

자치구정의 평가모형개발과 결과의 활용방안^{*}

길영수 (부경대학교 행정학과)

금창호 (한국지방행정연구원)

지방자치단체에 대한 평가는 지방자치단체의 정책결정, 지역주민의 알 권리 또는 중앙정부의 지원등을 위해 필요한 정보를 확보할 수 있는 유료한 수단이라는 점에서 그 가치를 인정받고 있다. 자치구는 시·군과 마찬가지로 기초자치단체의 하나지만 상위자치단체인 특별시·광역시와의 관계에서 특수성이 인정되고 있다. 다른 지방자치단체를 평가하는 표준적 평가모형과는 평가지표 또는 평가체계가 상이한 별도의 자치구정 평가모형이 제시될 필요가 있다는 관점에서 본 연구는 자치구정을 중심으로 표준적인 평가모형을 개발하고 이의 결과를 활용할 수 있는 적절한 방안을 모색하였다. 자치구정의 궁극적 목적은 결국 지역주민의 복지증진에 있기 때문에 자치구정의 평가도 이와 같은 맥락에서 종합적으로 이루어져야 한다는 관점에서 창의적인 리더십(비전의 제시, 대외적 표선 및 조정, 내적인 통합), 효율적인 내부관리(조직관리, 인사관리, 재정관리), 효과적인 성과달성을(지역경제, 재난관리, 민원관리), 주민만족(주민만족도, 주민일체감) 등 4대 지표를 통하여 평가가 이루어져야 한다. 자치구정에 대한 객관적인 평가의 결과는 의사결정과정에의 정보제공, 인센트·보상의 연계, 지역주민에게 정보를 제공하는 것으로 활용될 수 있다.

I. 들어가는 말

1991년 지방자치가 실시되고 1995년 퇴선단체장이 등장한 이후 지방자치에 대한 평가는 일종의 유행이 되어 왔다. 지방자치단체의 자체평가뿐만 아니라 언론과 한국능률협회와 같은 민간기관에서부터 중앙정부의 각 부처에 이르기까지 다양한 기관들이 지방자치단체에 대한 평가를 실시하고 있다. 또한 평가의 종류도 역량평가, 성과평가, 경영평가, 단속도평가, 기관평가 등 매우 다양한 설정이다.

지방자치단체에 대한 평가는 지방자치단체의 정책결정, 지역주민의 알 권리 또는 중앙정부의 지원 등을 위해 필요한 정보를 확보할 수 있는 유료한 수단이라는 점에서 그 가치를 인정받고 있다. 더욱이 최근의 세계적인 행정개혁과정에서 성과관리가 주요전략의 하나로 대두되면서 행정의 대응성과 책임성을 담보하기 위한 장치의 하나로 평가가 활용되기도 한다.

그러나 현재의 지방자치에 대한 평가에서와 같이 다양한 목적에 의한 다수의 평가주체의 평가종류는 평가 자체의 효과를 상실케 할 가능성성이 많다. 뿐만 아니라 지방자치단체에게 본연의 업무 이외에 평가로 인한 과중한 부담을 주게 되고, 나아가 평가 자체가 내포하고 있는 어려움으로 인해 왜곡된 정보를 양산할 개연성이 높다.

* 본 논문은 1999년도 한국지방정부학회 추계학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것임. 본 논문에 대한 귀중한 논평을 해주신 익명의 세분 심사위원께 감사드린다.

따라서 지방자치에 대한 평가의 목적을 적절하게 구현하면서도 그 효과를 담보하기 위해서는 현재의 평가시스템이 체계화될 필요가 있다. 지방자치단체에 대한 평가시스템을 체계화하는 방법으로는 지방자치단체별 특성을 고려하여 표준적인 평가모형을 수립함으로써 현재와 같은 다종다양한 평가주체 및 평가종류를 조정하는 것이다. 이를 통해 지방자치단체의 평가로 인한 업무부하를 감축할 수 있을 뿐만 아니라 평가 자체의 기능을 회복할 수 있을 것이다.

이러한 차원에서 여기서는 자치구정을 중심으로 표준적인 평가모형을 개발하고, 이의 결과를 활용할 수 있는 적절한 방안을 모색하고자 한다. 자치구는 시·군과 마찬가지로 기초자치단체의 하나지만 상위자치단체인 특별시·광역시와의 관계에서 특수성이 인정되고 있다. 따라서 기초자치단체의 일반적 평가모형을 수립하여 이를 충용하기에는 자치구정의 평가가 다소의 차별성을 함축하고 있다. 이러한 이유로 인하여 여타의 시와 군을 평가하는 표준적 평가모형과는 평가지표 또는 평가체계가 상이한 별도의 자치구정 평가모형이 제시될 필요가 있다.

II. 평가의 개념과 기관평가

1. 평가의 개념

평가란 일반적으로 어떤 활동 예를 들면, 정책 또는 사업의 가치(worthwhileness)를 판단하는 일반적 과정으로 이해된다(Edward A. Suchman, 1967: 28-31). 이러한 평가가 공공부문에 있어서는 주로 정책과 관련되어 사용되고 있다. 즉, 정치·행정측면에 있어서 평가란 일반적으로 정책평가를 의미하고, 구체적으로 정책이 야기한 효과성을 측정하는 과정으로 이해되고 있다(금창호, 1996: 5). 이 경우 정책평가란 정책체계의 한 과정 즉, 정책형성, 정책집행, 정책효과, 정책평가 및 정책환류 등 일련의 정책체계 가운데 한 과정으로 그 중요성을 인정받고 있는 것이다.

그러나 1970년대말 이후 공공정책에 있어서도 정책결정뿐만 아니라 정책집행에 대한 관심이 고조되고, 정책 자체가 순차적 과정으로만 진행되는 것이 아니라 정책의 각 단계에서 파드백이 이루어질 필요성이 대두되면서 정책평가에 대한 개념확장이 요청되었다. 즉, 정책의 효과와 능률성 이외에도 정책의 집행과정 및 정책의 설계와 같은 정책의 여러 측면에 관한 검토까지를 정책평가의 개념에 포함시키고 있다(김명수, 1993: 6). 따라서 정책평가란 광의의 개념으로 본다면, 정책의 성패여부의 측정뿐만 아니라 이러한 결과를 도출하게 된 제반요인에 대한 규명까지 포함하는 일련의 과정으로 규정할 수 있다.

2. 평가의 종류와 기관평가의 범위

상기와 같은 평가가 최근들어서는 보다 다양한 명칭으로 사용되고 있다. 이러한 경향은 주로 평가의 초점 또는 평가의 목적과 관련해서 나타나는 차이들이다. 현재 지방자치단체 평가와 관련하여 논의되고 있는 평가의 종류들은 역량평가, 정책평가(정책평가), 과정평가, 만족도평가, 기관평가 등으로 구분할 수 있다.

