

지방자치단체 성과평가모형의 개발 및 제도화 연구

Developing and Institutionalization on Performance Evaluation Model of Local Governments

라 휘 문 · 박 회 정(한국지방행정연구원 수석연구원)

A focus on results is a central element in recent public sector reforms in OECD countries. Performance evaluation is an essential part of government reform movement popularized since 1990s. Governments across the world have tried search the way to achieve high performance and results of various government activities and program. Evaluation is important in a results-oriented environment because it provides feedback on the efficiency, effectiveness and performance of public policies and can be critical to policy improvement and innovation. In essence, it contributes to accountable governance.

In this background, the purpose of this paper is to suggest directions of performance management. Specifically, this paper is to study developing and institutionalization on performance evaluation model of local governments in Korea. This study on performance evaluation model can be useful for administrative reform that nowadays gets popularity are in local governments for the accomplishment of high performance. We can hope for that the performance evaluation of local governments could contribute to the establishment of performance-oriented management in each local government.

주제어 : 성과평가, 결과중심적 관리, 성과공시제도, 성과지표, 성과평가제도

I. 서 론

1990년대 후반부터 OECD국가를 중심으로 추진되고 있는 정부개혁 경향중 하나는 성과중심의 관리체계를 구축하려는 것이다. 즉, 기존의 투입물 통제방식에서 벗어나 보다 명확한 업무목표를 세우고 이를 달성하기 위한 추진전략을 마련함으로써 정부활동의 성과에 초점을 맞춘 관리체계를 구축하고자 하는 것이다.¹⁾ 지방정부 역시 이러한 맥락에 입각하여 정부개혁을 추진하고 있으며, 기업가적 지방정부를 지향하면서 내부관리방식 역시 기존의 합법적인 절차와

1) 예를 들면 미국의 경우 연방정부(Government Performance and Results Act of 1993), 주정부, 지방정부 모두 성과중심적 정부운영에 초점을 맞추고 있으며(Ammons, Coe, Kopczynski, Lombardo, 1999: 101), 영국의 대처행정부 역시 정부의 관리적 측면을 개혁하기 위한 주된 전략으로서 성과측정방법을 활용하였다(Carter, 1991: 85).

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 성과평가가 활발하게 진행되고 있다 (양기용 외, 1998: 10).

성과관리와 관련하여 자주 거론되는 수단은 목표관리제(MBO), 성과주의 예산제도, 지방정부성과공시제도, 지방자치단체 평가 그리고 행정서비스현장제 등이다. 목표관리제와 행정서비스현장제는 1998년도에 우리나라에 도입되어 현재 운영 중에 있는 제도이며, 지방자치단체 평가는 국무조정실과 행정자치부가 광역자치단체를 대상으로 1999년부터 실시해 오고 있으며, 성과주의 예산제도는 현재 서울시 등 일부 지방자치단체에서 시행하고 있는 제도이다. 또한 기획예산처는 지방정부 성과공시제도를 도입하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

살펴본 바와 같이 우리나라는 성과중심적 관리체계의 구축을 위하여 다양한 시도와 노력을 경주하고 있다. 그러나 기존의 투입관리방식에서 성과관리체제로 정부 운영을 전환하고자 할 때 선행되어야 할 것은 성과관리의 산출(물)을 객관적으로 평가할 수 있는 지표의 개발이다. 그럼에도 불구하고 성과평가지표의 개발에 관한 연구는 그리 많지 않을 뿐만 아니라 기존 연구들은 이론에 초점을 맞춘 개념적인 수준에서 성과지표를 개발하고 있어 현실적용성이 높지 않은 것으로 판단된다.²⁾ 또한 지표의 개발에 치중된 일부의 연구가 발견되고 있을 뿐 이를 현실에 적용하고자 할 경우에 이용할 수 있는 적용체계에 대한 연구는 미흡한 실정이다(라희둔 외, 1999: 94).³⁾

이러한 문제의식 하에 본 연구는 지방자치단체의 성과를 평가할 수 있는 지표를 개발한 후 이를 현실에 적용하고자 할 경우 활용 가능한 운용체계를 구축하고자 하는 목적을 가지고 수행되었다. 이러한 연구목적의 충족을 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체에 적용가능한 지표 및 운영체계를 개발하여야 하나 본 연구에서는 기초자치단체만을 대상으로 하는 지표 및 운영체계를 구축하는 것으로 연구의 범위를 한정하였다. 그 이유는 광역자치단체의 경우 이미 “광역자치단체 종합평가”⁴⁾라는 이름 하에 평가가 실시되고 있는 반면 기초자치단체에 대한 평가는 이루어지지 않고 있기 때문이다. 또한 본 연구의 진행을 위해서는 업무분석이 필요한 바, 시간·비용상의 제약요건을 고려하여 1개의 특정 시만을 대상으로 하였다.

2) 김시영·김규덕(1996)의 연구는 공공서비스에 대한 이론적 성과평가모형을 그리고 양기용 외(1998)의 연구는 지방자치단체의 시책을 평가한 것으로 본 연구의 성과평가와는 그 맥락을 달리하고 있다.

3) 이러한 연구로는 박재완(1999), “지방자치단체의 성과지표개발: 논점과 예시,” 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 4권 1호 ; 박재완·김신(2000), “지방자치단체 성과평가,” 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 제14권 제2호 ; 라희문·한효환(1999), “지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발,” 「한국정책학보」, 한국정책학회, 제8권 제2호 등이 있다.

4) 이에 대해서는 김현구·박희정(2000), “지방자치단체의 기관평가 제도와 운영”, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 제14권 제2호 ; 박희정, “지방자치단체 평가모형의 정립”, 「지방행정」, 지방행정연구소, 2001년 6월호 참조

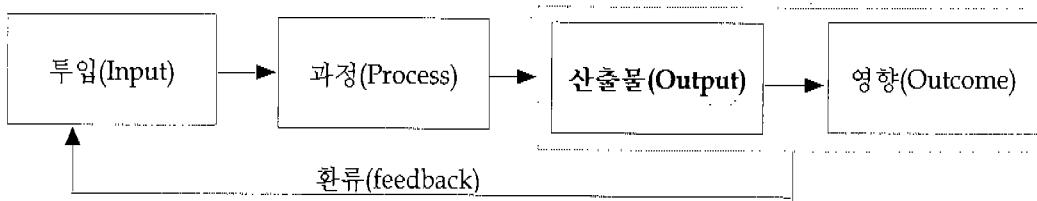
II. 지방자치단체 성과평가 관련 이론과 실제

1. 성과평가 관련 이론

가. 성과평가의 의의

성과(performance)란 다의적이고 복합적인 의미를 내포하고 있기 때문에 개념 정의가 쉽지 않다(Rogers, 1990: 14; 김영기, 1991: 9-11). Rogers(1990: 19)는 성과를 “지방정부가 설정한 목표를 지방정부의 활동을 통하여 어느 정도 달성하였는가”로 보고 있으며, Smith(1988: 5-6)는 “기대나 목표가 달성된 정도”로 보고 있다. 반면 김영기(1991)는 성과를 “정부의 의도된 활동으로서 공공서비스를 통하여 주민들의 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과나 영향의 정도”라고 정의하고 있다(김시영·김규덕, 1996: 125에서 재인용). Rogers, Smith는 성과를 투입(input)과 과정(process)을 통하여 발생하는 1차적인 산출물(output)로 그 개념을 한정하고 있으며, 김영기는 2차적인 산출물인 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과(outcome)로 보고 있다.⁵⁾ 여기에서는 객관적인 측정지표의 개발을 일차적 목적으로 하고 있는 바, 성과를 1차적인 산출물의 측정으로 한정하고자 한다.

〈그림 1〉 업무수행과정



투입과 과정을 통하여 발생하는 1차적 산출물로 성과를 규정할 때 성과평가란 산출물을 일정한 기준과 절차에 따라 측정·비교함으로써 궁극적으로는 프로그램이나 서비스의 질을 항상시키는 작업을 의미한다고 볼 수 있다.⁶⁾

이러한 성과평가는 다음과 같은 몇 가지의 이유 때문에 그 유용성이 인정된다. 첫째, 공공서비스에 대한 성과를 분석한 후 그 결과를 환류하여 공공서비스의 질적 제고를 도모할 수 있으며(Wholey & Hatry, 1992: 604), 둘째, 그 평가결과는 향후 지방정부관리자가 공공서비스의 배분을 위한 의사결정시 참고자료로 활용가능하다(Epstein, 1992: 516). 셋째, 성과평가 결과를 주민들에게 공개함으로써 공공서비스 공급자의 책임성을 확보할 수 있다(Epstein,

- 5) 성과의 의미를 2차적인 산출물로 볼 경우 주민들의 만족도를 측정할 수 있다는 점에서 보다 고객지향적이라는 장점을 가지게 되나 반면 정확한 측정을 통한 상대적 비교가 곤란하다는 단점을 가질 수 있다. 반면 성과의 의미를 1차적인 산출물로 해석할 경우 고객지향적이지는 못하나 보다 객관적인 측정이 가능하다는 점에서 상대적 비교가 용이하다는 장점을 가지게 된다.
- 6) 동일한 맥락에서 성과평가를 Wholey & Hatry(1992: 604)는 “예산과 자원을 활용하여 달성할 수 있는 프로그램의 질과 결과에 강조점을 두면서 실제로 이루어진 것이 무엇인가”에 대한 답변을 얻으려는 것이라고 보고 있다. 그리고 Poister(1983:3)는 “설정된 목표에 도달해가는 과정을 정기적으로 평가하고 그 프로그램의 결과를 향상시키기 위하여 노력하는 것”으로 성과평가를 정의하고 있다.

1992: 516; Wholey & Hatry, 1992: 604; 김상록, 1996: 9). 넷째, 조직 목표를 달성하고 궁극적으로는 기관의 존재목적을 달성할 수 있도록 하는 데 그 유용성이 있다.

결국 성과평가는 의사결정자에게 공공서비스의 질에 대한 정보를 제공하여 의사결정자로 하여금 그들의 노력이 실제 어느 정도 이루어지고 있는지를 합리적으로 판단할 수 있도록 할 뿐만 아니라 그로 인한 성과 자체의 향상과 공공서비스의 성과에 대한 지방자치단체의 책임성을 제고하는 데 그 유용성이 있다고 볼 수 있다⁷⁾(Epstein, 1992: 516; 김시영·김규덕, 1996: 128; 양기용, 1998: 23).

