지방정부의 사명과 성과

- 누락된 연계 요소 -

Local Government's Mission and Performance

- A Missing Link -

이 준 형(인하대학교 사회과학부 교수) 임 경 환(인하대학교 사회과학부 강사)

기관이나 조직의 성과평가에 있어. 구성원들의 합의에 의해 형성된 목표 또는 그 이상의 조직의 사명이나 임무가 먼저 확인될 필요가 있으나, 실제로는 참여모형이라기 보다는 이해관계자들의 조직에 대한 이해가 수 동적으로 다뤄지는 경우를 종종 목도 할 수 있다. 이점을 본 연구는 조직의 사명과 성과간의 누락된 연계요소 라고 보고, 이러한 점을 보다 부각시키려는 하나의 담론적 성격을 띠고 있다.

편의상 지방정부의 성과, 지방정부의 사명, 누락된 연계 요소의 순으로 이 문제정을 살펴보았으며, 그 결과 첫째, 중앙정부는 모든 지방정부의 사명/임무가 동일하다고 간주하고 있는 것 같으며, 둘째, 이러한 동일한 잣대의 적용은 토론과 합의에 기초한 자율적 전략적 기획의 기반용 허물 수 있으며, 셋째, 과대한 평가는서비스를 직접 전달해야 하는 지방정부 공무원을 서류 작성 작업에 함몰(確定)시킬 수 있을 우려가 있고, 넷째, 지방정부에게 시행착오의 학습기회가 전혀 주어지지 않는 한, 지방정부가 스스로 바람직한 방법을 모색하는 것을 기대하기가 어렵다는 것과, 끝으로, 기관평가가 기관이 응당 추진해야 할 존립옥적과 부합하는 것인지에 대한 검토가 없는 것이 문제가 될 수 있응을 지적하면서, 지방정부 또한 그러한 필수적인 일에 있어서 필히 변화해야할 주요 구성요소이며, 그러한 변화가 가능할 때에 지방정부의 사명과 성과간에 존재하는 등은 충전될 수 있음을 시사하였다.

주제어: 지방정부, 성과, 사명, 연계요소, 성과측정

I. 머리말

시대를 막론(莫論)하고 정부나 권력에 대한 호의적 평가나 긍정적 평가는 찾기가 힘들 것이다. 정부에 대해서는 긍정적인 견해보다는 부정적인 견해가 늘 지배적이기 때문이다(Hill 1991; Radin 1998: 308). 특히 엄청난 변화을 경험하였던 지난 세기에 정부와 권력에 대한 부정적 견해는 오히려 증가한 것 같다. 시민단체를 포함한 NGO(Non-Governmental

^{*} 본 논문은 한국지방정부학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것이다. 발표시 날카로운 지적 과 충고를 해주신 토론석의 박회봉 교수님과 박영장 교수님에게 이 자리를 빌어 감사 드린다. 이 분들이 지적한 사항은 본 논문을 수정하는데 적지 않은 도움을 제공하였다. 또한 심사과정에서 여러 가지 지적을 해주신 익명의 평가자들께도 감사를 드리는 바이다. 물론 본 논문의 모든 오류는 저자들의 것이다.

Organization)가 사회의 전면에 우후죽순처럼 등장하고 새로운 개념의 거버넌스 (governance)가 등장하는 것도 이러한 부정적 견해의 누적된 결과로부터의 탈피 또는 새로운 전환의 모색인지도 모른다. 그러나 새로운 개념 속에서도 '정부'는 늘 존재하고 있다. 다만 이에 대한 감시, 감사, 공개, 평가, 통제 등의 여러 [새로운] 제어 장치가 증가하였을 뿐이다. 그런데 이러한 부정적 견해의 뒤에 숨어있는 가장 큰 전제는 아마도 정부를 포함한 공공기관이 사기업 같은 수준의 효율적 운영을 할 수 없거나 하지 못한다는 가정일 것이다(Simon. 1998: 11). 물론 이것은 공·사 조직간의 차이를 지나치게 단순화하거나 전형화(典型化)한 까닭인지도 모른다(Rainey 1997: 55). 그렇다 하더라도 많은 관계 문헌들은 정부관료제를 하나의 사회적 문제로 간주하고 정부관료제를 사회의 자산(資産)이라기보다 부채(負債)로 다루고 있으며(Rainey and Steinbauer 1999: 2), 관료적 병리(病理)의 목록은 무려 175개에 이른다(Caiden 1991).

그러나 정부에 대한 부정적 견해가 정부의 성과(成果 performance)를 과소평가한 결과이며, 특히 정부의 사명(使命 mission)1)과 정부가 일군 성과를 제대로 연계하지 못한데서 비롯된 것이라는 주장을 펴는 학자들이 있다(Rainey and Steinbauer 1999; Simon 1998; Wilson 1989). 즉, 정부 기관의 성과를 높이고자 하는 것은 행정의 주요 관심사이지만, 실제로는 경험적인 연구도 그리 많지 않고(Boschken 1994: 308), 더욱이 정부조직의 사명과 연계하여 성과를 측정한 것은 거의 없다는 것이다(Brewer and Selden 2000: 685). 즉, 조직의 성과는 주관적이고, 복잡하며, 공공분야에서의 측정이 특히 힘든 사회 구성적 현상 (socially constructed phenomenon)이라는 것이다(Au 1996). 공공분야에서의 성과 측정이 더욱 힘든 이유는 공공기관이 상이한 성과를 강조하는 여러 구성원, 즉, 조직과 연관된 다양한 이해관계자(stakeholders)를 가지고 있기 때문이라는 것이다(Boschken 1994:309). 2) 바꾸어 말하면, 우리의 사회는 상호의존적 다원사회이며, 향후의 공공기관은 이러한 상호의존적 다원성을 보다 더 효과적으로 다뤄야 할 필요가 있다는 것이다. 다양한 이해관계자는 조직의 성과에 있어서 어떤 요소가 가장 중요한 것인가에 대한 견해도 상이하고, 어떤 요소들은 성격상 예방적이기 때문에 측정하기가 힘들다는 것이다. 3)

¹⁾ 여기서 '사명'은 영어의 'mission'에 대한 대역어(對譯語)로 사용하였다. 다른 대역어로 생각할 수 있는 것 은 '임무(任務)'일 것이다(노화준 2000: 66). 〈아래한굴〉의 워디안 국어 사전에 따르면, 임무(任務)는 "맡은 일, 또는 맡겨진 일"로 정의하고 있고, 사명(使命)은 "①맡겨진 임무.②사신이나 사절이 받은 명론" 으로 정의하고 있다. 따라서 사명이 임무보다는 조금 높은 의미의 단어로 간주할 수 있다고 본다. 실제의 사용 예를 들자면, 〈향토예비군의 이념〉은 "호국의 투사로서, 군경의 동지로서, 국민의 자제로서 "일하면 서 싸우고, 싸우면서 일하는" 범국민적인 자유방위의 역군이다."로 규정하고, 〈향토예비군의 사명〉은 "네 비군은 동원체제의 확립으로 국가 유사시 현역군의 확장을 위하여 참여하고 적의 간접침략과 파괴에서 守 토를 방위하며 자주국방 의식의 배양을 위하여 선봉이 된다."라고 규정하고 있으며, 〈향토예비군의 임무〉 를 "예비군은 전시·사변 기타 이에 준하는 국가 비상사태 하에서 현역군부대 편성이나 작전수요를 위한 동원에 대비하며 적이나 무장공비의 침투 또는 무장소요가 있거나 그 우려가 있는 지역 안에서 적이나 구 장공비의 소멸과 무장 소요를 진압하고 중요시설 및 병참선을 경비하며 기타 민방위기본법에 의한 민방위 업무의 지원업무를 수행한다."라고 단계적으로 규정하고 있다. (http://www.mnd.go.kr./sub_homa /html/sub_homell_menul.html 참조). 물론 사명을 고수할 경우에 때로 문장 속에서 어감이 부적程 한 경우도 있다. 그러나 'a sense of mission'이라고 했을 때, '사명감(使命感)'이 '임무 외식'이나 '임무 감보다 더 적절한 말이라고 생각했기 때문에 여기서는 사명으로 통일하여 사용하였다. 노화준(2000: 66, 73)은 '임무' 또는 '미션' 으로 혼용하고 있다.

²⁾ 이해관계자는 "기관에 대한 참여와 관심을 끌어내기에 충분할 정도로 조직의 활동과 결과에 이해(利害)를 가지고 있는 개인, 집단 및 단체"(Rainey and Steinbauer 1999: 14)로 이해하여도 무방할 것 같다. 한편 Radin(1998:308)은 "계획에 관심을 갖거나 영향을 받는 이들"로 보고 있다.

그럼에도 불구하고 행정학자들은 단일의 기준이나 통합된 지수(指數)를 선택하여 성과에 대해서 편협한 초점을 두는 경향이 있다(Boschken 1994: 309). 한 걸음 더 나아가 "누구의 관점에서의 효과성인가?"라는 문제에 대해서는 침묵으로 일관하는 경우가 적지 않다(Kaplan and Norton 1992: 10). 이와 같은 문제의 난맥상과 어려움에도 불구하고 성과측정은 현대행정에 있어서 중요한 문제의 하나이다(Behn 1995: 315).4) 그런데 여기서 한가지 분명한것은 조직의 성과는 조직에 참여하거나 조직에 이해관계를 가지고 있는 여러 구성원들의 합의에 의해 형성된 목표 또는 그 이상의 조직의 사명이나 임무가 먼저 확인될 필요가 있다는 것이 지금의 조류(潮流)가 아닌가 한다. 어떤 면에서 이러한 요구사항은 20세기 후반부터 요청된 것이라고 볼 수 있다. 이론적인 문헌이든 경험적 연구이든 간에 적지 않은 문헌이 이 점에대해 언급을 하고 있다.5) 문제는 실제에 있어서 조직의 사명과 성과가 연계된 평가 시스템이형성되어 성과 측정이나 평가가 이뤄진 연구의 수가 빈약한 것은 이 분야에 대한 재고를 요한다고 볼 수 있다. 우리나라에서도 이러한 점에 초점을 맞춘 이론적 연구도 드물다고 볼 수 있다.6)

이러한 와중에 2001년 1월 8일에 공포한 우리나라의 〈정부업무등의평가에관한기본법(이하평가법)〉은 장차 중앙부처 뿐 아니라 지방정부7)에 대해서도 확산 적용될 조짐이 보인다.8) 또 직간접으로 주민의 압력을 받고 있는 우리나라 지방정부의 수장들이나 참모들은 자신들의 업적을 내세우기 위해 자신들의 기관의 성과 측정을 주저하지 않고 있는 것 또한 현실이다. 게다가 지방정부들은 사명과 성과의 연계에 대한 문제를 다툼에 있어서 주민이나 시민에게 직접적인 접촉을 통해 행정 서비스를 전달하는 기관이므로 다른 정부기관보다도 구성원들의 참여가절실하다고 보아야 할 것이다.

