 혁신적 이미지를 의미한다(행정자치부, 2005b: 6-18).

다. 평가방법

지방행정혁신 평가는 광역자치단체와 기초자치단체간 평가에 차이가 있다. 먼저 광역자치단체는 크게 네 단계로 이루어진다. 1단계는 광역자치단체가 행정자치부에 의하여 배포된 지방행정혁신평가 실시계획에 의거하여 자체평가를 실시한 후 그 결과보고서를 행정자치부에 2005년 10월 31일까지 제출한다. 2단계는 자체평가결과보고서를 토대로 지방행정혁신평가단이 서면심사를 실시한다. 3단계는 서면심사한 결과를 토대로 현장을 방문하여 면담한다. 4단계는 서면심사결과와 현장방문 면담결과를 종합하여 점수를 확정한다.

기초자치단체는 5단계를 통하여 평가가 확정된다. 1단계는 기초자치단체가 행정자치부에 의하여 배포된 지방행정혁신평가 실시계획에 의거하여 자체평가를 실시한 후 그 결과보고서를 행정자치부와 해당 광역자치단체에 2005년 10월 31일까지 제출한다. 2단계는 자체평가결과보고서를 토대로 지방행정혁신평가단 시도평가단이 서면심사를 실시한다. 3단계는 서면심사한 결과를 토대로 현장을 방문하여 면담한다. 4단계는 서면심사결과와 현장방문 면담결과를 종합하여 점수를 확정한다. 5단계는 확정된 점수를 행정자치부에 제출하면 상위평가를 실시한 후 필요시 점수를 조정하도록 조치하고 평가점수가 인정될 경우 확정하는 절차를 취한다.

이와 같은 과정에서 점수는 실적치를 가중치로 환산하여 점수를 부여하는 방식을 채택하고 있다. 예를 들면 민원·제도개선 과제의 경우 민원·제도개선 발굴과제의 개선실적이라는 지표가 있는 바, 이는 제도개선율로서 측정하도록 되어 있다. 이를 측정하는 산식은 (제도개선건수/민원·제도개선 발굴과제건수) × 100이다. 이와 같은 산식에 의하여 측정된 결과는

동 지표에 배정된 가중치를 곱하여 해당 지표의 점수화된다. 즉, 제도개선율이 80%라고 하고 동 지표에 대한 가중치가 20점이라고 할 때 $0.8 \times 20 = 16$ 이 된다.⁶⁾

4. 평가결과의 환류

지방행정혁신 평가의 결과는 크게 세 가지 방향으로 활용된다. 첫째는 혁신우수기관에게 지방행정혁신대상을 수상하고 행·재정적 인센티브를 부여한다. 또한 혁신 유공 공무원에 대한 정부포상, 특별승급 등을 실시한다. 둘째는 지방자치단체 계층별·유형별로 분류한 후 평가결과를 종합하여 지역의 주민들에 공개하여 책임성을 확보할 수 있도록 한다. 셋째는 평가결과를 종합적으로 분석하여 2006년 지방행정혁신 실천계획에 반영한다(행정자치부, 2005b: 8).

IV. 미국의 정부성과프로젝트(GPP)

1. 평가목적

미국의 정부성과프로젝트(GPP)는 1997년부터 50개 주정부와 대규모 카운티들이 4가지 관리영역들에서 이룬 성과를 평가하여 그 결과를 주민들에게 알림으로써 책임 있는 정부 구현에 기여하고 있다.

GPP는 법령에 기초한 정부평가제도가 아니라 민간기금으로 잡지사가 주간이 되어 여러 대학이 참여하는 평가팀을 구성하여 추진되고 있다. 먼저 GPP는 The Pew Charitable Trusts⁷⁾의 재정적 지원에 힘입어 추진되고 있다. 이 기금으로부터 지원받아 수행되고 있는 GPP는 Governing 매거진⁸⁾의 언론인, 펜실베니아대학·조지와싱턴대학·조지아주립대

6) 지방행정혁신평가단 소속 위원과의 면접결과이다.

7) PCT는 정보 제공, 정책대안 제시, 시민생활 지원 등을 통해 공익에 봉사할 목적으로 Pew(선 오일회사 창립자) 일가의 여러 자선기금들이 1948년부터 1979년의 기간동안 신탁되어 운영되고 있다(<http://www.pewtrusts.org>).

8) Governing지는 주 및 지방정부 관리들을 우선적 독자로 하는 월간지로 연간 85,000부 정도의 발행부수를 나타내고 있다. 이 잡지사는 1994년 Congressional Quarterly와 City & State가 합병이 되어 Governing지로 새롭게 시작되었다.

학·일리노이대학 및 린치버그카리지 등의 학자들이 하나의 팀이 되어 추진되고 있다 (<http://www.governing.com/gpp/>).

이처럼 GPP는 특정한 정부기관에 의해 평가가 이루어지지 않기 때문에 객관적이고 비당파적인 평가결과가 나올 수 있다는 장점을 가지고 있으나 자료수집 및 분석에 지나치게 많은 비용이 소요되는 문제점을 안고 있기도 하다.

3. 접근방법

주정부 및 카운티를 평가하기 위한 통일성 있는 수단을 강구하기 위해 GPP팀은 포괄적인 기준표를 개발하였다. 이를 위해 전체 GPP팀이 참여하였는 바, 5개 고등교육기관으로부터의 학자들, 1997년부터 GPP에 관여해온 언론인들이 그들이다. GPP팀은 주 및 카운티 정부의 관리수준에 대한 평가기준을 만들어내기 위해 우수사례들의 분석연구와 증거들을 사용하였다. 그리고 이 기준들은 실무자들과의 토론을 거쳐 실제 성과를 반영할 수 있도록 만들어졌다. 그 다음에는 이 기준들을 이용하여 정당한 방법으로 평가를 실시하기 위해 어떤 정보가 수집되어야 하는지 결정하는 것이었다(Barrett, 1999).