나. 성과평가의 기준

성과평가의 기준은 <표 1>에서와 같이 성과평가를 어디에 초점을 맞출 것인가에 따라 Ammons(1996: 11-13) 등 여러 학자들에 의하여 다양하게 주장되어져 왔는데 이 중 공통적인 것은 능률성, 효과성, 형평성, 대응성의 4가지이다.

<표 1> 성과평가의 기준

학자	평가기준
Ammons(1996)	업무량, 능률성, 효과성, 생산성
Yamada(1972)	생산성, 서비스, 질적인 것, 비용
Rogers(1990)	경제성, 능률성, 효과성, 서비스수준, 대응성
Epstein(1992)	소득, 능률성, 효과성
Fried&Ravinovitz(1980)	성실성과 인권, 대응성, 효과성
Usher&Cornia(1981)	노력, 능률성, 효과성, 형평성
Altman(1979)	능률성, 효과성, 업무량
Brudney&England(1982)	능률성, 효과성, 형평성, 대응성
김영기(1982)	능률성, 효과성, 형평성, 대응성
김시영·김규덕(1996)	능률성, 효과성, 형평성, 대응성

자료 : 김시영·김규덕(1996: 139)에서 수정 인용

능률성(efficiency)은 단위비용의 개념으로 제공된 서비스의 양과 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 자원과의 관계를 의미한다. 효과성(effectiveness)은 투입과 관계없이 목표가 달성되었는지를, 형평성(equity)은 서비스에 따른 혜택과 비용이 사회집단간 또는 지역간에 공평하게 배분되었는지를 의미하고⁸⁾, 대응성(responsiveness)은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족되는 정도로 이해된다.

상기 4가지의 평가기준중 비교적 정확하게 측정이 가능한 것은 효과성과 관련된 부분이다. 먼저 능률성은 투입 대비 산출이 과악되어야 하나 현재와 같은 단식부기-현금주의 정부회계 하에서는 정확한 측정이 곤란하다⁹⁾. 형평성은 절대적 평등, 최소 수혜자에 대한 배려, 지불의사 등을 고려하는 복잡한 개념으로 이는 객관적인 자료에 의하여 측정하기 곤란하다는 문제점

- 7) 그러나 Peter Aucoin and Ralph Heintzman(2000: 45-55)은 공공부문 성과관리가 반드시 책임성을 제고하지는 않는다고 주장함으로써 성과관리 용호론자들과는 다른 견해를 보이고 있다.
- 8) 행정서비스의 형평성은 단순히 서비스의 혜택과 비용이 계층간 지역간에 공평하게 배분되고 있는지 즉, 절대적 평등의 내용만을 포함하는 것은 아니며, 사회적·경제적으로 불리한 처지에 놓여 있는 최소수혜자(the least advantaged)의 이익을 증진시키는 최소극대화의 원리(maximin principle)도 포함하는 것으로 보아야 할 것이다(J. Rawls, 1971 : 81).
- 9) 다만, 자료포락분석(DEA)을 이용하여 다수의 투입 대비 다수의 산출을 기술적 효율성계수(Technical Efficiency)로 측정할 수 있으나 이 또한 행정 산출물의 정확한 비용 개념을 적용한 것은 아니다.

을 안고 있다. 마지막으로 대응성은 주민의 수요나 요구를 중심으로 평가가 되어야 하는 바, 이 역시 객관적인 자료에 의한 측정이 곤란하다. 그러나 효과성 측정은 지방자치단체의 투입비용이 동일하다는 가정하에 가능한데, 특히 현재 우리나라 지방자치단체는 인구 등에 의하여 공무원의 정원이 결정되며, 예산 역시 지방교부세와 같은 이전재원에 의하여 많은 부분이 충당되고 있어 동급 자치단체의 경우 투입비용이 유사하다고 볼 수 있기 때문에 효과성 측정이 성립될 수 있다고 판단된다.

다. 성과평가지표의 조건

성과평가를 위해 본질적으로 요구되는 평가지표의 조건은 타당성, 신뢰성, 적시성, 비용성, 통제가능성 등이다.¹⁰⁾ 타당성은 측정하려고 하는 것을 정확하게 측정할 수 있도록 지표를 개발하여야 하며, 이 경우 사소한 내용의 경우 생략될 수 있지만 핵심적인 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 한다는 것이다. 적시성은 정책결정자와 관리자가 충분한 시간을 가지고 활용할 수 있도록 신속하게 자료를 수집할 수 있어야 한다는 것이며, 비용성은 측정결과를 활용함으로써 얻을 수 있는 이익이 측정비용을 상회하여야 한다는 것이다. 마지막으로 통제가능성은 성과측정을 한 결과 잘못된 점을 통제할 수 있어야 한다는 것이다.¹¹⁾

라. 성과평가의 방법

성과평가의 방법은 객관적인 평가방법과 주관적인 평가방법으로 구분할 수 있는데 전자는 기본적으로 자료가 사실적인 자료에 기반을 두고 있는 경우이며 후자는 주민들의 주관적인 판단을 기초로 하여 평가하는 경우이다.

객관적인 평가방법은 <표 2>에서와 같이 통상 평가의 주체가 공급자인 지방정부에 있는 반면 주관적인 평가방법은 수혜자인 주민이 평가하는 것이다. 그리고 객관적인 평가방법은 계량화의 용이성에 그 장점이 있기 때문에 보다 객관적이나 수혜자의 의견을 반영시키지 못한다는 단점을 가지게 되며, 주관적인 평가방법은 설문 등과 같은 방법을 활용하여 주민의 만족정도를 측정하여야 하므로 측정결과의 객관성, 신뢰성 등의 문제가 제기될 여지가 존재하나 서비스의 수혜자인 주민들의 의견을 반영시킬 수 있다는 점에서 큰 의미를 가지고 있다.

10) Ammons(1996: 13-14), 한표환(1995: 8), 한국능률협회(1998: 18) 등에서 평가지표의 본질적 요건이 제시되고 있으나 여기서는 가장 설득력이 있다고 판단되는 Ammons의 조건을 수용하고자 한다.

11) 본 연구에서는 이러한 요건들을 충족시키기 위해 몇 가지 작위적 방법을 활용하였다. 먼저 타당성을 확보하기 위하여 해당 지방자치단체의 존재목적으로부터 핵심산출물을 도출하였으며, 통계나 문서 등 공식적인 자료를 이용하여 측정할 수 있는 지표만을 선정함으로써 신뢰성, 적시성, 비용성을 확보하고자 하였다. 이러한 지표는 분석결과 나타난 잘못된 점들을 시정하는 데 충분히 활용될 수 있을 것이다.

〈표 2〉 객관적 평가와 주관적 평가의 비교

구 분	객관적 평가방법	주관적 평가방법
평가주체	지방정부	주민
평가차원	경제적	정치적
평가기준	효율성과 효과성	형평성과 반응성
평가정향	산출 위주	영향 위주
평가목표	서비스의 양	서비스의 질
평가방식	산출의 계량화	영향의 판단(척도 사용)
이용지표	경성적 지표	연성적 지표
장 점	제량화의 용이성 자료수집의 용이성 객관성 확보 가능	주민의 의견반영 공공부문에 시민참여 유도 서비스배분에 대한 주민의 성과측정
단 점	시간경과에 따른 지표수정 필요 공급자의 시각만을 반영	정책결정시 평가결과의 활용성 미흡 주민 인지측정을 위한 지표개발곤란

자료: Brudney & England(1982: 130-132); 오석홍(1993: 626-627); 김시영·김규덕(1996: 135) 등 참조 재작성

그러나 바람직한 평가방법은 객관적인 평가방법과 주관적인 평가방법이 가지고 있는 각각의 단점을 극복하고 장점을 살리기 위한 혼합 지표를 개발·사용하는 것이다. 그러나 성과평가를 위한 다양한 연구가 축적되어 있지 않을 뿐만 아니라 신뢰성을 확보한 주관적인 평가지표의 개발이 곤란하기 때문에 고객인 주민의 의견을 수렴하여 주관적 평가방법에 의해 지표를 개발하되, 각 지표의 최종선정은 기존 통계자료를 최대한 활용할 수 있도록 객관적인 평가방법을 활용하는 것이 현실적인 방법이 아닌가 판단된다.

2. 성과평가 관련 실제: 영국사례를 중심으로

영국은 주민에 대한 서비스 질의 지속적인 제고와 지방정부 행정과정에 대한 평가를 통한 행정비용 절감 및 업무 프로세스의 개선을 도모하기 위해 지방정부에 대한 성과평가제도를 운영하고 있다. 평가의 유형은 성과에 대한 평가주체에 따라 크게 중앙정부에 의한 지방정부 성과평가와 지방정부 자체평가로 나눌 수 있다. 중앙정부에 의한 성과평가제도로는 재정분석과 같은 개별 성과분석에서부터 1999년도부터 추진중인 Beacon Council Scheme이 대표적이다. 그리고 지방정부 자체평가에 의한 성과평가로는 각 지방정부에서 매년 공시하는 성과지표(performance indicators)가 그것이다.