역량평가는 역량의 개념규정에 따라 다소의 이론이 존재할 수 있지만,¹⁾ 정책 및 프로그램을

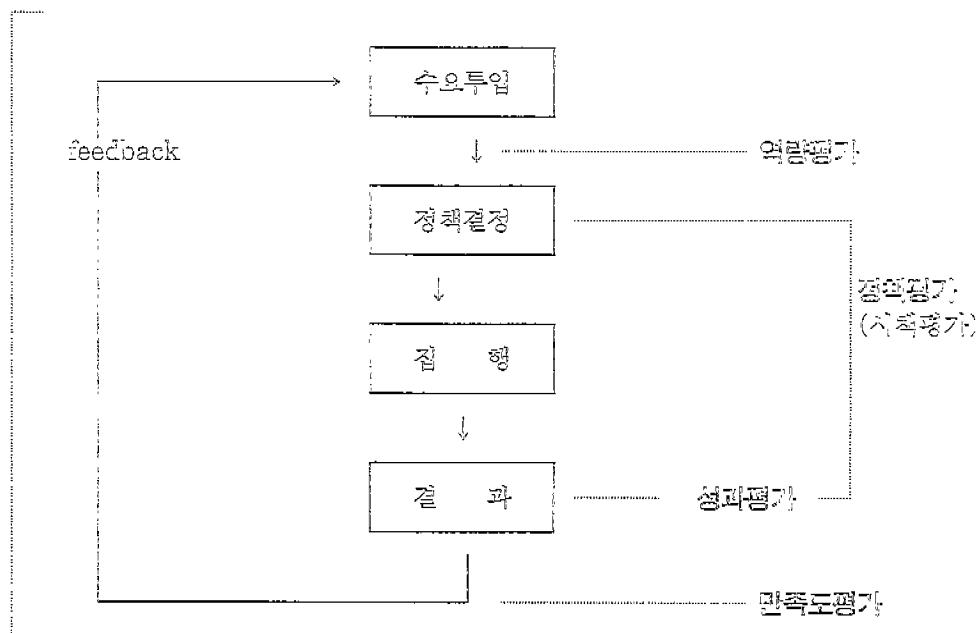
1) Gary Hamel & C. K. Prahalad에 의하면, 역량이란 지식, 기술, 그리고 능력의 보유를 의미하며 대체적으로 ① personal attributes, ② leadership quality, ③ broad business perspective, ④ functional expertise로 구성된다고 한다.

수행할 수 있는 지방자치단체의 능력을 평가하는데 초점이 있다. 정책평가(정책평가)는 가장 전통적인 평가유형으로 종료된 특정정책이나 프로그램의 효과성을 조사하기 위하여 그 정책이 전반적으로 성공했는지 실패했는지에 관하여 평가하는 것이다(정정길, 1993: 599-600). 또한 평가평가는 정책이나 프로그램이 집행되는 가운데 그 활동을 기술하고 도니티팅함으로써 집행절차와 설계를 포함한 집행활동들의 변화와 문제점 및 개선방안을 식별하는 것을 말한다(노회준, 1984: 44). 성과평기는 최근 세계적 행정개혁의 과정에서 제시되고 있는 성과판단체제로 인해 그 중요성이 크게 부각되고 있는 평가유형으로 프로그램의 결정·집행과정에 투입되는 예산과 지원을 이용하여 어느 정도의 서비스 질과 결과를 달성했는지를 평가하는 것이다(Harry P. Hatry, 1980: 312). 만족도평가는 성과평가와 마찬가지로 고객만족행정 또는 고객지향적 정부구축이라는 달تون이 제기하면서 중앙정부와 지방자치단체를 달تون하고 주요한 행정절차의 하나로 자리매김되는 상황인 반면, 지방자치단체가 제공한 행정서비스에 대한 주민의 만족정도를 평가하는데 그 목적이 있다. 특히, 만족도평가의 결과는 성과평가의 결과와 반드시 일치하는 것은 아닌 반면 예를 들면, 성과평가의 결과가 매우 양호함에도 불구하고 만족도평가의 결과는 그렇지 못할 수도 있다. 따라서 만족도평가는 성과평가의 한계 즉, 성과평가의 결과가 양호하게 나타나더라도 이러한 성과가 누구를 위한 성과인가에 대한 해답을 제시할 수 없라는 한계를 보완하기 위한 것이다. 마지막으로 기관평가는 앞에서의 평가유형들이 알고자 하는 특성을 포괄하여 달성하려 할 시에 이용되는 것으로 정책 및 정책을 추진하는 채지능력 등을 종합적으로 평가하는 것이다(김신복 외, 1995: 3).

이와 같은 평가들을 행정의 일반적 과정과 관련하여 그 특색 또는 위치를 구분하면 아래의 <그림 1>과 같다.

(그림 1) 행정과정상의 평가의 위치

기관평가



여기서 기관평가는 여타의 각종 평가를 모두 포함하는 최종의 평가개념을 갖는 것으로 간주할 수 있다. 즉, 기관평가는 지방자치단체의 체제능력 뿐만 아니라 지방자치단체가 산출하는 결과 및 그에 대한 주민들의 만족도까지 포함하여 평가하는 것을 의미하는 것이다.

3. 자치구정 평가와 기관평가적 접근의 필요성

자치구는 시·군과 달리 대도시행정의 수행을 위하여 일부 기능을 제약받고 있다. 즉, 도와 시·군과의 관계와 달리 자치구는 특별시·광역시와의 관계에서 일부 기능을 특별시·광역시에 위탁처리하고 있다.²⁾ 그럼에도 불구하고 자치구도 일반 기초자치단체로서의 법적 지위를 부여받고 있으며, 또한 상기한 기능을 제외한 여타의 서비스를 시·군과 마찬가지로 지역주민들에게 제공하고 있다.

따라서 자치구정의 평가에서 특별한 목적에 따라 특정대상영역을 평가하는 것이 아닌 자치구정의 일반을 평가할 경우에는 기관평가의 접근방법을 따르는 것이 타당하다. 앞에서 언급한 바와 같이 기관평가란 개별적인 정책 이외에 정책을 추진하는 체제를 포함한 행정의 종합적인 역량과 역할구조의 타당성 및 적합성 등을 종합적으로 평가하는 것을 의미한다(김신복의, 1995:3). 이와 같은 기관평가는 특정정책의 성과 외에도 체제능력 즉, 내부의 조직, 인력, 자원, 정보·기술을 비롯한 기타 자원관리 등 행정체제의 유지·관리·발전에 관련된 활동, 행정리더십, 조직문화 등도 정책의 성과를 좌우하는 주요한 요인이라는 점에 주목하고 있다.

이러한 측면에서 본다면, 자치구정에 대한 기관평가적 접근은 자치구의 전반적 모습을 보다 정확하게 측정 또는 진단할 수 있게 해준다는 장점이 있는 것이다. 즉, 여타의 평가가 자치구정의 부분적 영역에 대한 구체적 정보의 획득에 그치는 반면, 기관평가는 자치구 전반에 대한 현재적 좌표를 제공해주는 것이다. 또한 자치구정에 대한 기관평가적 접근은 지역주민들이 당해 자치구에 대한 이해를 높게 하는데 도움을 준다. 주민만족도 평가를 제외한 여타의 평가방법은 지역주민들에게 정보를 제공하기보다는 주로 자치구 차원에서 자체적 전단의 성격을 갖는 것이 일반적이다. 주민만족도 평가도 서비스의 성격에 따라 지역주민들의 이해도나 정보의 제공정도가 달라질 수 있다. 이에 비하여 기관평가는 평가영역별 구체적 정보뿐만 아니라 이를 종합한 자치구 전체의 모습을 지역주민들이 파악할 수 있으므로 자치구정에 대한 지역주민들의 이해를 보다 용이하게 하는 것이다.