평가를 위한 정보들은 세 가지 정보원들로부터 구득되었는 바, GPP 학자팀들에 의해 각 정부들이 기입하도록 만들어진 설문지가 그 첫째이다. 그 다음은 Governing지 언론인들에 의해 수행된 1,000회 정도의 인터뷰인데 이는 추가적인 정보를 제공할 뿐만 아니라 특히 정보들이 이해될 수 있는 맥락을 제공하였다. 인터뷰는 의원, 의회사무국, 의회 재정분석관, 감사관, 재무관, 예산담당자, 인사담당자, 교통담당자, 정보담당관, 인프라 담당자, 회계감사관, 시민단체 대표, 책임운영기관 대표, 환경 및 운송부서 근무자 등을 포함한다. 특히, 2005년에는 책임운영기관에 대한 분석이 추가되었는데 분권화된 주정부에서는 그 정보가 매우 유용하였다.

이밖에 웹사이트, 예산, 자본계획, 인력계획 등의 서류들도 분석되었는 바, 이 자료들은 추가적인 정보의 직접적인 정보원으로 또는 평가하는 데 도움이 되는 관리의 요소들로 활용되었다. 학자들과 언론인들은 과정이 아니라 실제 결과를 생산할 수 있는 주 및 카운티정부의 능력에 초점을 맞추었다. 따라서 정보영역을 평가할 때 해당 정부의 기술이 얼마나 뛰어난지 보다는 그것을 얼마나 관리자들이 제대로 수용하고 있는지를 더 중요시하였다.

학자팀이 수집한 정보와 언론인들이 수집한 정보가 서로 차이가 있을 경우에는 왜 그런 차이가 나타나는지 정확하게 파악하기 위해 장시간의 토론이 이루어졌다. 경우에 따라서는 이 문제를 풀기위해 추가적인 연구가 수행되기도 하였다.

결론적으로 GPP는 상급기관에 의한 하향적, 관리적 접근방법으로 이루어진 것이 아니라 상대적으로 독립적인 위치에 있는 대학이나 언론사의 학자들과 언론인들이 하나의 팀을 구성하여 다양한 정보를 수집하여 토론 및 검증과정을 거쳐 평가를 수행하였다. 또한 GPP는 주 및 카운티 정부의 성과관리능력에 대한 종합적인 평가를 수행함으로써 각 정부의 장점과 약점을 파악하는 데 유용한 정보를 제공하고 있다.

4. 평가체계

가. 평가주체

GPP의 평가주체는 학자들과 언론인들로 구성된 평가팀이다. 2005년의 평가팀을 살펴보면 프로젝트 책임자 Susan Tompkins를 필두로 하여 해당 프로젝트를 관리하는 행정팀(총 5인)이 구성된 가운데 이 평가를 주관하는 Governing지의 언론인(총 9인)들이 프로젝트 편집자, 프로젝트 보고자, 연구원 등의 자격으로 참여하였고, 학계(총 33인)에서는 펜실베이니아대학의 Donald F. Kettl박사가 학자팀 조정자역을 맡은 가운데 조지아주립대(‘자금’영역 담당), Lynchburg카리지(‘인력’영역 담당), 일리노이대학(‘인프라’영역 담당), 조지와싱턴대학(‘정보’영역 담당)의 교수 및 대학원생들이 이 프로젝트에 참여하였다.

본 평가가 법적 근거를 가지고 상급기관에 의해 수행되는 제3자평가가 아니라 민간부문이 주도권을 가지고 언론 및 학계가 협력하여 하나의 팀을 구성하여 주 및 카운티정부에 대한 평가를 추진한 만큼 독립성과 객관성 확보 면에서 높은 평가를 받을 수 있다고 판단된다. 다만, 법적인 정당성에 기초하지 않고 있는 만큼 일부 지방정부에서는 서베이에 제대로 응하지 않거나 평가결과를 수용하는 데 한계를 보여줄 것으로 판단된다.

나. 평가내용

2005년의 경우 GPP는 ‘자금’, ‘인력’, ‘인프라’, ‘정보’ 등 4개 관리영역⁹⁾에서 주정부를 평가하고 각 기준별로 해당 주정부의 강점과 약점을 강조한다. 각 영역별로 평가기준과 세부기준을 마련하여 수천 개의 데이터를 수집한 후 각 주정부의 성과에 대한 구체적인 그림을 제공하는 것이다.

9) 이전에는 재정관리, 자본관리, 인적자원, 성과관리, 정보관리 등 5개 영역으로 주, 카운티, 시들을 평가한 바 있다.

먼저, ‘자금’ 영역에서는 1) 장기전망, 2) 예산과정, 3) 구조적 균형, 3) 계약 및 구매, 4) 재정통제 및 보고 등에 착안하여 평가를 실시한다.

‘장기전망’ 기준에서는 해당 주정부가 예산결정을 하기 위해 장기적인 관점을 가지고 있는지 평가하는 것으로 보다 구체적으로는 정확하고 투명한 수입 및 지출 예측과정을 가지고 있는지, 미래재정 영향에 대한 정보를 사용하고 있는지, 외부(연방 및 지역) 재정결정의 미래 영향을 평가하는 정보를 갖고 있는지, 지불능력을 촉진하기 위해 장기 투자를 관리하고 있는지, 그리고 적절한 수준의 차입을 유지하고 있는지 등을 평가한다.