가. 중앙정부에 의한 지방정부 성과평가제도

(1) Beacon Council Scheme

영국의 Beacon Council Scheme은 지방정부의 성과평가 및 우수 지방정부의 모범사례(best practice)를 널리 공유하기 위하여 도입한 제도이다. 그리고 이 제도는 기존에 시행된 Best Value와는 상보적 관계를 가지고 있는 제도이다.¹²⁾ Beacon Council Scheme은

12) Best Value는 2000년 1월 이후 실시된 제도로서 기존의 의무경쟁입찰제도를 대체하는 수단으로 활용되고 있다. 구체적인 도입배경을 보면 기존의 의무경쟁입찰제도가 효율성과 질적인 향상효과를 도모할 수 있을 것으로 생각하였으나 시행결과 효율성측면에서는 많은 성과가 있는 것으로 판명된 반면, 질적인

지방정부의 7개 기능영역, 즉 안전(community safety), 교육(education), 주택(housing), 기획(modernising planning), 서비스공급(modern service delivery), 사회복지(social service), 개발(sustainable development) 분야에 대하여 평가한다. 평가주체는 환경·교통·지방자치부(DETR : Department of Environment, Transport and Regions)가 주관하되 실질적 심사는 DETR 장관이 임명하는 특별기관(ad hoc body)인 자문패널(The Advisory Panel)에서 평가한다. 자문패널은 총 16명으로 구성되는데, 지방자치 관련분야 각 기관에서 9명(LGA 2명, National Consumer Council, National Council for Voluntary Organisations, CBI, British Chambers of Commerce, TUC, Audit Commission, Joseph Rowntree Foundation 각 1명), 7개 평가 기능별로 전문가 7명이다. Beacon Council Scheme에서 사용하는 평가지표는 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 Beacon Council Scheme의 성과평가지표

평가 영역		평가 문항	평가 척안사항 및 지표(예)
개별기능 부문	Best Practice 관련부문	9	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여타 지방정부와 공유가능한 Best Practice를 기술 ○ Best Practice 적용과 관련한 수상(예: Charter Mark) 내역
	지역안전 (community safety)	7	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부의 정책이 도심에서의 범죄, 무질서 감소를 가져왔다는 실질적 증거를 제시
	교육(education)	7	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육부서의 교육개선노력(교육정책이 효과적이었음을 설명해 줄 수 있는 2가지 사례를 제시)
	주택(housing)	12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부는 효과적 주택전략의 수립을 위하여 지역사회와 어떠한 협력관계를 갖는가
	기획(modernising planning)	13	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부는 개발관리(development control)와 관련한 고객 현장을 가지고 있는가(복사 첨부제시)
	서비스전달(modern service delivery)	12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부는 서비스관련 불평이나 요구사항을 어떻게 다루고 있는가?
	사회서비스 (social service)	10	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부는 응급사태시 구호대상자를 위하여 어떠한 비상장치를 가지고 있는가?
	지속가능한 개발 (sustainable development)	13	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최근 2년간 각 연도별 주택 및 상업지구 쓰레기의 재활용, 에너지자원전환, 매립 등의 비율
일반관리 부문	일반사항(general)	4	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면적, 인구
	리더십(leadership)	6	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부의 핵심적 정책목표는?
	지역사회약정 (community engagement)	4	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부는 지역사회를 위한 관리방식을 재검토하고 조언하기 위한 장치를 가지고 있는가?
	성과관리 (performance management)	4	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최초 계획과 최종 결과간 차이에 대한 주요 이유는?
	일반성과 (general performance)	5	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가장 최근의 감사결과를 요약

면에서는 저하효과를 발생시켰다. 따라서 이에 대한 대체방안의 강구가 필요하였으며, 이를 대체하기 위한 수단으로서 Best Value를 도입하게 되었다. Best Value는 5년동안 주어진 예산안에서 최대한 성과를 올릴 수 있는 방법을 자체적으로 강구하여 운영한 후 5년 후에 평가를 하겠다는 제도를 의미한다.

이러한 지표에 의하여 평가한 결과를 토대로 우수 지방정부(Beacon Council)를 선발하여 성과를 공시하고 여타 지방정부가 이를 벤치마킹(Benchmarking)할 수 있도록 정보를 제공하여 공유할 수 있도록 한다. 우수 지방정부에 대해서는 새로운 자유와 탄력성(new freedom & flexibilities)이라는 이름 하에 각종 인센티브를 주고 있다.

(2) Audit-Commission의 성과정보체계(Performance Information System)

성과정보체계는 지방정부에 대한 감사주체인 Audit-commission이 1992년부터 매년 전자 지방정부의 행정서비스 수준과 성과를 측정하여 그 결과를 공시하고 있는 것을 의미한다. 성과정보체계의 과정을 보면 Audit-commission에서 성과지표를 확정하고 이에 대한 작성지침을 통보(17개 기능을 대상으로 하여 비용, 경제성, 효율성, 효과성 등에 대한 성과지표 작성)하면, 각 지방정부별로 성과지표를 작성하여 Audit-commission에 보고하고, Audit-commission에서는 성과지표 측정결과를 검증한 후 각 지방정부별로 성과측정결과를 공시한다. Audit-commission에서 지방정부별 성과지표 측정결과를 ① 수직적으로 2개 년도를 비교, ② 수평적으로 지방정부들간 성과지표의 비교가 가능하도록 비교편람을 만들어 공표하고 있다. 성과정보체계에서 사용하는 평가지표를 보면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 Audit-Commission의 성과평가지표

평가영역	평가지표(예)
교육	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3~4세 어린이중 공공유치원 서비스 수혜비율 ○ 초등학생 1인당 공공교육비
도로/가로등관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 24시간 이내 수행된 도로포장 및 복구공사 비율 ○ 계획대로 작동되지 못한 가로등 비율
사회복지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거액보호를 받는 75세 이상 노인 비율 ○ 거액보호자에게 3주이내 지원물품을 공급한 비율
총지출	○ 주민1인당 총지출
쓰레기처리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기구당 수거쓰레기량(톤) ○ 쓰레기재활용비율
환경보호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품업소 안정검사비율 ○ 인구1인당 거리청소비율
지방세징수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기구당 지방세 징수비용 ○ 지방세징수액/지방세부과액
범죄예방	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구1천명당 범죄발생건수 ○ 사건해결비율

실례본 바와 같이 지방정부의 성과평가결과를 공시함으로써 지방정부 활동결과를 지역주민들에게 알려주어 지방정부 행정 운영에 대한 투명성과 신뢰성 확보, 여타 지방정부와의 비교를 가능케 하여 주민에 대해서는 문제해결을 위한 행정과정에서의 투입역할을 강화시키는 한편, 지방정부의 경우 스스로의 혁신의지를 자극할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

나. 지방정부 자체의 성과공시제도: performance Indicators for Warwickshire County Council의 사례

Warwickshire County는 성과평가지표에 의한 평가후 그 성과를 매년 공시하고 있다. 평가지표의 구성요소는 주민대응성(dealing with the public), 쓰레기처리(waste disposal), 여가 & 레크레이션(leisure & recreation), 환경(local environment), 교육(education), 사회서비스(social services), 도서관(libraries), 소방(fire service), 고속도로 & 가로등(highways & streetlights), 세출(expenditure) 등의 10개 기능영역이다. 평가주체는 Warwickshire County Council이고 평가지표는 〈표 5〉와 같다.

이러한 성과공시의 효과를 보면 대 주민관계에 있어서는 지방정부 활동결과를 지역주민들에게 알려줌으로써 지방정부 행정운영에 대한 신뢰성 확보는 물론 서비스에 대한 예측가능성을 제공하고 지방정부 자체로는 매년 성과지표의 비교분석을 통하여 보다 개선된 성과목표의 수립 및 효율적 운영을 위한 토대를 제공할 수 있을 것이다.

〈표 5〉 Warwickshire County의 성과평가지표

평가영역	평가문항	평가지표(예)
주민대응성 (dealing with the public)	20	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전화응대시간 ○ 음부즈만을 통한 불평처리건수
쓰레기처리 (waste disposal)	3	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쓰레기처리율(재활용, 에너지전환 등) ○ 톤당 쓰레기 처리비용
여가 & 레크레이션 (leisure & recreation)	2	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민 1인당 공원(open spaces 포함)관련 지출액 ○ 주민 1인당 스포츠/여가 지원관련 지출액
환경 (local environment)	7	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부 제공 편의시설수 ○ 주민 1인당 환경위생/소비자보호관련 지출액
교육 (education)	23	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학습능력초과 학생수(초등학교, 중등학교) ○ 초등학교 학급당 학생수(21명 이하, 21-30, 30명 이상) 비율
사회서비스 (social services)	18	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어린이 천명당 보호등록 어린이수 ○ 주민 1인당 사회서비스 지출액
도서관 (libraries)	6	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소장 도서 및 기타자료의 수 ○ 도서관 이용자 수
소방 (fire service)	5	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민 1인당 소방관련 지출액 ○ 소방대에 의한 구조자 수(화재, 기타 사건)
고속도로 & 가로등 (highway & streetlights)	8	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가로등 작동에 대한 정기적인 조사 여부 ○ 24시간내 도로손상 복구비율
지출 (expenditure)	2	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민 1인당 총 지출액 ○ 지방정부 예산액중 중앙정부 보조금 및 지방세 비율

다. 영국 지방정부 성과평가제도의 시사점

영국의 경우 지방정부의 성과를 공시하는 방법은 중앙정부에 의한 방법과 지방정부에 의한 자체공시의 두 가지 방법이 있으며 양자는 그 자체 활용면에 따라 각각 장·단점을 가지고 있다. 즉, 전자의 경우 성과의 공시가 비계량적 자료 및 사례제시로서 지역내 주민이 아닌 여타 지방정부의 Benchmarking 자료로서 활용되며, 후자의 경우 지역주민을 대상으로 하여 주민

이 명확히 알기 쉬운 계량적 지표로써 성과를 공시하고 있는 바, 이는 주민으로 하여금 연도별 서비스의 개선정도를 알 수 있게 해 줄 뿐만 아니라, 영국내 여타 지방정부의 서비스 수준과 비교가능하게 해준다.

III. 지방자치단체 성과평가모형의 설계

1. 지방자치단체 성과평가지표의 개발

가. 성과지표의 개발을 위한 기본틀

성과지표를 개발하기 위한 틀은 기업경영의 성과를 측정하는 균형점수카드(balanced scored card: BSC) 등 다양한 방법을 활용할 수 있을 것이다.¹³⁾ 그러나 성과지표가 조직미션(Mission)과의 연계성, 단순·핵심성, 타당성, 비교가능성 등 바람직한 요건을 갖추기 위해서는 계획예산(PPBS)과정처럼 체계적인 계층구조에 따라 개발되어야 한다(박재완, 1999: 162).