III. 자치구정 평가체계의 설정

1. 평가의 주체

가. 평가주체의 분류

평가주체는 다양하게 분류할 수 있으나, 일반적으로 자체평가인지 외부평가인지에 따라 자

2) 지방자치법 시행령 제9조에 의하면, 지방자치단체의 인사 및 교육등에 관한 사무, 지방재정에 관한 사무, 매장 및 묘지등에 관한 사무, 청소·오물에 관한 사무, 토목·주택건설등에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무, 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무, 상수도사업에 관한 사무, 공공하수도에 관한 사무, 공원등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무, 지방궤도사업에 관한 사무, 대중교통행정에 관한 사무, 지역 경제육성에 관한 사무, 교통신호기·안전표시등의 설치·관리등에 관한 사무는 본청에 위탁하여 처리하도록 하고 있다.

체평가와 외부평가로 구분할 수 있다. 그리고 외부평가는 다시 관계자 외부평가와 제3자 외부평가로 나누어진다(이수만 외, 1993: 22-23).

자체평가는 외부전문가의 도움없이 자체적으로 진행되는 것으로서 이는 평가에 대한 전문적인 능력의 한계 및 평가결과의 중립성 확보곤란 등의 문제점이 내포되어 있다. 관계자 외부평가는 평가대상기관과 밀접한 관련을 맺고 있는 자가 평가를 달당하는 것으로서 평가자와 평가 대상기관의 이해관계에 따라 평가의 중립성이 보장되기 어렵다는 단점이 있다. 그리고 제3자 외부평가는 주로 평가대상기관과 관련이 없는 외부전문가에 의한 평가로 소모비용의 과다 및 평가대상기관의 비밀보호 곤란 등의 문제가 있으나, 효율적 평가 및 중립성 확보의 용이로 꽂아 이용되고 있다.

나. 평가주체의 선정원칙

평가결과의 신뢰성 및 타당성 확보는 평가대상기관의 적극적인 협조도 중요하지만, 평가주체를 선정하는 방법에도 크게 좌우된다. 따라서 평가자 선정시에는 내·외부평가에 구분없이 일반적으로 해당분야에 대한 전문지식이 있고(전문성), 특정분야에만 국한되지 않고 관련된 여러 분야를 대표할 수 있으며(대표성), 평가자 선정기준이 객관적일파(객관성) 등시에 선정절차가 공정해야(공정성) 한다는 원칙이 지켜져야 한다..

다. 평가주체의 선정

자치구정에 대한 평가결과의 신뢰성 및 객관성을 확보하고, 나아가 평가결과의 활용에 대한 실효성을 달보하기 위해서는 자체평가 및 상급기관의 주관하에 평가가 실시되는 것은 지양되어야 한다.

따라서 학계 및 평가전문기관 등이 참여하는 「평가위원회」를 설치하여 평가의 전반을 주관케 하고, 「평가위원회」 직속에 「평가실무단」을 구성하여 영역별 실사를 달당하게 하는 것이 바람직하다. 자치구 또는 상급기관의 경우는 평가영역의 선정, 평가지표의 타당성 검토 및 자료협조 등 평가의 전과정에서 「평가위원회」 및 「평가실무단」과 긴밀한 협조관계를 유지하는 것이다.

2. 자치구정 평가지표의 개발

가. 평가지표의 개념 및 구비조건

1) 자치구정 평가지표의 개념

지표³⁾는 1932년 경제공황 아래 사용되어 온 경제지표와 근래에 널리 이용되고 있는 사회지표에 이르기까지 다양한 분야에서 이용되고 있다. 따라서 지표개발의 목적이나 활용성에 따라 지표는 군리 정의되고 있다.

3) 지표와 지수는 학자에 따라 의미의 구별없이 혼용하기도 하고 구분하여 사용하기도 한다. 그러나 열릴한 의미에서 양자를 구분하자면, 지수는 넓은 의미에 있어서는 단순한 지표의 의미로도 사용되는 바, 비율의 일종이다. 즉 가격, 임금, 생산 등 재량의 경향을 측정하는 개념으로서 주로 전계열의 어떤 시점을 기준으로 하여 변량과의 비율을 백분비로서 표시하는 것이 일반적이다. 이에 비하여 지표는 통계수치로 측정되기 전의 측정척도를 의미하며, 지수가 기준시점을 반드시 요하는데 비하여 지표는 측정하고자 하는 현재적 특성을 축약하여 나타낼 수 있는 대표성이 강조되고 있다.

사회지표와 관련하여 바우어(R. Bauer)는 "우리의 가치와 목표에 비추어 우리가 어디에 있는지, 어디로 가고 있는지를 평가할 수 있는 통계 및 다른 형태의 모든 증거"(R. A. Bauer, 1966)라고 규정하고 있다. 이와 같은 개념규정에 의하면, 지표는 합의에 의해 설정된 사회적 가치와 목표에 비추어 사회의 현황과 장래의 추세를 판단하는 규범적 성격을 내포한 것이다(서울시정개발연구원, 1993: 11-12). 따라서 사회의 가치와 목표를 규정하는 문제가 제기된다.

근래에 들어서는 이러한 가치 또는 목표에 대한 규정의 문제를 회피하기 위해서 지표의 개념정의를 현황에 대한 이해 또는 평가에 국한하거나 과거 또는 미래의 단순한 경향파악에 가지만 범위를 확대하는데 그치고 있다. 즉, 비더만(Biderman)은 "사회지표는 사회의 중요한 조건에 관하여 지수로서 계량화된 자료"(Albert D. Biderman, 1972: 69)라는 제한된 의미로 사용하고 있고, 차핀과 에드워드(F. S. Chapin and J. K. Edward)는 도시생활환경에 국한하여 도시지표를 "커뮤니티를 구성하는 각 부문요소들의 절을 측정하기 위해 설정된 일련의 척도"(한표환·권오혁, 1995: 7)라고 정의하고 있다. 이에 비하여 셀던과 무어(Sheldon and Moore)는 "사회지표는 어떤 규범적 기준에 의하여 평가할 때 전보적이든 회보적이든 간에 사회적 영역의 어느 한 국면의 현재상태나 과거 및 미래의 경향에 관한 상태를 해석하는 지침"(E. B. Sheldon and W. E. Moore, 1968: 4)이라고 범위를 확대하고 있다.

이상의 논의에 의하면, 자치구정 평가지표는 자치구정을 구성하는 각 체계 및 이의 성과를 측정하기 위한 척도라고 할 수 있다. 그러나 자치구정은 인구, 산업구조 및 지역의 특성에 따라 자치구별 차별화가 가능하기 때문에 절대적인 것이라기보다는 준거기준 내지 지침으로서의 상대적 개념이라 할 수 있다.

2) 평가지표의 구비조건

평가지표는 평가대상에 대한 정확한 측정 및 평가의 재측면을 충족시킬 수 있도록 일정한 조건을 갖출 필요가 있다. 물론 평가대상의 특성 및 관련요인의 상이성으로 공통적인 평가지표의 속성 또는 조건을 도출한다는 것이 용이한 일은 아니지만, 평가의 실호성을 높이기 위해서는 대체적으로 평가지표가 다음과 같은 속성을 구비할 것이 요청된다(송대희 외, 1987: 59-60).