그리고 ‘예산과정’ 기준에서는 해당 주정부의 예산과정이 투명하고 이해하기 쉬운지 평가하는 것으로 보다 구체적으로는 예산을 위해 미리 결정된 주기, 형식 및 만기일을 규정하고 따르고 있는지, 명확하고 시의적절한 가이드라인과 지침을 제공하는지, 재정 우선순위를 효과적으로 의사소통하고 있는지, 그리고 예산에 대한 시민의 참여기회를 제공하는지 등을 평가한다.

또한 ‘구조적 균형’에서는 해당 주정부의 재정관리활동이 수입과 지출간의 구조적 균형을 뒷받침하는지를 평가하는 것으로 보다 구체적인 세부기준을 살펴보면 세입구조 내에 경기변동환경을 고려하는지, 지속적인 지출을 위해 일회성 또는 우연성(windfall) 수입에 의존하고 있는지, 지속적 지출에 대한 지원을 유지하고 단기차입을 최소화하도록 현금관리를 하고 있는지, 정부의 채무를 제한하고 전반적인 재정건전성을 유지하기 위해 위기관리능력을 가지고 있는지, 경기침체에 대응하기 위해 반주기적 또는 위기관리계획 도구를 사용하고 있는지 등을 평가한다.

그리고 ‘계약 및 구매’ 기준에서는 해당 주정부가 구매행위를 효과적으로 관리하고 있는지를 평가한다. 특히, 주정부 계약과 구매의정서가 기관들로 하여금 프로그램을 효과적으로 운영할 수 있도록 하고 있는지에 초점을 맞추어 평가한다. 마지막으로 ‘재정통제 및 보고’ 기준에서는 해당 주정부가 재정운영과 관리의 효과성을 체계적으로 평가하고 있는지를 평가한다. 보다 구체적으로 일반회계원리에 따라 연례재정감사를 준비하고 주기적으로 청렴감사의견(clean audit opinion)을 받고 있는지, 재정비용과 운영성과를 정기적으로 평가하고 효과적으로 연계시키고 있는지, 건전한 내부통제 실체에 관여하고 있는지 등을 평가한다.

두 번째, ‘인력’ 영역에서는 1) 전략적 인력계획, 2) 채용, 3) 직원 유지, 4) 훈련 및 개발, 5) 직원 성과관리 등에 착안하여 평가를 실시한다.

먼저 ‘전략적 인력계획’ 기준에서는 해당 주정부가 인적 자원 수요에 대한 철저한 분석을 정기적으로 수행하고 갱신하고 있는지를 평가한다. 보다 구체적으로 살펴보면 장기적인 전략적 인력계획을 가지고 있는지, 인력계획과 예산을 연계하고 주정부의 전략적 방향을 지원하고 있는지, 그리고 현재의 인력과 미래의 인력수요에 대한 포괄적이고 즉시 이용 가능한 데

이터를 가지고 있는지 등을 평가한다.

‘채용’ 기준에서는 해당 주정부가 수요로 하는 직원들을 채용하고 있는지를 평가한다. 보다 구체적으로는 시기적절하게 사람들을 채용하는지, 새로운 직원들이 성공적으로 직무수행을 하는지 파악하고 있는지, 핵심서비스에 중요한 직위를 선발하여 충당할 수 있는지 등을 평가하는 것이다.

‘직원 유지’ 기준에서는 해당 주정부가 기술이 뛰어난 인력을 보유하고 있는지를 평가한다. 구체적으로는 매년 자발적인 이직에 의해 관리자들과 직원들의 적정비율이 확보되지 않고 있지는 않은지, 직원들의 삶의 수요를 지원하는 작업환경을 창출하고 있는지, 직원 및 그 대표들과 생산적인 관계를 유지하고 있는지, 적절한 시기에 정당한 이유로 직원들을 해고하고 정당한 이유로 해고된 사람들이 적절하고 정당한 대우를 받고 있는지 등을 평가한다.

그리고 ‘훈련 및 계발’ 기준에서는 해당 주정부가 그 인력을 계발하고 있는지를 평가한다. 구체적인 기준을 살펴보면 직원계발에 충분한 자원을 투입하고 있는지, 경력 개선의 기회를 제공하고 있는지, 지도자의 역량을 의도적으로 계발하고 있는지 등을 평가한다.

마지막으로 ‘직원 성과관리’ 기준에서는 해당 주정부가 그 인력성과프로그램을 효과적으로 관리하고 있는지를 평가한다. 이를 위해 주정부, 각 부서, 그리고 직원들의 성과목표를 연계시키고 있는지, 바람직한 결과를 달성하는 데 높은 성과자(개인나 그룹)를 판별하고 보상을 하고 있는지, 직원들의 피드백을 정기적으로 제공, 접수, 활용하고 있는지, 직원들이 목표 및 하위목표 그리고 작업계획을 수립하는 데 적극적으로 관여할 수단을 제공하고 있는지 등을 평가한다.

세 번째, ‘하부구조’ 영역에서는 1) 자본계획, 2) 사업 모니터링, 3) 유지관리, 4) 내부조정, 5) 정부간 조정 등에 착안하여 평가를 실시한다.

먼저 ‘자본계획’ 기준에서는 해당 주정부가 그 하부구조 수요에 대한 철저한 분석을 수행하고 하부구조 프로젝트를 선정하기 위한 투명한 과정을 가지고 있는지를 평가한다. 이를 위해 허용된 공학기준에 따라 인프라에 대한 현황평가를 정기적으로 수행하고 있는지, 미래 하부구조 수요의 체계적 평가를 통해 자본계획과정에 정보를 제공하고 있는지, 자본 활동에 우선순위를 부여하고 자본예산에 직접적으로 연계시키는 공식적인 다년도 자본계획을 가지고 있는지, 자본계획에 포함될 프로젝트들을 선택함에 있어 자본계획 우선순위, 인프라에 대한 현황평가, 시민의견 수렴에 의존하고 있는지, 자본계획 및 예산에 자본프로젝트의 운영 및 유지보수 비용의 추정치를 포함하고 있는지 그리고 공식적으로 입법부 통과이전에 주 운영예산에 그 추정치를 연계시키고 있는지 등을 평가한다.