그러나 세기적 요청이라고 볼 수 있는 구성원들간의 합의적 사명 형성이 지방정부 수준에서 는 중앙정부보다 더욱 강조되면서 한편에서는 사실상 무시되고 있는 것이 현실이 아닌가 하는

³⁾ 예방적(豫防的 *preventive*)이라는 것은 전쟁의 위험을 사전에 막는다든지, 환경적 제난을 피한다든지, 인간의 고통을 완화하는 것을 의미한다(Brewer and Selden 2000: 685).

⁴⁾ 여기서 Behn(1995)은 행정에 있어서 큰 세 문제가 미시경영(micromanagement), 동기부여 (motivation), 측정(measurement)이라고 주장한다.

⁵⁾ 본 연구에 언급된 참고문헌의 대다수가 이러한 점을 적시(描示)하고 있다.

⁶⁾ 노화준(2000)을 참조.

⁷⁾ 엄격한 의미에서 우리나라에는 미국식의 지방정부가 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 행정권, 그것도 제한 된 행정권력만 가지고 있을 뿐이기 때문이다. 따라서 미국의 지방정부(주로 시 및 군 정부)와 우리의 자치단체를 직접적으로 비교하는 것은 적지 않은 무리가 있다. 또한 우리의 경우, 법적 명명에 따라 광역자 치단체와 기초자치단체라고 불러야 하나 여기서는 논의의 편의를 위해 지방정부로 통일하여 부르고자 하였다.

^{8) 2001}년 5월 1일부터 중앙 행정기관과 광역자치단체는 물론 기초자치단체도 정부의 정책평가를 받게 되도록 되어 있다. 즉, 국무조정실은 2001년 1월 만들어진 〈정부업무등의평가예관한 기본법〉과 〈동 시행령〉이 5월1일부터 발효됨에 따라 그 대상기관과 평가방법 등을 4월 30일에 확정했다. 평가대상기관은 종전 40개 중앙행정기관(22개 부처, 16개 외청, 2개 위원회)에서 중앙인사위원회와 국민고충처리위원회, 청소년보호위원회를 포함시켜 43곳으로 늘어났고, 국가위임사무 및 국고보조사무, 국정통합이 요구되는 주요 국가사무를 맡고 있는 모든 지방자치단체가 해당된다. 또한 평가지침에 따라 중앙 행정기관은 연 2회, 자치단체는 1회 이상의 자체평가를 의무적으로 실시하고 이를 반드시 공개하도록 했다. 이를 위해 민간전문가 등 30명으로 구성된 정책평가위원회가 국무총리 산하에 만들어지고, 중앙 행정기관에는 민간위원 10~25명으로 자체평가위원회가 운영된다. 국무조정실은 특히 자치단체에 대한 중앙 행정기관의 불필요한 평가실시를 막기 위해 사전에 평가계획을 세워 국무총리에게 보고한 뒤 가능한 한 2개월 안에 합동평가를 하도록 했다. 평가결과에 따라 해당 기관에 대해서는 시정 조처 또는 감사요구, 예산상의 조처 등이 취해진다. 〈한겨레신문〉 2001.04.30.

생각이 든다. 예를 들어, 조직의 사명과 연계한 성과측정을 강조하고 있는 노화준(2000: 72)도 전략적 기획과 성과측정간의 관계에 있어서 "공공조직에서 스스로 전략적 기획의 일환으로 자율적으로 작성한 성과측정수단(performance measure)에 의하여 성과가 측정되고 평가된다"(강조는 저자)라고 언급하고 있다. 뒤의 문장들과 연결하여 볼 때, 이것은 조직 내외의 이해관계자들에 대한 분석자료에 기초하고 그룹토의를 거쳐 정부기관의 평가기준을 만든다는 것을 의미한다(노화준 2000: 73). 그렇다면 오해이거나 기우일 수 있지만, 실제에 있어서 이러한 모형은 이해관계자의 참여를 전체로 한 참여모형이라기보다는 이해관계자들의 조직에 대한이해가 수동적으로 다뤄진다는 것을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 또한 형식적 절차인 우리나라의 품의제도(稟議制度)는 최소한 민원인의 의견을 참고하고 말단 공무원의 기안으로부터상향적으로 의견이 합성하여 가도록 되어 있다. 따라서 품의제도는 이러한 참여모형의 변형된형태라고도 볼 수 있지만, 실제에 있어서 기안 공무원이 상관의 뜻과 무관한 자신의 독립적이거나 고유한 의견을 기안한다고는 볼 수 없을 것이다. 그렇다면, 조직의 사명의 작성이나 그사명과 연계된 성과의 측정수단의 마련에 있어서 자율적인 준비가 될 수 있다고 보기는 힘들 것이다.

본 연구는 이러한 점들을 조직의 사명과 성과간의 누락된 연계(連繫) 요소라고 보았으며 이에 대한 난점들을 보다 부각시키려는 하나의 담론적 시도이다. 이 시도를 위해 본 연구에서는 논의의 편의상 지방정부의 성과, 지방정부의 사명, 누락된 연계 요소의 순으로 이 문제점을 살펴보고자 하였다.

Ⅱ. 지방정부의 성과

1. 성과의 개념과 의의

지방정부의 성과(成果 performance)를 논의하기에 앞서 우선 성과 자체에 대해서 생각하보자. 성과는 "높을수록 좋다(The higher, the better)", "많을수록 좋다(The bigger, the better)"라는 두 개의 은유(隱喩 metaphor) 위에 서 있다. 여기에는 적은 자원을 사용하여 소망되는 결과를 보다 많이 또는 보다 높은 질(高質)로 생산한다는 것이 깔려 있다. 물론 고드(高度)의 성과를 산출하는 조직에 대한 정의(定義)는 다양하게 내릴 수 있지만, 위의 전제를 감안하여 "고도의 성과를 산출하는 조직은 동일한 또는 보다 적은 자원을 가지고 보다 높은 집을 바라는 재화나 용역을 생산하는 고용자의 집단들이다. 그들의 생산성이나 질은 매일(每日), 매주(每週), 그리고 매년(每年) 지속적으로 향상되어 결국에는 그물의 사명 완수에 이르게 되는 것이다(Popovich, ed. 1998: 11)"라고 보아도 무리는 아닐 것이다.

따라서 이러한 일들, 즉, 조직이 해야될 일을 제대로 하는가, 조직에 종사하는 사람들이 일을 열심히 그리고 잘 하는가, 조직과 그 조직의 종사원의 행동과 절차가 조직의 사명을 성취하는 데에 있어서 적합하게 되어 있는가, 그 조직이 사명을 실제로 달성하고 있는가의 여부에 의해 성과의 성취 정도가 결정된다고 볼 수 있을 것이다(Rainey and Steinbauer 1999: 13). 예를 들어, 미국의 연안경비대(Coast Guard: 이하 CG)는 해안 재해르부터 사고사(寧故死)나 상해(傷害)의 감소를 주요 목적의 하나로 기술하고 있으며, 연방고속도로안전청(National Highway Traffic Safety Administration: 이하 NHTSA)은 그 사명에 인명 구조, 부상되

방지 및 교통과 연관된 건강 재난의 감소와 같은 목적을 내포하고 있다. 따라서 이러한 기관에 있어서의 성과는 다른 무엇보다도 재난으로부터의 사망, 상해의 감소가 될 것이다. 그러나 적 지 않은 경우에 조직의 사명은 정치적 문제와 혼동되어 조직에 대한 평가가 애매하게 되는 경 우가 적지 않다. 예를 들어. 결프전에서 미군은 군사작전을 잘 수행한 것으로 일반적으로 평가 되고 있다. 그러나 이 지역에 군사력을 투입한 정책결정 자체에 대한 비판이나 혹평이 군이 완 수한 사명과 혼동되어 군의 사명이 애매하게 되어 버리는 경향이 있다는 것이다.

그러나 일반적으로 성과가 높은 조직은 분명한 사명과 산출의 규정, 결과에 대한 초점, 조직 원들에 대한 권한 부여와 동기부여. 새로운 상황에 대한 민첩한 순응, 경쟁력 있는 성과 도출, 고객의 요구를 충족하기 위한 일 처리 과정의 재구조화, 이해관계자들과의 지속적인 의사소통 이 있는 조직을 말한다(Popovich, ed. 1998: 16-22). 그렇다면 조직의 성과 분석은 관여된 개인 (또는 집단), 사업, 조직적 수준 모두에서 살펴 볼 필요가 있을 것이다(Boschken 1994; Kaplan and Norton 1992). 특히 개인의 성과가 조직성과로 이어질 개연성이 높고 (Brewer et al. 2000: Perry and Wise 1990). 직원의 참여나 관여가 높으면 조직의 성과 도 높다는 점을 고려한다면, 성과의 산출에는 성과의 산출에 관여하는 사람의 질이 매우 중요 한 일이 될 것이다. 그러나 공무원의 질(質)에 대해서 외부인들은 얼마나 충분히 알고 있는 가? 이에 대한 자신 있는 답변은 구하기 어렵다(Stanley 1964: 170). 우리나라의 경우도 지방정부에 재직하고 있는 공무원의 수준이 어느 정도인지 모르기는 마찬가지라고 본다. 어떤 면에서 외부에서 특히 전문가가 작성한 성과지표를 공무원들에게 요구하는 것은 초등학생에게 미적분(微積分)을 풀라고 문제를 던져주는 것이나 진배없는지도 모른다.