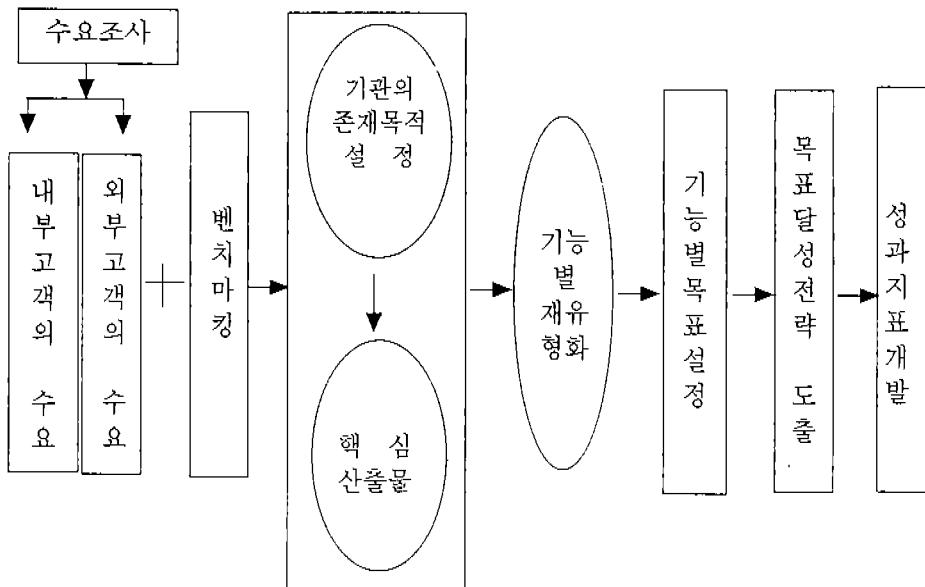
이러한 요건을 갖추기 위하여 본 연구에서는 <그림 2>와 같은 접근틀을 활용하고자 한다. 본 연구의 접근틀은 비전→목표→전략→성과지표의 순으로 규정되는 하향적 접근방법을 주로 활용하고 있다¹⁴⁾. 먼저 내부고객(공무원)과 외부고객(주민)의 수요조사와 벤치마킹을 통하여 지방자치단체의 존재목적을 설정하고 지방자치단체가 존재목적을 달성하기 위하여 노력한 결과 나타날 수 있는 핵심 산출물을 도출한다. 핵심산출물을 중심으로 하여 지방자치단체가 수행하는 기능을 일정한 기준에 따라 재유형화 할 필요가 있으며, 이는 지방자치단체간 비교를 위하여 반드시 필요한 과정이다. 기능별로 재유형화된 결과를 토대로 각 기능별로 목표를 설정되되, 그 목표는 기관의 존재목적과 반드시 연계되어야 하며, 결국 이 목표가 달성되었을 경우 기관의 존재목적을 충족시킬 수 있어야 한다.

그리고 기능별 목표가 설정되면 이를 달성할 수 있는 전략이 수립되어야 하며, 이때의 전략은 기능별 목표를 달성하기 위하여 반드시 필요한 핵심적인 내용들을 포함하는 것으로써 종국적으로는 기관의 존재목적달성을 연계되어 있다. 기능별 목표가 설정되면 성과지표를 개발하게 되며, 성과지표는 기능별 목표달성전략을 충족시킬 수 있도록 구성되는 것이 원칙이다.

13) BSC는 재무성과, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 등 4가지의 관점을 적용하는 것이다.

14) 그러나 하향적 접근방법의 한계를 극복하기 위해 담당별 목표→과별 목표→국별 목표→시의 목표→시의 비전을 규명해 가는 상향적 접근방법도 병행하여 실시함으로써 시행착오를 줄이고자 하였다.

〈그림 2〉 성과지표 개발의 기본틀



나. 성과지표의 개발

(1) 기관의 미션(존재목적)설정

기관의 존재목적이란 해당 지방자치단체가 존재하는 의의를 의미하는 것으로, 고객수요조사와 벤치마킹을 통하여 사례지역의 존재목적을 설정하고자 하였다.¹⁵⁾ “C시가 존재하는 목적은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 설문에 대한 고객의 수요조사결과¹⁶⁾ 도시커뮤니티의 일체감조성, 도시문제해결 위한 자치역량강화, 주민의 행정수요 충족, 주민생활서비스의 제공, 지역사회개발 촉진, 하부행정기관에 대한 지원, 지도·감독, 경영마인드를 갖춘 자치행정의 역량강화, 행정서비스의 책임성과 주민만족 증진, 주민복지의 향상, 복지도시 건설 등이 제시되었다. 벤치마킹을 위해서 사례지역과 지역 특성이 유사한 미국 미네소타주의 헨핀카운티(Hennepin County)와 미네아폴리스시(Minneapolis city)의 자료를 인터넷을 통하여 수집한 후 검토하였다. 헨핀카운티의 존재목적은 1994년 카운티 의회 결의안으로 채택되었는 바 “카운티 시민들이 정열적이고, 상호 존중하며, 올바른 윤리관을 가지고, 혁신적인 정신과 균겸절약의 생활태도를 통하여 삶의 질과 주민자치의 역량을 제고”하는 데 있으며, 비전은 주민 각자와 가족의 건강과 행복, 주민자치의 책임감을 공감하며 함께 사는 미래지향의 삶을 유지하는 것, 지역균형적 경제개발을 바탕으로 개인화 단결력을 가진 지역사회를 건설하여, 상공업 등 경제활동에서의 균형적인 형평과세와 개인의 재산가치를 높이는데 노력하고, 안전한 삶과 사회정의에 입

15) 본 연구는 인구 386,517명, 면적 636.45km²로 배후 농촌지역으로 포위된 전형적인 지방중도시인 C시를 사례대상으로 선정하였다. 선정이유는 자료수집의 용이성때문이다.

16) 본 연구의 사례도시인 C시의 과별, 담당별 공무원 면접조사 결과도 동시에 고려하였는데 면담시 질문은 “귀 과(담당)의 업무목표는 무엇이라고 생각하십니까?”로 이에 대한 응답을 정리하여 상향적으로 C시의 국별 목표, 시의 목표, 시의 비전을 유추하는 작업도 병행하였다. 그리고 외국의 유사한 인구 및 특성을 가진 도시들의 비전도 벤치마킹하였다.

각한 책임성 있는 정의구현 체제를 유지하고, 최고의 교육문화시설을 유지하고자 하는 것으로 나타났다. 미네아폴리스시의 존재목적은 인구와 세수입 재원을 늘려 주택조건을 개선하고 새로운 주택개발을 촉진하며, 시민의 안전을 위한 범죄예방, 사법제도의 개혁 추진 등으로 나타났다.

이러한 내용을 토대로 공통적인 요소들을 종합하여 연구자의 판단에 따라 C시의 존재목적을 다음과 같이 설정할 수 있었다. 첫째는 지역역량의 총체적 증진을 도모하고, 둘째는 주민의 행정서비스 수요를 충족시키며, 그리고 마지막 셋째는 주민의 복지향상을 위하여 노력하는 것으로 나타났다. 이러한 존재목적은 C시에만 해당되는 사항이라기 보다는 우리나라 대부분의 지방자치단체의 공통적 존재목적으로 볼 수 있을 것이다.

(2) 핵심산출물

C시는 현재 수 천개의 업무를 처리하고 있으나, 그 중에서 “C시가 산출하거나 산출하여야 하는 것은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 고객의 수요조사 결과를 토대로¹⁷⁾ 핵심산출물을 선정하였다. 선정기준은 고객의 입장에서 기관의 존재목적과 일치하면서 그 중요성이 높다고 판단되는 산출물을 빈도수를 기준으로 선정하였으며, 이때 핵심산출물의 수는 성과지표의 수와 직접적으로 연계되기 때문에 핵심산출물의 수가 증가하면 성과지표의 수가 증가하게 되므로 핵심산출물의 수를 먼저 고려하였다. 수요조사 결과에 의하면 C시는 약 90여개의 핵심산출물을 산출하고 있는 것으로 드러났다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 핵심산출물의 주요 내용

중장기계획, 예산편성안, 중기지방재정계획, 투자사업심사, 감사실적, 감사추진계획, 소송업무처리실적, 법규제정·개정·폐지실적, 민원처리, 공시지가조사표, 토지거래관련 민원처리, 과태료부과징수, 지적민원처리, 지적현황파악 및 업무계획, 지적도면전산화, 건축물대장 전산화, 보도자료제공, 문화예술행사개최지원, 문화재유지·보수·관리, 관광객유치, 각종체육단체 지원, 체육행사참여인원, 각종 청소년행사개최, 청소년 유해환경지도단속, 합리적 조직개선방안, 복리후생증진, 여론조사, 복무단속, 문서전산화, 서무간소화, 통계연보, 조사보고서, 의식개혁 홍보물 발간, 모임개최, 불량주택관리, 민방위동원 및 교육훈련실시, 전산장비보급, 정보화교육개최, 지방세·사용료·수수료 징수, 체납세 징수, 계약처리, 자율업무처리, 세무조사, 지방세부과, 공유재산목록, 공유재산평가 및 재산매각수입, 사회복지시설지원, 저소득층지원, 노인아동복지 지원, 공원묘지·장례민원처리, 여성복지지원, 요보호 여성상담, 환경기초시설 지원·단속, 환경영향평가, 환경보전종합계획, 배출업소 지원·단속, 쓰레기불법투기단속, 재활용, 고용증가, 수출지원 및 해외투자유치, 중소기업창업지원, 자동차 인허가, 불법차량단속, 주·정차 지원단속, 차량등록처리, 취업알선, 고용촉진훈련지원, 지방도 편입용지보상, 민원처리, 하천공작물 및 토지점용허가, 지역재난관리, 경지정리, 용수개발, 도로보수 유지관리, 도로굴착 허가, 도시시설물 점검, 건축 인·허가 처리, 국민주택융자, 상수시설용량증대, 하수처리시설 용량증대, 경영수익사업, 공업단지조성 및 용지분양, 환자진료, 가족계획 시술, 영유아에방접종, 성인병 관련 보건교육, 거동불편 재가노인 방문진료, 전염병 예방 접종, 부정의료행위·의약품 판매단속, 쓰레기처리 등

(3) 기능별 유형화

지방자치단체의 기능적 범위를 명확하게 확정함과 동시에 지방자치단체간 비교를 가능하게 하기 위해서는 핵심산출물을 기능별로 유형화할 필요가 있다. Lucy, Gilbert & Birkhead

17) 이와 동시에 각 과별, 담당별로 현재 수행하고 있는 주된 업무 3가지를 기술하고 이들 업무의 주요 산출물을 정리하도록 하여 수요조사 결과와 비교검토하는 작업도 병행하였다.

(1977: 688-694)는 지방자치단체의 기능을 사회적 기능을 기준으로 하여 일상서비스, 보호서비스, 발전서비스, 사회회복수준보장서비스 등으로 분류하였으며, Smith(1975: 306)는 서비스의 수혜범위를 기준으로 하여 연결재와 혜택재로 분류하였다. 吉田民雄(1988: 54-55)은 공익성과 필요성을 기준으로 공익적·필수적 서비스, 사익적·필수적 서비스, 공익적·혜택적 서비스, 사익적·혜택적 서비스로 분류하였다. 그리고 Viteritti(1982: 56)는 서비스 배분을 기준으로 저소득층지향서비스, 중상층이상지향서비스, 일반서비스로 분류하였다.

