기초자치단체 평가제도의 도입방향

Development and Institutionalization on Performance Evaluation Model of Local Governments

라 휘 문(한국지방행정연구원 수석연구원)

(目 次)

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 평가관련 이론적 논의
Ⅲ. 기초자치단체 평가 관련 실제와 시사점
Ⅳ. 기초자치단체 평가관련 주요 평가요소별 쟁점에 대한 대안모색
Ⅴ. 결 론

【Abstract】

Results are a central element in recent public sector reforms in OECD countries. Performance evaluation is an essential part of government reform movement, which has been popularized since the 1990s. Governments across the globe have endeavored to achieve high performance and results of various government activities and programs. Evaluation is important in a results-oriented environment because it provides feedback on the efficiency, effectiveness and performance of public policies. In addltion, it is critical for policy improvement and innovation. In essence, it contributes to accountable governance.

In this background, the purpose of this paper is to suggest direction for performance management in the local government. Specifically, this paper is to study the development and institutionalization of the performance evaluation model of local governments in Korea. This study of the performance evaluation model may be useful for administrative reform that nowadays gets popularity are in local governments for the accomplishment of high performance. Ultimately, it would be ideal if the performance evaluation of local governments is able to contribute to the establishment of performance-oriented management in each local government.

Ⅰ. 서 론

OECD 국가들은 1980년대 초 이후부터 많은 변화압력에 직면하게 되었다. 주요 변화압력으로 들 수 있는 것은 과중한 재정적자와 공공부채로 인한 공공부문의 미래성장에 대한

한계의식 고조, 세계화 추세에 따라 국가경쟁력에 미치는 정부역할의 중요성 강조, 공공부문의 생산성이 민간부문에 비하여 떨어진다는 인식의 확산, 공공부문이 민간부문에 불필요한 부담을 주고 발전에 걸림돌이 된다는 우려, 전통적 처방으로 경제사회문제를 해결할 수 있는 정부능력에 대한 기대저하, 높은 대응성, 선택여지의 확대, 서비스질에 대한 시민들의 요구증대, 공공부문 내부직원들의 변화욕구 팽배(총무처 직무분석기획단, 1997: 3) 등이다. OECD 국가들은 이러한 변화압력에 따라 정부를 혁신하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 이들 국가들이 공통적으로 추진하고 있는 혁신의 방향을 보면 공공부문의 규모축소와 성과향상, 그리고 경제에 있어서의 역할 재정립 등이다. 물론 국가마다 개혁의 수준과 강조점이 다르고 추진속도에도 차이가 있다. 일부 국가들은 공공부문의 규모축소에 중점을 두고 있는 반면 일부 다른 국가들은 공공부문의 성과와 그 역할의 강화에 우선적인 중점을 두고 있기도 하다. 그러나 대부분의 국가에서는 두 가지 목표를 모두 추구하고 있으며 매우 광범위한 분야에 걸쳐 혁신적인 개혁을 지속적으로 추진하고 있다(총무처 직무분석기획단, 1997: 9).

우리 나라 역시 이러한 세계적인 추세에 부응하기 위하여 다양한 정부혁신전략을 수립하여 집행하고 있다. 우리 나라는 작지만 봉사하는 효율적인 정부를 구축하겠다는 목표하에 구조개혁, 운영시스템 개혁 그리고 의식·문화개혁의 3대 부문을 설정한 후 각 부문별로 다양한 제도나 시책들을 추진하고 있다. 대표적인 사례로 들 수 있는 것은 연봉제 도입, 개방형임용확대, 인센티브제 확산, 민간위탁 및 책임운영, 목표관리제 도입, 행정서비스헌장제 도입 등이다. 이러한 우리 나라의 개혁노력들은 성과 중심적 관리체계를 구축하기 위한 노력의 일환이라 볼 수 있을 것이다.

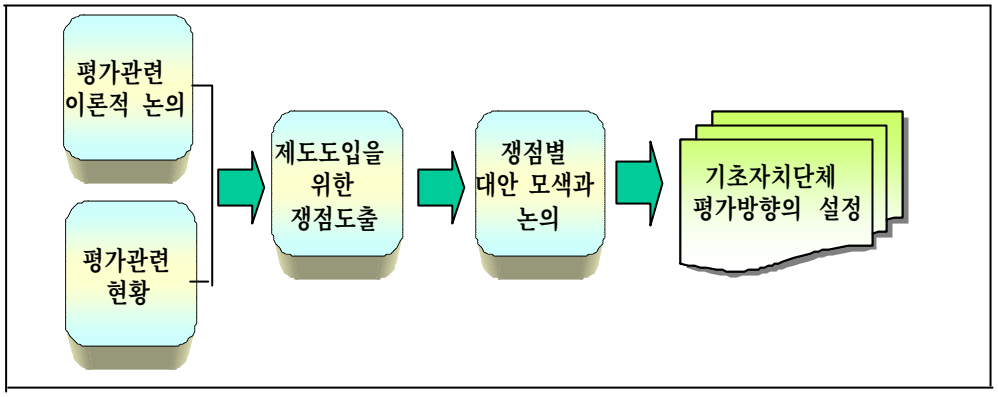
우리 나라의 지방자치단체 역시 이러한 맥락에 입각하여 개혁을 추진하고 있으며, 기업가적 지방정부를 지향하면서 내부관리방식 역시 기존의 합법적인 절차와 정치적인 과정보다는 내부관리 및 대 고객관계에 있어 새로운 관리적 측면을 강조하게 되었다(Kerley, 1994). 특히 조직의 유연성을 강조하고 고객지향적인 요구에 대응하기 위하여 종전과는 다른 성과지향적인 관리방식의 도입이 더욱 강조되었고, 이에 따라 각 지방정부가 제공하는 행정서비스의 질을 향상시키기 위한 노력의 일환으로 평가가 활발하게 진행되고 있다(양기용 외, 1998: 10).

본 연구는 이러한 배경하에서 지방자치단체의 평가모형과 관련한 주요 평가요소별 쟁점을 도출하고 이에 대한 논의를 통하여 지방자치단체의 평가방향을 정립하고자 하는 연구목적을 가지고 수행되었다. 이를 위해서는 먼저 평가와 관련한 쟁점의 도출이 있어야 할 것이다. 이러한 과정을 통하여 도출된 기초자치단체의 평가모형과 관련한 주요 평가요소별 쟁점들은 각각에 대한 대안들을 발굴하여 비교해봄으로써 평가의 방향을 설정할 수 있을 것이다. 특히 본 연구에서는 광역자치단체의 경우 이미 "지방자치단체 종합평가"라는 명칭하에 평가가 시행되고 있는 바 본 연구의 범위에서 제외하고 현재 평가의 시행여부를 두고 논란이 일고 있는 기초자치단체를 대상으로 하고자 한다.

전반적인 연구의 절차를 보면 다음의 그림과 같다. 어떠한 제도를 도입하기 위해서는 사

전에 충분한 논의와 함께 타당성에 대한 분석이 있어야 할 것이다. 본 연구에서는 이를 위하여 평가관련 이론적 논의와 실제를 통하여 발굴할 수 있는 기초자치단체의 평가모형과 관련한 주요 평가요소별 쟁점을 도출하고 각 쟁점별로 가능한 대안을 제시한 후 그 결론을 도출하고자 한다.

<그림 1> 연구의 절차와 주요 내용



Ⅱ. 평가관련 이론적 논의

1. 평가의 정의

평가라는 용어는 여러 가지 종류의 판단에 적용할 수 있는 융통성이 있는 용어로 그 적용 대상에 따라 사업평가, 프로그램평가, 정책평가 등 수식어가 동반되는 것이 관례이다. 지방자치단체 평가는 평가객체에 따른 분류에 해당되는 바, 무엇을 대상으로 하느냐에 따라 사업평가, 프로그램평가, 정책평가, 기관평가 등 다양한 평가가 가능할 것이다. 본 연구는 기초자치단체라는 평가의 객체를 전제로 평가방향을 설정하는데 목적이 있기 때문에 평가라는 개념을 명확히 하고 여기에서 기초자치단체의 평가모형과 관련한 주요 평가요소별 쟁점으로 부각될 수 있는 사안들을 도출하고자 한다.