그렇다면 이러한 고도의 성과를 지속적으로 올리는 데에 있어서 조직 책임자의 지도력이 제 일 중요할 수도 있을 것이다(Popovich, ed., 1998: 33). 지도력은 분산적이고 산발적으로 추진될 수 있는 각 구성요소의 행동이나 활동 또는 임무 수행을 조정하여 시너지(synergy) 효과가 발생할 수 있도록 도와주기 때문이다. 즉, 지방공무원의 질이 낮아도 이를 동기화(動機 化)하여 이들이 외부의 평가에 수용될 수 있는 결과 보고서를 작성하도록 독려(啓勵)하는 것 은 전적으로 지도자의 임무이며, 이러한 임무를 잘 수행하는 지도자를 둔 조직은 높은 성과를 올릴 수 있을 것이라는 기대를 해 볼 수 있는 것이다. 그러나 이러한 문제들이 해결된다고 해 도 정작 문제는 이러한 성과를 어떻게 측정해야 할 것인가 이다.

2. 지방정부의 성과측정

성과측정은 사기업(私企業)에서는 통상적인 일이다(Wholey and Hatry 1992: 605). 공 공기관의 경우도 예외는 아닐 것이다. 가장 기본적인 의미에 있어 성과측정은 공공기관의 운영 이나 기관이 담당하는 사업의 운영에 관한 자료의 정기적이고 체계적인 수집을 의미한다 (Gianakis and McCue 1997: 239). 이것은 정부를 단순히 사회적 자원의 소비자로 볼 때 소비가 제한되거나 통제될 수 있다고 생각할 수 있기 때문에 가능한 일이다. 물론 정부의 자원 소비는 공공서비스의 효과적인 생산에 실질적 간섭이 될 수 있을 것이다. 여기서 투입 측정치 는 산출 측정치와 마찬가지로 성과지표로 사용할 수 있을 것이다(Wilson 1989). 그런데 보다 체계적으로 성과측정치를 선정하자면 @측정하고자 하는 것을 측정했는가의 타당성(validity) 과 측정하고자 하는 것을 정확히 측정했는가의 정확성(accuracy), ⑥측정이 공무원들에 의해 이해가 되는가의 이해성(understandability), ⓒ시의적절성(時宜適切性 timeliness), @ 경찰 1인당 연간 발행한 교통위반 딱지의 수"와 같이 조직의 목표와 배치되는가의 여부를 묻는 완고 한 행동의 격려 가능성(potential for encouraging perverse behavior), ⓒ다른 측정과의 중첩되지 않는 독특성(uniqueness), ①자료수집 비용(data collection costs), ⑧그 성과기 측정되는 기관에 의해 측정이 어느 정도 통제가 가능한가의 통제가능성(controllability). ⑩조 직의 기능의 대부분의 성과를 나타낼 수 있는가의 종합성(comprehensiveness) 등이 기준이 되어야 할 것이다(Hatry 1980: 312-314). 이러한 기준 위에 성과측정의 유형은 @비용 측 정. ⑤작업량-성취량 측정, ⓒ효과/질 측정, ④효율성/생산성 측정, ⓒ작업량 기준에 대한 실 제단위 비용의 비율. ①효율성 측정과 효과성의 질, ②자원-활용 측정, ⑤생산성 지수, ①의사 (擬似) 측정의 여부, ①비용-효과의 비율, ®종합적 성과 측정 등에 따라 설계되어야 할 것이 다(Hatry 1980: 314-319). 이런 과정을 통해 개발된 성과지표(成果指標 performanc) indicators)는 "기관 또는 사업활동의 생산성, 질, 적시성(適時性 timeliness). 효과성 및 티 용효과성의 측정값"(Wholey and Newcomer 1989)이라고 보다 간단히 정의할 수도 있을 첫 이다.

현실에 있어서, 미국의 경우, 지방정부의 성과측정은 International City Managemer.: Association(ICMA)에서 Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration을 발간한 1938년으로 거술러 올라간다 (Kopczynski and Lombardo 1999: 125). 그 후 답보(踏步) 상태를 거쳐 1980년대에는 서비스의 질, 고객 만족, 결과에 의한 경영과 같은 관념을 성과측정에 포함하는 Total Quality Management(TQM)의 바람이 붙었다.9) 1990년대에는 사업이나 활동의 결과를 적절하게 측정하는 객관적인 지표를 개발하는 데에 있어서의 지난(至難)함은 시민, 선출직, 그 리고 다른 이해관계자들의 능력이 그들이 이해하는 방식에서 정보에 대한 접근이 중요한 것이 인식되는 시대가 되었다. 1993년 〈정부성과및결과예관한법〉(Government Performance and Results Act: 이하 GPRA)은 이러한 시대적 조류를 반영하고 있으며, 특히 성과측정의 개선을 통해 보다 나온 연방정부의 사업결과를 산출하게 하는 데에 보다 큰 목적이 있는 것이다. (Kopczynski and Lombardo 1999: 125). 이 법은 연방정부 기관들의 성과에 대해서 사업 결과(program results), 서비스의 질(service quality), 고객만족(customer satisfaction) 등을 측정하도록 제도화하였다(Radin 1998: 308, 2000: 118).10)

그러나 지방정부의 성과에 대한 것은 주로 예산 절감에 대한 압력과 역사적으로 지방정부에 는 존재하지 않았던 유사한 기능과 과정을 가진 조직간의 비교를 통한 지속적 개선을 위해 🛧 기업 영역에서 사용되고 추천되는 개선 기술을 채용하고자 하는 욕구에서 비롯되었다. (Kopczynski and Lombardo 1999: 125). 기존의 성과측정은 서비스의 결과 목표 및 기준 의 달성이라기보다는 작업량과 비용 측정치에 초점이 주어져왔다. 물론 지방정부의 비교를 통 한 개선이라는 명제 하에 개발될 수 있는 영역은 공통적으로 핵심적 서비스 분야라고 볼 수 있는 아래의 네 분야에 한정적이었다(Kopczynski and Lombardo 1999: 126-127).11)

⁹⁾ 지방정부에 있어서 TQM의 예시는 Berman and West(1997: 222)를 참조.

¹⁰⁾ 그런데 고객의 만족이라고 했지만, 실제에 있어서는 이해관계자에 초점을 맞춘 것이라고 한다(Radin 1998: 312).

¹¹⁾ 이와 같은 전통적인 네 분야의 업무들에 대한 성과측정에 덧붙여 형사정의, 사회서비스, 보건 및 대인 서비스 사업들의 성과측정을 개발하기 위해 청소년업무(youth services)가 추가될 수도 있을 것이다 (Kopczynski and Lombardo 1999: 133).

| 분 야 | 세부 내용 | | |
|----------------------------|---|--|--|
| 경찰업무(police service) | 범죄 억제 및 순찰, 범죄수사, 교통 | | |
| 소방업무(fire service) | 지역사회 위험 감소, 화재 방지, 긴급의료서 비스 | | |
| 대민업무(neighborhood service) | 도로 유지, 쓰레기, 가로등, 법규 집행, 주택, 공원 및 위락시설, 도서관 | | |
| 지원업무(support service) | 구매, 차량관리, 위험관리, 정보기술, 인력자 원 및 시설관리 | | |

이와 같은 분야에 대해 각각의 결과 지표(outcome indicators)를 만들고 이러한 결과 지 표(예: 도서관 이용률)와 다른 독립변수(예: 지역의 중위 소득)간의 상관관계와 회귀관계를 구하여 보는 식으로 지방정부의 성과를 측정했던 것이다(Kopczynski and Lombardo 1999: 128-129). 물론 기능적 분야로 구분하여 경찰업무, 소방업무, 긴급의료구호, 동물보 호 및 통제, 지역사회계획, 법규 집행, 주택, 물 공급 및 하수관리, 고체폐기물, 도로관리, 교 통관리, 도서관, 공원 및 위락관리로 정리해 볼 수도 있을 것이다(Poister and Streib 1999: 329). 우리나라의 경우도 이와 유사하게 자치단체 수준별로 지방정부의 성과를 측정해 볼 수 있을 것이다. 보다 구체적으로, 우리나라에서는 2001년 1월 국무총리실 산하 국무조정 실과 자문기구인 정책평가위원회에서 39개 정부기관의 62개 주요정책과제와 지난 3년 간의 개혁과제 이행 실적에 대한 평가가 기본적인 것이라고 할 수 있다. 도 수준에서는 2000년 말 에 전라북도에서 국내 최초로 도내 14개 시와 군을 대상으로 〈지방정부 성과 공시제〉를 조사 한 바 있다.12) 지방정부 성과 공시제는 행정의 성과를 평가해 주민들에게 알리기 위한 것인 데, 이번 평가는 지방행정연구원이 개발한 것으로 보건, 사회복지, 환경, 문화, 경제, 재정분야 등 71개 지표를 사용하였는데, 기획예산처는 성과 공시제를 2001년부터 전국으로 확대할 계 획이라고 발표하였다. 더 하위 단계인 자치단체 수준에서도 이러한 움직임이 있는데, 예를 둘 어. 인천광역시의 남동구에서는 2001년 2월 13일에 일하는 공직분위기를 조성하기 위해 〈부 서 평가제)를 도입키로 했다. 즉. 각 실·과·소장 및 동장(5급 부서장) 등 간부 34명을 대상 으로 주요사업 추진실대와 부서별 책임행정 수행능력을 평가하고 이를 인사에 반영키로 한 것 이다. 평가기간은 상ㆍ하반기로 나눠 서면과 현장확인 등을 통해 실시하고, 예산운영, 사무개 선업무, 사무정보화분야, 전화응대 친절도 등을 조사하기로 하였다. 이는 조직의 능률을 높이 고 경쟁력을 확보하며, 일하는 공무원상을 정립하기 위해 평가제를 도입한 것이라고 밝혔 다. 13)

그러나 어떤 구체적 자료를 실제 어떻게 얻어야 하는 문제가 선결(先決)되어야 할 것이다. 물론 지방정부의 성과를 측정하기 위한 자료들은 일반적으로 정부의 기록, 훈련된 관찰자의 관 찰. 작업표준과의 비교, 시민/고객에 대한 서베이 등을 통해 얻어질 수 있을 것이다(Hatry 1980: 320-330). 예를 둘어. 서비스의 질을 측정한다면 접수된 민원의 수. 교통사고의 수와 사망자의 수, 기록된 범죄 발생의 수와 검거의 수, 전염병의 발생 인원, 화재나 경찰 신고에 대한 응답의 시간 등이 객관적 지표로 이용될 수 있을 것이며, 완수된 작업의 경우는 수거된

^{12) 〈}중앙일보〉 2000년 12월 27일.