이론적인 기능분류방법에 따라 핵심산출물을 유형화할 경우 분류과정에서 핵심산출물을 일부가 누락될 가능성이 있으며, 현행 기능분류체계와 상당한 괴리가 발생할 가능성이 높다. 따라서 현실적용성과 지방자치단체간 비교가능성을 제고하기 위하여 현행의 기능분류체계를 이용하는 것이 바람직할 것이다.

우리 나라에서의 기능분류는 다양하게 제기되고 있으며, 구체적으로는 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위)에 의할 경우 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농·림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역 민방위 및 소방에 관한 사무 등으로 분류할 수 있으며, 행정자치부에서 발간하는 「지방재정연감」의 분류방식에 의할 경우 일반행정(입법 및 선거관계, 일반행정), 사회개발(교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발), 경제개발(농수산개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리), 민방위(민방위관리, 소방관리), 기타로 구분할 수 있다. 또한 현재 우리나라 지방자치단체의 정원모델산정을 위한 기능분류방법에 의하면 일반행정관리기능, 지방의회기능, 보건·사회복지기능, 환경기능, 도시·건설·교통기능, 세정·회계기능, 문화·관광기능, 농림축수산기능(농업, 수산업, 임업, 산림환경, 식수, 휴양림, 잠업, 축산업, 가축위생, 농수산유통, 농촌진흥, 양정, 내수면, 농산물도매시장, 종축원종시험, 농민교육), 경제·통상기능, 재난위기관리기능(비상계획, 민방위, 경보, 재난관리, 병사), 소방기능(소방, 방호, 구조구급) 등이 있다.

위와 같이 기능을 분류할 수 있는 기준은 다양하게 제시될 수 있으며 대체로 유사한 분류방식을 택하고 있다는 것을 알 수 있다. 본 연구에서는 우리나라 지방자치단체의 다양한 기능분류방식 가운데 공통적으로 활용되는 분류방식에 따라 핵심산출물을 기능별로 재유형화하고자 하였으며 그 결과는 <표 7>과 같다.¹⁸⁾

18) 이러한 분류방법중에서 본 연구에서는 공통적인 요소만을 추출하여 지표를 개발하여야 지방자치단체간 비교가 가능하기 때문에 농림축수산기능은 제외하였으며, 의회기능은 직접적으로 대 주민서비스기능을 수행하지는 않으므로 제외하였다. 그리고 재난위기관리기능과 소방기능을 통합하여 지표를 개발하였다.

(표 7) 기능별 재유형화

기능	세부내용		핵심산출물의 재분류
일반 관리 행정	내부 관계	기획, 감사, 예산, 법무, 통계, 전산, 종무, 자치행정	중장기계획, 예산편성안, 채무관리, 국도비관리, 중기지방재정계획, 투자사업심사, 감사실적, 감사추진계획, 소송업무처리실적, 법규제정·개정·폐지실적, 건축물대장 전산화, 합리적 조직개선방안, 복리후생증진, 여론조사, 복무단속, 문서전산화, 서무간소화, 통계연보, 조사보고서, 전산장비보급, 정보화교육개최
	외부 관계	민원, 공보	민원처리, 토지거래관련 민원처리, 공시지가조사표, 과태료부과징수, 지적민원처리, 지적현황파악 및 업무계획, 지적도면전산화, 의식개혁 홍보물 발간, 보도자료제공
보건 사회 복지	보 건		환자진료, 가족계획 시술, 영유아예방접종, 성인병 관련 보건교육, 거동불편 재가노인 방문진료, 전염병 예방접종, 부정의료행위·의약품 판매단속,
사회복지(가정복지, 청소년, 부녀복지, 노인복지, 여성복지)		사회복지시설지원, 저소득층지원, 노인·이동복지 지원, 공원묘지·장례민원처리, 여성복지지원, 오보호여성상담.	
환경	환경관리, 환경위생, 환경보건		환경기초시설 지도·단속, 환경영향평가, 환경보전종합계획, 배출업소 지도·단속, 쓰레기 수거처리, 쓰레기불법투기단속, 재활용, 대기·소음·진동 배출업소 지도·단속,
도시 건설 교통	기술심사, 도시(지역)개발, 지역계획, 도시계획, 구획정리, 도시정비, 건설행정, 도로, 주택, 치수, 건축, 하수, 교통행정		자동차 인·허가, 불법차량단속, 주·정차 지도단속, 차량등록처리, 지방도편입용지보상, 민원처리, 하천공작물 및 토지점용허가, 경지정리, 용수개발, 도로보수 유지관리, 도로굴착 허가, 도시시설물 점검, 건축 인·허가 처리, 국민주택왕자, 상수시설용량증대, 하수처리시설 용량증대, 불량주택관리, 노점상·노상적치물 단속, 도시(지역)계획수립, 도시계획 용도지역·지구 변경결정, 토지형질변경인가
세정	세정, 세무조사, 지적		탈루은의세원발굴, 지방세·사용료·수수료 징수, 체납세 징수, 계약처리, 지출업무처리, 세무조사, 지방세부과, 공유재산목록, 공유재산평가 및 재산매각수입, 자금운용실적
문화관광	관광, 문화재관리, 체육		문화예술행사개최지원, 문화재유지·보수·관리, 문화기반시설 확충, 관광지 개발, 관광객유치, 각종체육단체 지원, 체육행사참여인원 증가, 각종 청소년행사개최, 청소년 유해환경지도단속
경제통상	지역경제일반, 기업지원		고용창출, 수출지원 및 해외투자유치, 중소기업창업지원, 취업일선, 고용촉진훈련지원, 경영수익사업, 공업단지조성 및 용지분양
재난위기관리	민방위, 비상대책, 소방		민방위동원 및 교육훈련실시, 지역재난관리, 소방

(4) 성과지표의 개발

일단 파악된 핵심산출물을 기능별로 재유형화하는 작업이 완료되면 재유형화된 기능별로 목표를 설정하여야 하며, 이때 설정된 목표는 지방자치단체의 존재목적과 연계되어야 한다. 이러한 관련성을 고려하여 해당 기능을 수행하고 있는 부서를 방문한 민원인을 대상으로 “당신이 방문한 부서의 목표는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 설문조사를 실시하고 아울러 과별, 담당별로 “귀 과(담당)이 수행하는 업무의 목표는?”이라는 면접조사도 병행하였다. 고객만족행정의 구현이라는 관점에서 설문조사 결과 나타난 빈도수와 과별, 담당별 면접조사 결과를 동시에 고려하여 기능(서비스)별로 목표를 설정한 결과는 <표 8>과 같다.

그리고 기능별 목표가 설정되면 이를 달성하기 위한 세부적인 전략을 수립하여야 한다. 이를 위하여 고객들을 대상으로 “해당 부서의 기능을 수행하기 위해서는 어떠한 전략을 수립하여야 할까요?”라는 설문과 과별, 담당별 “귀 과(담당)이 수행하고 있는 주요 업무는?”이라는 면접조사 결과를 동시에 고려하여 기능당 3~5개의 범위내에서 기능별 목표달성을 전략을 선정하였으며, 그 결과는 <표 8>과 같다.¹⁹⁾

성과지표는 기능별 목표달성을 위한 세부적 전략의 추진정도나 수준을 측정·평가할 수 있는

일정한 척도이다. 성과지표개발의 접근틀에 의하여 지금까지 검토한 내용을 종합적으로 정리하여 개발한 성과지표는 <표 8>과 같다. 본 연구에서 개발한 성과지표는 기준에 발표된 통계자료를 활용하여 계량적인 분석이 가능한 것을 중심으로 하여 설계하였다는 특징을 가지고 있다.²⁰⁾

<표 8> 성과지표

기능	목표	목표달성을 전략	성과지표
민원 처리	민원행정의 서비스 질 제고	신속한 민원처리로 대기시간 단축	전화·fax·pc통신·우편 민원이용률
		유기한 민원의 사무처리 기준표 처리기한 준수	유기한 민원처리 기한 준수율
		1회 방문처리제 대상 민원수 증가	1회 방문처리제 대상민원수 증가율
		민원인 만족도 제고	민원인 불만접수 처리실적
기획·감사·예산	종합적인 기획·감사와 예산운용으로 효율적인 업무수행을 지원	업무개선관련 기획수립과 집행	업무개선기획안 보고실적
		예산의 효율적 운영	업무개선기획안 활용율
		소속공무원의 비위사실 적발·조치	비위적발 실적
			비위적발 조치실적
보건	질병예방 및 친료를 통한 주민건강증진	전염병예방접종과 방역사업철저	영유아예방접종율
		주민 1인당 방역비용	주민 1인당 방역비용
		거동불편자에 대한 방문보건의료	방문보건의료실적
		환자의 보건소 이용률 제고	보건소이용환자 진료실적
사회복지	선진수준의 복지서비스 제공으로 주민생활의 복지증진	불법진료·판매행위 단속	불법의료행위 단속실적
		사회복지시설의 확충	사회복지시설 확충실적
		장애인 생활의 불편해소	장애인지원실적
		사회복지시설의 운영실태점검	노인복지시설 운영실태 점검실적 아동복지시설 운영실태점검 장애인복지시설 운영실태점검실적
환경보호	환경친화적 지역환경의 창출로 쾌적한 생활환경 조성	저소득층의 안정적 생활기반 조성	저소득층 1인당 생활안정자금 지원실적
		대기오염유발물질 배출업소 지도·단속 철저	대기오염유발물질 배출업소 지도·단속 실적
		수질오염배출업소 지도단속실적	수질오염유발물질 배출업소 지도단속실적
		불법폐기물 배출업소 지도단속실적	불법폐기물 배출업소 지도단속실적
도시·건설·교통	도시기반시설과 교통시설의 확충·유지·보수·관리를 통한 주민편의증진	쓰레기 수거·처리	쓰레기 처리실적
		상·하수도 시설의 확장과 유지 보수	상수도 보급율 하수도 보급율
		도로포장연장확대	도로포장을
		주택보급노력	주택보급율
		공원조성	공원면적
		교통사고 방지노력	1,000명당 교통사고발생건수
		주차장 확보	주차장 확보실적
		주·정차 지도단속	주·정차 지도단속 실적

- 19) 많은 의견이 도출되었으며 대표적인 것만을 제시한다면, 민원처리의 경우 신속·정확·친절·공정한 처리, 보건서비스는 영유아 예방접종율 제고, 거동불편노인들에 대한 친절한 서비스제공, 보건소이용의 편의성 확보, 불법적인 의료행위에 대한 집중단속으로 주민건강증진도모, 지역경제는 기업유치로 고용효과 증대, 해외시장 판로개척 등이다.
- 20) 성과지표를 본 연구에서와 같이 비교목적이 아닌 새로운 정책노력을 유도한다는 차원에서 본다면 제도 개선, 새로운 프로그램 등의 성과를 측정할 수 있는 지표가 포함되어야 할 것이다. 이 경우 개인의 목표 대비 달성을, 민간위탁실적, 규제완화실적 등이 포함될 수 있을 것이다.