그리고 ‘사업 모니터링’ 기준에서는 해당 주정부가 디자인 및 건축에 걸쳐 하부구조 사업들을 모니터링하기 위한 효과적인 과정을 가지고 있는지를 평가한다. 보다 구체적으로는 사업

비용 잉여, 사업 지연, 안전 준수 등을 적절하게 모니터하고 평가하고 발견하고 있는지, 건설을 관리함에 있어 필요하다면 교정활동을 취하기 위해 효과적으로 관여하고 있는지, 그리고 하부구조를 건설하는 민간회사들을 효과적으로 관리하고 있는지를 평가한다.

‘유지관리’ 기준에서는 해당 주정부가 일반적으로 승인된 공학적 실제에 따라 하부구조를 유지관리하고 있는지를 평가한다. 이를 위해 자산관리에 대한 생애주기적 접근을 채택하고 있는지, 하부구조 유지관리 및 재개발을 위한 우선순위 설정에 있어 현황평가를 채택하고 있는지, 그리고 특정시설의 생애주기 비용을 최소화하고 규정된 서비스 및 안전기준이 부합하도록 하는 수준으로 유지관리에 재원을 투여하는지 등을 평가한다.

마지막으로 ‘내부 조정’ 기준에서는 해당 주정부가 그 하부구조들을 포괄적으로 관리하고 있는지를 평가한다. 이를 위해 적극적이고 의미 있는 방식으로 하부구조의 정부간 및 주간 관리에 참여하고 있는지, 그리고 정부간 규정을 자본계획과 사업 선정에 효과적으로 통합하고 있는지를 평가한다.

네 번째, ‘정보’ 영역에서는 1) 전략적 지침, 2) 성과주의 예산, 3) 성과관리, 4) 프로그램 평가, 5) 전자정부 등에 착안하여 평가를 실시한다.

먼저 ‘전략적 지침’ 기준에서는 해당 주정부가 정책의 전략적 방향과 이 정책방향을 지원하는 정보를 수집하는데 적극적으로 초점을 맞추고 있는지를 평가한다. 이를 위해 프로그램을 만들 때 입법부가 행정부서에 전략적 지침을 제공하고 있는지, 주지사가 주정부의 전반적인 전략적 방향을 설정하고 있는지, 책임운영기관이 정책적 재량행위가 행사되는 해당 기관의 최하위 수준까지 프로그램들과 정책의 장기 목표에 초점을 맞추고 있는지, 그리고 입법부, 행정부 및 책임운영기관의 결정에 정보를 제공하기 위해 의미 있고 장기적인 정보기술을 가지고 있는지 등을 평가한다.

‘성과주의 예산’ 기준에서는 해당 주정부 관리들이 비용과 성과간의 관계에 대한 적절한 자료를 가지고 있으며 자원배분 결정시 이 자료들을 사용하고 있는지를 평가한다. 이를 위해 타당한 비용 및 성과정보(과거 성과에 대한 정보 포함)를 주기적으로 생산하고 있는지, 주지사, 예산부서, 주 책임운영기관들이 예산에 대한 검토 중에 이용 가능한 비용 및 성과정보를 가지고 있는지, 입법부가 예산심의 중에 이용 가능한 비용 및 성과정보를 가지고 있는지, 그리고 책임운영기관, 예산부서, 주지사 및 입법부가 예산을 개발 및 검토할 때 비용 및 성과정보를 프로그램 설계 및 재설계를 위한 기초로 일상적으로 사용하고 있는지를 평가한다.

‘성과 관리’ 기준에서는 책임운영기관 관리자들이 프로그램 관리결정을 하기 위하여 요구되는 적절한 정보를 가지고 있는지를 평가한다. 이를 위해 정보기술체계들이 관리자들의 수요를 적절하게 지원하는 정보를 제공하고 있는지, 주지사와 책임운영기관 관리자들이 관리행위와 프로그램 결과 간에 명확한 연계를 그리고 있으며 이 정보를 적절한 기관 담당자와 의

사소통 하고 있는지, 책임행정기관이 정기적으로 성과를 모니터링하고 있고 프로그램을 관리하고 성과를 개선시키고 합의에 의한 성과수준으로부터의 이탈에 대해 공선직(elected) 관리들에게 정보를 제공하고 있는지, 최고 관리자들이 비용 및 성과정보에 기초하여 자원배분 및 자원관리에 있어 융통성을 부여하고 있는지, 주정부가 비용 및 성과를 위한 계약을 모니터링하고 있는지, 그리고 주정부가 투자결정을 함에 있어 물리적 자산과 정보기술의 기대 결과를 평가하고 있는지 등을 평가한다.

‘프로그램 평가’ 기준에서는 주지사나 책임행정기관의 관리자들이 정책과 프로그램의 실제 성과를 평가할 수 있는 적절한 자료를 가지고 있는지를 평가한다. 이를 위해 선정된 프로그램들이 지속적으로 성과감사 또는 프로그램 평가를 받고 있는지, 감사 및 프로그램 평가들이 타당하고, 신뢰할 수 있으며, 잘 정리되어 있고 대중이 이용가능한지, 그리고 감사 및 프로그램 평가들이 목표수준이나 유사 정부 및 기관에 비추어 주기적으로 비교분석되고 있는지 등을 평가한다.