^{13) 〈}인천일보〉 2001년 2월 14일.

쓰레기의 양, 민원처리의 기록과 평균 처리 시간 등을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 조사들이 객관적 지표의 사용보다는 주로 설문지법을 사용해서 이뤄지고 있는 것 같다 (Gianakis and McCue 1997: 253). 14) 미국의 경우, 설문지 조사에 의한 결과는 각 정부 기관들은 적절한 성과를 올리고 있으나 개선의 여지(餘地)는 아직 많은 것으로 나타나고 있다 (Brewer and Selden 2000). 우리나라의 경우, 국무총리 자문기구인 정책평가위원회와 국무조정실이 2001년 초에 작성한 2000년 정부업무 평가내용 중 자치단체에 대한 항목에 있어서 자치단체들은 인력, 예산 면에서는 낭비요인이 여전히 남아있었다고 평가했고, 자치단체들의 주요 시책에 대한 주민 만족도는 10점 만점에 5.12점으로 보통 수준인 것으로 나타났다. 15) 이러한 결과는 특수한 경우를 제외하고는 보통 수준으로 나타날 것이라고 기대할 수 있다는 것을 방증(傍證)하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 설문지법은 공무원의 주관적 평가와 객관적 성과간에 어떤 긴밀한 관계가 설정되어 있지 않으면 안될 것이다(Brewer and Selden 2000: 707). 그렇다고 하더라도 지방행정업무에 대한 시민의 만족도는 지방정부의 책임성과 보고자료에 있어서 점차 중요한 구성요소로 인식되고 있으며(Hatry 1997: 32, 35), 설문법에 의한 조사는 보다 광범위하게 사용될 것이라고 본다.

3. 지방정부 성과 측정의 어려움

이러한 외견상의 화려함에도 불구하고, 성과측정이라는 항목은 수십 년 동안 미국 행정에 있어서 '감초'로 등장하였으나, 실제의 결과는 말만 무성(茂盛)한 수사(修辭)의 연속이었을 뿐이었다는 사실이다(Poister and Streib 1999: 325). 바꾸어 말하면, 미국 지방정부의 경우성과측정은 그리 만족할만한 수준은 아니었다는 것이다. 이러한 결과의 원인은 대부분의 지방정부가 자신들의 사업의 성과를 측정할 수 있는 능력을 가지고 있지 못하다는 데에서 도출된 것이다(Downs and Larkey 1986). 대부분의 미국 지방정부들은 "자료는 풍부하나 정보는 반약한(Data Rich, Information Poor: DRIP) 징후(徵候)"에 굴복하였으며, 성과측정에 투자한 시간과 노력은 그 결과에 의해 정당화되지 못했다(Poister and Streib 1999: 326). 보다 구체적으로, 주를 포함한 지방정부들이 성과측정을 GPRA의 정신에 따라 체계적으로 수행하자면 적어도 ①기관의 사명에 대한 종합적 언명이 담긴 전략적 계획, ②연례 성과 계획, ③연례 사업성과 보고서의 세 가지는 기본적으로 수행해야 하는데(Radin 1998: 308-309), 이는 무엇보다도 과편적 정부(fragmented government)나 연방정부로부터 지방정부로의 사무 위임과 같은 현실을 무시한 것이다(Radin 1998: 310-311), 게다가 각 정부에서 보고하는 자료가 객관적이라는 가정이나 전제는 자료 생성을 너무 안이하게 바라다 본 것이다 (Radin 1998: 314-315).

보다 구체적이고 심흥적으로, 이 문제는 수월성(秀越性)의 측정과 긴밀한 관계가 있다. Stanley(1964: 171-173)는 공공서비스의 수월성에 대한 측정 수준이 세 가지가 있음을 지적한 바 있다. 첫째는 공공 서비스의 질에 대한 사람들의 인상(印象 impression)으로 주민에

¹⁴⁾ 아마도 그 이유는 시민의 만족이 성과 측정에 있어서 시민의 만족이 가장 큰 요인이라고 여겨지기 때문 인지도 모른다. 우리나라의 지방자치단체도 주로 시민의 만족에 대한 서배이나 의견 조사에 증점을 두고 있는 것 같다.

^{15) 〈}중앙일보〉 2001년 01월 14일. 그렇다고 중앙정부에 대한 시민의 평가가 상대적으로 높은 것은 아니다(박중훈 2001).

대한 설문 조사는 사실상 서비스에 대한 인상을 측정하는 것이다. 둘째는 좋아지도록 조치했기 때문에 좋을 것이라는 추정(推定 presumption)으로, 예를 들어, 실적제(實績制 merit system)를 실시하고 있기 때문에 공무원들이 적절한 동기부여를 받아 일을 잘할 것이라고 추 정하는 것이다.16) 셋째는 확증적(確證的 proven)인 경우로. 여기에는 사업평가와 사람에 대 한 평가의 두 가지가 포함된다. 사업에 대한 평가는 다시 ①기술된 목표에 대한 진척의 측정. ②인증(認證 accreditation). ③생산성 분석, ④임시적 전문평가, ⑤관리사정, ⑥비용 절감, ⑦기술 진척. ⑧관리통제 및 조정 등으로 세분된다. 사람에 대한 평가는 ①학력, ②전문자격 증. ③실제 성과. ④성장과 발전의 증거, ⑤타인을 활용하고 계발시키는 능력 등의 항목으로 나눌 수 있다(Stanley 1964: 172-173). 문제는 이와 같은 여러 항목이 합산(合算)될 수 있 는 것인가 하는 문제이다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 이러한 부가적 업무의 수행을 지방공무 원들의 능력으로 충분히 해낼 수 있는가의 문제가 도사리고 있으며. 이러한 현실적 곤란은 우 리나라의 지방정부에도 해당이 된다고 할 수 있을 것이다.

여기서 한 걸음 더 나아가 측정된 성과는 다른 지방정부의 성과와 비교되거나 자체적으로 세운 표준에 견주어 비교되지 않으면 안될 것이다. 즉, ③표준성과와 실제성과의 비교, ⑤시간 적인 전후비교. ⓒ동일 서비스에 대한 여러 기관의 비교, ④관할 지역 내 다양한 고객간의 비 교. ⓒ타 관할 지역과의 비교, ⑥(비교가 가능한 분야라면) 사기업 부문과의 비교, ⑧사전 기 휙 목표와의 비교 등의 비교가 행해져야 할 것이다(Hatry 1980: 334-337). 그러나 이러한 비교가 가능하리라고 믿는 공무원이나 학자는 그리 많지 않을 것이라고 본다.

이렇게 보았을 때, 효과적인 성과측정시스템을 유지하는 데에 있어 가장 큰 난점은 무엇보 다도 성과에 대한 정보를 추적(追跡)하고 보고하는 높은 질의 기제(機制)를 개발하는 능력의 부족에 있다고 볼 수 있을 것이다(Kopczynski and Lombardo 1999: 129).17) 즉, 성과측 정의 핵심적 원칙은 개선 노력을 지도하는 데에 있어서 기관책임자나 이해관계자들에게 유용 할 자료가 충분한 수의 시점(時點 data points)과 시의적절(時宜適切)함을 가지고 보고할 수 있는 데에 초점이 주어져야 한다는 것이다. 물론 피보고자에 기관책임자나 다양한 이해관계자 들을 포함하는 것은 사업 결과를 확인하기 위해 보다 더 광범위한 시스템적 접근이 채택되어 야 할 것이다(Kopczynski and Lombardo 1999: 133). 즉, 성과측정은 서비스 전달에 한 정된 원자적이고 기술적인 접근에 초점을 맞출 것이 아니라 조직적 수준에서의 생산성이 접근 되어야 한다는 것이다(Gianakis and McCue 1997: 257). 지방정부의 성과에 대한 설문에 있어서도 사업이나 서비스의 질을 측정하는 것, 사업이나 서비스의 측정치를 유지하는 것, 자 료를 시의 적절하게 정리해 두는 것, 측정수단 자체의 애매모호성, (수집된 자료의) 관리 능력 의 부족 등이 중요한 난제로 답하고 있다(Poister and Streib 1999: 332).

그 중에서도 우선적으로 생각해 보아야 할 문제는 조직의 사명 또는 임무의 애매함이다. 조 직의 사명 또는 임무의 애매모호(曖昧模糊)함에 의해 지방정부의 성과 측정은 그 출발부터 잘 못된 방향으로 가고 있는지 모를 일이기 때문이다.

¹⁶⁾ 문제는 실적제 그 자체가 최고의 서비스 질을 생산하지는 않을 것이라는 것이다(Stanley 1964: 172),

¹⁷⁾ 문제는 하위직 공무원들 뿐 아니라 시민의 참여가 이러한 성과 지표 개발에서 배제되고 있다는 사실이 다(Poister and Streib 1999: 333).