첫째, 측정 가능성으로 평가지표는 평가대상을 객관적으로 측정할 수 있어야 한다. 이를 위해 일반적으로 계량지표 위주로 평가지표를 설정하나, 계량화가 불가능하거나 질적 평가가 요청되는 경우에는 비계량지표를 설정한다.

둘째, 개선 가능성으로 평가의 궁극적인 목적이 평가대상의 개선을 위한 환경 또는 연계라는 점에서 평가지표는 평가대상의 개선 가능성을 고려하여 결정되어야 한다. 즉, 가급적 개선잠재력이 높은 분야를 자국할 수 있는 평가지표가 설정되어야 한다.

셋째, 관리 가능성으로 평가지표는 평가대상이 통제할 수 있는 부문을 중심으로 설정되어야 한다. 평가대상이 통제할 수 없는 분야에 대한 지표설정은 순수한 의미에서 평가대상의 성과를 나타낸다고 보기 어렵기 때문에 가급적 배제하는 것이 바람직하다.

넷째, 상대적 중요성으로 평가지표의 설정시에는 지표들간의 상대적 중요성이 고려되어야 하며, 이러한 상대적 중요성의 정도에 따라 평가의 우선순위 또는 비중을 달리해야 할 것이다.

다섯째, 충분성으로 평가지표는 평가대상을 충분히 평가할 수 있도록 지표내용이나 지표항

복간 구분이 명료해야 하며, 상이한 지표로 동일내용의 중복평가 또는 동일내용에 대한 지표간 상반작용을 배제하도록 설정되어야 한다.

여섯째, 비교가능성으로 평가지표는 평가대상별 또는 평가대상간 공시적 및 통시적 비교가 가능하도록 설정되어야 한다. 물론 비교대상별 특성들이 충분히 반영되어야 하지만, 평가대상간 통시적 비교가 간과되지 않도록 공통적 속성을 나타낼 수 있는 지표의 설정이 필요하다.

나. 평가대상영역의 설정

1) 기준연구의 점토

일반적으로 평가대상영역의 설정은 평가대상기관이 추구하는 가치 또는 목적을 우선적으로 구현할 수 있는 분야를 중심으로 선정한다.

기준의 지방자치단체를 대상으로 한 종합평가 연구는 1995년 서울시정개발연구원에서 수행된 서울시 자치구를 대상으로 한 진단모형의 개발⁴⁾과, 1996년 김신복 교수의 「지방자치단체 평가의 대상과 접근방법 및 준거」이다.

서울시정개발연구원의 경우 평가대상영역의 설정에서 자치구정의 기본가치 또는 목적을 바람직한 구정의 발전에 두고 이를 실현할 수 있는 수단으로 4개의 요인을 선정하고 있다. 즉, 구정발전을 실현할 수 있는 요인으로 적정한 조직 및 인력관리, 효율적이고 형평적인 구단서비스 제공, 합리적인 재정운용, 창의적이고 혁신적인 지도력을 제시하고 있다.

이에 비하여 김신복 교수는 지방정부가 지향해야 할 이념형으로 변화에 능동적으로 대응하는 미래지향적 지방행정, 효율적이고 생산적인 행정, 지원·조성위주의 서비스 지향적 행정, 민족적이고 개방적인 행정으로 분류하고 각각의 이념에 상응하는 실현수단으로 비전과 리더십, 내부 관리, 행정서비스 및 활동, 대외관계 등 4개의 요인을 제시하고 있다.

두가지 연구 모두의 공통점은 지방자치단체의 기본적 가치 또는 목적의 설정과 이의 구현을 위한 요인을 평가영역으로 선정하고 있다는 점이다. 그러나 서울시정개발연구원의 경우 가치 또는 목적을 보다 추상적으로 표현하고 있는 반면, 김신복 교수는 이를 구체화하여 유형화하고 있다는 특징이 있다. 그리고 영역의 설정에서는 서울시정개발연구원의 경우 김신복 교수의 내부관리에 해당하는 조직, 인력, 재정을 조직·인력과 재정으로 분리하고 있는 반면, 김신복 교수는 서울시정개발연구원의 지도력에 해당하는 비전과 리더십, 대외관계를 상호 분리하고 있다.

그러나 지방자치단체의 가치 또는 목적의 설정에서 서울시정개발연구원은 구정의 발전이 구체적으로 어떠한 양태를 갖추어야 하는지에 대한 언급이 없으며, 김신복 교수의 경우에도 지방자치단체의 제측면에 기초한 지향이념의 분류에 그치고 있을 뿐 각각의 이념을 통합할 수 있는 목적의 제시가 없으며, 더욱이 부분의 합이 전체와 같지 않을 수 있다는 것을 간과하고 있다.

2) 평가대상영역의 설정

가) 지방행정체계

지방행정도 일반행정과정과 마찬가지로 환경으로부터의 요구 및 지지를 바탕으로 정책을 수

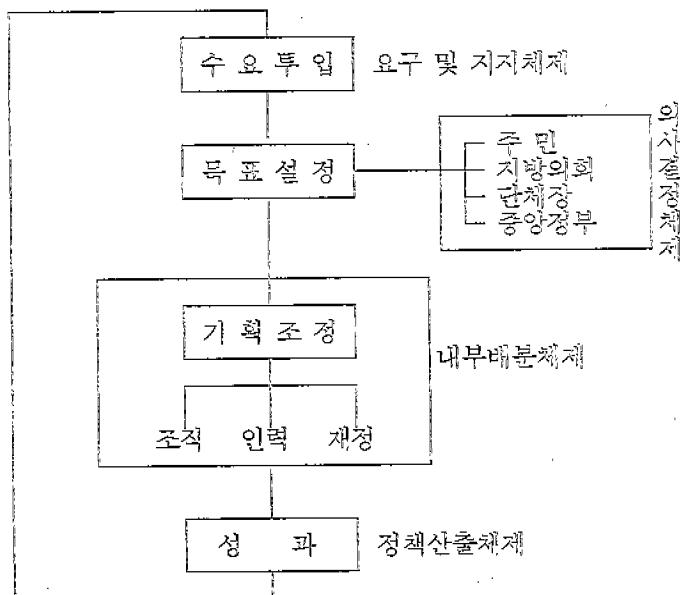
4) 서울시정개발연구원에서 수행된 「자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구」는 진단의 범위를 평가를 포함하는 광의로 해석함으로써 사실상 자치구정 진단지표를 평가지표로 간주할 수 있다.

립하고, 이의 집행과 집행결과의 환류로 종결된다. 물론 이러한 순환과정은 하나의 정책을 중심으로 단순화시킨 것이라 현실에 적용하기에는 어려움이 있을 것이지만, 평가대상영역을 선정하기 위한 모형설정을 위해서는 지방행정의 순환과정의 체계화가 필요하다.