평가는 학자들에 따라 다양하게 정의하고 있기 때문에 명확하게 정의하기가 매우 어렵다. 먼저 Suvedi(1998)는 평가를 측정과 동일시하여 "사업목표가 달성된 정도에 대한 측정"으로 규정하고 있다. 이와는 달리 Worthen and Sanders(1987)는 평가를 "어떤 사물의 가치를 결정하는 것으로 전문적인 가치판단과 동의어로 간주하고 평가가 본질적으로 정치적 행위"라고 주장한다. Case, Andrews and Werner(1988)는 평가에 대한 매우 포괄적인 정의를 내리고 있는데, 평가를 "수용할 수 있는 표준(기준)과 부합하는지를 결정하기 위하여 증거를 수집하여 어떤 프로그램의 전부 또는 일부의 가치에 대한 명확한 판단을 하는 것"이라고 하고 있다. 여기에는 두 가지 핵심적 개념요소를 가지고 있다. 즉, 표준 혹은 기준으로 이것은 실제 목표에 견주어서 측정할 수 있는 바람직한 조건 혹은 질적 상태를 지칭하며, 다른 한 요소는 일정하게 요구되는 표준 혹은 기준이 특정한 사업에 의해 충족되었는지를 판단할 수 있도록 제공되어지는 필요한 정보, 다시 말해 증거이다. 결국 평가는 가치를 배분하고 사업이나 활동의 가치를 결정하는 과정이라고 규정할 수 있다(한표환·박희정, 1999: 14-15). Poister(1983: 3)는 "설정된 목표에 도달해 가는 과정을 정기적으로 점검하여 해당 프로그램을 향상시키기 위한 노력"이라고 보고 있으며, Nachmias(1979: 4)는 "진행중인 사업이 달성하고자 하는 목표가 대상집단에 미치는 효과를 객관적·체계적·실증적으로 검토하는 것"이라고 정의하고 있다. 또한 Vedung(1997: 19)은 "정부개입의 과정과 산출물 등의 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정하여 미래에 반영하는 작업" 그리고 Jenkins & Segsworth(1993: 8)는 "사전에 설정된 목표에 대한 사후적인 점검"이라고 정의하고 있다. 또한 성과평가에 대한 정의를 하고 있는 다양한 학자들의 경우 성과의 개념을 "지방정부가 설정한 목표를 지방정부의 활동을 통하여 어느 정도 달성하였는가"(Rogers, 1990), "기대나 목표가 달성된 정도"(Smith, 1988) 그리고 "정부의 의도된 활동으로서 공공서비스를 통하여 주민들의 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과나 영향의 정도"(김영기, 1991)라고 정의한 후 이러한 성과를 평가하는 것이 성과평가라고 정의하고 있다.

본 연구의 목적은 살펴본 바와 같이 기초자치단체에 대한 평가방향을 설정하는데 있기 때문에 평가의 정의를 최대한 포괄적으로 개념화한 후 여기로부터 기초자치단체의 평가모형과

관련한 주요 평가요소별 쟁점사안을 도출하여야 할 것이다. 이러한 연구목적에 비추어 볼 때 본 연구에서는 평가를 "설정된 목표가 달성될 수 있도록 목표설정단계에서부터, 집행단계 그리고 산출물(목표달성정도)을 정기적으로 점검하여 환류시키는 과정"이라고 정의하고자 한다. 이러한 정의는 기존의 학자들이 정의하였던 내용을 보다 광의적으로 해석한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

2. 평가의 대두와 활성화 배경

평가는 인류의 탄생과 함께 시작되었다고 보아도 무방하겠지만 체계적이고 조사(research)에 근거한 평가는 1960년대 이후에 시작되었다고 볼 수 있을 것이다(Vedung, 1992: 72). 이와 같이 1960년대에 평가가 활성화된 이유는 크게 두 가지라고 볼 수 있다. 하나는 미국연방정부에서 위대한 사회의 건설을 위하여 대대적으로 추진한 사업들이 의도했던 효과를 거두지 못하고 있다는 지적이 빈번하게 있었기 때문이다. 또 다른 하나는 1960년대 후반에 시도되었던 PPBS의[1] 도입실패에서 평가의 필요성이 절실하게 인식되었기 때문이다.

이러한 배경하에서 시작된 평가는 1970년대 이후 폭발적으로 증가하게 되었는데 그 이유는 사회과학연구방법의 발달에 기인한다고 볼 수 있다. 이 당시의 주된 사고는 공공정책의 경우 보다 합리적이고 과학적이어야 한다는 것이었다. 따라서 정치와 행정은 미래연구, 체제분석, 비용-편익분석과 비용-효과분석 등과 같은 발전된 사회과학의 방법과 기법들을 반영하여야 한다는 것이었으며, 이러한 문제는 1970년대 들어 발전한 사회과학연구방법론과 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

결국 평가가 발생하게 된 배경은 추진하고자 하는 사업, 정책이나 시책들이 원하는 목표를 달성할 수 있도록 사전, 과정 그리고 사후에 평가하여 그 결과를 환류함으로써 목표를 달성할 수 있도록 하기 위하여 발생되었다고 볼 수 있을 것이다.

3. 평가의 유형

평가의 유형은 평가의 주체, 시기, 방법에 따라 다양하게 구분 가능하다. 먼저 평가주체에 따라 분류하면 외부평가와 내부평가(자체평가포함)로 구분할 수 있다. 외부평가는 제3자에 의한 평가로 지역대학, 평가관련 전문기관, 지방연구원 등과 같은 외부기관에 의하여 수행되는 평가를 말한다. 반면 내부평가는 사업이나 정책 또는 시책 등을 추진하는 주체가 스스로 평가하는 것을 의미한다. 외부평가는 책임소재를 명확히 할 수 있을 뿐만 아니라 객관성과 효율성을 담보할 수 있다는 장점을 가진다. 반면 내부평가는 집행전략과 효율적인 관리를 위한 정보산출이 가능하다는 장점을 가지게 된다.

---

1) PPBS란 계획예산제도를 의미하는 것으로 정부의 예산배정을 포괄적인 계획과 연결시키려는 예산제도이다.

평가시기에 따른 평가는 사전평가, 과정평가 그리고 사후평가로 구분할 수 있을 것이다. 사전평가는 사업, 정책이나 시책 등이 추진되기 전에 수행여부를 판단하기 위하여 시행된다. 과정평가는 집행과정에서 수행되는 평가로 산출과 효과간의 관계를 분석하고 가능하면 영향과의 관계도 그 대상으로 하고 있다. 사후적 평가는 집행이후에 수행하는 평가로 집행의 효과와 영향의 가치와 결함을 평가하는 것이다.

평가방법을 기준으로 할 때 평가는 정량평가와 정성평가로 구분될 수 있을 것이다. 정량적 분석은 과학적 기법을 동원하여 계량화한 후 평가하는 기법을 의미한다. 반면 정성적 분석은 계량화 혹은 실측하기 어려운 영향이나 파급효과를 질적 척도로 구성된 지표를 활용하는 방법이다.

4. 평가의 절차

평가의 일반적인 절차를 보면 목표(goals)나 목적(objectives)을 명확히 하고, 사업모형을 구축한 후 연구설계를 한다. 그리고 측정하기 위한 방법을 개발하고 자료를 수집한 후 분석 및 해석하는 순이다(Bingham and Felbinger, 1999: 16)[2)]

첫째, 평가의 목표나 목적을 명확히 할 필요가 있을 것이다. 평가의 목적에 따라 평가의 대상과 유형이 결정되기 때문에 가장 먼저 이를 명확히 할 필요가 있다. 만약 조직의 성과를 평가하는 것이라면 조직의 목표나 목적에 대한 명확한 진술이 있어야 할 것이며, 사업이라면 사업을 통하여 얻고자 하는 것이 무엇인지에 대한 정확한 진술이 있어야 평가의 목적을 설정할 수 있을 것이다.

둘째, 사업모형을 구축할 필요가 있다. 이는 프로그램이 어떻게 운영되는 것인지, 어떠한 서비스가 누구에게, 언제, 어떠한 방법으로 주어지는지 등을 명확하게 기술한다는 의미이다. 즉, 사업의 내용을 명확히 한다는 의미이다. 이러한 사업모형의 구축은 평가대상을 구체적으로 확인하는 것과 같으므로 정확하게 제시되어야 만 분석을 시작할 수 있을 것이다.

셋째, 연구설계, 측정방법의 개발, 자료수집 및 분석은 일반적인 방법론에 의거하고 있다. 먼저 연구설계와 측정방법의 경우 평가방법과 관련되어 있는 바, 이때 고려하여야 할 사항은 질적 평가와 양적 평가를 어떻게 적절하게 배분하며 어떠한 조사설계를 채택하고 조사대상지역이나 대상집단중 어떻게 표본을 결정하여야 하는가 등에 대한 내용이다.

자료수집 및 분석은 활용할 자료의 유형, 즉 1차적 자료 또는 2차적 자료에 대한 결정과 자료원의 형태에 관한 결정이 이루어져야 한다. 이때 고려하여야 하는 것은 자료의 이용가능성(접근비용과 용이성, 자료제공자의 협조적 태도 등), 자료의 신뢰성 등이 중시되어야 할

---

2) 정정길 外(1989: 59)는 크게 다섯 가지의 단계를 제시하고 있다. 첫째, 평가의 목적을 확인·결정한다. 둘째, 목표·수단·구조를 파악하고 평가의 대상을 구체적으로 확정한다. 셋째, 평가방법을 결정한다. 넷째, 자료의 수집과 분석을 한다. 다섯째, 평가결과를 제시한다. 이 중에서 첫째와 둘째를 평가성 점토(evaluability assessment)라 칭하고 있다. 평가성점토는 본격적인 평가를 시작하기 전에 실시하는 평가의 소망성과 가능성을 점토하는 것이다.