Ⅲ. 지방정부의 사명

1. 사명의 개념과 의의

어느 조직이나 사명을 가지고 있다. 조직의 사명은 조직의 존재이유(存在理由 raison d'é tre)이기 때문이다(Gianakis and McCue 1997: 253). 이러한 존재이유는 조직의 사명을 조작화하여 추구하는 데에 있어서의 적절한 자율성(自律性 autonomy)과 존재이유와 연결된 강한 조직문화가 필요하다. 조직의 사명은 그 조직 속에서 일하는 사람들이 그 조직과 과업(恋業 tasks)에 대해 어떻게 인식하고, 기억하며, 생각하는가를 형성해준다는 점에서 조직에 다한 하나의 지식구조(knowledge structure)의 구실을 한다(Weiss and Piderit 1999: 196). 사명감(sense of mission)은 사명에 대한 인식이며, 사명동기화(mission motivation)는 사명감에 덧붙여 공직(公職)에서의 동기화(動機化)가 그 조직이 봉사하는 상위 시스템(지역사회, 국가사회, 인류사회 등)에 이익을 가져다 주는 이타적(利他的) 봉사에 최종을 맞춘 경우를 말한다(Rainey and Steinbauer 1999: 25).

우리나라에서 가장 명시적인 기관 또는 조직의 사명에 관한 선언은 (헌법) 제5조 2항에 실 린 국군의 사명, 즉, "국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으트 하며"일 것이다. 한편 신종전염병위원회는 그 위원회의 궁극적 목적을 "신종 및 재출연 전염병 과 수입이나 새로 생겨날 가능성이 있는 전염병의 즉각적이고 효율적인 관리 전략을 개발, 수 립하여 이들 전염병에 대한 대처능력을 효율화시킴으로써 국민의 건강을 증진하고 국가적 쓴 실을 예방하는 것"으로 규정하고 있다.18) 그런데 우리나라의 자치단체 정부나 미국의 주 정투 나 지방 정부 자체가 어떤 사명을 선언하고 있는 것 같지는 않다.19) 물론 미국의 군 정부나 시의 과 단위에서는 사명 선언을 찾아 볼 수가 있다. 예를 들어, Pennsylvania주의 Bucks근 정부는 그 사명을 "①Bucks군의 납세자 및 공중의 변화하는 보건과 복지, 안전 및 정보수요에 반응하고. ②질높은 서비스를 전달하고 사람에게 민감하며 전문적인 양식으로 군, 주, 연방장 부의 사업을 관리하고. ③군의 우선적 필요에 기초하여 가용한 자원을 경영관리하고 목표로 하 며, ④성실함과 재정적 책임에 초점을 두어 군의 업무를 수행하고, ⑤군의 각 부처의 노력들을 조정하고 공공선(公共善)을 위해 함께 일함으로서 공중에 대해 효과적이고 효율적으로 봉사한 다. 우리 [공무원] 각자는 이 사명을 성취하기 위해 헌신할 것이다."라고 명시하고 있다.20) 즉 의 과(課)의 경우는, Pennsylvania 주의 보존 및 자연자원과(Department of Conservation and Natural Resources)의 경우. 그 사명을 "보존 및 자연자원과의 주요한 사명은 ①주턴 공원의 유지, 개선 및 보존; ②주 삼림지역의 장기적 건강, 유지가능성 및 경제적 활용의 판 리: ③Pennsylvania의 생태적 및 지리적 자원에 관한 정보의 제공: ④강의 보존, 산림길 및 그린웨이(greenways).21) Pennsylvania 전역에 해당되는 지역 오락, 지역 유적의 보존 및 환경교육사업에 도움이 되는 지원 및 기술적 보조사업을 관리하는 데에 있다"라고 규정하고 있 다.22) 시의 과의 경우는, New York 주의 Montgomery 군 정부의 공공보건과(Public

¹⁸⁾ http://dis.mohw.go.kr/pro/new/emc.html.

¹⁹⁾ 이는 인터넷 사이트에 들어가서 Chicago, Philadelphia 등의 대도시나 Maryland, Pennsylvania를 같은 주 정부들의 사명선언에 대한 확인에서 얻게 된 판단이다.

²⁰⁾ http://www.buckscounty.org/mission-statement.htm.

²¹⁾ 큰 공원을 연결하는 보행자/자전거 전용 도로를 말한다.

Health Department)의 사명은 "Montgomery 군의 공공보건과는 Montgomery 군의 모든 거주자에 대해 연령. 신조. 출신국. 성 및 사회경제적 지위에 상관없이 군의 정책에 맞추어 봉 사하려는 공적 기관이다. 우리는 질병과 상해를 예방하고 건강을 증진 및 보호하기 위해 인구 에 기초한 서비스를 통해 공공보건사업을 수행할 책임이 있다. 본 과는 건강에 대한 위협, 지 역사회 건강의 보호 및 증진. 점검 및 예방서비스의 확인과 감독에 초점을 두며, 건강보호시스 템 및 지역사회 자원에 대한 개별적 접근과 혜택을 돕는 서비스를 널리 펼친다"라고 규정하고 있다.23) 우리나라의 경우는 사명이나 임무라고 표시된 것은 찾기 힘들었고, 지방정부의 시책 이라고 등재된 것을 의미상 정리해 보면 아래와 같았다. 24)

| 구 분 | 경기 광주 | 경기 고양 | 경기 군포 | 인천 남동구 | 인천 부평구 | 합계 |
|---------|-------|-------|-------|--------|--------|----|
| 화합된 시민 | 0 | | | | 0 | 2 |
| 경영행정/지역 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| 경제활성화 | | | | | | |
| 친절/깨끗한 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 3 |
| 봉사/열린행정 | | | | | | |
| 깨끗한 환경 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| 희망찬 도시 | 0 | | | 0 | | 2 |
| 향토문화 창달 | 0 | 0 | | | 0 | 3 |
| 주민복지/문화 | | 0 | 0 | | 0 | 3 |
| 지식정보화 | | | | | 0 | 1 |

몇 개의 사례에 지나지 않지만. 기초자치단체의 경우에는 지역경제의 활성화 또는 경영행정 의 합리화나 깨끗한 환경의 유지에 존재의 이유 또는 사명을 두고 있는 것 같다. 그러나 조직 과 환경과의 관계에 있어서는 조직의 사명에 대한 상급기관이나 감독기관의 후원(後榜)과 관 심은 조직의 사명 성취를 보다 용이하게 하므로 아주 중요한 요소가 된다(Moore 1995: 92) 즉. 효과적인 기관은 그 기관의 사명 완수에 대해 후원적이고, 위임적이며, 경청(敬聽)하는 감 독기관을 가질 때 더욱 가능해진다(Rainey and Steinbauer 1999: 14), 따라서 우리나라의 경우, 기초자치단체가 성공하자면 지역경제의 활성화. 경영행정의 노력, 환경 정화에 상급기과 의 후원과 지원이 얼마나 행해질 수 있는가에 달려있다고 본다. 이러한 점에서 대통령의 소속 정당이 바뀌게 되면 광역자치단체장이나 기초자치단체장의 소속 정당도 바뀔 여지가 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

이러한 사명이 담긴 사명선언(使命宣言 mission statement)은 한 마디로 조직의 임무에 대한 기술(記述)이라고 볼 수 있다. 사명선언은 조직의 총체적 목적을 마련해주고 보다 상세하 목적 및 목표에 대한 견고한 기초를 제공해야 한다(Poister and Streib 1997: 108). 하 경

²²⁾ http://www.dcnr.state.pa.us/mission.htm.

²³⁾ http://www.montgomeryny.com/Pubhealth/default.htm.

²⁴⁾ 경기도 광주시 http://www.kwangju.kyonggi.kr/05/05 3a.html: 경기도 고양시 http://city. koyang.kyonggi.kr/; 경기도 군포시 http://city.kunpo.kyonggi.kr/gunpo/seejung/seejung.htm; 인천광역시 남동구 http://namdong.incheon.kr/: 인천광역시 부평구 http://www.pupyong. inchon.kr/measure/measure.html.

점적 연구는 사명선언이 성과를 촉진하는 기회를 생성한다고 보고하고 있다(Weiss and Piderit 1999).25) 즉, 사명의 가장 큰 장점은 사명에 대해 상관과 부하가 공통적 이해의 기반을 갖게 해준다는 점이라는 것이다(Wilson 1989: 101). 물론 모든 조직의 지도자나 조직원이 이런 기회를 이용하는 것은 아닐 것이다. 그러기 위해서는 사명선언에 자신이 동일시하고 있는 가치가 내재되어 있거나 가시화(可視化) 되어 있어야 할 것이다.

만약 사명에도 값이 있다고 전제한다면 사명가(使命價 mission valence)라는 개념도 성립될 수 있을 것이다. 사명이 매혹적인 것은 어렵지만 실현가능한 가의 여부, 온당하게 명백하고 이해할 수 있는 가의 여부, 가치 있고 정당한 가의 여부, 흥미/흥분을 일으키는가의 여부, 중요하고 영향력 있는 가의 여부, (다른 조직과) 구별이 되게 하는 가의 여부 등이 그 기준이 될 것이다(Rainey and Steinbauer 1999: 3). 물론 이러한 사명가에는 강력한 조직문화가 연계되어야 할 것이다. 이렇게 보았을 때, 사명가가 높으면 높을수록 그 정부기관의 수행하는 업무의 효과성도 높을 것이라고 추론하여 볼 수 있을 것이다(Rainey and Steinbauer 1999: 16).