기능	목표	목표 달성을 위한 전략	성과 지표
세정	정부 행정의 효율화, 세원 확충을 통한 자치 역량제고	정부 행정의 효율화	지방 세부과 오류율
		세입 확대	지방 세징수율 체납액 정리 실적
문화·관광·체육	문화·예술 행사와 체육 활동의 지원을 통하여 지역 주민의 삶의 질 향상과 관광객 유치	문화·예술 행사·체육 활동의 지원	문화(예술/체육) 행사 지원 실적
		문화·예술 행사·체육 활동의 주민 참여율 제고 노력	관리 시설 연간 사용 일수 도서관 규모 도서관 이용률
경제통상	지역 경제 활성화로 주민의 소득 증대	중소기업 지원	중소기업 육성 자금 지원 실적
		고용효과 창출과 지역 주민의 소득 증대	기업 유치 실적
농림/축/수산업	농림·축·수산업의 절전 관리로 소득 증대 도모	영농의 기계화	농기계 보급 지원 실적
		농림·축·수산업 가구의 소득 증대 지원	농림·축·수산업 확대 실적
		농림·축·수산업 가구의 부채 규모 축소 노력	농림·축·수산업의 부채 규모
		농림·축·수산업의 경쟁력 육성	농림·축·수산업 후계자 육성 실적
재난관리	예방적 재난 방재를 통하여 인명과 재산 보호	재난 위험 시설의 안전성 확보	재난 위험 시설에 대한 안전도
		재난 시 신속한 대처	재난 발생 감소율 재난 시 평균 출동 시간
		재난 예방 교육 실시	재난 예방 교육 실적

본 연구에서 제시한 성과지표는 주로 행정적 산출물 위주로 해당 기능의 수행에 따른 진정한 성과를 측정하는 데는 한계가 있으나 현재 지방자치단체별로 시행하고 있는 행정서비스에 대한 주민 평가 즉, 해당 서비스에 대한 주민 만족도 조사의 결과를 각 기능별 추가적인 성과지표로 고려하는 경우 산출물 뿐만 아니라 결과(outcome)를 포함하는 완결적인 성과 평가가 이루어질 수 있을 것으로 판단된다²¹⁾. 그리고 이러한 보완적 접근 방법은 객관적 평가와 주관적 평가를 상호 보완적으로 활용함으로써 평가의 신뢰성과 타당도를 제고할 수 있을 것이다.

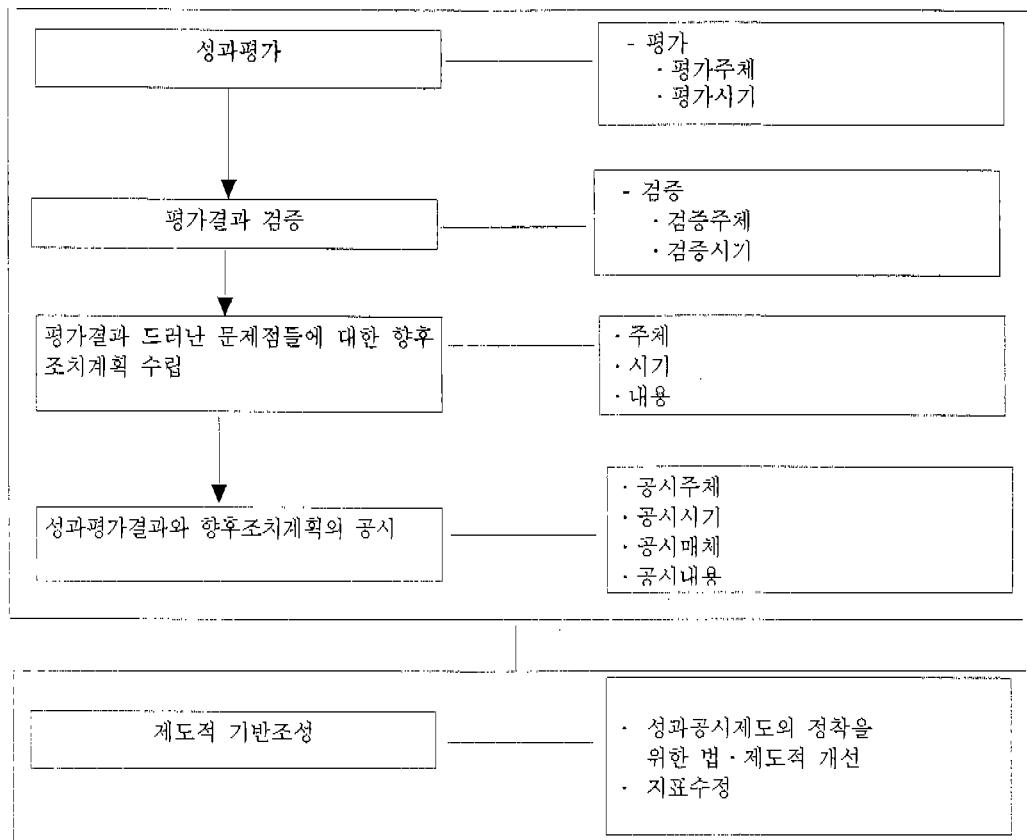
2. 지방자치단체 성과 평가 제도의 운용 체계

가. 기본 구조

지방자치단체 성과 평가 운용 체계의 핵심적 사항은 성과 평가의 실시 주체와 평가 시기가 될 것이다. 평가가 이루어지면 평가 결과를 공시하기 이전에 평가 결과에 대한 신뢰성과 타당성을 확보할 수 있는 검증 작업이 있어야 하며, 이때 고려하여야 하는 것은 검증 주체와 시기에 대한 논의이다. 그리고 검증된 결과를 토대로 평가 결과 드러난 미흡한 부문에 대한 향후의 개선 방안이 모색되어야 하며, 이때에도 주체, 시기 그리고 내용 등에 대한 검토가 있어야 한다. 이러한 내용들이 충족된 후에 그 결과를 주민에게 공시하여야 할 것인데 이 때에도 공시 주체, 공시 시기, 공시 매체, 매체별 공시 내용에 대한 검토가 있어야 한다. 또한 이처럼 성과 평가의 공시 제도를 운용하기 위해서는 법·제도적 개선 사항 그리고 지표의 운용과 관련하여 지표의 수정 등에 대한 내용을 검토하여야 한다. 이러한 과정은 <그림 2>와 같다.

21) 행정 서비스에 대한 면밀한 조사를 통한 주민 평가에 대해서는 박희정(2001) 참조.

〈그림 2〉 지방자치단체 성과평가제도 운영시스템 구축을 위한 기본구도



나. 성과평가

(1) 평가의 주체

평가주체는 다양하게 분류할 수 있으나 일반적으로 자체평가와 외부평가, 그리고 혼합형태의 평가로 구분할 수 있다. 자체평가는 전혀 외부의 도움을 받지 않고 순수하게 내부공무원에 의하여 평가하는 방법이며 외부평가는 상급기관 등 관계자에 의한 외부평가와 민간부문의 전문리서치회사 등과 같은 제3자에 의하여 수행되는 평가를 의미한다. 그리고 혼합형태는 내부공무원과 외부전문가들이 함께 참여하는 형태의 평가를 의미한다.

자체평가는 평가에 대한 전문적인 능력의 한계 및 평가결과의 중립성 확보 곤란이라는 문제점을 가지고 있다. 그리고 관계자 외부평가는 평가대상기관과 밀접한 관련을 맺고 있는 자가 평가를 담당하는 것으로써 평가자와 평가대상기관의 이해관계에 따라 평가의 중립성이 보장되기 어렵다는 단점이 있다. 제3자에 의한 외부평가는 주로 평가대상기관과 관련이 없는 외부전문가에 의한 평가로 비용이 과다하게 소요되고 평가대상기관의 비밀이 보호되지 못한다는 문제가 있으나 평가의 객관성 및 중립성 확보가 용이하기 때문에 빈번하게 이용되고 있다. 혼합

형태의 평가는 자체평가와 외부평가가 가진 단점을 보완하기 위하여 평가단을 구성하여 운용하는 것으로 이 역시 많이 이용되고 있다.

다양한 형태의 평가방법 중에서 지방행정에 대한 평가결과의 신뢰성 및 객관성을 확보하고 나아가 평가결과의 활용을 위한 실효성을 담보하기 위해서는 자체평가 및 상급기관에 의한 평가는 지양하여야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 내부공무원을 위주로 하되, 신뢰성과 객관성을 확보하기 위하여 전문가, 고객대표들을 참여시키는 평가위원회를 설치하여 평가의 전반을 주관케 하는 방안을 제시하고자 한다. 평가위원회는 부기관장을 위원장으로 하고 해당 기능을 수행하는 부서의 실·과장과 위원으로 하며, 여기에 학계나 평가전문가, 고객대표(NGO대표, 지방의회의원 등)들이 참여하는 형태가 바람직할 것이다. 이때 보다 객관적인 평가를 담보하기 위해 서비스별 실·과장수와 고객대표의 수는 동등하게 하거나 고객대표의 수가 더 많아야 할 것이다. 평가위원회는 평가계획수립, 실무위원회 관장, 평가결과에 대한 신뢰성, 타당성 확보를 위한 평가결과 검증, 공시자료 작성(평가결과 드러난 문제점들에 대한 후속조치계획 척함·정리내용 포함), 기타 평가와 공시에 관련된 사항 등의 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 평가위원회는 법적 근거 위에서 구성·운영되는 임시위원회(3월초부터 6월말까지만 존속) 형태가 바람직하다. 또한 실제적인 업무를 담당할 수 있도록 실무위원회를 구성할 필요가 있으며, 이 경우 실무위원회는 개발된 지표를 가지고 평가위원회의 지시에 의하여 해당 부서별 성과평가 실시, 평가결과의 평가위원회 제출, 기타 평가위원회가 평가와 관련하여 요구하는 업무의 수행 등을 담당하도록 한다. 실무위원회의 성격은 평가위원회와 동일한 시기에 임시적으로 구성되어 운영되는 임시작업단 형태가 될 것이다.