것이다. 수집된 자료는 분석되어야 하는 바, 평가의 목적에 따라 달라질 수 있을 것이다.[3)]

Ⅲ. 기초자치단체 평가 관련 실제와 시사점

1. 우리 나라

가. 추진과정

본격적인 지방자치제의 실시와 함께 분권적 행정체제의 구축이 본격적으로 추진됨에 따라 지방자치단체의 자율성이 한층 강화되는 동시에 중앙정부의 지도·감독은 현저하게 축소되어 왔다. 이에 따라 자치이념을 살리면서 국가적 통합성을 유지하는 선진 지방자치를 구현하기 위해 중앙정부와 지방자치단체간의 관계는 과거와 같이 행정력에 의한 통제보다는 합리적이고 과학적인 평가에 근거한 관리조정의 방법으로 전환하고 있다.

1998년 김대중 정부의 출범이후 공공부문에 성과관리제를 도입하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다. 과거 총리실에서 주관하던 우리 나라의 심사평가는 국회차원의 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」을 전면 개정하여 국무총리실 산하에 정책평가위원회를 설치하고 국무총리실의 심사평가를 평가의 형태로 발전시켰다. 또한 평가의 전문성과 객관성을 확보하기 위해 각 분야의 민간전문가들로 구성된 정책평가위원회를 구성하였다.

1998년 정부는 과거의 심사평가를 기관평가제도로 바꾸어 중앙행정기관만을 대상으로 하였으나 1999년부터는 16개 광역자치단체에 까지 확대 적용하였다. 1999년의 광역자치단체 평가는 시범적인 차원의 평가로 시행되었고 2000년 평가는 대상범위나 내용면에서 지방자치단체에 대한 종합적인 평가로서의 면모를 어느 정도 갖추게 되었다고 볼 수 있다. 그러나 「정부업무의심사평가및조정에관한규정」에서는 평가의 대상을 중앙행정으로 한정시키고 있어 1999, 2000년 지방자치단체의 평가는 사실 명시적 법적 근거없이 시행된 셈이다. 이러한 사실 때문에 지방자치단체의 반발도 만만치 않았다. 뿐만 아니라 종전의 중앙행정기관에 의한 개별평가도 대부분 법령의 근거없이 산발적으로 실시된 것이다. 마침내 정부에서는 심사평가의 실효성을 높이기 위한 법률적 장치로 2001. 1. 8 「정부업무등의평가에관한기본법」을 제정·공표하여 2001. 5. 1부터 시행하게 되었다. 동 법 제3조 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 처

3) 보다 상세한 내용은 Bingham and Felbinger(1999: 16-18)를 참조하기 바란다.

리하는 국가사무·국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 지방자치단체에 대한 평가를 실시할 수 있다"라고 하여 지방자치단체 평가의 근거를 제시하고 있다(한표환외, 2001: 10-11). 따라서 본 연구에서 논의하고자 하는 기초자치단체의 평가는 「정부업무등의평가에관한기본법」 제6조 1항으로부터 출발하고 있다고 볼 수 있다.

나. 사례

(1) 평가주체가 민간부문인 경우

기초자치단체에 대한 평가는 중앙부처, 광역자치단체, 그리고 민간부문들에 의하여 시행되고 있다. 민간부문에서 시행하고 있는 대표적인 평가는 한국능률협회에서 실시하고 있는 "한국지방자치경영대상"을 들 수 있다.[4] 지방자치단체를 대상으로 최우수단체상, 혁신단체상, 혁신공무원상, 특별상 등을 수여하고 있으며, 매년도 12월말에 응모안내문을 지방자치단체에 발송하고 익년도 3월에 응모여부를 통보 받은 후 4월중에 응모서류를 제출받아 5월경에 심사 및 실사를 실시하여 6월중에 시상을 하고 있다.

또한 민간부문에서 실시하고 있는 지방자치단체의 평가는 동아일보사와 서울대 행정대학원이 공동으로 광역지방자치단체 및 서울시 산하 자치구를 대상으로 종합평가를 실시한 바 있으나 이러한 평가는 지속적으로 추진되는 것은 아니다.

대한국토·도시계획학회에서는 지속가능한 도시대상평가를 실시하고 있다. 동 평가는 도시가 지향하여야 할 모범을 제시하고 이러한 모범에 맞추어 각 도시들이 삶의 질을 높이고 쾌적한 도시환경을 조성하도록 유도하자는 목적을 가지고 시행되었다. 평가부문은 환경친화적 도시, 시민참여가 활성화되는 도시, 자족적인 도시, 정보화를 선도하는 도시, 녹색교통을 지향하는 도시, 문화가 꽃피는 도시 등이다.

(2) 평가주체가 공공부문인 경우

중앙부처가 지방자치단체를 대상으로 평가하고 있는 현황을 살펴보면 〈표 1〉과 같다. 〈표 1〉에 의하면 행정자치부, 문화부 등 16개 기관이 96개 사업을 대상으로 평가하고 있다.

---

4) 또한 한국능률협회에서는 도시경쟁력평가를 하고 있다. 동 평가는 도시경쟁이 기본적으로 지향하고 있는 목표의 성취정도를 동태적으로 분석함과 동시에 일정기간 동안의 도시성장 및 주민복지의 도시간 상대적 수준을 비교·파악하기 위하여 실시되고 있다. 평가부문은 도시경영자원과 기반, 도시내부 경영활동, 도시경영성과 등이다.

<표 1> 중앙부처의 지방자치단체 평가 현황

부 처 별	시책평가의 종류
행정자치부 32개 사업	옥외광고물관리, 지방재정종합, 지방물가관리, 경영행정실적, 공공근로사업, 민방위역점시책, 재난관리시책, 재해대책업무, 소방행정시책, 시도종합평가, 행정절차제도운영, 공직자친절, 지방조직개편, 규제개혁추진, 주민등록종합정업, 공무원교육훈련종합, 공공부문경영혁신대회, 공공투자사업조기발주, 주거환경개선, 오지개발사업, 지방도로실적, 소도읍개발, 지적행정, 정보화수준, 소하천정비, 행정서비스이행실태, 문서관리, 여성정책종합, 민원행정, 국토공원화사업, 자전거이용활성화, 정보은행추진
건설교통부 7개 사업	도시행정업무, 하천제방정비, 건축행정전산화, 시설물안전관리, 도로유지보수실태, 종기교통시설투자, GIS추진현황
문 화 부 2개 사업	문화기반시설운영, 청소년상담실적
농 림 부 22개 사업	쌀생산대책, 농림업무(21개 예산사업)
산 자 부 2개 사업	전국공예품경진대회, 윤산지표시
노 동 부 1개 사업	고용촉진훈련실적
환 경 부 6개 사업	배출업소 지도단속, 음식물쓰레기감량지원화, 공공기관재활용제품구매실적, 환경오염물질측정관리, 수질환경분야, 악취물측정관리
보건복지부 4개 사업	가족보건사업, 정신보건, 장애인복지사업, 음식문화개선
산 림 청 4개 사업	주요임정추진평가, 산불방지, 산림병충해방제, 환경친화성임도평가 등
중소기업청 2개 사업	산학연연소시엄평가, 전국품질경영대회
농촌진흥청 3개 사업	농촌진흥사업, 발토양환경보전사업, 전산기발경연대회
식품의약청 4개 사업	식품미생물관리, 잔류농약관리, 미량금속, 보존료정도
국립보건원 3개 사업	전염병 관리, 세균검사관리, 매독혈청관리
기 타 4개 사업	자치감사운영(감사원), 을지연습 및 비상대비업무(비기획), 인공어초사업, 해양수산시책(해양부)

주: 이 중에 일부 평가가 기초자치단체에 해당될 것이다.

기획예산처는 "지방정부성과공시제도"를 도입하여 기초자치단체를 평가하고자 하고 있다. 현재 지표를 개발한 후 전라북도내 전체 시·군과 경기도내 일부 시·군을 중심으로 시범운영을 완료하였다. 지표의 구성체계를 보면 성과지표와 일반현황지표의 2가지로 구분하고 있다. 성과지표의 경우 조직의 미션 설정→업무분석→핵심산출물 도출→기능별 재유형화→기능별 목표 설정→기능별 목표달성전략 수립→성과지표개발의 순서에 입각하여 전략적 성과지표를 개발하였다. 성과지표는 11개 기능으로 분류한 후 40개의 세부지표를 개발하였고 일반현황지표는 조직·인사, 재정, 소방, 의료, 경찰, 교육 등 6개 분야 28개 지표를 개발하였다. 추진체계를 보면 기획예산처가 배포한 지표를 기준으로 각 기초자치단체가 자체적

으로 평가하여 평가결과에 대한 평가위원회의 신뢰성검토를 거친 후 주민들에게 공시하도록 하고 있으며, 각 기초자치단체의 자료를 취합하여 백서를 발간하여 배포하는 것으로 되어 있다. 행정자치부에서는 1998년 6월(대통령 훈령 제70호) 제정된 행정서비스헌장제정지침에 의거하여 행정서비스헌장제를 도입하여 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체를 평가하고 있다. 행정서비스헌장제는 각 기관의 부서별 또는 기능별로 헌장을 제정하는 것이며, 2002년 3월 현재 3,007개의 헌장이 기초자치단체에 제정되어 있다. 따라서 외부 고객을 대상으로 하는 거의 모든 기능에 대한 목표치들이 제시되어 있다고 볼 수 있다. 국무조정실은 심사평가를 통하여 지방자치단체를 평가하고자 한다. 심사평가는 정부업무의 추진상황 및 집행성과를 점검, 분석·평가하고 관계 행정기관간의 의견을 조정하여 그 결과를 정부업무의 추진과정에 반영하기 위하여 시행되고 있다. 심사평가제도는 정부조직법 제20조에 국무총리를 보좌하는 국무조정실장의 역할 가운데 하나로 예시된 심사평가기능에 근거하고 있다. 감사원은 성과감사를 통하여 공공부문을 평가하고 있다. 감사원의 감사는 일반감사와 성과·특정감사로 구분된다(감사원 훈령인 감사사무처리규정 제2조). 이 중에서 성과감사는 정책의 효율성과 효과성을 평가하기 위하여 시행되는 제도이다. 즉 특정정책이 법령은 위반하지 않더라도 과연 정부재정을 효율적으로 집행하고 의도한 바, 목적을 잘 성취하고 있는가를 평가하고 아울러 정책효과를 높이기 위한 개선방안을 모색하는 것이다. 그 외에도 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 다양한 감사·조사 등이 시행되고 있다.