그런데 미국이나 우리나라 모두 지방정부는 하나의 본절된 시스템(decoupled system)이라는 점을 주의할 필요가 있다(Orton and Weick 1990). 이것은 느슨히 연계된 시스템으로도이해할 수가 있다. 즉, 어떤 서비스 전달 시스템에서 발생한 소요가 다른 서비스 전달 시스템에 영향을 미치지 않을 수도 있다는 것이다. 간단히 예를 들자면, 경찰업무에 있어서 범죄 예방 억제의 증가가 관할 지역 내에서 주택 건설의 증가에 영향을 주지 않을 수 있다는 것이다. 각 서비스 전달 시스템은 자신과 유관한 환경과 느슨하게 연계가 되어 있을 뿐 다른 서비스 전달 시스템과는 견고한 연계가 없다는 것이다. 이러한 점은 지방정부의 총체적인 사명이나 임무의 규정을 힘들게 한다고 볼 수 있다. 특히 우리나라의 경우 미국 지방정부가 가지고 있는 자율성보다 낮은 정도의 자율성을 가지고 있기 때문에 어떤 면에서는 미국 지방정부보다도 더욱 분절된 시스템이 아닌가 한다.

2. 지방정부의 환경 변화

지난 세기말은 정부의 사명이나 역할에 적지 않은 수정적 견해가 요구된 시기였다. 정치와 행정의 분리라는 전통적 이분법적 사고에서 선출직과 임명직 간의 공유된 기능으로, 정치적 중립과 형식적 책임에서 지역사회의 가치에 대한 정치적 민감성과 반응으로, 효율성을 핵심적 가치로 여기던 것에서 전문성을 견고하게 하는 가치들의 복합적 배열로서의 효율성, 대표성, 개인적 권리 및 사회적 형평으로의 전환이 요구된 시기였다(Nalbandian 1991: 103). 이러한 변화는 보다 크게는 세기적 패러다임의 전환과도 엇물린 것이었다. 즉, Isaac Newton의 기계론적인 패러다임이 지배하던 시대에서 시스템적 패러다임이 지배하는 시대로의 전환이 이루 졌기 때문이다(Ackoff 1984: 3-35). 사실, 20세기는 양차 대전을 겪고 산업화와 후기산업회를 겪으면서 극적(劇的)인 변화가 연속적으로 전개된 세기(世紀)였다. 특히 1970년대 이후 변화의 속도와 복잡성이 지속적으로 증가된 세기였다(Toffler 1971).

이러한 환경의 복잡성의 증가는 의사결정을 할 때에 고려해야 하는 상호관계의 수의 증가와 아울러 증가되었다. 더욱이 최근의 의사소통 기술과 교통 기술의 발달로 인해 사회 속의 각 주

²⁵⁾ 조직의 사명선언은 초점(focus), 명료성(clarity), 그리고 행동성(activist tone)의 세 차원이 있다 (Weiss and Piderit 1999: 201).

체들은 과거보다 더욱 더 많은 상호작용을 하게 되었다. 이러한 이유로 오늘날의 경제는 세계적(世界的 global) 또는 지구촌적(地球村的)이라고 말한다. 가속적 변화율을 경험하고 보다 복잡해지고 있는 환경은 보다 교란적(攪亂的 turbulent)으로 변해 가고 있다고 볼 수 있다(Emery and Trist 1965). 교란(攪亂)은 실질적으로 예측이 불가능한 변화들로 구성된다(Coffey 1983; Newman 1980). 어떤 이는 교란을 '혼돈(混沌 chaos)'이라고 까지 명명한다(Valery 1989: 130-131).

이러한 혼돈 속에 지방정부는 다음과 같은 변화가 관찰되었다(Nalbandian 1999: 188). 첫째, 시 경영전문가의 책임에 있어서 지역사회 건설이 주요 부분이 되었다. 둘째, 경영자들은 참여와 대표성을 촉진하고 협력관계를 개발할 것이 기대되었다. 셋째, 시 경영전문가의 정부형 태가 최선의 것으로 여기는 경향이 옅어졌다. 넷째, 경영자의 내부에서의 행정적 역할은 점차절차를 중요시하게 되었다. 이와 같은 변화 속에서 민주적 사회 속에서 전문 행정인이 겪어야하는 기본적 패러독스인 통제 대 효과성(control versus effectiveness)은 보다 명백하게 부상되었다(Gianakis and McCue 1997: 242). 그 속에서 민영화(民營化)는 계속 추진이 되었고, 자원의 결핍은 가중되었으며, 이 두 요인은 지방정부에 대해 가장 큰 압력 요인으로 작용하였다(Gianakis and McCue 1997: 246). 정부에 대한 신뢰는 점차 감소되면서도 정부내에 전문가의 수가 증가하면서 비롯된 묘한 결과였다.

이러한 변화는 우리나라의 지방정부들에도 영향을 미치고 있는 것 같다. 위의 표에서 보는 바와 같이 대부분의 지방정부가 경영행정의 합리화와 아울러 지역경제의 활성화에 정부시책의 초점을 두고 있기 때문이다. 그러나 미국의 지방정부가 경험했던 바와 같이 민영화의 추진이계속적인 자원결핍 속에서 지방정부가 수행해야 하는 업무나 서비스를 지속적으로 전달하기위해서는 이에 필요한 비용을 사용자에게 전가하는 일을 야기할 수도 있다. 대표적인 예가 아마도 시영 주차장의 유료화를 비롯한 각종 부담금의 증가일 것이다. 게다가 전국 248개 지방정부들의 2000년도 재정자립도는 불과 54%에 지나지 않는 것으로 드러났는데, 이것은 1999년에 비해 1.09%포인트 떨어진 것이다.26) 물론 자체 수입과 세입예산 반영비율, 재정계획운영비율, 지방채 상환비율, 재정력지수 등은 조금씩 개선되었지만, 지방정부의 재정적 압박이심한 것은 부인할 수 없을 것이다. 물론 재정적 압박은 지방정부로 하여금 보다 높은 생산성을 추구하게 만들 것이지만, 이에 대한 미래는 그리 밝은 편이라고 할 수는 없을 것이다.

3. 지방정부의 사명과 남은 문제들

지방정부를 둘러 싼 환경의 변화나 지방정부 내의 서비스 전달 시스템간의 느슨한 또는 분절된 관계는 지방정부의 사명이 무엇인지에 대해 생각을 다시 하게 만든다. 공공으로 전달해야할 서비스를 최저 가격에 최효율적으로 공급하는 것만이 지방정부의 유일한 존재이유인가 하는 문제가 우선적으로 대두된다. 앞서 예를 든 CG나 NHTSA의 기본적인 임무나 사명은 비교적 명확하게 측정되고 공중에게 인식될 수 있으며, 정치적 환경의 변화에 영향을 덜 받는다고 볼 수 있으나(Rainey and Steinbauer 1999: 13), 걸프(Gulf)전에 참전했던 미군의 사명은 만족스럽게 완수되었음에도 불구하고 군 투입 자체를 문제삼았던 미국 사회의 비판적 여론에 의해 혼동이 일어났음(Rainey and Steinbauer 1999: 14-15)을 주지(周知)할 필요가

^{26) 〈}중앙일보〉 2000년 12월 29일.

있다고 본다. 즉, 어떤 기관이나 조직이 통제할 수 없는 상위 조직이나 시스템의 냉대(冷待)나 혹평(酷評)이 개재될 경우, 그 조직의 존재이유는 불분명해지는 것이다. 보다 더 심각하게 생 각한다면, 여론(興論) 자체도 변할 수 있으며, 이에 따라 정부에 대한 성과 평가의 내용도 달 라질 수 있다는 것이다.

다음으로 생각해 볼 것은 문화적, 정치적, 사회경제적 차이이다. 예를 들어, 미국 지방정부의 경우 "경제성장을 중요한 목표로 추구하며 이를 위해 성장지향적이고 기업중심적인 전략을 구사"하는 것으로 알려져 있지만(유재원 2000: 155), 한국의 경우는 "성장 지향적이지 못한동시 기업 중심적이지도 못하"기 때문이다(유재원 2000: 167). 게다가 한국의 지방정부는 경장지향성이 약한 대신 분배지향성이 강한데(유재원 2000: 168), 재정자립도가 높고 인구규모가 큰 대도시일수록 정부생산성이 높다는 연구결과(임동진·김상호 2000)는 수도권을 제외한다른 지방정부의 미래에 대해 암울한 소식을 던져주고 있다. 이러한 가운데 지방정부의 자율성이 내장(內藏)되는 지방정부의 사명은 무슨 의미가 있을까 하는 의문이 제기될 수 있는 것이다.

이러한 맥락 아래에서 우리나라 지방정부의 사명 또는 임무를 규정하는 일은 혹자가 생각하는 것처럼 이미 주어진 것도 아닐 뿐 더러 새로 규정하는 작업도 그리 쉬운 일은 아니라고 본다. 예를 들어, 쓰레기 종량체의 실시에 있어서 지방정부의 정확한 몫이 무엇인지에 대해 보다 엄밀한 분석과 판단이 행해지지 않고 종량제 정책 추진과정, 서비스 제공실적, 집행과정의 재분야 모두에 걸쳐 평가를 하는 경우27) 잘못하면 쓰레기를 둘러싼 모든 문제가 지방정부의 문제로 변질될 수 있는 우려가 있다. 바꾸어 말하면 종량제 실시에 있어서 지방정부가 달성해야 목표가 한둘은 아니겠지만, 지나치게 많은 경우 권한, 감독, 책임간의 괴리(乖離)가 발생할수도 있을 수 있다는 것이다. 즉, 사명에 담겨진 목표, 즉, 측정될 성과의 내용이 기관의 공식적 목표를 담은 것인가, 경영관리적 목표를 담은 것인가, 아니면 개별 공무원들이나 고객들의목표를 담은 것인가의 여부도 고려되어야 할 것이라는 것이다(Grizzle 1982: 134).

