

2005년 8월
박사학위논문

지방자치단체 행정업무의
성과평가지표 개발에 관한 연구

- 분석적 계층화 과정법(AHP)의 활용을 중심으로 -

조선대학교 대학원

행정학과

장행준

지방자치단체 행정업무의 성과평가지표 개발에 관한 연구

- 분석적 계층화 과정법(AHP)의 활용을 중심으로 -

*A Study on the Development of Performance
Evaluation Indicators in Local Government Services
- using Analytical Hierarchy Process Method -*

2005년 8월 일

조선대학교 대학원

행정학과

장행준

지방자치단체 행정업무의 성과평가지표 개발에 관한 연구

- 분석적 계층화 과정법(AHP)의 활용을 중심으로 -

지도교수 박희서

이 논문을 행정학박사학위신청 논문으로 제출함.

2005년 4월 일

조선대학교 대학원

행정학과

장행준

장행준의 박사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 인

위원 호원대학교 교수 인

위원 초당대학교 교수 인

위원 조선대학교 교수 인

위원 조선대학교 교수 인

2005년 6월 일

조선대학교 대학원

목 차

ABSTRACT

제 1 장 서 론	1
-----------------	---

제 1 절 연구목적	1
------------------	---

제 2 절 연구범위 및 방법	3
-----------------------	---

1. 연구범위	3
---------------	---

2. 연구방법	4
---------------	---

제 2 장 행정업무 성과평가에 관한 이론적 논의	6
----------------------------------	---

제 1 절 지방자치단체의 평가	6
------------------------	---

1. 지방자치단체 평가의 등장배경	6
--------------------------	---

2. 지방자치단체 성과평가의 의의와 유형	8
------------------------------	---

3. 지방자치단체 성과평가의 개념모형	17
----------------------------	----

제 2 절 행정업무의 성과평가지표	23
--------------------------	----

1. 성과평가지표의 의의	23
---------------------	----

2. 성과평가지표 개발의 접근방법	28
--------------------------	----

제 3 절 행정업무 성과평가와 <i>AHP</i> 기법	42
--------------------------------------	----

1. <i>AHP</i> 기법의 개념	42
----------------------------	----

2. <i>AHP</i> 기법의 절차	44
----------------------------	----

3. 행정업무 성과평가와 <i>AHP</i> 기법의 유용성	53
--	----

제 3 장 지방자치단체 성과평가제도의 동향 56

제 1 절 외국의 성과평가제도 56

제 2 절 국내의 성과평가제도 65

제 3 절 시사점 72

1. 평가제도의 비교 72

2. 시사점 73

제 4 장 행정업무 성과평가모형 및 성과평가
지표의 개발 77

제 1 절 행정업무 성과평가모형의 설정 77

1. 성과평가 대상 업무의 선정 77

2. 성과평가모형의 구조 79

제 2 절 성과평가지표의 개발 80

1. 성과평가지표의 개발방법 81

2. 행정업무 목표의 식별 82

3. 성과평가항목의 선정 83

4. 성과평가지표의 선정 88

제 5 장 행정업무 성과평가지표의 가중치 설정 91

제 1 절 조사설계 91

- 1. 전문가집단의 선정과 자료수집 91
- 2. 평가지표의 적절성에 대한 전문가 의견조사 92
- 3. 가중치 산정을 위한 이원비교의 내용 93
- 4. 가중치 산정방법 94

제 2 절 성과평가지표의 가중치 설정 97

- 1. 평가지표 사이의 국지적 가중치 97
- 2. 평가지표 사이의 복합가중치 102

제 3 절 분석결과의 시사점 111

- 1. 행정관리측면 111
- 2. 주민복지측면 111
- 3. 산업진흥측면 113
- 4. 지역개발측면 114
- 5. 체육문화예술측면 115

제 6 장 결 론 116

참고문헌 120

<부 록> 설문지 126

표 목 차

<표 II-1> 성과평가 지표에 대한 학자들의 견해	27
<표 II-2> 성과평가의 접근방법별 특성비교	39
<표 II-3> 이원비교 행렬	46
<표 II-4> 상대적 중요도에 대한 척도	47
<표 III-1> OECD회원국들의 공공서비스 기준제정 현황	58
<표 III-2> 중앙부처의 지방자치단체 평가 현황	71
<표 IV-1> 지방자치단체의 목표 및 각 부문별 목표의 구체화	82
<표 IV-2> 평가항목과 세부평가항목 구성	85
<표 IV-3> 지방자치단체 평가지표	90
<표 V-1> 각 지방자치단체별 설문지 배포 및 회수 상황	91
<표 V-2> 행정관리 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치	98
<표 V-3> 주민복지 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치	99
<표 V-4> 산업진흥 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치	100
<표 V-5> 지역개발 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치	101
<표 V-6> 체육문화예술 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치	102
<표 V-7> 지방자치단체 평가지표의 중요도(광역, N=10)	104
<표 V-8> 지방자치단체 평가지표의 중요도(기초, N=44)	106
<표 V-9> 지방자치단체 평가지표의 중요도(교수, N=9)	108
<표 V-10> 지방자치단체 평가지표의 복합가중치	110

그림 목 차

<그림 II-1> 지방자치단체와 환경의 관계	18
<그림 II-2> 경영혁신의 4 바퀴 모형	21
<그림 II-3> 지방자치단체 행정서비스 경쟁력의 개념 모형	22
<그림 II-4> 계층분석절차의 기본적인 의사결정구조	45
<그림 III-1> 성과평가모형의 계층구조	79
<그림 IV-1> 지방자치단체 성과평가모형의 구조	87

ABSTRACT

A Study on the Development of Performance Evaluation Indicators in Local Government Services – using Analytical Hierarchy Process Method –

Jang, Haeng Jun

Advisor : Prof. Park, Hwie-Seo, Ph.D.

Department of Public Administration

Graduate School of Chosun University

Many local administrators and managers as well as academic researchers understand the importance of performance evaluation on their local government services and are introduce the performance evaluation paradigm in their organizations. However little is known about the indicators and its priorities of the performance evaluation. The purpose of this study was to develop an understanding of the indicators representing the local government services and was to apply the comprehensive model in the performance evaluation context to understand how these indicators have their relative priorities. The research model of the this study includes various constructs based on goal-attainment approach and strategic-constituency approach.

On the ground of the approaches, this research suggest the items of performance evaluation and their specific indicators to explain local government performance evaluation. In order to prioritize the proposed indicators, this research developed measurements for each variable.

Research constructs are operationalized based on the related literature review and various theories. Items for administrative management, citizen welfare, industry promotion, local development, and exercise, arts and culture were developed based on the relevant theories and prior studies as well as the local governance law. The final questionnaire used in main survey(27 items in total) is shown in Appendix. The questionnaire is ordered and compared according to the matrix. For the questionnaire, the dual comparison method is used and each item is compared and measured based on a dual 9 point scale from 'absolute' to 'equal.' To assess the measurement, the data for pretest were gathered by means of a questionnaire answered in February in 2005. The main sample consisted of 69 civil servants from the Gwangju and Chonnam local administrative organizations as well as professors majoring in local government administration. Overall, of the 69 questionnaire distributed, 63 questionnaire were received and 59 were usable.

The data were gathered by means of a quota sampling in March of 2005. The unit of analysis for this study was the individual. The dual comparison relationships were tested by the analytical hierarchy process method.

The result of this study suggests as following. In the domain of the “administrative management,” respondents give a priority to the indicator for the local tax than that of information. They count for very much on the tax collection for the expansion of the local government revenue than information in administration. Given the low self-reliance in the budget authority, it seems that they are focused on the expansion of revenue generation through taxation.