끝으로 ‘전자정부’ 기준에서는 공중이 프로그램이나 서비스에 대한 성과 포함한 주정부의 정보에 적절하게 접근할 수 있는지 그리고 주 정책결정자들에게 그 의견을 투입할 수 있는지를 평가한다. 보다 구체적으로는 공중이 과도한 부담 없이 핵심서비스에 접근할 수 있는지, 공중이 핵심적인 주정부 프로그램에 대한 신뢰할 수 있는 정보에 정기적으로 접근할 수 있는지, 공중이 공공프로그램의 성과에 대하여 주정부 관리들과 쉽게 의사소통할 수 있는지, 그리고 주정부가 정례적으로 프로그램 및 서비스의 성과와 운영에 대해 공중(public)으로부터의 피드백을 수집하고 있는지 등을 평가한다.

결론적으로 GPP의 평가내용은 주정부의 최종산출물 즉, 성과에 대한 평가가 아니라 주정부가 바람직한 성과를 낼 수 있는 능력을 평가하는 데 초점을 맞추고 있다.

다. 평가방법

2005년 GPP 평가기준에 의한 주정부 등급화는 성과에 대한 정보의 풍부한 원천 위에서 이루어졌다. GPP 2005를 위한 등급화 과정은 다음의 순서로 이루어졌다(<http://www.results.gpponline.org/>).

먼저, 평가기준에 비추어 등급을 부여하였다. 주정부 간에 비교하여 등급을 매긴 것이 아니라 정해진 기준에 입각하여 등급을 매겼다. 평가팀의 분석자들은 정책목표를 달성함에 있어 가장 중요하다고 여겨지는 4개 영역 즉, 정보, 하부구조, 재원, 인력 영역을 주의 깊게 확인함으로써 출발하였다. 각 관리영역에서 그들은 효과적으로 관리되는 정부의 특성을 확인하였

다. 해당 분야의 최선의 연구들에 의해 규정된 이들 평가기준들은 등급화 표준을 확립하였다.

둘째, 평가기준을 더욱 세련화 하였다. GPP 연구팀은 각 평가기준을 구성하는 요소들을 확인하였다. 예컨대, 재원을 효과적으로 관리하는 주정부는 일회성 세입의 제한적 사용을 통해 재정구조의 균형을 유지할 것이다. 그리고 인력을 잘 관리하는 주정부는 그 직원들과 생산적인 관계를 유지함으로써 숙련된 노동력을 유지할 것이다. 이들 세부 기준들이 각 평가기준의 각각을 규정하였다.

셋째, 평가기준과 세부기준에 대한 가장 중요한 정보를 수집하였다. GPP 연구팀은 각 평가기준과 세부기준에 대한 최선의 정보를 제공하는 자료를 수집하려고 노력하였다. 조사자들은 주정부 웹사이트에 게시되었거나 보고서로 발간된 정보들을 포함하여 기존 정보원들로부터 많은 자료들을 수집하였다. 어떤 정보들은 주정부 관리들이 GPP에 의해 요구된 정보를 완성하게끔 만들어진 혁신적인 웹기반 서베이로부터 구득되었다. 그리고 어떤 정보들은 거버닝 잡지의 기자팀들에 의해 수행된 인터뷰로부터 나왔다.

넷째, 협력적 과정을 통해 정보를 분석하였다. 학자 및 언론인으로 구성된 조사팀은 합동으로 그 자료와 그 자료에 함축된 의미를 분석하고 토론하였다. 그들은 그 정보들을 결합하여 공동으로 등급을 부여하였다.

다섯째, 투명한 방식으로 그 과정을 진행하였다. 처음부터 GPP는 투명한 과정에 대해 입장을 분명히 하였다. 해당 프로젝트의 연구자들과 보고자들은 평가기준을 규정하기 전에 주정부 관리들에게 광범하게 자문을 구하였다. 그리고 자료수집에 착수하기 전에 평가기준과 세부기준을 발간하여 공개하였다. 그 진행과정에 정기적인 전자신문을 발간하여 주정부 관리들이나 해당 프로젝트에 관심을 가진 사람들이 그 과정을 지켜볼 수 있게 하였다. GPP가 Governing지에서 그 등급을 발표할 때 그것은 등급에 대한 포괄적인 설명과 그것을 만들어 내기 위해 사용된 정보도 함께 제공하였다. 잡지에 게재된 설명에 추가하여 GPP 웹사이트에서는 더욱 심도 있는 설명이 포함되어 있다. GPP 평가결과는 그것을 살펴보는데 관심이 있는 누구에게나 추가적인 비용부담없이 제공되는 주정부 관리에 대한 유례없는 정보의 창고가 될 것이다.

2005년 평가는 다음의 2가지 점에서 예전에 이루어진 2번의 평가와 차이가 있으며 따라서 이번 평가결과를 이전 단계에 이루어진 평가등급과 평면적으로 비교할 수 없다. 먼저, 등급화된 관리범주의 수가 과거의 5개 범주에서 4개로 줄었고 기준들은 재정의 되었으며 일부는 합쳐졌다. 그러므로 이전 평가결과와 2005년 평가결과는 서로 연결되지 않는다. 그리고 GPP에 대한 이전의 버전은 주정부의 과정(process)에 주로 초점을 맞추었다. 이번에는 GPP가 결과를 산출할 수 있는 주정부의 능력에 훨씬 더 초점을 맞추었다. 예컨대, 이번 평가에서는 해당 주정부가 프로그램의 성과에 대한 정보를 수집하고 있다고 보여주는 것만으로

충분하지 않았다. 오히려 결과를 개선하기 위해 주정부들이 그 정보를 어떻게 사용하고 있는 지에 따라 주정부의 등급을 부여하였다.