여기에다 성과에 대한 측정 및 이의 평가나 공시는 사실상 지방정부에 대해 추가적 비용을 부담시킨다. 이 비용은 누가, 어느 정도까지, 왜 부담할 것인가의 문제가 이해관계자들간에 합의되지 않으면 안될 것이다. 사실상 우리는 이러한 문제를 지나치게 간과(看過)하거나 무시(無視)하는 경우가 왕왕(往往) 있다. 그러나 지방정부의 사명과 연계된 (또는 연계되지 않은) 성과의 측정을 계획할 때에는 이러한 비용의 문제도 고려해 두어야 한다고 본다.

또 하나의 문제는 미국의 GPRA는 연방기관에 한정된 평가범이라고 볼 수 있는 반면(이근 주 2001), 2001년 1월 8일에 공포한 우리나라의 〈평가법〉은 국가위임사무, 국고보조사업, 기타 국가 주요 시책에 대한 평가로 한정하고 있지만 국가의 모든 정부를 평가대상으로 하여 (심오택 2001) 지방자치의 정신이라고 볼 수 있는 수직적 권력분립의 원칙을 깨뜨리고 있는 듯한 인상을 주고 있다는 것이다. 여기에 덧붙여 고려해야 할 문제는 이러한 위로부터의 평가법의 제정이 전략적 기획을 수행할 지방정부의 자율성을 침해하는 것은 아닌가 하는 우려와 아울러, 평가를 자주 또는 전반적으로 한다고 하여 보다 높은 성과가 산출될 것인가 하는 염려를 펼쳐내기 힘들다고 본다. 바꾸어 말하면, 한 경험적 연구에 있어서(박중훈 2001: 56-57), 중앙행정기관의 민원서비스에 대한 연도별 종합만족도와 지방자치단체의 경우를 비교하면 98년을 제외하고는 통계적으로 유의할만한 차이를 발견할 수 없다. 그렇다면 적어도 민원 서비스전달에 있어서 우위를 점하지 못하는 중앙정부가 평가를 통해 지방정부에 대한 고삐를 늦추지

²⁷⁾ 박미옥(2000)의 수원시 사례 연구를 참조.

않겠다는 의도를 가지고 있는 것, 즉, 중앙정부의 통제수단으로 작용할 수 있다는 것으로 해석 할 수도 있는 것은 우려할만한 일이라 하겠다(한표환 2001: 126). 이러한 의도는 최근에 논 의되고 있는 지방자치단체장의 중임 제한을 골자로 한 지방자치제도 개선안의 내용을 보면 그 러한 의도는 더욱 떨쳐 버릴 수 없음이 아쉽다 하겠다.28)

이러한 점들을 종합적으로 고려하여 지방정부의 성과 측정과 사명에 대한 잠정적 결론을 내 려본다면 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

첫째. 중앙정부는 모든 지방정부의 사명/임무가 동일하다고 간주하고 있는 것 같다. 왜냐하 면 (평가법)에서 사용하는 측정수단은 모든 지방정부에 대해 동일할 수밖에 없기 때문이다. 미 국의 경우와 같이 최소한도 지방정부(광역자치단체, 기초자치단체)의 수준별 협의체에서 평가 기준을 마련하는 것이 보다 지방자치의 정신에 맞는 것은 아닌가 하는 생각이 든다. 또한 성과 평가를 위한 평가의 측정도구를 개발하는 과정에서 무리하게 성과신화(成果神話 performance myths)가 만들어져 실질적인 생산성의 제고를 억제할 수도 있을 수 있다(Gianakis and McCue 1997: 249).29)

둘째, 중앙정부의 평가기관에 의한 동일한 잣대의 적용은 지방정부의 구성 요소인 지방정부 의 행정공무원. 이해관계자 등의 토론과 합의에 기초한 자율적 전략적 기획의 기반을 허물 수 있다는 것이다. 이럴 경우 지방자치의 근본정신은 중앙통제에 의해 점차 쇠멸되어 갈 것이 아 닌가 하는 우려가 든다. 중앙정부에서 생각한 만큼 지방정부에서 동일한 중요성으로 사업을 수 행하리라고 기대하는 것은 바람직하지도 않을뿐더러 실제에 있어서도 현실적이지 않다.30)

셋째, 지나친 평가, 즉, 위로부터의 평가, 자체 평가, 외부로부터의 평가 등은 민간인을 직 접적으로 접촉하여 서비스를 전달해야 하는 대다수의 지방정부 공무원을 서류 작성 작업 (paperwork)에 함몰(陷沒)시킬 수 있을 우려가 있다는 것이다. 사실 지방정부 공무워들은 머 리로 생각하기보다는 발로 뛰는 현장 업무에 종사하고 있는 경우가 현실인데 다발적인 각종 평가에 대한 대비는 지방정부 공무원들로 하여금 과도한 업무에 시달리게 할 수 있다. 또한 외 부에서 작성한 평가도구의 적합성도 문제가 될 수 있으며, 앞에서 언급한 바와 같이 자료를 수 집하기 힘든 목표는 제외되는 경우도 발생할 수 있을 것이다.

넷째, 지방정부 나름대로 자신의 길을 발견하고 찾아가는 시행착오의 학습기회가 전혀 주어 지지 않는 한, 지방정부가 스스로 사명선언을 만들고 이에 따라 전략적 목표를 설정하며 그 목 표를 수행하고 평가하는 바람직한 방법(노회준 2000)은 기대하기가 힘들 것이라는 것이다. 이 와 같은 학습이 힘들 경우 설혹 평가체계에 의해 평가 결과를 활용하라고 외부로부터 강요를 당하더라도 지방정부에서 이를 실천에 옮길 수 있는 능력은 분명 기대만큼 제고되지는 않을 것이 아닌가 하는 우려가 든다.

마지막으로, 실제 기관평가는 주요 시책 평가, 추진 역량 평가, 주민 만족도 평가의 세 분야 를 다루고 있는 바(한표환 2001: 128), 이러한 기관평가가 기관이 응당 추진해야 할 존립목 적과 부합하는 것인지에 대한 검토가 없다는 것이다. 바꾸어 말하면, 광역자치단체가 중앙행정 부처의 지역별 사업 추진체인지 아니면 지방자치라는 정신의 구현을 향해 나가는 정부인지가 불분명하다는 것이다.

^{28) 〈}인천일보〉, 2001년 5월 28일자 보도.

²⁹⁾ 성과신화란, 예를 들어, 눈에 띠는 경찰의 순찰차를 배치를 많이 하면 범죄예방률이 높아질 것이라고 믿 는 따위의 업무 추진이다.

³⁰⁾ 한표환(2001: 137)은 이러한 이유로 계층적 분석방법(Analytic Hierarchy Process)을 사용하였다.

V. 결어: 누락된 연계 요소의 충전

지방정부는 지방자치를 실현하기 위해 존재하는 실체이다. 그러나 IMF 관리체제 이후 우리나라는 신자유주의적인 개혁적 정서 속에 기존의 모든 가치를 부인해 버리는 행동을 출곧 보여 왔다. 예를 들어, 제도적인 유사성도 공유하지 않은 채, 경쟁이라는 미명 아래 미국 지방정부에서 추진하는 기업적 경영이나 평가를 통한 시정조치를 권고하고 있다. 그러나 그 속에서우리는 정부의 개혁이나 성과에 대한 측정이 가장 큰 문제인 복잡한 문제에 대한 단순해결적접근을 시도하고 있다는 점을 발견하였다(Downs and Larkey 1986: 3). 한편에서는 경쟁을 보다 고도화하기 위해서 자율적이고 전략적 관리를 시도해야 한다고 권고하고 있는 반면(노화준 2000), 현실 속에서는 중앙 통제적인 잣대가 모든 지방정부에 대해 칼날처럼 덤벼들고 있다. 게다가 너무 빈번한 평가나 감사 업무는 주로 현장에서 뛰어야 하는 지방정부 공무원으로 하여금 책상에 앉아 보다 높은 평가점수를 받을 것을 기대하도록 강요하고 있다. 조직 개혁이나 생산성 향상에 있어서 가장 중요한 요소인 구성원의 조직과의 동일시, 구성원의 능력개발, 지지적인 내적 환경의 조성과 같은 문제(박천오·김상목 2001: 200-201)는 오히려 도외시되고 있다. 그 속에서 공무원들은 개혁피곤중(reform fatigue)에 시달릴 수도 있다(Radin 2000: 112).

물론 지방정부에서 근무하는 공무원들이나 지방정부 자체가 중앙정부에서 근무하는 공무원들이나 중앙정부 자체보다 능력이 뒤떨어질 수 있다. 미국의 경우도 예외는 아니라서, 연방수준의 정부들보다 지방정부들은 능력 면에서 뒤쳐진 것으로 평가되고 있는 것이 현실이다 (Poister and Streib 1999: 334). 그러나 성과축정과 같은 도구에 대한 상이한 접근법을실험하는 실험실의 역할은 충분히 수행해내고 있다는 점에서 지방정부(와 그 소속 공무원들)이 평가되는 것이다. 우리의 문제는 그러한 실험실 역할조차도 할 수 없는 조직 내외적 분위기또는 환경 속에서 지방정부와 지방정부 공무원이 처해 있다는 것이다.

만약 우리가 노화준(2000: 73)이 적절하게 지적하고 있는 바와 같이 전략적 목표형성에 있어서 제 구성원의 자율적이고 참여적인 논의가 마련되어야 한다는 견해를 수긍할 수 있고, 미국의 지역사회에서 볼 수 있는 실험실 정신이 용인되어야 경쟁력이 형성될 수 있다는 가정을 받아들일 수 있다면, 아무리 작은 것이라고 하여도 내가 사는 지역의 지방정부가 왜 존재해야하며, 보편적 및 구체적으로 무엇을 해야만 하는지에 대한 규범적 논의가 지방에서 시작되어야하지 않나 생각이 든다.