In the dimension of performance evaluation for the “citizen welfare,” the experts provide more priorities on the social welfare than those of public service and the deprived. Welfare administration which is implemented in the local government gives weight to the infrastructure setting that enables one responsible to the radically changing administrative environment like as aging, connecting to the basic goal of the social welfare policy the department of healthcare and welfare has articulated, as well as the proactive responsiveness to the citizen’s welfare need that reflect the local characteristic.

In the aspect of performance evaluation on “industry promotion,” the experts point up the indicators on the local industry than those of the customer protection. Based on this fact, it means the importance of the indicators on development potential has a relatively higher level of priority compared to the indicators of the citizen welfare are in the midium of the level. We could infer that the long-term vision for local industry, voluntary participation of the private sector and its active utilization of creativity, and establishment and its implementation of the advanced science industry and related technology policy are to be very important factors for broad industry promotion.

Experts estimate the indicators on the “local development” are very important. Indicators on the local roadway and disaster management seems to be a very important in order to evaluate the importance of level of the local administration and citizen welfare. Follows are the tourism, water and sewage, transportation, and park in order of precedence.

Indicators on the “arts and culture” have a relatively higher position of the variables in this research, which is slightly different

compared to the research on this issue. We could infer the local specificity of this study that has lots of cultural heritage and its supportive policy for succession and promotion serve as the key factors for those higher ranking.

Even though this research has drawn intellectually and practically meaningful implications, there are a few limitations. First of all, the use of self-report scales to measure the study variables involves the possibility of the common methods bias for some of the results obtained. In order to pursue further investigation of the conceptual model, it would be appropriate to develop more direct measures for the indicators of the performance evaluation.

Secondly, data of this study was collected from the regionally confined public organizations. The results might not be generalizable due to the organizational characteristics unique in the regions. In order to generalize the results from this study, we need to collect data from various regions.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

지난 세기 우리나라의 정치행정사에 기록될 획기적인 사건중의 하나는 지방자치제도의 전면 실시로 볼 수 있다. 지방자치제도의 부활은 상당부분 정치적 이유에 연유하기는 하였으나 지방자치가 중단 된지 30년만인 1991년 지방의회가 구성되었고, 곧 이은 1995년부터 지방자치단체장이 주민들에 의해 선출되기 시작했다는 점이다.

지방자치제 실시 이후의 변화에 대하여 다양한 평가와 의견이 있을 수 있겠으나 우리나라의 지방자치는 10여년의 일천한 역사에도 불구하고 나름대로 견실하게 성장·발전하고 있으며, 우리사회 전반에 걸쳐 큰 변화를 가져왔다는 점은 이론의 여지가 없을 것이다.

국가와 지방의 관계 그리고 행정과 주민의 관계에서 분권화 및 민주화의 기반이 마련된 사실이 지방자치 실시로 인한 가장 큰 변화중의 하나라 할 수 있다. 이는 과거의 중앙집권적인 수직적 상하관계에서 국가와 지방이 수평적 협력 및 상생의 지원 관계로 변모하고 있는 점은 국가 경영에 있어서 커다란 패러다임의 변화라 할 수 있다.

지방행정이 주민 위주의 봉사행정으로 전환하고 있다는 것을 우리는 직접적으로 체감할 수 있을 것이다. 각급 지방자치단체마다 변화된 행정환경과 주민수요에 대한 서비스 공급 등 다양한 민원 사업을 개발하여 이를 실천함으로써 양질의 행정서비스 제공이 자리를 잡아 가고 있다.

지방행정에 대한 지역주민의 관심과 참여가 활발해진 것도 또 하나의

중요한 변화이다. 지방자치단체는 중요 사업이나 정책결정시 주민의견조사를 실시하여 그 결과를 반영하는 등 주민참여 기회를 능동적으로 확대하고 있다. 지역 주민들도 시민사회단체들의 적극적인 활동에 따라 지방행정과정에 적극적인 역할과 기능을 투입하고 있다. 특히, 민선자치단체장 출범이후 중앙의 경제시책 및 개발정책을 수동적으로 수용하는 자세에서 탈피하여 지방의 다양성과 창의성을 발휘하여 지역발전 전략을 수립하여 추진하면서부터 정책의 성과에 대한 관심과 책임의식이 확산되고 있다. 재임기간동안의 행정성과를 바탕으로 재선에 도전하려고 하는 민선자치단체장으로서 정부는 정부 및 민간평가기관의 평가결과에 대해 민감한 반응을 보이지 않을 수 없게 된다. 이처럼 지방자치단체장의 개인적 이해와 국가의 주요정책이 지방자치 현장에서 실현되는 상황을 파악하여 평가·환류함으로써 국정운영의 원활화를 도모하여야 하는 정부의 이해가 맞아 떨어져 지방자치단체에 대한 다각적인 평가가 시행되어 왔다.

한편 평가에 대한 부작용도 제기되고 있다. 피평가자인 지방자치단체의 공무원들은 현행 평가제도의 공정성에 대한 불신과 중앙정부 등에 의한 중복된 평가로 인한 업무가중, 그리고 지방자치단체 평가 결과를 활용하여 중앙정부의 통제와 간섭을 강화하려는 의도가 숨어있다는 점 등을 들어 각종 평가에 거부감을 보여 왔으며, 집단행동을 통해 평가를 실력으로 저지하는 사례도 발생하였다.¹⁾

지역균형발전의 시대를 맞이하여 지방자치단체는 유례없는 변화압력에 직면하고 있다. 주요 변화압력으로 들 수 있는 것은 국가경쟁력에 미치는 지방자치단체 역할의 중요성 강조, 공공부문의 생산성이 민간부문에 비하

1) 정부에서 2000년 10월 전국 지방자치단체에 대한 종합평가를 실시한다는 발표에 대해 지방자치단체들이 '중앙정부의 간섭 의도가 아니냐?'며 반발할 조짐을 보였으며(전남매일: 2000. 3. 25), 1996년부터 전라남도에서 매년 실시해 오던 시·군 인센티브 평가제가 직장협의회들의 실력저지에 부딪쳐 2002년부터 중단되는 사례가 발생했다.

여 떨어진다는 인식의 확산, 서비스 질에 대한 시민들의 요구증대, 그리고 공공부문 내부 직원들의 변화욕구 팽배 등이다.

이러한 변화압력에 따라 지방자치단체 나름대로 개혁을 추진하고 있으나 그 성과에 대해서는 회의적이다. 기업가적 지방정부를 지향하는 자치단체의 내부관리방식은 기존의 합법적인 절차와 정치적인 과정보다는 내부관리 및 대 고객관계에 있어 새로운 관리적 측면을 강조하고 있다. 특히 고객지향적인 요구에 효율적으로 대응하기 위해 종전과는 다른 성과지향적인 관리방식의 도입이 더욱 강조되었고, 이에 따라 공공서비스를 생산·공급하는 지방자치단체의 업무 특성상 그 성과의 평가가 어렵다는 이유 등으로 인해 소홀히 해왔던 지방자치단체의 행정업무의 성과를 평가하기 위한 다양한 제도가 개발되어 시행하는 과정에 있다.