5. 평가결과의 환류

GPP 평가는 바람직한 결과를 산출할 수 있는 주정부의 전체적인 관리역량을 평가하고 있다. 그 평가는 주정부내 어떤 개인이나 부서에 대한 판단을 대표하지 않는다. 주정부의 법적·제도적 과정, 주정부 정책과 프로그램의 구조, 주정부 구성요소들 간의 관계, 정부와 시민간의 관계 등 많은 것들에 대한 평가를 담고 있다. 2005년 GPP는 장기적으로 주정부의 역량개선에 기여할 것으로 판단된다. 그러나 주정부가 수행하는 프로그램이나 서비스에 대한 개별적 평가를 포함하지 않기 때문에 각 주정부의 개별 프로그램이나 서비스의 개선으로 평가결과가 환류되지는 않을 것이다. 그리고 GPP는 근본적으로 시민들에게 주정부의 관리역량에 대한 정보를 제공함으로써 주정부의 책임성을 확보하자는 취지로 시작되었다. GPP 결과가 Governing지와 전용 웹사이트를 통해 관심 있는 시민들에게 무료로 제공되고 있기 때문에 영국의 CPA(Comprehensive Performance Assessment)와 마찬가지로 시민들이 선거를 통해 해당 주정부의 책임을 묻는 결정적인 정보원으로 작용할 가능성도 없지 않은 것으로 보인다.

V. 우리나라 지방행정혁신평가와 미국 정부성과프로젝트 (GPP)의 비교분석

1. 평가목적

미국의 GPP는 주 및 카운티 정부의 관리역량에 대한 정보를 시민들에게 제공함으로써 주정부의 책임성을 확보하는 데 목적이 있다. 반면에 우리나라의 지방행정혁신 평가는 지방자치단체의 혁신역량 뿐만 아니라 혁신과제와 그 결과로서 고객만족도조사 까지 평가대상으로 하고 있어 총괄평가의 성격에 가까우며, 중앙정부가 주도한다는 점에서 정부혁신의 전국적 통합성 확보에 우선적인 가치를 두고 있는 것으로 판단된다.

GPP의 경우 2005년으로 3회의 평가가 이루어졌는데 이전에 이루어진 두 번의 평가는 주로 주 및 카운티 정부의 과정(process)에 초점을 맞추었던 반면 2005년 평가의 경우 주정

부가 소기의 성과를 거둘 수 있는 능력을 평가하는 데 초점을 맞추고 있다. 우리나라의 지방행정혁신 평가는 2005년 처음으로 실시하는 것으로 아직 법적인 근거도 갖지 못하였고¹⁰⁾ 정부혁신의 철학적 기반도 취약하여(김태영, 2005), 평가목적이 불분명한 취약점을 가지고 있음을 알 수 있다. 이러한 문제점 때문에 지방행정혁신 평가에 대해 전국의 시장·군수·구청장들이 강력 하게 반발하였던 것이다.¹¹⁾

2. 접근방법

미국의 GPP는 학자들과 언론인들이 하나의 팀이 되어 서로 협력하여 주 및 카운티정부의 능력을 평가한다는 점에서 협치적인 접근방법에 기초하고 있음을 알 수 있다. 반면에 우리나라의 지방행정혁신 평가는 중앙정부가 지방자치단체의 혁신능력과 성과를 평가한다는 점에서 민간전문가들이 평가에 참여하고 있음에도 불구하고 하향적, 관리적인 평가에 가깝다고 볼 수 있다.

GPP는 민간기금을 사용하고 수행되며 평가대상으로부터 비교적 자유로운 학자들과 언론인들이 평가의 주도권을 가지고 상호보완적으로 평가를 함으로써 평가결과의 수용성을 높이고 있다는 점은 우리나라의 지방행정혁신 평가에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

3. 평가체계

먼저 평가주체 면에서 살펴보면, 미국의 2005년 GPP는 Governing지가 주도하여 언론인과 학자들을 포함한 약 50명의 평가팀이 구성되어 실시되었다. 이에 비해 우리나라의 지방행정혁신 평가는 행정자치부가 주도하여 284명의 지방행정혁신평가단에 의해 평가가 실시되었다. 이중 광역자치단체에 대한 평가단의 규모는 30명이다. 평가단의 규모 면에서는 별 차이가 없는 것으로 보이지만 미국의 GPP는 주(州)당 약 20회의 인터뷰가 이루어졌고 각 분야별로 평가에 참여하는 대학들이 구조화된 설문으로 서베이를 수행하였다는 점에서 실적보고서와 설문조사에 주로 의존한 우리나라의 지방행정혁신 평가에 비해 전문성과 객관성 면에서 높은 평가를 받을 수 있다고 보인다.

-
- 10) 정부혁신이 일상적인 행정활동이 아니라는 점에서 지방행정혁신 평가를 위한 근거법 마련이 큰 의미가 없을 수도 있다.
 - 11) 시군구청장들은 지방행정혁신평가의 결과가 공개될 경우 지방자치단체 간 서열화가 우려되고 내년 지방선거에 영향을 줄 우려가 있다고 반대 입장을 표명하였다.

평가대상의 측면에서는 2005년 GPP의 경우 주정부의 내부역량이 주요 평가대상이었으나¹²⁾, 우리나라 지방행정혁신 평가의 경우에는 지방자치단체의 역량, 활동(혁신과제), 고객만족도가 평가대상이다. 우리나라의 지방행정혁신 평가가 평가대상 면에서 보다 포괄적인 특징을 가지고 있으나 세부적인 평가요소로 들어가면 반드시 그렇지만 않다는 것을 알 수 있다. <표 1>은 GPP와 지방행정혁신평가의 평가내용을 상호 비교해 본 결과를 보여준다.