물론 정부는 정부의 규칙이나 규정에 의해서가 아니라 시민의 욕구와 필요에 의해서 움직여 져야 하며, 납세자는 공무원들의 노력이 아니라 그들이 만든 결과에 대해서 지불하는 것이며, 정부는 목적과 목표에 대한 진척 상황을 보다 잘 전달하여야만 한다는 것이 깔려 있다. 이점에서 성과의 측정이나 평가 자체는 정치적 과정(political process)이다(Wildavsky 1972). 또한 성과의 측정은 곧 조직의 변화로 이어질 공산이 콘데 이러한 변화에 대한 비용은 누가 부담하는가에 대한 논의도 필요할뿐더러, 성과의 측정 결과에 대한 반박 가능성도 염두에 두어야한다. 평가한 것이 세상에 영향을 주지 않거나 사용되지 않는다면 그 평가는 실패한 것이다 (Havens 1981).

이 과정에서 지방정부의 정치 및 행정 지도자는 물론이고, 소속 공무원, 지역 단체 및 시민들의 참여가 가능한 한 극대화되어야 할 필요가 있다. 이러한 과정이 마련되고 어느 정도 활발

하게 진행될 때에 지방정부의 공무원들은 자신이 봉직하고 있는 조직과 동일시하는 과정을 겪게 될 것이다. 이러한 지경에 이르러서야 정부는 봉공(奉公) 정신이 충일(充溢)한 공무원들이 협소한 경제적 자기이익을 뛰어 넘어 조직에 대한 충성과 자기동일시가 가능할 때 효과적인 조직이 될 것이라는 Simon(1998: 11)의 지적은 우리의 현실이 될 것이다. 또한 그러한 효과적 행정이야말로 Simon이 다시 지적하는 바와 같이 민주주의에 필수적인 일이 될 것이다. 지방정부는 그러한 필수적인 일에 있어서 필히 변화해야할 주요 구성요소이며, 그러한 변화가 가능할 때에 지방정부의 사명과 성과간에 존재하는 틈은 충전(充填)될 수 있을 것이라고 본다.

참고문 헌

- 노화준(2000). 전략적 관리와 목적달성에 의한 정책평가의 방향. 「행정논총」, 38(2): 57-78.
- 박미옥(2000). 폐기물 종량제 정책의 평가: 수원시 사례 분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 9(3): 279-308.
- 박중훈(2001). 민원서비스에 대한 고객만족도 조사. 「한국행정연구」, 10(1): 40-66.
- 박천오·김상묵(2001). 지방자치단체의 생산성 결정요인: 서울시 자치구 공무원들의 인식을 대 상으로.「한국행정연구」, 10(1): 182-208.
- 심오택(2001). 「정부업무등의평가에관한기본법」 제정 필요성 및 기대효과. 「한국행정연구」, 10(1): 5-18.
- 유재원(2000). 세계화. 신자유주의 그리고 지방정치. 「한국행정학보」, 34(4): 155-173.
- 이근주(2001). 미국 GRPA의 현황과 평가, 「한국행정연구」, 10(1): 19-39,
- 임동진·김상호(2000). DEA를 통한 지방정부의 생산성 측정: 인력·재정과 공공서비스 관계를 중심으로.「한국행정학보」, 34(4): 217-234.
- 한표환(2001). 광역자치단체 평가사례.「한국행정연구」, 10(1): 124-156.
- Ackoff, Russell L.(1994). The Democratic Corporation: A Radical Prescription for Recreating Corporate America and Rediscovering Success. New York: Oxford University Press.
- Au, C.(1996). Rethinking Organizational Effectiveness: Theoretical and Methodological Issues in the Study of Organizational Effectiveness for Social Welfare Organization. Administration in Social Work, 20: 1-21.
- Berman, Evan M., and West, Jonathan P.(1997). Total Quality Management in Local Government. John J. Gargan(ed.). *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker, pp. 213-237.
- Boschken, Herman L.(1992). Analyzing Performance Skewness in Public Agencies: The Case of Urban Mass Transit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(3): 265–288.
- Boschken, Herman L.(1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*, 54(4): 308-312.
- Brewer, Gene A., and Selden, Sally Coleman(2000). Why Elephants Gallop:

- Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies Journal of Public Administration Research and Theory, 10(4): 685-711.
- Coffey, Wayne (1983), 303 of World's Worst Predictions. New York: Tribeca Communications.
- Downs, George W., and Larkey, Patrick D. (1986). The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness. Philadelphia: Temple University
- Emery, F.E., and Trist, E.L.(1965). The Causal Texture of Organizational Environments. Human Relations, 18(1): 21-32.
- Fisher, C.J. (1997). Corporate Culture and Perceived Business Performance: A. Study of the Relationship Between the Culture of an Organization and Qualitative Performance. Perceptions of Its Financial and Unpublished Ph.D. Dissertation, California School of Professional Psychology.
- David H. (1999). Municipal Recycling Performance: A Public Sector. Folz. 59(4): Environmental Success Story. Public Administration Review, 336-345
- Gianakis, Gerasimos A., and McCue, Clifford P.(1997). Local Government Through Performance Measurement. Building Gargan (ed.). Handbook of Local Government Administration. New York: Marcel Dekker, pp. 239-261.
- Grizzle, Gloria A. (1982). Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve Before Implementing a Performance Measurement System. State and Local Government Review 14: 132-136.
- Hatry Harry P.(1980). Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government. Public Productivity Review 4: 312-339.
- Havens, Harry S. (1981). Program Evaluation as Program Management. Public Administration Review 41(4): 480-485.
- Kaplan, R.S., and Norton, D.P. (1992). The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance. Harvard Business Review. 1: 10.
- Kopczynski, Mary, and Lombardo, Michael (1999). Comparative Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort. Public Administration Review, 59(2): 124-134.
- Melkers, Julia, and Willoughby, Katherine (1998). The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. Public Administration Review 58(1): 66-73.
- Moussavi, Farzad, and Ashbaugh, Doland L.(1995). Perceptual Effects of Participative, Goal-Oriented Performance Appraisal: A Field Study in Public Agencies. Journal of Public Administration Research and Theory, 5(3): 331-343.

- Nalbandian, John(1991). Professionalism in Local Government: Roles, Responsibilities, and Values of City Managers. San Francisco: Jossey Bass.
- Nalbandian, John(1999). Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers. *Public Administration Review*, 59(3): 187-197.
- Newman, Edwin(1980). A Witches' Caldron Called Futurology. Eastern Review, October: 28-30.
- Orton, J.D., and Weick, K.E.(1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 13(2): 203-223.
- Poister, Theodore H.(1982). Developing Performance Indicators for the Pennsylvania Department of Transportation. *Public Productivity Review* 6: 51-77.
- Poister, Theodore H., and Streib, Gregory(1997). Strategic Management: A Core Responsibility of Local Government Administrators. John J. Gargan(ed.). Handbook of Local Government Administration. New York: Marcel Dekker, pp. 101-127.
- Poister, Theodore H., and Streib, Gregory(1999). Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*, 59(4): 325–335.
- Popovich, M.G.(ed.)(1998). Creating High-Performance Government Organization. San Francisco: Jossey-Bass.
- Radin, Beryl A.(1998). The Government Performance and Results Act(GPRA):
 Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool? Public
 Administration Review 58(4): 307-315.
- Radin. Beryl A. (2000). The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes? Journal of Public Administration Research and Theory, 10(1): 111-135.
- Rainey, Hal G. and Steinbauer, Paula(1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.
- Stanley, David T.(1964). Excellence in Public Service How Do You Really Know? Public Administration Review 24(2): 170-174.
- Toffler, Alvin1(1971). Future Shock. New York: Bantam Books.
- Valery, Paul (1989). The Outlook for Intelligence. Princeton University Press.
- Weiss. Janet A., and Piderit, Sandy Kristin(1999). The Value of Mission Statements in Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2): 193–224.
- Wholey, Joseph S., and Newcomer, Kathryn E.(1989). *Improving Government Performance*. San Francisco: Jossey-Bass.

Wildavsky, Aaron(1972). The Self-Evaluating Organization. *Public Administration Review* 32(5): 509-520.

이준형(李垓炯): 미국 Pennsylvania 대학교 Wharton School에서 Ph.D. (Social Systems Sciences) 획득(1988). 1989년부터 인하대학교 행정학 교수로 재직. 주요 관심분야는 시스템 이론, 사회과학방법론, 민군관계 및 청소년 교육이다. 주요 저서로는 「시스템의 이해(2000, 인하대출판부)」, 「통계분석(1998, 대영문화사)」, 「새행정학(공저, 2001, 대영문화사)」등이 있으며, 최근 논문으로는 "새로운 인식도구로서의 가상현실(인하대 사회과학연구소 논문집 16, 1998)", "삼국시대의 관료부패의 관한 연구(인하대 사회과학연구소 논문집 17, 1999)", "한국의 민군관계 발전방향의 모색(정신전력학술 논집 1:2, 1999)" 등이 있고, 임경환과의 공저로 "대학교원의 정년보장: 절차적 비교(한국사회와 행정연구, 11:2)", "21세기 지방정부의 역할에 관한 소고(한국지방정부연구 4:2)", "정책이념과 정책학자의 역할(정책분석평가학회보 11:1)", "공무원의 비위・징계 양정을 통해 본 반부패 활동평가(정책분석평가학회보 10:2)" 등이 있다. 〈E-mail: jhrhie@hanimail.com〉

임경환(林曉奧): 인하대학교 행정학과에서 정책학 전공으로 박사학위를 취득(「정책정향 및 적실성에 관한 연구: 한국의 중소기업을 중심으로」1997), 현재 인하대학교 행정학과 강사로 재직. 주요 관심분야: 는 도시/지방행정론, 시스템학, 통계분석 등이다. 최근 논문으로는 이준형과의 공저로 "대학교원의 정년 보장: 절차적 비교(한국사회와 행정연구, 11:2)", "21세기 지방정부의 역할에 관한 소교(한국지방정부연구 4:2)", "정책이념과 정책학자의 역할(정책분석평가학회보 11:1)", "공무원의 비위·징계 양정을 통하는 반부패 활동평가(정책분석평가학회보 10:2)" 등이 있다. 〈E-mail: khnirvana@simmani.com〉