<표 2> 기초자치단체에 대한 감사·조사·감찰 현황(○○○구 현황)

구 분	주 체	시 기	대상 및 내용	관련근거
행정사무 감 사	· 구의회	년 1회 7일	· 본자치사무 · 광역자치단체위임사무(일부) · 국가위임사무(일부)	지방자치법 제36조
	· 광역의회	년 1회 10일	· 구정전반 · 광역자치단체위임사무(자치구)	지방자치법 제36조
	· 국회	매년9.11~9.30 (20일간)	· 국정전반 · 국가위임사무(자치단체)	지방자치법 제36조 국정감사및조사에관한법률제2조
행정사무 조 사	· 구의회	수시 (본회의의결시)	· 자치단체의 사무중 특정사안	지방자치법 제36조
국정조사	· 국회			
사무감사	· 행자부 · 광역자치단체		· 자치사무에 관한 보고를 받거나 · 서류 · 장부 또는 회계를 감사 (법령위반사항에 한함)	지방자치법 제158조
지도·감독	· 중앙부처 · 광역자치단체		· 국가사무 · 광역자치단체위임사무	지방자치법 제156조
구정질의	· 구의회	회기중	· 자치사무	
서면질문	· 구의회	년중	· 자치사무	
회계검사	· 감사원 · 광역자치단체 · 구자체감찰		· 국가 및 지방자치단체의 회계	감사원법 제22조
직무감찰	· 감사원 · 광역자치단체 · 구자체감찰		· 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무	감사원법 제24조

2. 주요 국가의 사례

가. 영국[5]

(1) Beacon Council Scheme 프로그램

Beacon Council Scheme은 Best Practice를 모든 지방정부에 확산시켜 서비스의 질을 개선하기 위한 전략으로 도입되었다. 2000-2001년에는 7개 분야 42개 Beacon을 선정하였으며, 구체적인 분야를 보면 사회안전, 교육, 주택관리, 현대화계획, 서비스의 질, 사회복지, 지속가능한 개발 등의 분야이다. 2001-2002년에는 11개 분야 50개 Beacon으로 확대할 예정이며, 구체적인 분야를 보면 안전, 경쟁과 기업, 문화·스포츠·관광, 교육, 건강, 지방환경의 질, 서비스의 접근성, 독거노인복지, 기획, 사회보장, 마약남용금지 등이다.

Beacon Council의 선정절차를 보면, 위원회에 Beacon 서비스분야의 Best Practice에 대한 응모원서의 자문위원회 제출→위원회 평가→위원회에서 우수성 여부 판단→우수한 것으로 판단될 경우 정부에서 Beacon으로 인정한다. Beacon Council 선정위원회는 독립된 기구로서 총 20명의 위원으로 구성되며 이중에서 9명은 종신회원이고 나머지 11명은 매년 선정된다. Beacon Council로 선정되면 공공서비스를 효율적으로 제공하고 있다는 인증이 되는 것이므로 지방정부들은 여기에 포함되기 위하여 많은 노력을 기울이게 될 것이고, 결국 고객서비스의 질적 제고로 나타날 것이다.

(2) Audit-Commission의 Performance information system

지방정부에 대한 감사주체인 Audit-commission이 1992년부터 매년 전체 지방정부의 행정서비스 수준과 성과를 측정하고 있다. Performance information system의 과정을 보면, Audit- commission에서 성과지표를 확정하고 이에 대한 작성지침을 통보한다(17개 기능을 대상으로 하여 비용, 경제성, 효율성, 효과성 등에 대한 성과지표 작성). 각 지방정부별로 성과지표를 작성하여 Audit-commission에 보고하고 Audit-commission은 성과지표 측정결과를 검증한다. 각 지방정부는 자체적으로 성과측정결과를 공시하고 Audit-commission에서는 지방정부별 성과지표 측정결과를 ① 수직적으로 2개년도를 비교, ② 수평적으로 지방정부들간 성과지표의 비교가 가능하도록 비교편람을 만들어 공표한다.

(3) Performance Indicators for Warwickshire County Council

지방정부의 기능별 성과를 매년 평가하여 주민들에게 알려주고 있다. Warwickshire의 행정서비스를 주민대응성(dealing with the public), 쓰레기처리(waste disposal), 여가 & 레크레이션(leisure & recreation), 환경(local environment), 교육(education), 사회서비스(social

---

5) 연방정부와 단일정부의 경우 사무구분에 차이가 있을 수 있는 바, 완전히 일치하기에는 어려움이 있을 것으로 판단된다. 이러한 점들은 지표개발시에 반영할 수 있을 것으로 판단되며, 여기에서는 시사점을 도출하기 위하여 기본적인 시스템을 살펴보고자 하였다.

services), 도서관(libraries), 소방(fire service), 고속도로 & 가로등(highways & streetlights), 지출(expenditure)의 10개 기능영역으로 세분하여 평가하고 있다. 평가주체는 Warwickshire County Council이다.

나. 미국[6)]

(1) 유형에 의한 구분

미국 지방정부의 성과평가유형은 내부관리유형, 시민주도유형 그리고 거버넌스유형으로 구분할 수 있다.

① 내부관리유형

내부관리유형은 성과측정을 정책결정 및 집행과정과 연계시키려는 내부적인 관리노력이라 볼 수 있다. 내부관리유형의 대표적인 사례로는 캘리포니아주 서니베일시, 텍사스주 피닉스시 등에서 시행하고 있는 평가를 들 수 있다.

서니베일시는 시정의 모든 분야를 포괄하는 광범위한 지표를 사용하였을 뿐만 아니라 주민 삶의 질에 관한 지역여건지표를 개발하여 사용하고 있으며, 시의 관리층과 시의회는 행정서비스의 결과에 기초하여 예산을 배정하고 있다. 피닉스시는 매 2년마다 시정에 대한 시민의 만족도를 광범위하게 조사하고 있다.

② 시민주도유형

시민이 성과측정을 주도하는 유형으로 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. 대표적인 사례로는 지속 가능한 시애틀과 잭슨빌 지역평의회를 들 수 있다.

③ 거버넌스유형

내부관리유형과 시민주도유형을 통합한 형태로 시민들의 참여를 성과측정의 전면에 내세움으로써 시민들이 관심을 갖고 그들의 일상 생활과 연관된 실질적인 성과측정을 도모하는 방식이다. 대표적인 사례로는 버지니아주의 프린스 윌리암카운티, 오레곤주의 포틀랜드시 등에서 시행하고 있는 평가유형이다.

(2) Government Performance Project

미국의 주와 지방정부들에 대한 평가를 의미하는 것으로 평가내용은 재정관리, 인적자원

6) 한표환 외, 「평가기본법에 의한 지방자치단체 평가모형」 서울: 한국지방행정연구원 2001. pp. 30-33을 요약 정리한 것이다.

관리, 정보기술 및 자산관리시스템은 물론 리더쉽과 변화를 위한 긍정적인 노력까지 포함하고 있다. 동 평가의 목적은 민간부문의 효과적인 관리시스템으로부터 교훈을 도출하고 그것들을 공공관리시스템에 널리 이용할 수 있게 하는 것이다. 그리고 체제모형에 입각하여 접근하고 있으며, 평가대상기관의 성과를 직접 측정·평가하는 것이 아니라 성과를 산출하는 관리체계를 측정·평가함으로써 성과를 창출하기 위한 기관의 능력을 평가하는데 초점이 있다. 평가의 대상은 연방정부기관, 주정부, 지방정부 등을 모두 포함하고 있다.

3. 시사점

우리 나라의 평가와 주요 국가의 평가 사례를 검토한 결과 아래와 같은 차이점이 발견되고 있다. 첫째, 평가주체에서 많은 차이점이 나타나고 있다. 우리 나라의 평가는 대부분 상급기관이나[7] 민간부문이 주체가 되고 있는 반면 외국은 자체평가이거나 평가위원회에 의한 평가가 시행되고 있음을 알 수 있다. 둘째, 평가의 목적면에서도 우리 나라는 순위부여를 통한 비교에 목적이 있는 반면 외국의 경우에는 주민들에게 그 결과를 공시하여 주민통제를 받도록 하기 위한 평가라는 점에서 차이가 있다. 셋째, 우리 나라의 평가는 투입, 과정, 산출로 연계되는 전체를 평가하고 있는 반면 외국의 평가는 성과에 초점을 맞춘 평가라는 차이점을 가지고 있다. 넷째, 우리 나라의 경우에는 평가에 대한 포괄적인 목적을 제시하고 있는 반면 외국의 평가는 그 목적이 분명하다는 차이점을 보이고 있다. 다섯째, 우리 나라의 평가는 소수의 전문가집단에 의하여 주도되고 있는 반면 외국의 경우에는 평가의 초기단계에서부터 주민들의 참여가 활성화되고 있다는 차이점을 가지고 있다.