지방행정의 순환과정을 보다 구체적인 단계로 체계화하면, 수요투입, 목표설정, 기획조정, 성과 및 환류의 순차적 단계로 유형화할 수 있다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 지방행정의 순환체계

환류체계



수요투입은 특정 문제에 대하여 지방자치단체가 해결해 주기를 바라는 지역주민들의 일반적인 의사표시로서 이는 주로 요구 및 지지 또는 반대로 나타난다. 목표설정은 수요투입에서 나타난 지역주민의 의사와 정책결정 주체인 지방의회 및 자치단체장의 문제인식을 기반으로 이루어지는 바, 여기에는 지역주민, 지방의회, 단체장 및 중앙정부가 상호작용을 하게 된다. 기획조정은 설정된 목표를 효과적으로 달성하기 위해 지방자치단체가 보유한 제자원을 효과적으로 배분·운영하는 과정으로서 이 단계에서 중요한 요인으로 지적할 수 있는 것은 조직, 인력 및 재원이라 할 수 있다. 성과는 앞의 제과정 즉, 정책목표의 설정 및 정책집행의 결과로 나타난 산물로서 당초의 정책목표에 대한 부합도가 중요한 요인이 된다. 환류는 정책성과에 대한 평가의 결과를 차기의 정책수립시 반영하는 것으로서 정책목표 및 정책집행 등 제과정에서의 문제점과 성과의 목표부합도 등에 대한 분석결과가 반영된다.

나) 평가대상영역의 설정

자치구정이 궁극적으로 추구해야 할 가치 또는 목표은 주민복지의 증진과 나아가 국가발전에 기여하는 하는 것이다. 이를 여기서는 발전적 자치구정이라고 규정하고자 한다.

발전적 자치구정으로 규정된 자치구정의 가치 또는 목적을 구현하기 위해서는 상기한 지방 행정체제에서 도식화한 각각의 하위체제의 효율적 기능과 이들의 성과를 중심으로 한 유기적 연계의 강화 및 이를 통한 최적의 성과를 산출하는 것이다. 이를 요인별로 분류하면, 창의적인 지도력, 효율적인 내부관리, 효과적인 성과달성을 등이다. 그러나 체계도형에 입각한 이러한 요인들은 사실상 능률성에 편향된 판단으로 양호를 구분할 가능성이 많다. 앞서 언급한 바와 같이 자치구정의 가치 또는 목적이 1차적으로 주민의 복지증진에 있는 단를 자치구정의 체제운영 또는 성과생산이 능률성에 기초한 판단보다는 이를 최종적으로 공급받는 주민들의 선호에 의한 판단에 의할 필요가 있다. 따라서 자치구정 평가대상영역의 한 요인으로 주민만족이 득점으로 설정되어야 한다.

다. 요인별 변수 및 지표의 설정

1) 창의적인 리더십

창의적인 리더십이란 자치구의 바람직한 발전방향에 대한 비전을 제시하고, 지역의 다양한 이해관계를 통합·조정하고, 대외적 관계를 정립하여 지지를 획득하여, 조직내부의 통합의 측면을 통해 지속적인 발전을 도모하는 자치구청장의 능력을 의미한다. 창의적인 리더십의 하위 부문으로는 비전의 제시, 교섭 및 조정, 내적인 통합 등을 포함한다.

가) 비전의 제시

비전의 제시란 자치구의 미래의 바람직한 방향 또는 도슬을 설정하는 것을 의미한다. 이는 자치구의 장기적 목표를 제시한다는 측면에서도 중요하지만, 무엇보다 당시적인 비전을 제시함으로써 소속 공무원들에게 행위의 상징적 규범과 활동의 지침을 제공할 수 있고, 나아가 지역 주민들의 통합과 결속을 이끌어낼 수 있다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다. 따라서 여기서는 비전이 바람직한 미래상을 포함하고 있으며, 향후의 달성가능성, 구성원들에게의 확산정도 및 지지여부가 중점적으로 평가되어야 한다.

나) 대외적 교섭 및 조정

자치구는 다양한 주체들과의 이해관계를 형성하고 있다. 따라서 자치구의 보다 효율적 운영을 담보하기 위해서는 환경요인을 형성하고 있는 이와 같은 다양한 주체들과의 관계를 정상화함으로써 적극적인 지지를 유도할 필요가 있다. 특히 이와 같은 관계가 악화될 경우 자치구 운영에 실각한 저해요인이 될 수 있다는 측면에서 제반 주체들과의 교섭 및 조정은 그 중요성이 부각되고 있다. 따라서 여기서는 중앙정부, 광역자치단체, 타 기초자치단체 및 지역주민과의 관계정립의 원활에 대한 중점적 평가가 이루어져야 한다.

다) 내적인 통합

내적인 통합이란 자치구 소속 공무원들의 일체감을 유도하고, 목표달성을 위해 이를의 노력 을 결집시키는 정도를 의미한다. 바람직한 비전의 제시와 호의적인 외부환경의 형성이 자치구의 효율적 운영을 위한 토대이기는 하지만, 이러한 토대위에서 실질적인 운영을 담보하는 것은 자치구정 집행의 주체인 소속 공무원들의 사기양양과 적극적인 실천노력의 뒷받침이 이루어져야

을 때 가능한 것이다. 따라서 여기서는 지방자치단체 공무원들의 결속력을 나타내는 소속감의 정도를 평가하는 것이 필요하다.

〈표 1〉 창의적 지도력 요인의 지표체계

| 하위부문 | 관심영역 | 지표 |
|-------------|------------|--|
| 비전의 제시 | 미래지향 | -변화의 수용정도 -상정성의 정도 |
| | 실현 가능성 | -타계획과의 연계성 정도 -지역내 의견수렴 여부 -실천계획의 수립여부 |
| | 확산도 | -공무원들에게 회할여부 -공무원들의 인지도 -주민들의 인지도 |
| | 지지도 | -지역주민의 공감도 -지방의회의 공감도 -공무원의 공감도 |
| 대외적 교섭 및 조정 | 중앙정부의 지지 | -중앙정부 지원 요청사항 -중앙정부로부터 지원 확보사항 |
| | 타광역관계의 원활화 | -갈등조정 실적 -협의기구 설치건수 -협의기구의 정례화여부 -공동개발사업건수 |
| | 기초관계의 원활화 | -사무위임건수 -기초자치단체 요구사항 수용건수 -협의기구 설치여부 |
| | 주민관계의 원활화 | -주민참여프로그램개발 건수 -행정예고제 시행건수 -홍보물의 발행건수 -주민의견의 시책화율 |
| 내적인 통합 | 결속력 | -공무원의 소속감 정도 |

2) 효율적인 내부관리

효율적인 내부관리란 설정된 목표를 최적의 방법으로 달성을 할 수 있도록 자치구의 내부적 자원을 효과적으로 조달·운영하는 것을 의미한다. 효율적인 내부관리의 하위부문으로는 조직관리, 인사관리, 재정관리 등을 포함한다.

가) 조직관리

조직관리는 조직의 구조 및 운영이 환경변화의 적합성 또는 목표달성의 효율성을 갖추고 있는가의 여부에 초점이 두어져야 한다. 자치구의 목표가 설정되면, 이를 추진하는 핵심적인 대카니즘이 바로 조직이다. 결국 행정환경 및 행정수요에 부합하여 설정된 목표의 달성여부는 이에 상응하는 효율적 조직매카니즘을 구비하고 있는가가 중요한 관건이 된다. 따라서 여기서는 조직의 구조조정의 합리화, 조직운영의 효율화 등의 측면에 대한 중점적인 평가가 이루어져야 한다.

나) 인사관리

인사관리는 조직의 융적달성을 위하여 교육, 배치, 보상, 평가 등 제측면을 합리적으로 체계화하여 인력의 유용성 및 능률성을 높이는 것을 의미한다. 특히 인사관리는 종래와 달리 자치구의 다양한 정책개발능력이 요청되는 상황에서 유능한 인력의 개발 및 이의 효율적 활용은 자치구의 경쟁력을 결정하는 주요한 편견이 되고 있다. 따라서 여기서는 능력개발, 보직의 적정성, 인사관리의 공정성, 사기진작 등에 대한 중점적인 평가가 이루어져야 한다.