본 연구는 이러한 배경 하에서 지방자치단체 행정업무의 성과평가상에 나타나고 있는 문제점들을 개선할 수 있도록 지방자치단체 행정업무의 성과평가를 위한 평가지표를 개발하고 그들 평가지표들 간의 상대적인 가중치를 설정하자는 데 연구의 목적을 두고 있다. 좀 더 구체적으로 보면, 이 연구는 우리나라 지방자치단체의 행정업무의 성과평가를 위한 종합평가모형, 평가항목과 평가지표들을 개발하고, 평가하는데 적용할 구체적인 평가지표를 선정하며 지방자치단체 행정업무의 성과평가 지표들 간의 상대적인 가중치를 설정하자는 데 그 연구의 목적을 두고 있다.

제 2 절 연구방법과 범위

1. 연구범위

본 연구는 지방자치단체 행정업무의 성과평가모형을 수립하고, 평가항목 및 평가지표를 개발하며, 평가지표들간의 상대적인 중요도(가중치)를 설정하는데 연구의 초점을 두었다. 지방자치단체의 평가모형 및 평가항목은 지방자치법 제9조 2항에서 명기한 지방자치단체의 업무인 행정관리에 관한 업무, 주민의 복지증진에 관한 업무, 산업진흥에 관한 업무, 지역개발에 관한 업무, 체육문화예술 진흥에 관한 업무 등을 기초하여 연구의 범위로 정하였다.

2. 연구방법

본 연구는 지방자치단체의 행정업무 성과평가 관련 공무원 및 학자들에 대한 면접조사, 관련분야 선행연구의 문헌들에 대한 검토를 통하여 지방자치단체 행정업무의 성과평가 모형을 작성하고, 평가의 항목 및 평가지표들을 작성하고자 한다. 그리고 작성된 평가항목과 평가지표들에 대하여 광역 및 기초 지방자치단체별로 평가관련 공무원들에 대한 의견조사 및 지방자치 관련 학자를 중심으로 한 설문을 실시하여 평가지표의 적절성을 검토하고, 평가지표들의 상대적인 가중치를 Saaty(1980)의 분석적 계층화 과정법(Alytical Hierarchy Process)에 의한 이원비교방법을 Expert Choice for Windows Commercial Version 9.047Q를 사용하여 분석하였다.

본 연구는 지방자치단체 행정업무의 성과평가모형을 작성함에 있어 먼저 기존의 지방자치단체 평가모형과 평가지표 및 평가항목들을 검토하고, 이들 기존의 평가지표들을 최대한 수용하도록 노력하였다. 그러나 기존의 평가항목들과 평가지표들을 검토하여 새로이 작성한 지방자치단체 평가모형의 수용여부를 결정함에 있어서는 먼저 지방자치단체평가의 논리를 개

발하고, 그러한 지방자치단체 평가논리에 따라 설정된 평가항목에 따라 기존의 평가지표들의 수용여부를 검토하였고, 평가모형에 비추어 결여되어 있다고 생각되는 평가항목과 평가지표들을 추가하였다.

행정업무 성과평가의 논리를 개발함에 있어서 지방자치단체의 궁극적인 평가의 목적을 무엇으로 할 것이냐 하는 것을 결정하는 문제는 철학적인 문제이면서도 또 정부의 정책결정자, 지방자치단체의 관리자, 지방자치단체 관심을 가지고 있는 학자, 그리고 세금을 부담하는 일반국민 모두가 동의하고 합의할 수 있어야 한다는 합의의 문제를 아울러 가지고 있기 때문에 매우 어려운 작업이다.

그리고 개발된 지방자치단체의 행정업무의 성과평가 항목과 지표에 대한 상대적인 평가는 관련분야 지방자치단체에서 관리자 또는 평가유관 부서에서 근무한 경력을 가지고 있는 공무원 및 학자들을 평가 전문가로 선정하였다. 이러한 연구과정이 가중치 설정의 강점이면서도 동시에 한계점으로 작용할 수도 있을 것이다.

제 2 장 행정업무 성과평가에 관한 이론적 논의

제 1 절 지방자치단체 평가의 도입배경

1. 지방자치단체 평가의 등장배경

1970년대 후반부터 등장한 신자유주의는 공공부문의 개혁에 많은 영향을 미쳐왔다. 신자유주의 이념에 따라 그 전략적 도구로 나타난 것이 신공공관리론(new public management)이다. 신공공관리론에서는 시장주의 확산과 시장원리에 따른 경영의 논리와 기법을 정부에 도입하여 행정의 성과를 향상시키고 정부를 개혁하고자 하는 움직임이다. 이러한 신공공관리를 성취하기 위해 도입한 주요한 기법 중의 하나가 바로 지방자치단체의 성과평가이다. 지방자치단체의 성과평가가 등장하게 된 배경을 살펴보면 다음과 같다.

1) 결과중심관리체제의 채택

과거의 행정에서는 정책결과를 파악하는 사후적인 평가는 경시되는 경향이 있었다. 정책평가는 정책이 가지고 있는 문제점을 해결하기 위한 수단을 제시하는 것뿐만 아니라 그 평가결과의 환류를 통하여 다음 정책결정에 도움을 주고자 하는 것이다. 따라서 정책에 대한 사전평가에서 정책결과를 중심으로 하는 사후적인 성과평가로 행정평가의 방향이 이동하여야 한다는 논의가 오래 전부터 제기되

어 왔다. 이에 따라 세계 각국에서는 그 형태나 강조점에서는 약간의 차이가 있겠지만, 공공부문의 성과에 대한 사후적인 평가가 꾸준히 실시되어 왔다. 1960년대 이후부터는 정부부문의 조직과 기능, 예산규모 등이 급속도로 확대됨으로써 평가의 필요성이 대두되었고, 컴퓨터 기술 등의 발전으로 통계기법이 발달되어 대량의 데이터를 단시간 내에 처리할 수 있게 됨에 따라 성과평가에 대한 관심이 고조되었다(박재희, 2000: 11). 이후 1980년대에는 결과중심의 성과평가에 중점을 두고 대상집단에 대한 영향평가를 통한 서비스 질의 개선이 평가의 주요 목적으로 부각되기 시작하였다. 공공부문의 성과평가에 대한 이러한 변화추세는 1980년대 중반 이후 미국, 영국 등에서 전세계적으로 확산되기 시작한 ‘고객중심 행정’과 ‘결과중심관리’ 체제의 채택이 주된 원인이라고 할 수 있다. 1990년대 이후에는 국민들의 납세저항, 공공서비스의 민영화에 대한 압력, 정부의 방만한 예산지출에 대한 국회와 국민적 차원의 통제 필요성 등이 제기되면서 성과평가에 대한 관심과 실제에의 적용이 확산되어 왔다.

2) 정책과정의 불완전성

급변하는 정책환경으로 인하여 정책수립과정에서 정책의 결과를 정확하게 예측하고 그 결과를 바탕으로 하여 정책안에 대한 평가를 실시하는 것은 거의 불가능해 졌다. 이러한 정책수립과정에서의 불확실성은 집행단계에서는 한층 더 증폭되는데, 그것은 집행과정과 관련된 시간과 공간이라는 두 가지 요인에 기인하는 것이다. 국가와 지방자치단체의 사이, 광역자치단체와 기초자치단체의 사이, 자치단체 본청과 출장소의 사이 등에서 볼 수 있는 것과 같이 정책의 집행주체가 계획의 수립주체 보다 공공서비스의 수혜대상자에게 보다 근접한 위치에 있기 때문에 수혜대상자의 관점에서 정책에 대한 구체적이고 밀도 있는 검토가 가능하다. 즉 정책을 평가할 때, 장소의 차이는 판단하는 사람의 사고방식의 차이를 가져오

기 때문에 불완전한 정보와 데이터에 근거를 둔 정책을 수정·보완한다는 의미에서 정책집행과정에서의 재평가와 재검토는 반드시 필요한 것이다.