Ⅳ. 기초자치단체 평가관련 주요 평가요소별 쟁점에 대한 대안모색

1. 쟁점의 도출

기초자치단체 평가방향을 설정하기 위하여 살펴본 평가관련 이론적 논의와 실제를 통하여 도출할 수 있는 쟁점을 보면 다음과 같다.

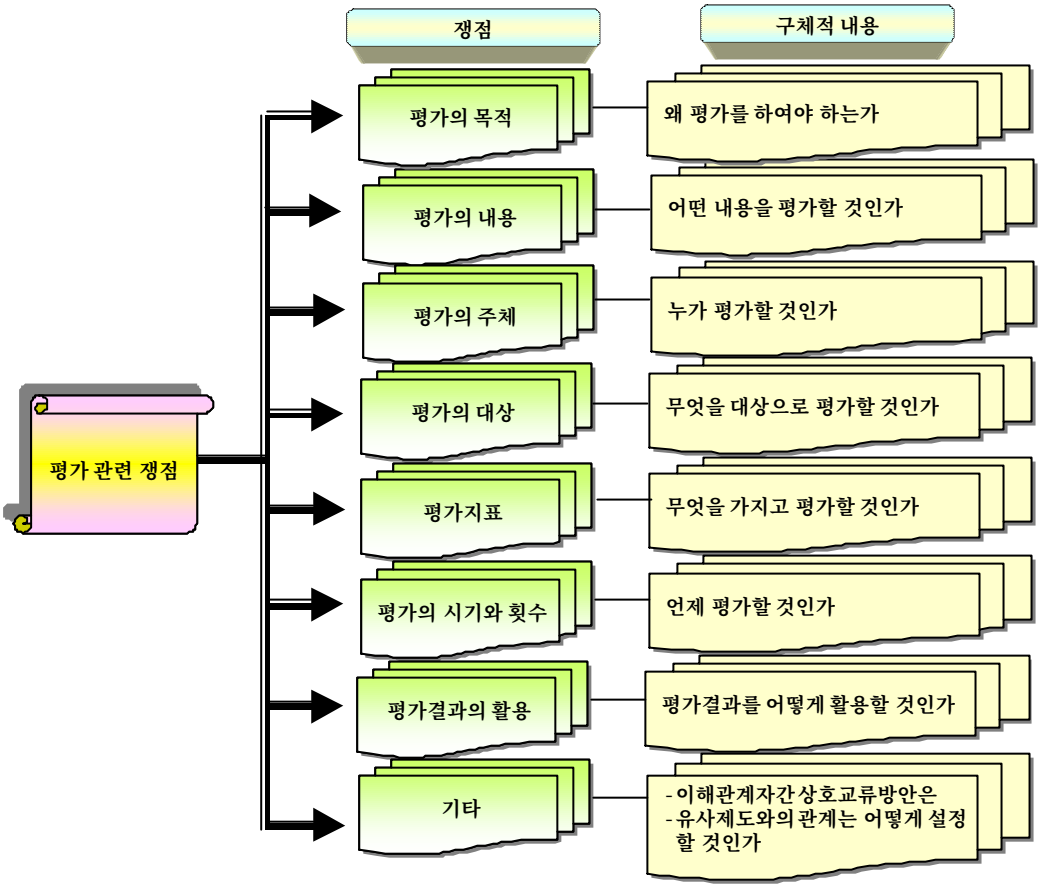
먼저 기초자치단체를 평가하는 목적이 어디에 있는가에 대한 답변을 할 수 있어야 이하에서 논의될 많은 부분들이 결정될 수 있을 것이다. 외국의 평가와 우리 나라 평가의 근본적인 차이점은 평가의 목적에서부터 비롯되는 바, 이에 대한 명확한 설정이 필요할 것이다. 다음으로는 어떤 내용을 평가할 것인가에 대한 것이다. 투입부터 과정, 산출물까지 모두 평가하는 것인지, 아니면 특정부분을 평가하는 것인지가 명확히 설정되어야 지표개발 등의 작업이 결정될 수 있을 것이다. 누가 평가할 것인가에 대한 것이 결정되어야 할 것이다. 평가의

---

7) 중앙부처의 경우 자체평가위원회에 의하여 평가가 시행되고 있으며, 지방자치단체의 경우 현재 자체평가모형을 개발하고 있는 과정이기는 하나 외국에 비하여 활성화되어 있지는 않은 것으로 보인다.

주체는 내부평가, 외부평가가 존재하는 바, 이를 세분화하면 더욱 많아질 수 있을 것이다. 무엇을 대상으로 평가할 것인가에 대한 논의가 필요할 것이다. 기초자치단에에서 수행하고 있는 모든 기능을 대상으로 할 것인지, 아니면 국가위임사무만을 대상으로 할 것인지 등에 대한 내용이 결정되어야 할 것이다. 무엇을 가지고 평가할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 이는 평가지표에 대한 논의를 의미한다. 언제 평가할 것인가에 대한 논의이다. 그리고 평가결과를 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의가 필요할 것이다. 이하에서는 각 기초자치단체의 평가모형과 관련한 주요 평가요소별 쟁점에 대한 대안들을 제시하고 각각의 장단점을 비교한 후 대안을 선정하는 과정을 거치고자 한다.

<그림 2> 기초자치단체 평가 관련 쟁점들



2. 쟁점별 대안모색

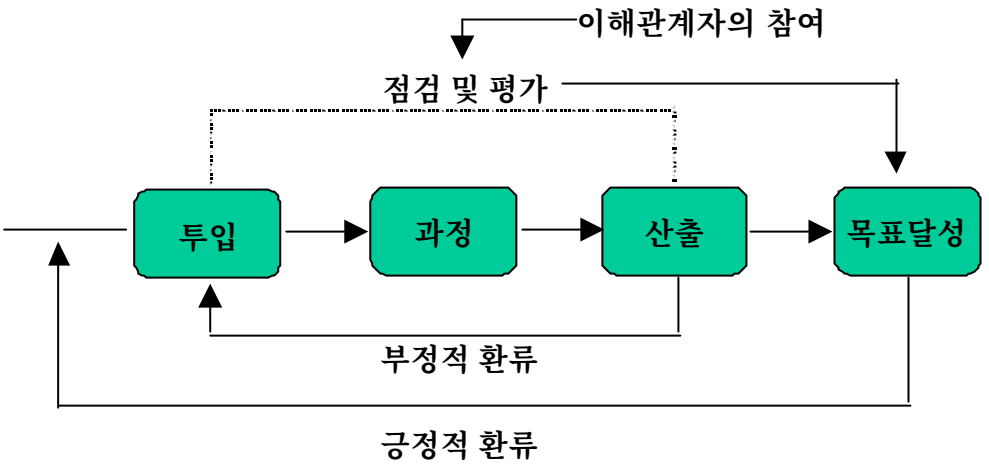
가. 평가의 목적

기초자치단체 평가의 목적은 평가를 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다. 「정부업무등의 평가에관한기본법」에는 지방자치단체에 대한 평가의 목적을 국정의 통합성과 효율성확보, 행정서비스의 질 향상, 국가재원의 효율적 배분, 행정의 책임성 확보 그리고 합리적 정책결정의 유도로 명시하고 있다. 본 연구에서는 여러 학자들의 의견을 종합하여 평가를 "설정된 목표가 달성될 수 있도록 목표설정단계에서부터, 집행단계 그리고 산출물(목표달성정도)을 정기적으로 점검하여 환류시키는 과정"이라고 정의하였다. 이러한 평가의 정의에 따르면 설정된 목표가 달성될 수 있도록 하는데 평가의 1차적인 목적이 있다고 볼 수 있다. 그리고 2차적으로는 정기적 점검을 통하여 미흡한 부분에 대한 환류라는 목적을 가지고 있다.

결국 기초자치단체의 평가는 설정된 목표를 책임성을 가지고 달성함으로써 조직의 성과(효율성, 행정서비스의 질 향상, 합리적 정책결정 등)를 높일 수 있도록 하는데 평가의 목적이 있다고 볼 수 있을 것이다(<그림 3> 참조). 또 다른 평가의 목적으로 상정할 수 있는 것

은 전자가 내부관리효율성에 초점을 맞추고 있다고 할 때 민주성과 관련된 것을 들 수 있을 것이다. 미국의 사례에서 보는 바와 같이 평가의 기초단계에서부터 평가결과의 환류과정까지 이해관계자들의 참여를 보장할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 결국 참여행정을 달성하는데 또 다른 평가의 목적이 있다고 볼 수 있을 것이다. 종합하면 평가의 목적은 내부관리효율성과 민주성의 도모라고 볼 수 있을 것이다.