다) 재정관리

자치구의 자주재원은 지방자치구현의 실질적 기반이 바, 불필요한 경비의 삭감과 자주재원 확충노력을 통하여 재정적 자주성의 뿐만 아니라 확대하려는 다양적이고 효율적인 시드들을 의미한다. 따라서 여기서는 효율적인 운영, 확충노력 및 사업계획과의 연계 등에 대한 중점적인 평가가 이루어져야 한다.

〈표 2〉 효율적인 내부관리 요인의 지표체계

| 하위부문 | 관심영역 | 지표 |
|------|-----------|--|
| 조직관리 | 구조조정의 합리화 | -유사종목기능의 통폐합 -최적기능의 정비역부 -수요변화에 부응한 조직개편역부 -조직계층수 -관련부서의 분산도 |
| | 조직운영의 효율화 | -위임전결권의 하향조정건수 -하의상당 정도 -사무절차의 표준화정도 |
| 인사관리 | 능력개발 | -교육프로그램의 운영여부 -개인별 능력발전에 대한 지원 -해외연수 및 시찰 |
| | 보직의 적정성 | -전공 및 자격증과 보직과의 관련성 |
| | 인사관리의 공정성 | -승진기준과 과정의 공개여부 -소청심사제기건수 -실적이 의한 특별승진건수 |
| | 사기진작 | -복지후생개선 프로그램 -직무에 대한 만족정도 |
| 재정관리 | 효율적인 재정운용 | -이월사업비 비율 -경상예산절감율 -재정입박지수 |
| | 재정확충 노력 | -신세원비율 -체납세액 감소율 -현금 및 자산운용 수익율 |
| | 효과적인 재정지출 | -투자적 경비비율 -채무액비율 |

3) 효과적인 성과달성

자치구정의 성과는 크게 아래분하여 제도와 행정서비스로 구체화되는 것으로 볼 수 있다5). 제도는 내부적 운영체계를 조정·개선하거나 주민들을 규제하는 조례 등을 포함한다. 그리고

행정서비스는 지역경제, 지역개발, 주민복지, 문화 등 각 부분별 사업활동으로 규정될 수 있다. 그러나 제도는 내부관리 또는 서비스제공 활동 전반에 걸쳐 이루어지므로 독립적인 설정은 불필요하다. 따라서 여기서는 자치구의 주요과제인 지역경제, 재난관리, 민원관리 등이 하위부문으로 포함될 수 있다.

가) 지역경제

지역경제는 사회기반시설의 확충, 지역기업에 대한 지원 및 안정적인 물가관리 등 다각적인 경제시책을 통하여 지역경제의 활성화를 도모하는 것으로 볼 수 있다. 지역경제의 활성화는 지역주민의 소득증대 및 고용안정 등 실질적인 삶의 질을 제고하는 기반이 되며, 지방자치단체에서도 자주재원확충의 핵심적인 수단으로 활용되고 있다. 따라서 여기서는 지역경제의 활성화를 강화하는 다양한 기관구축노력과 안정적인 물가관리노력에 대한 평가가 이루어져야 한다.

나) 재난관리

재난관리는 재해의 발생예방 및 사후복구처리의 효율적 대응을 통하여 지역주민의 안전성을 제고하는 것으로 볼 수 있다. 특히 도시화의 급격한 진행과 하절기의 집중호우 등으로 자연재해 및 인재의 발생빈도 증가와 피해규모의 확대가 일관적 현상으로 나타나고 있다. 이와 같은 재난관리는 환경정책과 더불어 향후 자치구의 주요한 시책으로 대두될 전망이다. 따라서 여기서는 재난발생을 사전적으로 예방하는 안전성 제고와 사후의 효율적 대응체계 구축에 대하여 중점적으로 평가가 이루어져야 한다.

다) 민원관리

민원관리는 지역주민들의 특정 요구에 대한 자치구의 대응을 의미한다. 지방자치의 본래적 실사는 주민의 기본생활 및 환경·문화·사회복지 등과 관련된 다양한 행정서비스의 수준향상에 대한 지방주민의 요구를 중대시킴에 따라 민원수요도 상응하여 팽창되고 있다. 따라서 자치구가 주민복리 증진을 위한 다양한 시책을 효율적으로 수행하기 위해서는 이와 같은 지역주민들의 민원수요에 신속하고 적절하게 대처함으로써 주민대응성을 제고할 필요가 있다. 여기서는 민원처리를 위한 접근의 용이 및 편리성, 민원처리의 신속성, 민원처리의 개선노력 등에 대한 평가가 이루어져야 한다.

5) 김신복 교수의 경우 지방행정성과 즉 행정산출을 정책과 행정서비스로 구분하고 있는 바, 정책의 경우 제 우 다양한 의미로 사용되고 있어 행정서비스를 포괄한다고도 규정할 수 있다. 따라서 여기서는 정책보다는 좀 더 염밀한 의미로 제도라는 용어를 사용하고 있다(김신복, 1995: 17).

〈표 3〉 효과적인 성과달성요인의 지표체계

| 하위부문 | 관설영역 | 지표 |
|------|-----------|--|
| 지역경제 | 기반구축 | <ul style="list-style-type: none"> -기반시설투자설적 -기반시설유지보수비 증감율 -기업정보지원시스템 구축도 -기업육성기금조성설적 -전체기업수 변화율 |
| | 물가관리 | -지역내 물가인상율 |
| 재난관리 | 효율적인 대응체계 | <ul style="list-style-type: none"> -재난기획 및 총괄조정체계구축 정도 -현장도착시간단축도 -구난장비 확충도 -구난관련예산 증감율 -구난관련인력 증감율 |
| | 안전성 제고 | <ul style="list-style-type: none"> -재난전수 -재난위험률 안전시설 관리실태 -재난관리를 위한 투자비용 증감율 |
| | 민원관리 | <ul style="list-style-type: none"> -민원접수시간 단장정도 -PC·우편·전화접수건수 -민원접근지점의 다양화정도 |
| 주민만족 | 접근성 | <ul style="list-style-type: none"> -민원처리시간 감소율 -민원처리시 거치게 되는 부서수 -1회방문완결건수 -민원담당인력의 증감율 |
| | 신속성 | <ul style="list-style-type: none"> -민원접수시간 단장정도 -민원처리시 거치게 되는 부서수 -1회방문완결건수 -민원담당인력의 증감율 |
| | 개선촉구성 | <ul style="list-style-type: none"> -행정도민터제드 활용도 -민원처리개선노력도 |

4) 주민만족

주민만족은 자치구의 행정과정과 성과 등 자치구정 전반에 대한 호·불호의 정도를 의미한다. 따라서 자치구정에 대한 주민만족평가의 대상은 상기한 세가지 요인을 포함하는 것이 바람직하다. 그러나 상기한 세가지 즉, 창의적인 지도력, 효율적인 내부관리 및 효과적인 성과달성이 평가는 능률성을 기준으로 한 평가의 성격을 갖는데 비하여 자치구정에 대한 주민만족평가는 효과성 또는 대응성을 기준으로 한 평가의 성격을 갖는다. 결국 동일대상에 대한 평가의 결과가 상이하게 나타날 가능성이 많다. 따라서 여기서는 행정전반에 대한 일반적인 관측도와 주민의 일체감에 대한 평가만 실시하는 것이 오히려 타당하다 보여진다.