3) 정책형성의 전제가 되는 평가과정

지방자치단체가 새로운 정책을 수립하기 위해서는 기존의 정책과 관련 정책에 대한 다양한 정보가 필요하다. 특히 중요한 것은 기존 정책에 대한 평가의 결과이다. 평가결과를 바탕으로 한 정보가 우선적으로 정비되지 않으면 정확한 현실인식에 기반을 둔 계획수립이 곤란해진다. 결국, 정책을 형성하는 전체작업 중에서 계획과정을 연속적으로 연결하는 과정의 일환으로 평가작업이 필요하고, 사후적 평가과정을 그 출발점으로 삼는 것이 바람직하다.

2. 지방자치단체 성과평가의 의의와 유형

1) 성과평가의 의의

행정업무의 성과평가를 본격적으로 논의하기 위해서는 먼저 성과(performance)의 개념에 대한 정립이 선행되어야 한다. 그 개념의 정의여하에 따라 성과의 틀과 범위가 달라지기 때문이다. 성과라는 개념은 매우 다의적이고 복합적인 의미를 내포하고 있다. 행정업무의 성과를 행정업무수행의 1차적인 산출물로 볼 것인가 아니면 2차적인 산출물인 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과나 영향까지로 볼 것인가에 따라 성과평가도 달라질 수 있다.

지방자치단체 행정업무의 성과는 지방자치단체의 의도된 활동으로 공공서비스를 통하여 주민들의 욕구충족이나 가치실현에 미친 영향이라고

할 수 있다. 이 행정업무의 성과는 서비스를 공급한 기관이나 수혜자, 또는 제3자의 사후 참여에 의한 판단에 따라 평가가 달라진다. 따라서 성과평가란 행정업무 수행결과에 대해 양적·질적 측면의 가치판단이라고 할 수 있다. 이러한 행정업무 성과의 측정방법에는 ‘객관적 측정’과 ‘주관적 측정’이 있다. 객관적 측정이란 객관적으로 인지될 수 있는 양적 측면 즉 주로 서비스 공급의 효율성측면의 성과에 초점을 두어 파악하는 방식이고, 주관적 측정이란 서비스 전달이 최종적으로 주민에게 미친 영향 즉, 주민욕구의 부응정도를 측정하려는 방식이다. 그러나 민간기업과 달리 지방자치단체의 성과를 평가하기란 매우 어려운 문제이다. 지방행정서비스의 결과는 상당한 시차를 두고 나타나는 경우가 많기 때문에 ‘지역의 잠재적 역량 변화’나, 자치단체의 노력까지 성과로 간주하여 평가해야 하는 경우가 있다.

본 연구에서는 지방자치단체의 행정업무성과를 지방자치단체가 의도한 총체적 활동의 결과를 객관적으로 측정할 수 있는 1차적인 산출물에 한정한다. 이 경우 성과평가란 산출물을 일정한 기준과 절차에 따라 측정·비교함으로써 궁극적으로는 프로그램이나 서비스의 질을 향상시키는 작업을 의미한다고 볼 수 있다. 행정업무의 성과평가는 공공서비스의 질과 결과에 관한 체계적인 평가로 다음과 같은 의미를 지니고 있다.

첫째, 성과평가는 지방자치단체에서 수행되는 의사결정의 질을 높여준다. 즉 성과평가는 주민의 욕구충족을 위한 여러 가지 의사결정과정에서 지방자치단체장이나 관리자들에게 의사결정에 필요한 정보나 지식을 제공하는 역할을 한다(Epstein, 1992).

둘째, 주민에 대한 지방자치단체의 책임성을 향상시킬 수 있다. 즉 성과평가 결과를 주민들에게 공개함으로써 공공서비스 공급자로서의 책임성을 확보케 할 수 있다(Epstein, 1992: 김상목, 1996).

셋째, 지방자치단의 개혁뿐만 아니라 공무원의 의식개혁까지도 도모할 수 있다. 지방정부 행정운영의 '정책과학화'에 따라 행정운영상의 기술수준을 향상시킬 수 있고, 행정활동의 수치화를 통한 조직과 인사 등의 인센티브 부여는 행정시스템의 개선과 공무원의 발상의 전환을 가져올 수 있도록 해준다.

넷째, 성과평가는 행정업무의 성과 자체를 개선할 수 있다. 즉 공공서비스에 대한 성과를 분석한 후 결과를 환류하여 공공서비스의 질을 개선할 수 있다. 따라서 효과적인 성과평가는 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 제공과정을 분석하여 기획, 집행 및 개선을 위해 활용될 수 있다.

2) 성과평가의 유형

성과평가의 유형에는 크게 평가자의 소속, 평가시기, 평가의 목적, 평가의 방법, 변수의 특성, 산출물의 표현형태에 따라 여섯 가지로 분류할 수 있다. 우선 평가자의 소속에 따른 분류의 경우 평가자가 어디에 소속해 있는가에 따라 평가는 자체평가, 내부평가, 외부평가로 나누어진다(Glaser와 Backer, 1972: 56-60). 자체평가(self-evaluation)는 정책집행을 담당하고 있는 사람들 자신이 수행하는 평가이다. 내부평가(inside evaluation)는 정책집행자 자신은 아니나, 그것의 시행에 책임을 지고 있는 기관의 직원이 수행하는 평가이다. 외부평가(outside evaluation)는 제3자적인 위치에 있는 외부전문가가 수행하는 평가를 말한다.

둘째, 평가시기에 따라 평가는 형성평가와 총괄평가로 나누어진다(Scriven, 1967: 39-93). 형성평가(formative evaluation)는 사업계획의 개발과정이나 그것의 개선과정에서 수행된다. 그것은 사업관리자나 사업 실

시자와 같은 사업과 직접적으로 관련이 되어 있는 사람들을 위해 수행되며 내부적으로만 활용되는 것이 보통이다. 즉, 형성평가는 보다 나은 사업 계획을 구성하고, 이미 확정·실시되고 있는 사업을 개선하기 위한 목적으로 수행된다(노화준, 1986: 65). 이러한 형성평가는 내부평가자나 외부평가자 누구에 의해서나 수행될 수 있다. 그러나 보다 바람직한 것은 양자가 합동으로 형성평가를 실시하는 방식이라고 한다. 총괄평가(summative evaluation)는 정책이나 사업의 종료 후에 실시되며, 주로 고위 정책결정자 혹은 사업자금제공자와 같은 외부 고객의 요구를 충족시키기 위하여 수행된다. 이러한 총괄평가는 효과평가와 혼동되어서는 안 되는데, 효과평가는 정책이나 사업의 효과에 초점을 맞춘 평가를 말한다. 효과평가는 집행과정에 초점을 맞추는 집행평가와 구별되는 개념이다. 효과평가는 그것의 수행시기에 따라 형성평가가 될 수도 있고, 총괄평가가 될 수도 있는 것이다.