<그림 3> 평가의 목적



나. 평가의 내용

평가의 내용은 투입, 과정, 산출물중 어디에 초점을 두는가에 대한 논의이다. 투입, 과정, 산출물을 전부 포함할 경우 가장 이상적인 평가가 될 수 있을 것이다. 그러나 이 경우 비용과 시간적인 측면에서 단점을 가지게 된다. 또한 투입요인으로 고려할 수 있는 중요한 사항이 인력과 예산이라고 할 때 기초자치단체의 경우 이를 고려할 실익이 크지 않다는데 문제점이 있다. 지방자치단체는 "지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정"에 의하여 공무원수와 기구수가 결정되기 때문에 지방자치단체간 차이가 크지 않을 것이다. 또한 예산측면에서 볼 경우 부족재원에 대한 보완제도로서 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등이 운영되고 있으며, 배분기준은 열악한 지방자치단체에 보다 많은 규모를 배분하여 자치단체간 형평성을 추구하고 있는 바, 큰 차이가 발생하지 않을 것이다. 그리고 투입비용을 고려한다는 것은 투입대비 산출물에 대한 능률성을 측정하게 되는 바, 우리 나라 예산회계상 투입비용에 대한 산출이 곤란하다.[8] 이러한 사실을 토대로 할 때 산출물에 초점을 맞춘 성과평가가 되는 것이 바람직할 것이다.

8) 우리 나라 정부회계는 단식부기, 현금주의를 채택하고 있는 바, 발생주의, 복식부기로 전환되지 않는 한 정확한 산출이 곤란할 것이다. 이러한 문제의식하에 현재 지방자치단체 복식부기제도의 도입을 위한 연구가 진행되고 있다.

여기에서 성과는 산출(output)과 결과(outcome)로 구분될 수 있을 것이다. 이 중에서 무엇을 평가할 것인지에 대한 결정이 있어야 할 것이다. 일반적으로 산출에 대한 평가는 정부가 제공한 서비스의 양과 질만 측정하기 때문에 결과에 대한 평가보다 기술적으로 훨씬 단순하며, 서비스 제공과 관련된 책임소재의 파악이 비교적 용이하다. 그러나 산출이 가져온 결과의 양과 질을 평가대상으로 삼을 경우에는 이를 측정하기 위한 측정도구의 개발도 어려울 뿐만 아니라 정부활동의 최종결과가 관리자의 통제범위를 벗어나 있는 경우 결과에 대한 책임소재도 명확해지지 않을 것이다(박재완·김신, 2000: 63). 이러한 이유 때문에 정책집행자는 산출물을 평가하는데 초점을 맞추고자 할 것이며, 정책결정자는 결과에 초점을 맞추고자 할 것이다. 앞의 외국 사례와 비교할 경우 영국은 산출물에 초점을 맞추는 경향이 있고 미국은 산출물에 초점을 맞춘 듯 하지만 결과를 포함하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 점을 토대로 할 때 기초자치단체의 평가는 제1차적으로는 산출물에 초점을 맞춘 평가를 하되 장기적으로는 결과까지 포함하는 방안의 강구가 필요할 것으로 보여진다.

다. 평가의 주체

평가주체는 평가의 유형에서 살펴본 바와 같이 자체평가와 외부평가(상급기관, 위원회평가, 전문기관, 시도연구원 등)로 구분할 수 있을 것이다. 자체평가는 평가에 대한 전문적인 능력의 한계 및 평가결과의 중립성 확보 곤란이라는 문제점을 가지고 있다. 그리고 외부평가는 업무를 정확히 알지 못하는 사람에 의하여 평가될 뿐만 아니라 평가대상기관의 비밀이 보장되지 않고 또한 비용이 과다하게 소요된다는 단점을 가지게 된다.

다양한 형태의 평가방법 중에서 지방행정에 대한 평가결과의 신뢰성 및 객관성을 확보하고 나아가 평가결과의 활용을 위한 실효성을 담보하기 위해서는 자체평가 보다 외부기관에 의한 평가가 더 바람직할 것이다. 외부기관에 의한 평가는 상급기관(중앙정부, 광역자치단체)에 의한 평가, 전문기관에 의한 평가(평가전문기관, 시도연구원 등), 별도의 위원회에 의한 평가 등이 대안으로 제시될 수 있을 것이다. 상급기관중 중앙정부에 의한 평가는 기초자치단체의 수가 232개라는 점을 고려할 때 장기간의 시간과 비용이 수반될 뿐만 아니라 평가위원의 확보에 어려움이 제기될 수 있는 바, 대안에서 제외될 수 있을 것이다. 결국 광역자치단체와 전문기관에 의한 평가 그리고 위원회에 의한 평가가 가능할 것이다. 본 연구에서는 광역자치단체, 전문기관, 그리고 위원회를 주체로 하는 평가대안을 강구하고자 한다. 그 대안으로는 평가위원회를 신설하되 광역자치단체별로 신설하고 여기에는 광역자치단체공무원, 의회의원, 평가관련 전문가(교수, 시·도 연구원 등 포함), 그리고 주민대표 등이 참여하는 형태가 바람직할 것이다. 이러한 평가위원회가 평가주체가 되도록 하되 해당 광역자치단체가 지역내 기초자치단체를 평가하는 방안이 바람직할 것이다.

이 경우 기초자치단체를 평가하는 중앙부처의 주관기관이 있어야 하는 바, 여기에는 심사평가를 총괄하고 있는 국무조정실과 지방자치단체의 업무를 총괄하고 있는 행정자치부 등이 될 수 있을 것이다. 행정자치부가 주관기관이 될 경우 현재 지방자치단체에 대한 지도·조

정적 차원에서 종합적 지원자로서의 역할을 수행하고 있는 만큼 실질적 운용에 유리할 뿐만 아니라 여타의 업무처리와 관련하여 지방자치단체의 입장에서는 네트워크의 단일화를 통하여 업무의 효율성을 도모할 수 있다는 장점을 가질 수 있다. 국무조정실이 주관기관이 되었을 경우에는 다른 여타 기관에 비하여 그 동안 심사평가를 하여왔던 Know-How를 축적하고 있을 뿐만 아니라 특정부처의 이해관계에 얽매이지 않고 범정부적인 차원에서 접근할 수 있다는 장점을 가지게 된다. 이러한 배경하에서 볼 때 주관기관은 국무조정실과 행정자치부가 협조하는 대안을 고려하는 것이 타당할 것으로 보여진다. 구체적으로는 국무조정실에서 평가의 기본지침을 확정하고 행정자치부는 확정된 평가의 기본지침에 따라 관계부처와 협의하여 평가계획을 수립한 후 국무총리실 정책평가위원회의 심의를 거친 후 지침을 시달하도록 업무간 협조방식으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

라. 평가의 대상

평가의 대상이란 시책, 정책, 위임사무 등 다양한 사안중 어떤 것을 대상으로 하는가에 대한 논의를 말한다. 「정부업무등의평가에관한기본법」에 의하면 "위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등"이 대상이 된다. 또한 현재 광역자치단체에서 위임되어 있는 업무뿐만 아니라 주요 시책 등이 기초자치단체에서 수행되고 있는 바, 이러한 내용들이 포함되어야 하는가에 대한 논의가 필요할 것이다.

그러나 앞에서 논의한 이러한 사항들은 이미 기초자치단체의 기능화되어 수행되고 있는 바, 그 구분이 모호할 뿐만 아니라 구분의 실익이 크지도 않을 것이다. 따라서 기초자치단체에서 수행하는 기능 전체를 대상으로 평가하되 전체 기능을 포괄할 경우 「정부업무등의평가에관한기본법」에 위배될 가능성이 있는 바, 기능별로 분류한 후 세부내용을 국가사무, 국고보조사업, 국가의 주요시책으로 구분하여 접근하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이 경우 현재 기초자치단체를 대상으로 각 중앙부처와 광역자치단체 등이 시행하고 있는 관련 평가들은 평가의 중복성을 피하기 위하여 본 연구에서 제시하고 있는 기초자치단체 평가를 중심으로 통합조정되어야 할 것이다. 특히 기초자치단체의 경우 과다한 평가로 인하여 기초자치단체 본연의 기능을 수행할 수 없다는 비판적인 지적이 있는 바 종합평가가 될 수 있도록 하여야 할 것이다

<표 3> 평가의 대상(안)

기 능	평가의 대상		세부구분
총 우	위임사무	국 가	
		광역자치단체	
	보조사업	국 가	
		광역자치단체	
	주요시책	국 가	
		광역자치단체	
	기 타		
기 획	위임사무	국 가	
		광역자치단체	
	보조사업	국 가	
		광역자치단체	
	주요시책	국 가	
		광역자치단체	
	기 타		
. . .	. . .		

마. 평가지표

현재 우리 나라에서 기초자치단체의 성과를 평가하는 지표는 두 가지로 구분하여 접근되고 있다.