〈표 4〉 주민만족요인의 지표체계

| 하위부문 | 관설영역 | 지표 |
|-------|---------|--|
| 주민만족도 | 주민의 만족도 | <ul style="list-style-type: none"> -행정만족도 -민원인의 행정서비스 만족도 |
| | 주민의 일체감 | <ul style="list-style-type: none"> -지역에 대한 일체감정도 -행정에 대한 일체감정도 |

라. 자치구정 평가지표의 적용시 고려사항

1) 가중치의 결정

자치구정을 평가하기 위한 각 영역 및 개발지표들은 그 중요성과 상대적 비중이 동일하지 않다. 따라서 자치구정을 평가하기 위해서는 평가영역 및 개별 평가지표간에 내재되어 있는 키 중의 격차를 차등 있게 반영할 수 있도록 가중치를 부여해야만 한다. 개별 지표간의 가중치를 부여하는 방법은 다양하게 제기되고 있으나 일반적으로 ① 각 개별 지표간의 상대적 중요성 또는 우선순위, ② 각 개별지표를 통한 개선 가능성, ③ 각 개별지표가 외적 요인에 의하여 영향을 받는 정도, ④ 각 개별지표의 객관적 측정의 정확성 정도 등이다.

그러나 행정기관의 종합평가와 같은 질적이고 정성적인 평가사항들이 많은 경우에는 전문가들의 판단에 의존하는 것이 현실적인 바, 종합평가단에서 전문가들을 다수 선정하여 각 영역 및 지표들에 가중치를 부여하도록 하여 종합평균을 산출하거나 회의를 열어 검토하는 것이 바람직하다.

2) 등급평가척도의 설정

개별지표에 따라 평가한 결과를 종합하여 해당 지방자치단체의 행정역량을 평가하는 과정에서는 지표별로 상대적인 위치를 나타낼 수 있는 등급화가 필요한 바, 개별지표별 평가척도를 설정하여 등급구간을 구분해야만 계량적인 평가치를 부여할 수 있기 때문이다. 평가척도의 등급은 3등급, 5등급, 7등급 등 다양하지만 가장 대표적인 것은 5등급 방식이다. 또한 등급구간을 결정하는 방법도 여러 가지가 있으나 가장 간명한 방식은 무조건 일정한 증가율을 설정하고 이 증가율에 의하여 등급구간을 결정하는 것이다.

IV. 평가결과의 활용방안

자치구정에 대한 평가에서 평가의 객관성과 타당성을 확보하는 방안에 못지 않게 중요한 것이 평가결과를 어떻게 활용하는가이다. 즉, 평가란 어떠한 사실을 평가한다는 그 자체에 의의가 있는 것이 아니라 평가를 통해 얻은 정보를 어디에 사용할 것인가 하는 평가의 목적을 위한 일종의 수단에 불과하기 때문이다. 이러한 측면에서 보면, 평가결과의 활용은 대체적으로 평가목적에 따라 사전적으로 규정되는 경우가 많다.

일반적으로 자치구정을 비롯한 지방행정평가에서 평가의 목적은 몇가지로 압축할 수 있다. 물론 평가대상이 단일 또는 다수의 지방자치단체인가에 따라 달라질 수 있다. 여기서는 단일의 지방자치단체를 평가대상으로 하는 경우를 상정하여 일반적인 평가목적을 제시하면 다음과 같다. 우선 자치구 차원에서 자체평가를 통해 문제점으로 부각된 부분을 개선하기 위한 것과 우수부서 또는 개인에게 인센티브를 제공함으로써 부서간 또는 개인간 선의의 경쟁을 유발하는 것이다. 다음으로 지역주민 차원에서는 자치구에 대한 정확한 정보를 제공받는 것이다.

1. 의사결정과정에 정보제공

평가결과의 가장 일반적 활용방안이 평가결과로 발견된 사실들을 환류하여 의사결정에 주요한 정보로 이용하는 것이다. 이러한 사례는 조직진단의 경우에 흔히 볼 수 있는 바, 환경변화

또는 여타의 이유로 조직의 효율성이나 생산성이 저하될 경우 조직진단을 통하여 문제점을 분석한 후 그 결과에 비추어 조직을 재구성하거나 조정하는 것이다. 이와 마찬가지로 자치구정에 대한 평가도 자체평가의 경우에는 대체적으로 당해 자치구의 문제점을 파악하기 위한 수단으로 실시되는 경우가 많은 바, 이 때의 평가결과는 자치구의 제반 제도 또는 운영상에서 노정된 문제점을 치유하기 위한 적절한 정보로 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

다만, 자치구에 대한 평가가 상급기관에 의해서 이루어질 경우에는 평가결과가 자치구간 순위 등으로 제시되고, 이를 통해 자치구간 경쟁을 유발하는 수단으로 활용될 가능성이 높다. 그러나 이 경우에도 특정 자치구의 상대적 문제점은 파악할 수 있으므로 이를 해당 자치구가 문제를 개선하는 적절한 정보로 활용할 수는 있다.

2. 인센티브와 연계

자치구정에 대한 평가결과를 활용하는 또 다른 방안은 부서 또는 개인에 대한 인센티브를 제공하는 기준으로 제시하는 것이다. 인센티브는 일종의 부정규적 보상으로 조직 또는 조직구 성원의 노력을 유인하기 위해 사용되며, 최근 공공부문에서 경쟁을 유인하기 위해 널리 활용되고 있다. 주로 부서 또는 개인의 성과를 중심으로 인센티브가 부여되고 있으나, 평가결과를 토대로 인센티브를 제공하는 것도 유호한 방법이 될 수 있다.

다만, 평가결과를 인센티브와 연계활용하기 위해서는 다음과 같은 절차에 유의할 필요가 있다. 우선 적극적 유인성을 갖추어야 한다. 인센티브는 일종의 유인기제인 바, 차별에 바탕한 질적 독적실현의 담보장치가 결정적이지 못하다. 따라서 인센티브가 실효성을 갖기 위해서는 부서간 또는 개인간 차별적 유인이 축발될 수 있도록 일정한 수준 즉, 손익의 상대적 격차가 존재할 필요가 있다. 다음으로 인센티브의 부정적 효과가 최소화되도록 해야 한다. 인센티브는 결과적으로 소수의 승자와 다수의 패자라는 구도를 형성하게 되는 바, 이는 본래의 의도와는 다른 다수의 사기저하라는 부정적 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 다양한 종류의 형·재정적 인센티브를 마련하여 수혜대상을 확대함으로써 실효성을 높이는 노력을 기울여야 한다.

첫째, 재정적 인센티브: 재정적 인센티브는 지방행정 평가 결과를 트래트 우수 기방자치단체에 재정적 보조를 강화하는 것을 의미하는 바, 대부분의 자치구들이 재정확보에 상당한 관심을 갖고 있는 현실적 상황을 고려하면 유인력 효과가 매우 크리라고 본다. 재정적 인센티브의 수단으로 활용할 수 있는 것은 중앙정부 특히 행정자치부, 광역시가 지방자치단체의 재정적 지원 및 조정을 위하여 보유하고 있는 다양한 수단들을 자치구 평가결과와 연계·활용하거나 별도의 인센티브 기금을 마련하여 활용할 수 있다. 예를 들면 보통교부세의 활용, 국고보조금의 활용, 지방채발행의 활용, 특별교부세의 활용, 자치구 평가 및 지원기금의 설치·운영 등을 들 수 있다.