(2) 평가의 시기

평가는 매년 실시하는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로는 3월에 평가위원회를 소집하여 평가계획을 수립한 후 3~4월 중순까지 평가위원회의 평가계획에 의거하여 실무위원회가 평가를 수행하고 4월중순 이후 평가위원회의 검증작업이 있어야 할 것이다.

다. 성과평가결과의 검증

(1) 사전검증

실무위원회가 제출한 평가결과를 평가위원회가 1차적으로 검증할 필요가 있다. 이때 특히 고객대표로 참여하는 지방의회의원과 NGO대표자, 그리고 평가전문가 등의 역할이 매우 중요할 것이다. 검증시기는 기능별 부서의 실무자들을 중심으로 구성되는 실무위원회의 평가결과가 종료되어 평가결과가 평가위원회에 제출된 때이다. 즉, 평가가 종료되는 4월 중순 이후에 실시하여 4월말에 완료하는 것으로 한다. 검증의 내용은 평가결과가 될 것이며, 이는 곧 공시하고자 하는 내용이기도 하다. 검증의 책임자는 평가위원회의 위원장인 부기관장이 되며, 평가결과에 대한 검증시 잘못된 내용이 발견될 경우 즉시 시정·조치하여야 할 것이고 검증결과 성과공시의 내용이 부정하게 조작되었을 경우 관련법령 및 제반규정에 의하여 관련자에 대한 엄중조치가 있어야 한다.

(2) 사후검증

사후검증은 평가결과를 공시한 후에 평가결과를 검증하는 것을 의미한다. 검증주체는 감사원이 될 수 있을 것이다. 현재 감사원의 감사내용은 회계감사와 직무감찰로 이루어지고 있다. 회계감사는 필요적 검사사항과 선택적 검사사항으로 나뉘는데, 전자의 경우에는 지방자치단체의 회계, 그리고 후자의 경우 지방자치단체가 재정원조한 자, 지방자치단체가 출자한 자, 지방자치단체가 채무보증한 자, 지방자치단체가 임명승인한 자 등에 대한 감사를 포함하고 있다. 직무감찰은 지방자치단체의 사무와 그에 소속된 지방공무원의 직무가 주요 대상이 된다. 이와 같은 회계감사, 직무감찰과 함께 성과공시 관련사항을 감사내용에 포함시키도록 하면 될 것이다. 성과공시결과에 대한 사후 검증은 별도의 시기를 정하여 시행할 의미는 크지 않으며, 감사원이 지방자치단체를 감사할 경우에 한하도록 한다. 검증내용은 사전평가의 내용과 동일하며, 성과공시결과와 매뉴얼에 제시된 보관서식과 증거자료를 해당 분야 감사시 증빙자료로 제출케 하여 검증하는 방법이 가능할 것이다.

라. 미흡한 부분의 발견시 개선방안의 강구

평가결과 미흡한 것으로 판명된 기능에 대해서는 해당 부서장의 책임 하에 문제가 발생한 이유를 찾아내어 개선방안을 제시하도록 한다. 개선방안강구의 시기는 평가가 종료되어 검증이 끝난 5월에 하는 것으로 한다. 평가결과 미비한 부문에 대한 해당 부서의 개선방안은 평가위원회에 제출하여 공시내용에 포함하도록 한다. 개선방안을 집행하기 위해서는 예산이 뒷받침되어야 하는 바, 7월부터 시작되는 지방자치단체의 예산 편성시 반영할 수 있도록 조치할 수 있을 것이다.

마. 성과평가결과의 공시

성과평가결과의 공시는 지방자치단체장이 평가결과를 토대로 평가위원회의 자문을 받은 후 시행하는 것으로 한다. 공시는 평가결과를 토대로 평가를 하고 평가결과에 대한 검증을 통하여 신뢰성과 타당성을 확보한 후 그 결과를 공시하도록 한다. 공시의 범위는 행정서비스의 각 기능별 성과지표에 대한 측정 결과치와 미흡한 부분에 대한 개선방안으로 한다. 이때 3개 연도 씩 비교 제시할 수 있도록 하되 첫해는 전년도의 측정치만 제시하는 것으로 한다.

공시매체별로 매체별 특성을 반영하여 공시내용을 조정할 필요가 있다. 지역언론은 TV(주로 유선방송), 라디오, 신문(지역신문) 등을 들 수 있는 바, TV(유선방송)와 라디오는 시간 제약상 전체 내용을 공시하는 것이 어려운 바, 결과공시의 전체개요와 대표적 측정치만을 비교 제시도록 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 전면 게재, 관련 사설 및 특집기사를 통하여 사실의 전달과 함께 그것이 갖는 의미를 주민들에게 인지도록 하고, 시·군·구정백서, 시·군·구통계연보의 경우 '성과공시편'을 별도로 신설하여 결과를 공시도록 한다. 반상회보의 경우 지면 제약상 개요 및 주요 결과측정치만을 소개하고, 보다 구체적인 정보를 습득할 수 있는 방안을 함께 제시하여 주도록 한다. 기타방안으로는 최근 활용도가 높아지고 있는 인터넷을 비롯하여, 홍보용 책자, 주민간담회 등이 고려될 수 있다. 각 지방자치단체 홈페이지에 '성과공시코너'를 별도로 신설하여 공시내용을 상세히 게시도록 하고, 홍보용

책자는 성과공시 측정결과를 요약하여 출간하고, 행정기관을 비롯한 공공기관에 배치하여 주민들이 상시 접할 수 있도록 조치한다. 그리고 주민간담회나 정책토론회 등은 시·군·구에서 필요시, 주민이 원하는 경우 수시 개최하여 성과지표 평가결과를 직접 공시도록 한다.

3. 지방자치단체 성과평가의 정착을 위한 제도정비

가. 단계적 접근

지방자치단체의 성과평가제도는 단계별로 접근할 필요가 있다. 먼저 1단계로는 시범실시를 하여야 할 것이다. 지방자치단체의 성과공시는 2002년부터 시행하되(2001년 자료 공시), 2001년 12월이나 2002년 1~2월 중에 232개 기초자치단체에 본 연구에서 개발한 지표를 적용한 후 지표의 적용가능성을 높일 필요가 있다. 시범실시를 통하여 지표의 보완 및 지방자치단체의 집단별 비교그룹의 적정성에 대한 지속적 검토작업을 실시하여야 할 것이다. 시범실시 때에는 지방자치단체별 성과공시지표를 취합한 '지방자치단체 성과공시편람(가칭)'의 경우 공식적인 보고서로 발간하지 않고 보완을 위한 참고자료로 활용하는 수준에서 그쳐야 할 것이다. 그러나 2단계에서는 성과평가제도를 적용하고 그 결과를 공표하여야 한다. 2002년부터 개별 지방자치단체별 성과공시 및 지방자치단체별 성과공시지표를 취합한 '지방자치단체 성과공시편람(가칭)' 발간을 연례화 할 필요가 있다.

나. 관련법률의 제·개정

지방자치단체 성과공시제도가 실효성을 확보하기 위해서는 지방자치단체의 의지와 지속적인 노력이 필요하다. 이러한 노력을 보장하기 위해서는 법적 강제력의 확보와 제도적 틀의 형성이 이루어져야 할 것이다. 대안으로 검토할 수 있는 것은 행정지도나 권고, 대통령 훈령, 성과공시와 관련한 법률제정, 평가기본법내 관련 조항 신설, 지방자치법에 새로운 조항 신설 등의 방법이 활용 가능할 것이다. 본 연구에서는 단계적인 방안을 제시하고자 한다. 1단계에서 고려할 수 있는 것을 보면 2002년부터 시행한다고 할 경우 법 제정이나 개정에 어려움이 있으므로 행정지도나 권고방법을 사용하는 것이다. 이 방법은 새로운 법률의 제정이나 개정이 필요하지 않다는 점에서 장점을 가지고 있으나 각 지방자치단체에서 이를 수용할지는 의문시 된다. 2단계에서는 일반주민을 구속하는 것이 아니라 지방자치단체만을 구속한다는 점에서 대통령령에 의한 시행방안을 고려할 수 있다. 현재 시행되고 있는 행정서비스현장의 경우에도 대통령령에 의하여 운용되고 있다는 점을 고려할 때 의실행가능한 것으로 보여진다. 대통령령의 제정은 2002년까지 완료하여 성과공시를 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 3단계에서는 대통령령에 의하여 시행하고자 할 경우에도 실효성을 확보하기 어렵다면 가칭 「지방자치단체 성과평가와 운용에 관한 법률」을 제정하거나 「평가기본법」이나 「지방자치법」에 근거조항을 신설한 후 상세한 내용을 조례에 위임하는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

다. 지표 수정

평가지표는 환경변화나 행정수요 등이 변화함에 따라 이에 부응하도록 변화시켜야 할 필요성이 있다. 특히 지방자치단체별 특수시책의 발굴·추진에 따라 조직의 개편 및 예산의 지출에 상당한 편차를 보일 수 있다. 이와 같이 지속적인 변화를 보이고 있는 지방행정을 객관적으로

평가하기 위해서는 특정시점에서의 지방행정 현실을 정확하게 반영할 수 있는 새로운 지표개발이 이루어져야 한다. 다시 말해 지표개발은 일정시점에서 개발한 다음 이를 지속적으로 사용할 것이 아니라 지방행정의 변화에 따라 이들 변화를 적절히 수용·반응할 수 있는 새로운 지방행정 평가지표를 구성함으로써 지표의 유효성을 확보하고자 하는 것이다.

지표의 수정·보완은 지방자치단체의 의견을 취합하여 성과공시제도를 주관하는 조직에서 아웃소싱(outsourcing)에 의하여 수정·보완할 수 있도록 하는 것이 예산과 행정력의 낭비를 방지할 수 있다는 점에서 의미 있어 보인다. 새로운 지표개발 및 지표의 수정 및 보완은 지표에 문제가 있다고 판단될 시 또는 지방자치단체 요구가 있을 경우 수시로 시행하여야 할 것이다.

라. 공시를 위한 지방자치단체의 유형화

본 연구에서 제시한 성과평가 지표는 대부분 효과성 내지 능률성 지표이므로 상이한 여건과 역량을 갖춘 지방자치단체들을 수평적으로 비교하는 데는 한계가 있다. 따라서 지방자치단체의 공시결과를 상호비교하기 위해서는 지방자치단체를 인구규모 및 특성별로 유형화할 필요가 있다. 기본적으로 시, 군 그리고 자치구는 행정환경이나 자치권의 차이로 인하여 업무의 내용과 양에서 상이한 결과를 가져오는 바 분리하여 비교하는 것이 타당하다. 따라서 1차적으로는 시, 군, 자치구를 분리하여 비교·공시하여야 한다.