하나는 기능분석에 기초한 업무재설정(business process reengineering)을 성과지표개발의 접근틀로 삼고 있는 것이고(라휘문, 1999; 기획예산처, 1999; 국무조정실, 2000) 다른 하나는 balanced scorecard(이하 BSC)를 활용하는 방안이다(박재완, 2000 등). 전자는 기관의 미션설정, 업무분석, 핵심산출물도출, 기능별 재유형화, 기능별 목표설정, 목표달성전략 도출, 전략을 충족하는 성과지표개발 등 7단계의 과정을 적용한 것이다. BSC는 성과측정의 영역을 재무적 관점, 고객관점, 내부프로세스관점, 학습과 성장의 관점으로 구분한 후 지표를 개발하는 방법이다.[9] 두 가지 방식에 의하여 개발된 성과지표돌은 측정을 전제로 정량적인 지표돌이 중심이 되어 있다. 정량적인 지표위주로 구성하게 된 이유는 평가의 목적이 순위비교에 있는 바, 측정치에 대한 신뢰성이 무엇보다 우선시 될 수밖에 없기 때문으로 해석된다. 성과평가가 기초자치단체의 성과관리를 하기 위해서 실시되는 것이라면 측정에 초점을 맞춘 정량적인 지표만을 가지고는 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 이를 보완할 수 있도록 정성적인 지표가 포함될 수 있도록 하여야 할 것이다.

평가지표는 기초자치단체평가의 주관부서로서 본 연구에서 제안한 국무조정실과 행정자치부가 기초자치단체에 공통적으로 적용할 수 있는 지표를 개발한 후 각 기초자치단체에 배포

9) 성과지표는 측정목적에 따라 총괄지표, 전략지표, 일상관리지표, 기능별 지표로 구분할 수 있다. 총괄지표는 자치단체의 성과를 한 눈에 파악하는 거시적인 지표로서 지방공무원 1인당 지역총생산 등이 그 예이다. 전략지표는 총괄지표보다 하위지표이지만 자치단체가 전략적으로 지향하는 핵심기능의 성과를 나타낸다. 공직부패의 척결을 전략과제로 채택한 자치단체라면 공무원의 청렴도 또는 규제사무의 비율 등을 전략지표로 삼을 수 있다. 일상관리지표는 내부 업무처리과정의 능률성을 측정하며, 따라서 공통적, 정례적인 참모부서의 성과와 주로 관련된다. 기능별 지표는 집행기능의 성과에 관한 것으로 특정 사업부처의 독자적인 성과측정에 주로 활용된다(박재완, 1999: 164).

하고 각 기초자치단체의 특수여건을 고려한 새로운 지표를 개발하여 포함시킬 수 있도록 하는 방안이 타당할 것이다. 각 기초자치단체의 특수여건을 고려한 지표는 광역자치단체에 신설되어 있는 평가위원회에서 개발하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

지표개발시에는 타당성, 신뢰성, 적시성, 비용성, 통제가능성의 원칙을 고수하여야 할 것이다(Ammons, 1996: 13-14). 타당성은 측정하려고 하는 것을 정확하게 측정할 수 있도록 지표를 개발하여야 하며, 이 경우 사소한 내용의 경우 생략될 수 있지만 중요한 내용은 반드시 포함되어야 한다는 것을 의미한다. 신뢰성은 각각 다른 사람이 동일한 측정도구를 가지고 측정하였을 경우 동일한 결과가 도출될 수 있도록 각 측정지표가 분명한 의미를 가져야 한다. 적시성은 정책결정자와 관리자가 충분한 시간을 가지고 활용할 수 있도록 신속하게 자료가 수집되어야 한다는 것이며, 비용성은 측정결과를 활용함으로써 얻을 수 있는 이익이 측정비용을 초과하여야 한다는 것이다. 마지막으로 통제가능성은 성과측정을 한 결과 잘못된 점을 통제할 수 있어야 한다는 것이다.

바. 평가의 시기와 회수

평가의 시기는 사전평가, 과정평가, 사후평가중 어느 것을 택할 것인지에 대한 논의를 의미한다. 본 연구에서 제시한 평가의 내용이 성과평가라고 한다면 사후평가가 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 평가의 횟수는 분기별, 반기별, 년 1회, 2년에 1회 등 다양한 대안이 가능할 것이다. 평가의 회수가 많다는 것은 비용과 시간의 문제가 창출될 수 있을 뿐만 아니라 측정대상기간이 짧아 측정할 수 있는 성과가 현실화되어 있을 것인지의 문제가 제기될 수 있을 것이다. 또한 평가의 횟수가 적다는 것은 평가결과를 정책에 반영하여 미흡한 점돌을 교정할 수 있는 기회가 적어진다는 점에서 문제가 발생할 수 있을 것이다. 이러한 점돌 때문에 우리 나라에서 시행하는 평가의 대부분과 외국의 사례는 1년에 1회 정도 평가하고 있다. 기초자치단체의 평가 역시 이러한 점돌을 준용하여 1년에 1회 정도 평가하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

그러면 평가를 언제부터 시작하여야 하는가와 같은 구체적인 문제가 제기될 수 있을 것이다. 광역자치단체를 대상으로 하고 있는 현행 종합평가는 연초에 지표작업을 하고 10월부터 실사를 하여 결과를 12월에 제시하는 과정을 거치고 있다. 이러한 과정은 지방자치단체의 결산이 2월말에 종료된다는 점을 고려할 때 사업이 완료되지 않은 시점에서의 평가라고 볼 수 있을 것이다. 이러한 현상은 중앙정부 중심의 평가일정으로 당해 연도 정책에 대한 평가를 통해 익년도 정책 또는 예산에 환류·반영시키기 위한 것과 동일한 맥락에서 자치단체에도 그대로 적용하고 있는 것이다. 그러나 지방자치단체, 특히 기초자치단체는 중앙정부와 달리 중앙의 정책을 단순 집행하는 집행적 성격이 많기 때문에 1년간의 정책집행 전반을 평가할 수 있는 대안이 마련되어야 할 것이다.[10] 이러한 점을 고려할 때 기초자치단체의 평가는

10) 정부예산지원에 의한 국고보조사업 등의 경우에는 중앙부처로부터 자금배정절차가 선행되어야만 정책집행이 가능하기 때문에 대부분의 국고보조사업은 하반기에 집중되는 경향이 있다(한표환 외, 2001: 88)

익년도 상반기에 실시하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

다만 기초자치단체의 평가가 처음으로 시작된다는 점을 고려할 때 다음과 같은 절차를 취하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 먼저 평가모형을 구축할 필요가 있을 것이다. 이러한 점들은 평가의 시점을 언제로 할 것인지에 따라 달라질 수 있을 것이다. 본 연구에서는 2004년에 착수하는 것으로 가정하고 대안을 제시하고자 한다. 먼저 2002년도 상반기에는 국무조정실과 행정자치부가 주관하는 기초자치단체에 대한 평가시스템의 확정작업이 있어야 할 것이다. 이 과정에서는 기초자치단체를 대상으로 한 수요조사를 실시하여 그 결과를 반영하여야 할 것이다. 수요조사의 내용에는 기초자치단체의 수용성확보를 위하여 평가의 필요성, 평가의 내용, 시기 등 본 연구에서 다루고 있는 제반적인 내용들이 포함되어야 할 것이다. 또한 평가를 담당할 수 있는 평가위원회의 신설 등의 작업과 함께 법제도적인 정비노력이 있어야 할 것이다. 이러한 과정을 거친 후 하반기에는 확정된 평가시스템을 적용할 수 있도록 지표의 개발작업이 있어야 할 것이다. 지표개발작업은 국무조정실과 행정자치부가 주관하여 지표개발과 관련된 용역을 전문기관에 발주하여야 할 것이다. 전문기관은 지표개발과정에서 3-4개의 기초자치단체에 pre-test를 실시하여야 할 것이다. 이러한 과정을 통하여 개발된 지표는 각 시도별로 신설된 평가위원회의 대표와 행정자치부에 신설되어 있는 합동평가위원회 위원 등이 참여하는 토론회를 통하여 개정하는 작업이 있어야 할 것이다. 이러한 작업은 익년도인 2003년도 2월까지 종료되는 것이 바람직할 것이다. 2003년 3월에는 전면시행되기전에 나타날 수 있는 제반 문제점들의 파악을 위하여 전 기초자치단체에 시범적용할 필요가 있을 것이다. 시범적용을 통하여 나타난 미비점들은 동 년도 하반기까지 수정하는 작업을 하여야 할 것이다. 이 과정에서는 기초자치단체의 특성을 반영한 유형화 작업[11] 등 제반적인 내용들에 대한 심도있는 검토가 필요할 것이다. 이러한 과정을 통하여 2004년도 3월부터 전면적인 시행을 하여야 할 것이다.

사. 평가결과의 활용

기초자치단체 평가결과의 활용은 주관부처인 국무조정실과 행정자치부, 광역자치단체, 그리고 해당 기초자치단체에 따라 달라질 수 있을 것이다. 먼저 국무조정실과 행정자치부는 중앙정부의 위임사무, 국고보조사업 등과 같이 해당 지표에 대한 취합정리작업을 통하여 평가결과를 해당 중앙부처에 전달하는 작업과 자료의 DB화 작업을 수행하여야 할 것이다. 아울러 평가결과 나타난 지표상의 문제점, 익년도 사업에 포함되어야 할 지표 등을 발굴 및 보완하여 익년도 지표를 완성하는 작업이 있어야 할 것이다. 또한 평가결과를 취합하여 우수사례를 발굴하는 등 벤치마킹할 수 있도록 유인물(비교편람 등)을 발간할 필요가 있을 것이다. 이러한 사실은 일반 국민들에게 공개할 수 있도록 다양한 장치를 마련할 필요가 있을 것이다.