셋째, 평가의 목적에 따른 분류는 평가가 수행하고자 하는 목적에 초점을 두고 많은 학자들이 평가유형을 분류했는데, 여기서는 중요하다고 판단되는 두 가지를 소개하고자 한다. 이들을 소개하는 이유는 여러 가지의 평가유형화 노력이 시도되어 왔음을 보여주고, 나아가 새로운 유형화의 기초를 확보하는데 있다. Suchman(1967: 61~71)은 정책평가 유형을 노력평가, 성과평가, 성과의 충분성평가, 능률성 평가, 과정평가로 구분하고 있다. 노력평가(evaluation of effort)에서는 수행되는 활동의 양과 질에 따라 정책 또는 사업의 성패를 판단한다. 노력평가의 전제는 특정한 활동의 수행을 통하여 보다 높은 목적을 달성할 수 있을 것이라는 점이다. 그러므로 그러한 활동의 양과 질이 정책 또는 사업의 성패를 결정할 수 있는 기준이 될 수 있다는 것이다. 성과평가 혹은 효과평가(evaluation of performance or effects)는 노력평가와는 달리 노력 그 자체를 측정하는

것이 아니라, 노력의 결과를 측정한다. 정부가 수행하는 모든 정책이나 사업의 궁극적인 정당화는 바로 그것이 해결하고자 의도했던 문제를 해소하는데 있어서의 효과성의 여부에 의해 결정된다는 점에서 성과평가는 중요한 의미를 갖는다. 성과의 충분성 평가(evaluation of adequacy of performance)는 정책·사업의 성과가 전체문제(total amount of need)를 해결한 정도를 측정한다. 어느 특정 정책이나 사업을 통하여 해결하고자 하는 문제의 전체적인 규모를 파악한다는 것은 쉬운 일이 아니므로 충분성 평가를 실행하는 데는 어려움이 많다. 능률성 평가(evaluation of efficiency)에서는 앞에서 논의한 노력과 성과의 비율을 측정한다. 이 평가 방법은 성과평가의 결과 긍정적인 해답을 얻은 후에 이루어지는 것으로 동일한 성과를 얻는데 보다 좋은 방법이 있는지에 대한 해답을 제공하는 것을 목적으로 한다. 과정평가(evaluation of process)는 어떤 정책이나 사업이 어떻게 그리고 왜 어떠한 성과를 시현했는가 하는 점을 분석한다. 즉, 과정평가의 결과로 우리는 정책이나 사업의 성패원인을 찾아낼 수 있다. Suchman은 이러한 과정평가는 평가연구의 본래의 영역은 아니라고 보고 앞에서 제시한 네 가지의 평가를 통해 정책이나 사업의 성패를 결정할 수 있다고 한다. 그러나 이러한 과정평가는 특히 어떤 정책이나 사업이 기대된 대로 효과를 나타내지 못할 때 행정적·과학적 중요성을 지닌다고 주장한다. Nachmias(1979: 5~6). 정책평가의 유형을 과정평가와 영향평가로 구분했다. 과정평가(process evaluation)란 어느 특정 정책이나 사업이 정해진 지침에 따라 집행된 정도를 검토하는 것이다. Nachmias가 이야기 하는 과정평가와 Suchman이 제시한 형성평가는 동일한 것이 아니라는 사실에 유의할 필요가 있다. 후자는 전자를 포괄하면서 그보다 훨씬 더 많은 측면에 대한 검토를 요구하고 있다고 보이기 때문이다. 영향평가(impact evaluation)란 어떤 정책이 의도한 방향으로 어떤 변화를 야

기한 정도를 검토하는 것이다. 이것은 Suchman의 성과(혹은 효과)평가와 동일한 것이라고 할 수 있다. Nachmias는 정책평가 연구에서는 두 가지의 평가유형을 다같이 다루는 것이 이상적이라고 주장하면서, 그러한 평가를 포괄적 평가(comprehensive evaluation)라고 부르고 있다. 그가 주장한 포괄적 평가가 가능만 하다면, 특정정책과 관련된 의사결정자들의 요구를 가장 잘 만족시켜 줄 것이라는 것이다.

넷째, 평가의 방법에 따른 분류는 어떤 평가 방법을 택하느냐에 따라 정량평가와 정성평가로 구분된다. 정량평가는 과학적 기법을 동원하여 계량화한 후 평가하는 기법을 의미한다. 정성평가는 계량화 혹은 실측하기 어려운 영향이나 파급효과를 질적 척도로 구성된 지표를 활용하는 방법이다.

다섯째, 평가지표들은 관심의 대상이 되고 있는 한 체제를 하나의 모형으로 볼 때, 그 모형의 밖에서 결정되는 외생적 변수를 나타내는 지표와 그 모형의 내적 상황과 그 변화를 기술하는 내생적 변수를 나타내는 지표로 구분해 볼 수도 있다. 외생변수를 나타내는 지표는 이를 다시 정책수단 기술지표와 조작이 불가능한(nonmanipulable) 외생적 기술지표로 구분할 수 있고, 내생변수를 나타내는 지표는 최종산출물 기술지표와 부수효과 기술지표로 구분할 수 있다. 여기에서 정책수단 기술지표란 정책에 의하여 조작(manipulation)이 가능한 외생변수를 나타내는 지표를 말하고, 조작이 불가능한 외생적 기술지표란 그 표현 자체에서 알 수 있는 바와 같이 정책에 의하여 조작이 가능하지 않은 외생변수를 기술하는 지표이다. 한편 최종산출물 기술지표는 그 모형 내에서 측정되어야 할 사회적 조건을 정의하고, 그 사회적 변화과정의 결과를 기술해 주는 변수를 나타내는 지표이고, 부수효과 기술지표는 영향을 주고받기는 하지만 사회적 조건이나 사회적 과정을 정의해 주지는 않는 내생적 변수를 나타내 주는

지표이다.

한편 최종산출물 기술지표는 그 모형 내에서 측정되어야 할 사회적 조건을 정의하고, 그 사회적 변화과정의 결과를 기술해 주는 변수를 나타내는 지표이고, 부수효과 기술지표는 영향을 주고받기는 하지만 사회적 조건이나 사회적 과정을 정의해 주지는 않는 내생적 변수를 나타내 주는 지표이다. 산출물을 측정하기 위한 성과지표들은 그 산출물의 표현 형태에 따라 달라지기 마련이다. 산출물들이 금전적 단위로 표현될 수 있느냐, 아니면 금전적 단위나 물리적 단위의 어느 것으로도 표현될 수 없느냐에 따라 성과지표들은 금전적 단위로 표현되는 성과지표, 물리적 단위로 표현되는 성과지표, 그리고 사회심리적 질로 표현되는 성과지표 등으로 대별된다. 산출물을 금전적 단위로 표현하는 경우 비용편익분석이 용이하기 때문에 산출물들을 금전적 단위로 전환시키고자 하는 노력이 끊임없이 시도되어 왔다. 금전적 단위로 표현되기 어려운 프로그램의 산출물로서 물리적인 측정이 가능한 경우에는 물리적인 성과지표를 사용함으로써 그 효과성을 기술할 수 있다. 물리적인 성과지표에는 여러 가지가 있으나 이들은 투입자원과 활동을 표현되는 지표, 용량지표 및 산출물의 질로 표현되는 지표 등 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 투입된 자원을 활용하여 무엇이 성취되었는지에 대한 정보를 얻을 수 없는 경우, 그리고 투입물이 산출물에 대한 개략적인 대응물의 역할을 할 때 투입자원 또는 투입활동을 산출지표로 사용하는 경우가 있다. 이와 같이 효과성을 나타내는 지표가 없는 경우에 이러한 투입지표들은 프로그램 산출물에 대한 최선의 추정수단이 되는 경우가 있다. 용량지표는 공공산출물의 용량을 나타낸다. 그 예로서는 지방자치단체에 의해서 산출된 사회복지시설 설치수, 공중접객업소 단속건수, 예술행사 개최건수 등을 들 수 있다. 산출물의 질을 표시하는 지표들은 양적 지표들과 함께 사용되는 것이 보통이다. 예컨대 지방자

치단체의 행정관리수준, 주민복지의 질적수준 등은 이러한 프로그램이 달성한 프로그램의 척도가 된다. 사회·심리적 지표는 금전적 또는 물리적 단위로 계량화 할 수 없는 체제구성원들의 가치지향이라든지, 사회·심리적 상태의 변화를 나타내는 척도를 지칭한다. 예컨대 지방자치단체 공무원들의 상호간의 연대감 또는 근무분위기 등은 조직의 목표달성에 지대한 영향을 미치는 요인들이고 조직의 목표달성 역량의 정도를 표시하는 척도의 좋은 예들이다. 이러한 사회·심리적 지표가 금전적 및 물리적 지표들과 상호보완적으로 사용될 때 조직의 상황과 활동결과에 대한 올바른 기술을 할 수 있게 될 것이다.