먼저 시의 경우 인구규모에 따라 몇 개의 유형으로 나누는 방법과 특성(도시적 성격과 도농복합적 성격)에 따라 유형화하는 방법이 있다. 본 연구에서는 1차적으로 후자의 방법에 따라 도시내부특성에 초점을 두고 '일반시'와 '도농복합형태의 시' 두 가지로 시를 유형화하여 비교토록 하는 대안을 제시하고자 한다.²²⁾ 2차기준으로 인구규모와 행정사무의 수행범위에 따라 인구 50만 이상의 시와 50만 이하의 시로 유형화하여 비교토록 한다.

군지역의 경우 특성상 차이가 크지 않기 때문에 별도의 유형화를 하지 않아도 될 것으로 보인다. 자치구의 경우 특별시의 자치구와 광역시의 자치구간 관리기관의 차이에서 오는 특성으로 인하여 유형화가 필요하다는 주장이 제기되고 있으나 설득력이 미약한 바, 자치구의 경우에는 별도의 유형화를 하지 않아도 될 것으로 보인다.

IV. 결 론

본 연구는 선진국가들을 중심으로 운영되고 있는 지방정부의 성과평가제도를 우리 나라에 도입하기 위하여 성과평가지표를 개발하고 이를 운용할 수 있는 실천계획(action plan)을 마련하고자 하는 목적을 가지고 수행되었다.

본 연구에서는 70여개의 기능별 성과지표를 개발하였다. 이러한 성과평가지표에 따라 연초에 실무자들을 중심으로 구성된 실무위원회가 성과평가를 실시하고, 그 평가 결과는 부기관장을 위원장으로 하고 부서별 실·과장, 지방의회의원, NGO대표, 평가관련 전문가를 중심으로

22) 도농복합형태의 시는 제1차 개편(1994. 8. 3)으로 남양주시 등 33개 시가 선정되었으며, 제2차 개편에서 광양시 등 2개 시가, 제3차 개편(1995. 5. 10)에서 평택시를 포함하여 5개시가 추가되었고, 제4차 개편(1996. 3. 1)에서는 이전의 통합형태와 달리 일부 군지역의 시승격을 통하여 45개의 도농복합 형태의 시가 형성되었다.

구성되는 평가위원회에 의하여 성과공시 이전까지 검증하도록 하는 방안이 제시되었다. 또한 평가결과 미흡한 부문으로 드러난 문제점들을 해소하기 위한 향후 조치계획을 해당 부서별로 수립하여 그 내용을 공시할 때 포함할 뿐만 아니라 익년도의 예산 편성시 반영할 수 있도록 하는 방안을 제시하였다. 성과의 공시는 기관장이 평가위원회의 자문을 득한 후 매년 일정 시기에 지역언론, 지방자치단체 간행물, 홍보용 책자, 인터넷 홈페이지 등에 공시하도록 하였다.

본 제도를 도입하기 위해서는 2001년 12월말이나 2002년 1~2월중에 232개 기초자치단체에 적용한 후 드러난 문제점을 보완하고 2002년에 실제 적용하도록 하는 단계적 도입방안을 제안하였다. 또한 성과공시제도가 실효성을 거두기 위해서는 법·제도적인 조치가 필요할 것으로 판단되는 바, 1차적으로는 행정지도나 권고에 의하여 운용하되 2002년까지 대통령령으로 가칭 「지방자치단체 성과평가와 운용지침」을 제정하여야 한다는 대안을 제시하였다. 또는 현재 「평가기본법」이 제정되어 있는 바 여기에 성과평가에 관한 조항을 신설 포함하여 운용할 수도 있을 것으로 보인다. 이러한 제도를 운용하는 과정에서 지표의 수정 필요성이 제기될 경우 수시로 지표를 수정·보완하여 현실 적용성을 높일 수 있도록 하였다.

그리고 본 제도를 도입하기 위해서는 성과공시가 가지고 있는 의의에 대한 지방공무원의 전폭적인 이해와 지지가 필요한 바, 그 일환으로 지방공무원 대상의 교육이 필수적으로 요구되며 2001년부터 이 제도에 대한 교육이 있어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 1개의 특정시만을 대상으로 업무분석하여 지표를 개발하였다는 점에서 일반화에 한계가 있을 것으로 판단된다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 실제 적용과정에서 충분한 보완작업이 이루어질 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김상묵. (1996). "지방자치단체의 실적평가: 필요성과 방법." 대구·경북행정학회 봄 학술대회 발표논문.
- 김시영·김규덕. (1996). "지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고," 「지방자치연구」. 지방자치학회보, 8권 3호.
- 김영기. (1991). 「공공서비스 성과에 대한 수혜자평가의 결정요인」. 부산대 대학원 박사학위 논문.
- 김현구·박희정. (2000). "지방자치단체의 기관평가 제도와 운영". 「지방행정연구」. 한국지방행정연구원. 제14권 제2호(통권 49호).
- 박재완. (1999). "지방자치단체의 성과지표개발: 논점과 예시," 「한국지방재정논집」. 한국지방재정학회. 제4권 제1호.
- 박재완·김신. (2000). "지방자치단체 성과평가," 「지방행정연구」. 한국지방행정연구원. 제14권 제2호(통권 49호).
- 박희정. (2001). "지방자치단체 평가모형의 정립". 「지방행정」. 지방행정연구소. 2001년 6월호.
- 박희정. (2001). "행정서비스에 대한 주민평가제". 「지방행정」. 지방행정공제회. 2001년 9월호.
- 백완기. (1988). 「행정학」. 서울: 박영사.

- 양기용 외. (1998). 「광역자치단체 평가시스템 개발에 관한 연구」. 경기: 경기개발연구원.
- 정은주. (1996). 「외국 지방자치단체의 성과측정 사례」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국능률협회. (1998). 「한국의 도시경쟁력 평가에 대한 연구」.
- 라희문·한표환. (1999). “지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발”. *「한국정책학보」*, 8(2).
- 한표환. (1995). 「도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- Altman, Stan. (1979). "Performance Monitoring System for Public Managers," *Public Administration Review*, 40(1)
- Ammons, David N. (1996). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Community Standards*. London: Sage Publications.
- Ammons, David N., Coe, Charles., Kopczynski, Mary and Lombardo, Michael. (1999). "Mini-Symposium on Intergovernmental Comparative Performance Data," *Public Administration Review*, 59(2).
- Aucoin, Peter & Heintzman, Ralph. (2000). "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform," *International Review of Administrative Science*, Spring.
- Brown, Karin & Coulter, Philip B. (1983). "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery," *Public Administration Review*, 43(1).
- Brudney, Jeffrey L & England, Robert E. (1982). "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?", *Public Administration Review*, 42(2)
- Carter, Neil. (1991). "Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organizations." *Public Administration*, Vol. 69. Spring.
- Epstein, Paul D. (1992). "Get Ready: The Time for Performance Measurement is Finally Coming," *Public Administration Review*, 52(5).
- Fried, Robert C., Ravivovitz, Francine F. (1980). *Comparative Urban Politics: A Performance Approach*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kerley, Richard. (1994). *Managing in Local Government*. London: Sage Publications.
- Lucy, William H., Gilbert, Dennis & Birkhead, Guthrie S. (1977). "Equity in Local Service Distribution," *Public Administration Review*, 37(6).
- Poister, Theodore H. (1983). *Performance Monitoring*. Lexington: D.C. Health & Co.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Rogers, Steve. (1990). *Performance Management in Local Government*. London: Longman.
- Smith, Wallace F. (1975). *Urban Development: The Process and the Problems*. Berkeley: University of California Press.
- Usher, Charles L & Cornia, Gary C. (1981). "Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting," *Public Administration Review*, 41(2)

- Viteritti, Joseph P. (1982). "Bureaucratic Environments, Efficiency, and Equity in Urban Service Delivery System," in Rich, Richard C(ed.), *The Politics of Urban Public Service*. Lexington: Lexington Books.
- Wholey, Joseph S., and Hatry, Harry P. (1992). "The Case for Performance Monitoring," *Public Administration Review*, 52(6).
- Yamada, Gordon T. (1972). *Improving Management Effectiveness in the Federal Government*. Public Administration Review, 32(6).
- 吉田民雄. (1988). “縣廳所在都市論序説” 「地方自治職員練修」.

羅輝紋: 성균관대학교 행정학박사(1996, 지방자치단체간 세수의 균등배분을 위한 세원조정연구). 현재 한국지방행정연구원 수석연구원. 주요 관심분야: 재무행정(지방재정, 지방세), 지방행정, 행정관리. 주요 저서: 「미래의 국정관리」(공역), 「행정서비스현장 어떻게 만들어야 하는가」, 「행정서비스현장 어떻게 실천하여야 하는가」(공저), 「행정서비스현장 어떻게 관리하여야 하는가」(공저), "Structural Changes of the Central State Apparatus in Japan and Korea," 공저, "지방자치실시 이후 기초자치단체의 기능수행방식과 핵심기능변화,"(공저) 등. 학회활동: 한국행정학회 온라인전자사전특별위원회 위원, 연구위원회 위원(현직), 정책분석평가학회 총무위원, 한국지방재정학회 섭외이사(역임). e-mail: rhm@krila.re.kr Tel: 02-3488-7333 Fax: 02-3488-7309.

朴熙正: 성균관대학교 행정학박사(1998, 그린벨트보전의 편익측정에 관한 연구). 현재 한국지방행정연구원 수석연구원, 연구부장. 주요 관심분야: 도시행정, 도시정책, 지역경제. 주요 저서: 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」(공저), 「행정서비스현장 어떻게 관리하여야 하는가」(공저), 「지방도로사업의 효율적 투자방안」, 「지방중소기업 자금지원의 효율적 운용방안」, 「지방자치실시 이후 기초자치단체의 기능수행방식과 핵심기능변화,"(공저), 「편익분석을 통한 지방공공시설의 투자결정」 등. 경력: 국무조정실 정책평가위원회 전문위원, 인천국제공항공단 자문위원, 국립공원관리공단 자문위원, 한국장묘문화개혁협회민협의회 학술분과위원. e-mail: phj@krila.re.kr Tel: 02-3488-7378 Fax: 02-3488-7305.