---

11) 기초자치단체를 유형화하여야 하는 이유는 해당 기초자치단체가 여타 기초자치단체와 비교하여 현재의 위치를 알 수 있도록 하기 위해서이다.

광역자치단체는 도비보조사업, 위임사무 등에 해당되는 평가결과를 취합정리하여 해당 기초자치단체가 부족한 부분들을 보완할 수 있도록 다양한 조정역할을 수행하여야 할 것이다. 또한 국무조정실과 행정자치부에서 주관하는 지표수정작업에 참여하여 광역자치단체에서 평가하고자 하는 내용이 포함될 수 있도록 하여야 할 것이다.

해당 기초자치단체에서는 평가결과를 주민들에게 공시하여야 할 것이다. 공시의 범위는 각 기능별 성과지표에 대한 측정결과치와 미흡한 부분에 대한 개선방안으로 할 수 있을 것이다. 이때에는 연도별 증감내역의 파악을 위하여 2~3개 연도씩 비교 제시할 수 있도록 하되 첫해는 전년도의 측정치만 제시하는 것으로 할 필요가 있다. 또한 다양한 공시매체를 통하여 지역의 주민들에게 그 결과를 공시하되 공시매체별로 매체별 특성을 반영하여 공시내용을 조정할 필요가 있다.[12]

Ⅴ. 결 론

본 연구는 기초자치단체의 평가모형과 관련한 쟁점을 도출하고 이에 대한 논의를 통하여 지방자치단체의 평가방향을 정립하고자 하는 연구목적을 가지고 수행되었다. 이를 위해서 이론적 검토 및 실제사례를 살펴보았으며, 여기에서 기초자치단체의 평가모형과 관련한 주요 평가요소별 쟁점을 도출하였다. 도출된 쟁점들은 각각에 대한 대안모색을 위하여 장단점을 비교하는 작업을 수행하였으며, 이를 통하여 대안을 도출하였다.

본 연구를 통하여 얻은 결론은 다음과 같다. 먼저 기초자치단체 평가의 목적은 내부관리의 효율성과 참여행정을 통한 민주성의 확보에 있는 것으로 보았으며, 평가의 내용은 투입, 과정, 산출물중 산출물에 초점을 두는 것으로 하였다. 다만 산출물을 성과라고 할 때 성과의 범위를 어떻게 할 것인지에 대한 논의결과 제1차적으로는 산출물에 초점을 맞춘 평가를 하되 장기적으로는 결과까지 포함하는 방안을 강구하는 것으로 하였다. 평가의 주체는 주관기관을 국무조정실과 행정자치부가 공동으로 수행하는 것으로 하였으며, 실제 평가는 광역자치단체내에 평가위원회를 신설하여 교차평가하는 대안을 제시하였다. 평가의 대상은 기초자

12) 지역언론은 TV(주로 유선방송), 라디오, 신문(지역신문) 등을 들 수 있는 바, TV(유선방송)와 라디오는 시간제약상 전체내용을 공시하는 것이 어려운 바, 결과공시의 전체개요와 대표적 측정치만을 비교제시토록 하고 신문의 경우 전체내용을 요약하여 공시하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지방자치단체 간행물로는 시·군·구보, 시·군·구정백서, 각종 지역통계연보, 반상회보 등이 있을 수 있다. 시·군·구보의 경우 위 신문매체 이용에서와 같이 결과치의 전면게재, 관련 사설 및 특집기사를 통하여 사실의 전달과 함께 그것이 갖는 의미를 주민들에게 인지토록 하고, 시·군·구정백서, 시·군·구통계연보의 경우 '성과공시편'을 별도로 신설하여 결과를 공시토록 한다. 반상회보의 경우 지면제약상 개요 및 주요 결과측정치만을 소개하고, 보다 구체적인 정보를 습득할 수 있는 방안을 함께 제시하여 주도록 한다. 기타방안으로는 최근 활용도가 높아지고 있는 인터넷을 비롯하여, 홍보용책자, 주민간담회 등이 있을 수 있다. 각 지방자치단체 홈페이지에 '성과공시코너'를 별도로 신설하여 공시내용을 상세히 게시토록 하고, 홍보용책자는 성과공시 측정결과를 요약하여 출간하고, 행정기관을 비롯한 공공기관에 비치하여 주민들이 상시 접할 수 있도록 조치한다. 주민간담회나 정책토론회 등은 시·군·구에서 필요시, 주민이 원하는 경우 수시 개최하여 성과지표 평가결과를 직접 공시토록 한다.

치단체의 전체 기능을 대상으로 하되 「정부업무등의평가에관한기본법」을 존중하여 국가사무, 국고보조사업, 국가의 주요시책으로 구분하여 접근하는 방안과 광역자치단체에서 요구하는 내용을 포함하는 것으로 하였다. 평가지표는 BSC와 업무재설정을 토대로 한 두 가지 접근방법이 우리 나라에 논의되고 있으나 두 가지 방식 모두 타당성을 가지고 있는 것으로 하였으며, 어떤 방식을 택하든지 간에 정량적인 지표와 정성적인 지표를 모두 반영할 수 있어야 기초자치단체의 성과관리가 제대로 될 수 있을 것이라는 대안을 제시하였다. 평가의 시기는 연 1회로 하되 사후평가를 하는 것으로 하였으며, 평가의 완결성을 위하여 익년도 상반기중에 실시하는 것으로 하였다. 다만 기초자치단체의 평가가 처음으로 시작된다는 점을 고려하여 평가시스템 구축, 평가지표개발, 시범사업실시 등의 단계를 거친 후 전면확대하는 것으로 할 때 2004년부터 전면적인 시행이 가능할 것이라는 대안을 제시하였다. 마지막으로 평가결과는 주관기관, 광역자치단체, 기초자치단체에 따라 달리 활용될 수 있을 것으로 판단되어 각 기관에 따른 활용방안을 제시하였다.

본 연구를 통하여 제시된 기초자치단체 평가의 방향이 완성되기 위해서는 많은 학습의 기회가 부여되어야 할 것이다. 평가의 주체, 객체, 그리고 지역 주민들이 학습할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 virtual policy studio와 같은 인터넷상의 공간을 확보할 필요가 있을 것이다. 또한 유사한 기능을 수행하고 있는 다양한 평가들은 중복성을 피하기 위하여 통합 조정될 수 있도록 하여야 할 것이다.

본 연구에서 제시한 이러한 결론들은 완성된 틀이라기 보다는 관념적인 수준에서 접근한 것으로 많은 한계를 가지고 있다. 따라서 이에 대하여 많은 학자들의 충분한 논의가 있어야 할 것이며, 많은 보완이 있어야 할 것으로 보인다.

【참고문헌】

국무조정실. (2000). 「지방자치단체 평가관련 제도개선 및 기초자치단체 평가」.

기획예산위원회. (1999). 「부처별 성과지표(시안)」.

김명수·박경효. (1996). 한국정부의 심사평가제도에 대한 비판적 고찰. 「한국정책학회보」.

김병진. (1997). 우리 나라 정부 정책평가제도의 활성화 방안. 「정책분석학회보」.

김영기. (1991). 「공공서비스 성과에 대한 수혜자평가의 결정요인」. 부산대 대학원 박사학위 논문.

라휘문·한표환. (1999). 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발. 「한국정책학보」. 8(2).

박재완. (1999). 지방자치단체의 성과지표개발: 논점과 예시. 「한국지방재정논집」. 한국지방재정학회. 4(1).

박재완·김 신. (2000). 지방자치단체 성과평가. 「지방행정연구」. 한국지방행정연구원. 제14권 제2호(통권 49호).

양기용 外. (1998). 「광역자치단체 평가시스템 개발에 관한 연구」. 경기: 경기개발연구원.

정정길 外. (1987). 「정책평가」. 서울: 법영사.

총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.

한표환. (1995). 「도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.

한표환·박희정. (1999). 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」. 서울: 한국지방행정연구원.

한표환 외. (2001). 「평가기본법에 의한 지방자치단체 평가모형」. 서울: 한국지방행정연구원.

Ammons, David N. (1996). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Community Standards*. London: Sage Publications.

Bingham, R. D and Felbinger, C. L. (1999). *Evaluation in Practice*. NYU Book Center.

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.

Jenkins, Gray and Segsworth, Bob. ed.. (1993). *Budgeting, Auditing and Evaluation*. New Brunswick. Transaction Publishers.

Kerley, Richard. (1994). *Managing in Local Government*. London: Sage Publications.

Nachmias, David. (1979). *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. N.Y: St. Martin's Press.

Poister, Theodore H. (1983). Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice, *Public Administration Review, July/August, 59(4)*

Rogers, Steve. (1990). *Performance Management in Local Government*. London: Longman.

Suvedi, M. (1999). Introduction to Program Evaluation, http://www.danr.msu.edu/evaluate/program.

Vedung, Evert. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick. NJ: Transaction.

Worthen, B. R and Sanders, J. R. (1987). *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. New York: Longman.