이와 같은 정책평가의 유형분류를 바탕으로 하여 본 연구의 대상인 지방자치단체 평가제도를 분류해보면 외부평가에 해당한다. 또한 평가시기를 기준으로 볼 때 평가가 사업이 종료된 시점에서 이루어지는 것이 아니라 사업이 진행과정에서 실시된다는 점에서 형성평가에 해당한다. 평가의 목적 측면에서 볼 때는 노력평가, 성과(효과)평가, 성과의 충분성 평가, 능률성 평가, 과정평가 등이 모두 포함되어 있는 개념으로 파악할 수 있으며, 평가방법은 정량적 분석에 근접하고 있다고 할 수 있을 것이다.

3) 평가방법

일반적으로 성과평가의 절차를 보면 목표(goal)나 목적(objective)을 명확히 하고, 사업모형을 구축한 후 연구를 설계한다. 그리고 측정하기 위한 방법을 개발하고 자료를 수집한 후 분석 및 해석하는 순이다(Bingham과 Felbinger, 1999: 16).²⁾

2) 정정길 외(1989: 59)는 크게 다섯 가지의 단계를 제시하고 있다. 첫째, 평가의 목적을 확인·결정한다. 둘째, 목표·수단·구조를 파악하고 평가의 대상을 구체적으로 확정한다. 셋째, 평가방법을 결정한다. 넷째, 자료의 수집과 분석을 한다. 다섯째, 평가결과를 제시한다. 이 중에서 첫째와 둘째를 평가성 검토(evaluability assessment)라 칭하고 있

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

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

셋째, 연구설계, 측정방법의 개발, 자료수집 및 분석은 일반적인 방법론에 의거하고 있다. 먼저 연구설계와 측정방법의 경우 평가방법과 관련되어 있는 바, 이때 고려해야할 사항은 질적평가와 양적평가를 어떻게 적절하게 배분하며 어떠한 조사설계를 채택하고 조사대상지역이나 대상집단 중 어떻게 표본을 결정하여야 하는가 등에 대한 내용이다. 자료수입 및 분석은 활용할 자료의 유형 즉, 1차적 자료 또는 2차적 자료에 대한 결정과 자료원의 형태에 관한 결정이 이루어져야 한다. 이때 고려하여야 하는 것은 자료의 이용가능성(접근비용과 용이성, 자료제공자의 협조적 태도 등), 자료의 신뢰성 등이 증시되어야 할 것이다. 수집된 자료는 분석되어야 하는 바 평가의 목적에 따라 달라질 수 있을 것이다.

다. 평가성 검토는 본격적인 평가를 시작하기 전에 실시하는 평가의 소망성과 가능성을 검토하는 것이다.

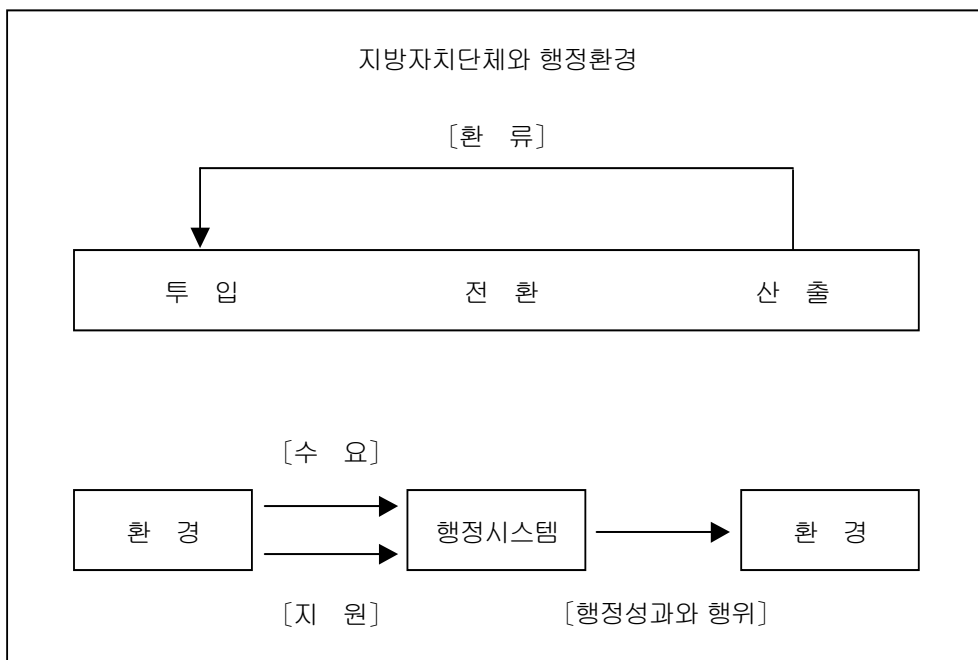
3. 지방자치단체 성과평가의 개념모형

1) 지방자치단체와 환경의 상호작용

어떤 조직을 효과적으로 평가하기 위한 평가모형을 정립하려면 먼저 ‘무엇을 위한 평가인가’ 라는 평가의 목표가 설정되어야 한다. 평가의 목표가 명확하게 설정되어야만, 그에 의거하여 설정된 평가목표의 달성을 위한 적절한 평가의 기준, 평가항목 및 평가지표 등이 정해질 수 있다. 본 연구에서는 지방자치단체의 평가로부터 달성하고자 하는 목표를 지방자치단체의 ‘행정수준 및 주민복지수준 향상’에 두고, 이에 따라 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 측정하기 위한 평가모형을 개발하고자 한다.

일반적으로 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준이란 환경이 지방자치단체에 대하여 요구하는 수요(demand)에 지방자치단체가 효과적으로 응답할 수 있는 능력의 정도라고 규정할 수 있다. 이러한 정의는 앞에서 설명한 지방자치단체 평가의 네 가지 접근방법 가운데서 시스템적인 접근방법의 입장을 취한 것으로서, 지방자치단체를 하나의 개방 시스템(open system)으로 이해하여, 행정수준 및 주민복지수준이라는 투입을 산출로 전환시키는 과정의 효과성으로 정의하는 것이다. 지방자치단체를 개방 시스템으로 본다면 지방자치단체와 지방자치단체를 둘러싸고 있는 환경간의 상호작용은 <그림 II-1>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 II-1> 지방자치단체와 환경의 관계



지방자치단체의 환경은 지방자치단체에 영향을 미치는 개인이나 다른 자치단체 및 사회집단 등으로 이루어진다. 환경으로부터의 지방자치단체에 대한 투입(input)은 수요와 지원의 두 측면으로 구성된다. 지방자치단체에 대한 수요는 사회가 필요로 하는 행정관리, 주민복지, 산업진흥, 지역개발, 체육문화예술, 민방위 서비스 등 다양한 형태로 나타나며, 지원의 경우도 지방자치단체의 운영에 소요되는 예산, 시설, 인력의 보급과 지방자치단체가 산출한 행정서비스 및 행정성과 등의 사회적 수용, 지방자치단체와의 공동 서비스의 개발 등 다양한 형태를 갖는다.