<표 1> GPP와 지방행정혁신평가의 평가내용 비교

구 분	지방행정혁신평가	GPP
혁신기반역량	혁신비전과 전략	자금영역(장기전망) 인력영역(전략적 인력계획) 하부구조영역(자본계획) 정보영역(전략적 지침)
	혁신추진조직	-
혁신관리역량	혁신과제 발굴 및 실행, 혁신교육활동 혁신공유활동, 혁신활동관리, 혁신장애극복 및 관리	-
혁신과제	일하는 방식 개선	인력, 자금, 하부구조, 정보영역 일부기준 해당
	민원·제도 개선	-
	정보공개 활성화	정보영역(전자정부)
	지방재정 운영의 책임성·투명성 확보	자금영역(예산과정, 구조적 균형, 계약 및 구매, 재정통제 및 보고) 정보영역(성과주의 예산)
	행정서비스 전달체계 개선	인력, 자금, 하부구조, 정보영역 일부기준 해당
	정책홍보	정보영역(전자정부)
	주민참여	자금영역(예산과정) 하부구조영역(자본계획) 정보영역(전자정부)
	조직의 유연성 제고	-
	능력과 성과중심의 인사혁신	인력영역(채용, 훈련 및 개발, 직원 성과관리)
	성과관리시스템 도입	정보영역(성과관리, 프로그램평가)
	지식관리	정보영역(전자정부)
	기록관리	정보영역(전자정부)
	정책품질관리	-
	자원봉사 인프라 확충	-
	갈등관리	하부구조영역(내부조정, 정부간 조정)
	-	인력영역(직원유지)
-	하부구조영역(사업모니터링)	
-	하부구조영역(유지관리)	

12) 이전 평가의 경우 카운티정부의 내부역량 또한 평가한 바 있다.

우리나라 지방행정혁신 평가의 혁신관리역량 부분을 제외하고 많은 부분에서 평가내용이 중첩되고 있음을 볼 수 있다. 오히려 지방행정혁신 평가에서는 혁신활동의 중요한 영역이라 할 수 있는 재정과 하부구조에 대한 관심이 부족한 것을 알 수 있다. 그리고 우리나라의 경우 중앙정부가 확립적으로 지방자치단체의 혁신활동을 지도하기 때문에 평가대상으로 불필요하다고 볼 수 있는 ‘혁신관리역량’에 대한 평가를 부가적으로 하고 있을 따름이다.

평가방법의 면에서는 미국의 GPP는 평가정보의 수집 이전에 평가기준과 세부기준을 공개하였고 서면자료분석, 서베이, 인터뷰를 이용하여 정보를 수집한 후 협력적 과정을 거쳐 정보를 분석하고 평가기준에 따라 등급화 작업을 실시하였다. 우리나라 지방행정혁신 평가의 경우는 평가지표에 의한 실적보고서와 설문조사에 의해 정보를 수집한 후 이를 종합적으로 분석하여 상대적인 서열을 매기는 방식으로 평가를 추진하고 있다. GPP가 질적인 평가방법에 주로 의존한다면, 지방행정혁신 평가는 양적인 평가방법에 의존하고 있다. 그 결과 지방행정혁신 평가는 평가의 용이성을 확보하였으나 각 지방자치단체의 특성을 고려하지 못하는 한계를 가질 수밖에 없다. 결국 지방자치단체 혁신에 대한 평가는 업무성과에 대한 평가가 아니라 내부역량을 제고하기 위한 노력에 대한 평가라면 출발선이 다른 각 자치단체의 개별 여건을 고려하지 않은 상대적 평가는 타당성과 신뢰성이 떨어질 수밖에 없을 것이다.

4. 평가결과의 활용

미국의 GPP는 장기적으로 주정부의 역량 개선에 기여할 것으로 보인다. 즉, GPP의 평가 결과는 주정부가 수행하는 개별적인 프로그램이나 서비스의 개선으로 즉각 환류 되지는 않는다. 반면에 우리나라 지방행정혁신 평가의 경우는 그 평가결과가 익년도 지방행정혁신 실천 계획에 반영될 뿐만 아니라 그 결과에 의해 행·재정적 인센티브가 제공될 뿐만 아니라 유공 공무원에 대한 포상이나 승급이 이루어진다는 점에서 그 영향력이 클 것으로 여겨진다. 그리고 GPP가 절대적 기준에 의해 각 주별 등급을 결정한 후 공표를 하는 반면 지방행정혁신평가의 경우 정량적 지표에 의해 점수를 매긴 다음 상대적 순위를 발표하기 때문에 그 결과공표에 따른 반향이 매우 클 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국의 GPP와 우리나라 지방행정혁신평가에 대한 비교분석 결과를 종합하여 제시하면 <표 2>와 같다. 종합적으로 판단할 때 우리나라의 지방행정혁신평가는 미국의 GPP에 비해 하향식, 관리적 평가의 성격이 강하고 평가범위도 포괄적인 편이지만, 평가목적이 분명하지 않고 평가방법도 타당성과 신뢰성을 확보하는 데 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 평가결과의 환류는 즉각적으로 이루어지기 때문에 평가결과의 공표에 따른 파장은 클 수밖에 없을 것이다.