둘째, 행정적 인센티브: 자치구에 대한 평가결과 우수 자치구로 선정된 경우에 행정적인 특전을 부여할 필요가 있는 바, 특전의 내용으로는 외부 감사의 면제와 조직 및 인력관리에 있어서 보다 많은 자율권을 부여할 수 있도록 한다. 자치구 평가 결과 우수 자치구로 선정된 소속 공무원들에게 부서별로 또는 기여도가 높은 공무원 개인별로 금전적인 보상, 사무기기·장비자원 및 인사상 특혜를 부여하는 등의 방식을 통해 보다 적극적인 동기유발책으로 활용할 수 있다.

3. 지역주민에게 정보제공

자치구정에 대한 평가는 자치구의 현황과 운영성과 및 행정서비스 제공을 위한 노력의 투입 정도를 보다 구체적으로 지역주민에게 알려주는 정보제공의 수단으로 활용할 수도 있다. 이와 같은 정보를 바탕으로 지역주민은 차기의 지방의원이나 자치구청장 선거시 후보선택의 판단자료로 활용할 수도 있으며, 자치구의 행정운영에 대한 이해의 토대로 삼을 수도 있다. 특히, 자치구정에 대한 평가는 보다 포괄적인 자치구의 좌표를 지역주민에게 제공함으로써 지역주민의 관심을 촉발하는 계기가 될 수 있을 뿐더러 지역주민의 협조와 협력을 유도할 수 있는 기회가 될 수도 있다.

V. 결 론

지방자치가 본격적으로 실시되면서 지방자치단체가 제공하는 행정서비스뿐만 아니라 지방행정과정에 대한 지역주민들의 관심이 대단히 높아가고 있다. 이러한 관심속에서 지방자치단체별로 지역경제의 활성화를 통한 경쟁력 강화를 위한 방안을 다각도로 모색하고 있다. 그러나 추악한 재정력과 중앙정부에 비해 상대적으로 미약한 인적 자원을 가지고 있는 지방자치단체의 자구적 노력에는 일정한 한계가 존재한다. 특히, 대도시지역에 존재하고 있는 자치구에 대한 제도적 측면에서 개선의 목소리가 존재하는 바, 자치구의 존속의 필요성이 있다는 전제 하에서 자치구정의 효율적 추진이 이루어지기 위해서는 지속적으로 구정에 대한 객관적인 평가가 이루어져야 한다. 자치구정의 궁극적 목적은 결국 지역주민의 복지증진에 있기 때문에 자치구정의 평가도 이와 같은 맥락에서 종합적으로 이루어져야 한다는 관점에서 창의적인 리더십(비전의 제시, 대의적 교섭 및 조정, 내적인 통합), 효율적인 내부관리(조직관리, 인사관리, 재정관리), 효과적인 성과달성을(지역경제, 재난관리, 민원관리), 주민만족(주민만족도, 주민일체감) 등 4대 지표를 통하여 평가가 이루어져야 한다. 자치구정에 대한 객관적인 평가의 결과는 의사결정과정에의 정보제공, 인센티브와의 연계, 지역주민에게 정보를 제공하는 것으로 활용될 수 있다. 자치구정에 대한 평가와 더불어 이를 활용하는 데 있어서 중요한 것은 평가지표의 개발 및 평가대상을 정확하게 평가할 수 있는 완벽한 지표를 구하는 것이 어려울 뿐만 아니라 평가자의 주관을 완전히 배제한다고 하는 것도 어렵기 때문에 여러 번의 자체평가와 외부평가를 통해 지속적으로 평가지표체계를 보완해나가야 하며 이를 통해 자치구정에 대한 평가의 객관성을 실질적으로 담보하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 평가결과를 활용하는 경우에도 평가결과에 대한 자치구의 신뢰성을 확보하기 위한 다양한 노력이 이루어져야 하며 이와 같은 절차를 거쳐 자치구의 신뢰를 확보한 후 평가결과를 활용하여야 한다.

참 고 문 헌

- 김창호. (1996). 「지방행정 비교평가를 통한 인센티브제 도입방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제227권
- 김명수. (1993). 「공공정책평가론」, 서울:박영사
- 김신복 외3인. (1995). 「지방교육청 및 학교의 종합평가 방안 연구」, 교육부
- 김신복. (1996). 「지방자치단체평가의 대상과 접근방법 및 준거」, 서울대학교 행정대학원, 제49회 국가정책세미나 논문집
- 서울시정개발연구원. (1998). 「서울특별시 사회자료체계개발에 관한 연구」
- 서울시정개발연구원. (1995). 「자치구 균형진단을 위한 모형개발에 관한 연구」
- 송재희 외3인. (1987). 「공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법」, 한국개발연구원
- 이수란 외5인. (1993). 「지방자치단체의 조직진단」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제170호
- 한포홍·손오혁. (1995). 「도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 제193호
- Bauer, R. A. (1996), *Social Indicators*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Biderman, Albert D. (1972), "Social Indicators and Goal," In R. A. Bauer(Ed.), *Social Indicators*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Sheldon, E. B. & W. E. Moore(eds.). (1968), *Indicators of Social Change*, N.Y.: Russell Sage Foundation
- Bogdan, R. & S. Taylor. (1975), *Introduction to Qualitative Research Methods*, New York: John Wiley
- Cook and Reichardt(eds.). (1979), *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*, Beverly Hills, California: Sage Publications
- Patton. (1980), *Qualitative Evaluation Methods*, Beverly Hills, California: Sage Publications
- Scriven, M. (1972), "The Methodology of Evaluation" in C.H. Weiss(ed.), *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education*, Boston: Allyn and Bacon
- Suchman, Edward A. (1967), *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. New York: Russel Sage Foundation
- London Research Centre. (1995), *Performance Indicators in London Boroughs 1993/94*, January 1995.

金漢洙: 중앙대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 한국지방행정연구원 책임연구원을 역임하였으며, 현재는 부경대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방행정, 행정조직분석 등이며 저서로는 「지방자치의 발전전략」(공저, 1994), 「한국지방자치론」(공저, 1995), 「한국행정의 과제와 전략」(공저, 1998)등이 있으며 다수의 논문 중에서 "중앙과 지방정부간 사무분할에 관한 비판적 분석 · 평가"(1995), "지방정부의 경영화를 위한 인사관리의 과제와 전략"(1997), "지방자치단체 시민구분의 재조정 방안"(1998), "지방자치단체의 재난통합관리체계 구축에 관한 연구"(1998), "국책사업과 혼란한 중앙과 지방정부간 분쟁조정 방안"(1999)등이 있다. 현재 한국행정학회 이사, 한국정책학회 이사, 한국지방정부학회 연구이사로 활동하고 있다.

琴徹昊: 전국대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재는 한국지방행정연구원 연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 광역행정 등이며, 논문으로는 "지방자치(행정)체제의 개편방안(1998)", "지방자치단체의 풍속분류체계 개선방안(1999)" 등이 있다.