지방자치단체의 산출(output)은 행정의 성과인 각종 서비스로 나타나며 이들은 새로운 행정서비스, 새로운 정책, 새로운 행정서비스아이디어 등의 형태를 띠게 된다. 이러한 산출물은 지방자치단체에 대한 이미지를 형성하고 지방자치단체의 영향력을 증대시키거나 감소시키는 등 환경에 영향

을 미치고 다시 환류(feedback)됨으로써 지방자치단체에 대한 새로운 수요를 창출하고, 이것이 다시 새로운 산출물을 창출하게 되는 반복 과정을 유발하게 된다.

개방 시스템(open system)에서는 하나의 시스템이 환경과의 상호작용을 통하여 영향력을 주고받을 뿐만 아니라 그 시스템을 구성하고 있는 요소들인 하위 시스템들도 상호작용을 통하여 전체로서의 시스템에 영향을 주게 된다. 즉 지방자치단체의 구성 요소들은 하위의 시스템을 이루어 서로 간에 영향을 주고받으며 이 하위 시스템들의 작용에 의해 전체 시스템으로서의 지방자치단체의 기능이 수행되게 된다.

2) 지방자치단체의 하위 시스템과 행정 및 주민복지 수준

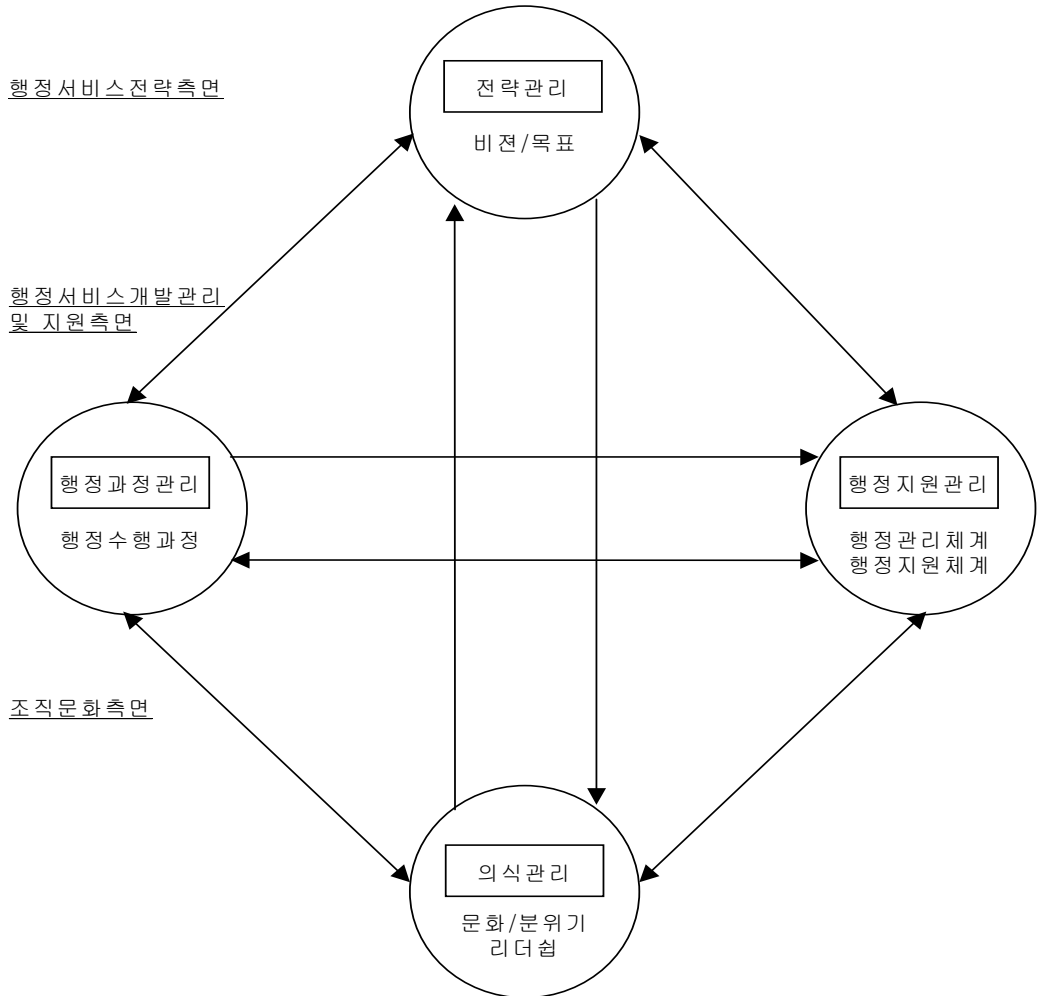
지방자치단체를 구성하는 하위의 시스템들을 어떻게 나누는가는 지방자치단체를 이해하는 관점에 따라 달라질 수 있다. 지방자치단체의 행정 수준 및 주민복지수준 제고라는 관점에서 본다면 지방자치단체의 구성요소는 <그림 II-2>에서와 같이 네 부문으로 나누어 볼 수 있다. <그림 II-2>에서 앞바퀴(전략관리)는 전략적 행정영역으로서 이 영역 내에서 지방자치단체의 장기적 비전(vision)과 장·단기적 발전 목표가 설정되고 전략이 수립된다. 가운데의 두 바퀴는 행정서비스수행(행정과정관리) 및 이의 지원을 위한 행정서비스 지원체계(행정서비스지원관리)를 나타낸다. 행정과정관리 부문에서는 행정서비스의 정책결정·수행·평가가 이루어지며 행정서비스지원관리 부문에서는 지방자치단체의 운영을 위한 제반(예산)자원의 확보·유지·활용이 이루어진다. 마지막의 뒷바퀴는 지방자치단체의 조직문화 및 리더십(의식관리)을 나타내며 지방자치단체의 혁신을 위한 조직문화의 창출·유지와 이를 위한 리더십 등이 포함된다.

종래에는 지방자치단체의 구조 및 운영 체제를 행정과정관리 및 행정 서비스지원관리 중심으로 인식하였다. 그런데 행정서비스의 생산성을 결정하는데 있어서는 비전, 임무(mission), 행정문화 등의 요소가 중요한 역할을 한다는 것이 일반적으로 알려져 있다. 따라서 지방자치단체의 행정 서비스 성과를 최대화하기 위해서는 지방자치단체의 방향을 설정하고 이끌어 나갈 행정서비스 전략과 이를 지원할 운전자의 역할을 할 조직문화와 리더십이 아울러 중요시되어야 함을 명시하고 있다는 점에서 <그림 II-2>의 모형은 유용한 지침을 제공해 준다.

지방자치단체의 생산성 향상을 위해서는 먼저 그 임무(mission)가 명확하여야 한다. 왜냐하면, 이 임무는 지방자치단체의 존재의 당위성을 나타내며 목표 설정의 지침이 되고 공무원들에게는 비전을 제시하게 되어 동기를 부여할 수 있기 때문이다.