〈표 2〉 GPP와 지방행정혁신평가의 비교분석 결과

비교기준		지방행정혁신평가	GPP	
1) 평가 목적	방향성	총괄평가	관리능력평가	
2) 접근방법	접근방법	하향적	상향적	
	참여정도	관리적	협치적	
3) 평가체계	평가주체	행정자치부	민간평가팀(언론, 학자)	
	평가 대상	유형	역량, 활동, 만족도	역량, 활동
		범위	포괄적	상대적으로 부분적
	평가 방법	평가도구	평가지표, 설문지	인터뷰, 설문지
		준거기준	상대적 순서	평가기준 설정
		검증절차	미비	언론팀과 학자팀 협의
측정		점수화	등급화	
4) 환류	내부 운영개선	즉각 반영	장기적으로 반영	
	외부 책임성 확보	공표	공표	

VI. 결론

본 연구는 우리나라 지방행정혁신 평가와 미국의 GPP를 비교분석함으로써 올해 처음으로 실시되는 우리나라 지방행정혁신 평가의 발전적 정착에 기여하기 위한 목적으로 수행되었다. 본 연구의 수행을 위해 먼저, 선행연구의 검토를 통해 혁신평가의 비교분석을 위한 분석틀을 마련하였다. 평가목적, 접근방법, 평가체계, 평가결과의 환류 등 4가지 측면을 비교분석을 위한 핵심요소로 고려하였다.

문헌연구를 중심으로 한 비교분석 결과 우리나라의 지방행정혁신평가는 미국의 GPP에 비해 하향식, 관리적 평가의 성격이 강하고 평가범위도 포괄적이었지만 평가의 목적이나 초점이 불명확하고 평가방법 또한 타당성과 신뢰성을 확보하는 데 한계가 있음을 알 수 있었다. 무엇보다도 큰 문제점은 지역여건의 차이를 고려하지 않고 평가를 실시하고 그 결과에 따라 ‘줄 세우기’를 하고 그 결과에 따라 행·재정적 인센티브를 차별화하는 것이다.

앞서 살폈듯이 지방행정혁신은 지방자치단체 내에 새로운 변화에 대한 착상을 적용하여 이를 성공적으로 정착시킴으로써 지역사회를 위한 바람직한 행정을 구현하는 것이라 정의할 수 있다. 지방자치시대에 지방행정의 새로운 착상은 중앙정부가 획일적으로 이식할 수 있는 것이 아니다. 자율과 참여를 기본가치로 하는 지방자치제도 하에서 지방자치단체의 다양한

창발적 노력을 유도하고 지원하여야 하는 중앙정부가 획일적 평가시스템으로 지방자치의 토양을 척박하게 만들고 있지 않은지 우려된다.

결론적으로 중앙정부는 지방행정혁신을 감독하는 입장이 아니라 효과적으로 유도하는 촉진자의 역할을 담당하여야 한다. 이러한 관점에서 현재의 우리나라 지방행정혁신 평가시스템은 많은 한계를 보여주고 있다. 무엇보다 지방행정혁신 평가의 정체성을 확보하는 것이 필요하다. 지방행정혁신 평가는 일부에서 지적하듯이 또 하나의 합동평가에 불과해서는 곤란하다. 이를 위해 평가의 주도권을 민간과 공유하거나 넘겨줄 필요가 있다고 본다. 최근 혁신관련 학회가 새롭게 구성되었다고 하니 당분간 민관협력의 혁신포럼을 구성하여 여기서 평가를 시행하는 것도 바람직할 것이다. 그리고 평가의 초점을 지방자치단체의 내부역량을 강화하고 시책 및 서비스의 추진과정을 개선하는 것에 맞추어져야 할 것이다. 지방행정혁신 평가의 전략지도를 다시 그리고 이에 기초하여 혁신과제를 재구성하는 것이 필요할 것이다. 아울러 평가도구의 개발에 있어서도 우수사례들을 체계적으로 분석하여 타당한 평가기준을 마련한 후 지역의 특성을 고려할 수 있는 평가방법을 도입하여야 할 것이다. 이를 위해 양적인 평가방법을 주로 하되 질적인 평가방법을 동시에 고려하는 평가방법을 도입하여야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김병국·권오철. (1999). 『지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안』. 한국지방행정연구원.
- 김태영. (2004). 정부혁신의 철학적 기초에 대한 소고. 행정학회 2004년 동계학술대회 발표논문: 1-20.
- 김현구·박희정. (2003). 광역자치단체 합동평가체제의 실증분석. 『정책분석평가학회보』. 제13권 제2호: 125-148.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석, 『한국행정학보』, 제38권 제5호, 241-258.
- 행정자치부. (2005a). 『지방행정혁신표준 매뉴얼』
- _____. (2005b). 『2005년도 지방행정혁신평가 실시계획: 평가지표 설명 및 실적보고서 작성 매뉴얼』.
- Ammons, David N. (1999). *Performance Measurement in Local Government*. in Frederick Lane(ed.), *Current Issues in Public Administration*. New York: Bedford/St. Martins.
- Barrett, Catherine. (1999). Grading the states: The government performance project. *Congressional Quarterly*, Inc.
- Brouwer, B and Manzano, J. (2003). The Local Government Self-assessment Tool: Its Niche in Governance Assessment. Proceedings in 3rd International Conference on Decentralization. Manila.
- Eisenhardt, K M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*. 14: 532-550.
- Frederickson, H. George & Johnston, Jocelyn M. (1999). *Public Management Reform and Innovation*. The University of Alabama Press. Tuscaloosa and London.
- Glaser, M. (1991). Tailoring Performance Measurement to Fit the Organization. *Public Productivity & Management Review*, 14(3).
- Nolan, Brendan C. (2001). *Public Sector Reform*. Palgrave.
- OECD. (1998). *In Search of Results - Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- PMMI. (2004). *Review of Performance Management Models and Improvement Tools*. London.

Poister, T. H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco : John Wiley & Sons, Inc.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2000). *Public Management Reform*. Oxford University Press.

Thompson, Frank J. (2004). Administrative reform in the United States: Is reinvention still relevant and does it hurt or help?, *Proceeding in Democratic Consolidation and administrative reform*, Taipei, June 28-29.

<http://www.governing.com/gpp/2005/intro.htm>

<http://www.civicinnovation.org/gpr.html>

<http://www.innovations.harvard.edu/>