또한 지방자치단체가 그 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 지방자치단체의 목적에 맞추어 적절한 장·단기 계획을 수립해야 할 것이다. 만일 ‘지방자치단체의 목적을 효과적으로 달성하려면 어떤 사업을 해야 할 것인가’에 대한 장·단기적인 계획(즉, 행정서비스전략)이 결여되어 있다면 비록 행정서비스의 수행이 효율적으로 이루어진다고 하여도 지방자치단체의 목적 달성에 대한 효과성은 떨어지게 될 것이기 때문이다. 지방자치단체의 장기적인 비전이 명확하게 설정되고 그의 달성을 위한 행정서비스 목표와 전략이 적절하게 수립된 후, 그에 따라 행정서비스가 수행되어야만 효율적인 행정서비스 수행이 지방자치단체 목적달성의 효과성으로 이어지게 될 것이다.

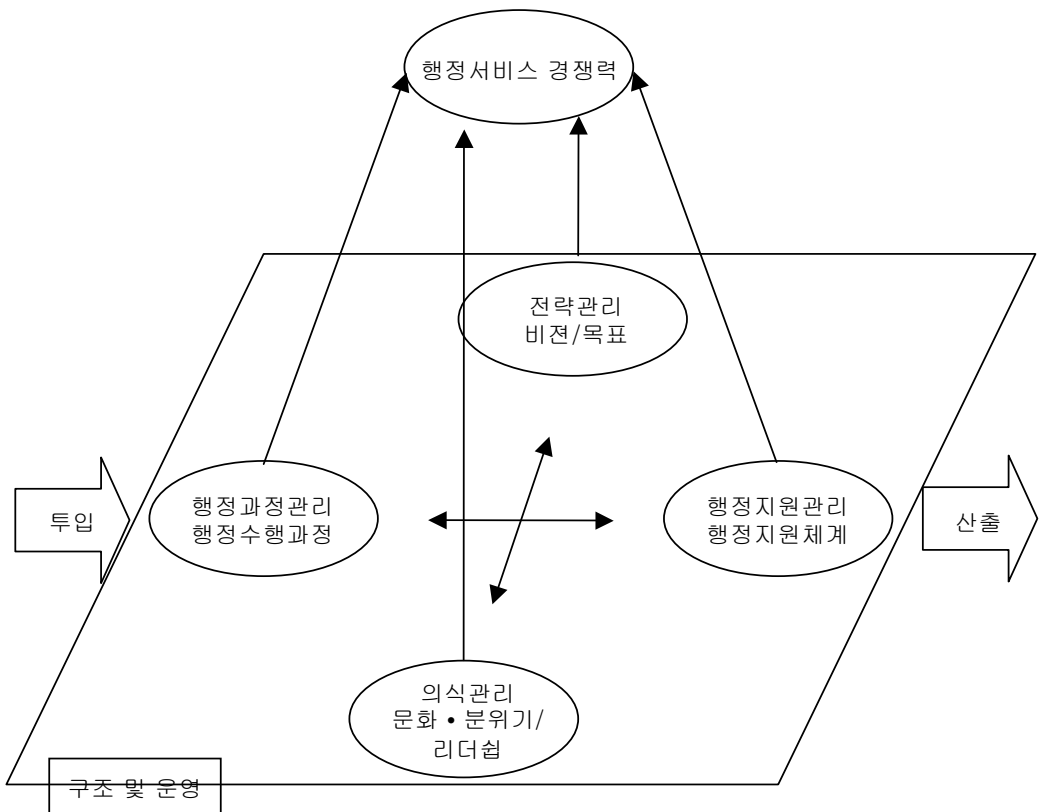
<그림 11-2> 경영혁신의 4 바퀴 모형



한편 지방자치단체의 업무인 행정서비스는 공무원 개개인의 업무에 의존하는 정신 활동이며 동시에 공무원 구성원간의 긴밀한 협조가 요구되는 공동 작업이다. 따라서 행정서비스 사업의 효과적인 수행을 위해서는 공무원의 창의적인 업무 활동이 보장되면서도 공무원들이 공동의 업무 목표 달성을 위하여 자발적으로 협조할 수 있도록 유도하는 의식관리(조직 문화와 리더십)가 중요시된다.

위에서 기술한 바와 같이 행정서비스 시스템의 하위 시스템을 구성하는 네 부문은 서로 간에 영향을 주고받으며 전체로서의 행정서비스 시스템의 효과성을 결정한다. 즉, 지방자치단체의 구조 및 운영을 구성하는 네 부문의 상호 작용을 통하여 투입을 산출로 전환시키는 행정서비스 시스템의 효과성인 ‘행정서비스 행정수준 및 주민복지수준’이 결정된다고 할 수 있다. <그림 II-3>은 이러한 행정서비스 행정수준 및 주민복지수준과 지방자치단체의 구조 및 운영의 네 가지 구성 부문과의 관계를 보다 명시적으로 보여준다.

<그림 II-3> 지방자치단체 행정서비스 경쟁력의 개념 모형



위의 모형에 따르면 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준은 행정서비스의 성과측면에서 평가할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 산출물(output)인 행정서비스 수행의 성과를 평가하는 것이다. 행정수준 및 주민복지수준의 결과인 지방자치단체의 산출물에 대한 평가지표는 계량적인 지표들로 이루어져 있어서 측정이 용이하며 행정수준 및 주민복지수준과의 인과관계가 명확하다는 장점이 있는 반면에 지방자치단체 행정수준 및 주민복지수준의 일부만 측정하게 되며, 또한 결과만을 측정하기 때문에 그의 원인이 되는 요인들을 평가하지 못하게 되는 단점을 갖추고 있다. 즉, 지방자치단체의 업무인 행정서비스의 적절성에 대한 평가는 양적인 측면보다는 얼마큼 행정서비스 목표에 부합하며 지방자치단체의 임무 및 장·단기적인 계획에 비추어 얼마큼 공헌도가 있는가 하는 질적인 측면이 더욱 중요한데 산출물에 대한 평가에서는 이러한 질적인 면에서의 평가가 제대로 고려되지 못한다. 또한 현재의 산출물 수준에 못지않게 장기적인 발전 가능성도 지방자치단체의 행정서비스 경쟁력의 중요한 부분인데 이에 대한 평가 역시 현재의 산출물에 대한 평가에서는 제대로 이루어지기 어렵다. 따라서 이러한 행정서비스 성과의 질적인 측면 및 발전 잠재력 등에 대한 적절한 평가를 위해서는 경쟁력을 만드는 구조와 과정에 대한 평가가 필수적이라고 할 것이다.

제 2 절 행정업무 성과평가지표

1. 성과평가지표의 의의

지방자치단체 공공서비스의 성과평가 지표에 관한 논의는 다양한 각도

와 차원에서 논의되고 있다. 이러한 성과평가 지표를 설정하기 위해서는 먼저 학자들의 견해를 중심으로 살펴본 후 그 지표를 설정하는 것이 바람직할 것이다.

우선 Epstein(1992: 161~193)은 공공서비스의 성과측정이란 논문에서 공공서비스 실적평가를 효과성, 능률성, 그리고 특별한 경우인 소득(revenue)으로 나누고 있다. 여기에서 소득은 세율이나 요금을 증가하거나 새로운 세원을 개발하지 않고 특별한 노력을 통하여 증가된 소득을 성과측정의 특별한 범주로 보는 것이다. 효과성의 평가는 서비스의 양적, 질적 측면을 모두 포함하고 적실성(timeliness)과 빈도(frequency)도 중요한 측면이라고 지적하고 있다. 능률성은 공공서비스의 활동으로부터 산출된 양에 대한 공공서비스 활동의 비용과 관련된다고 지적하고 그 측정방법으로 직접적인 능률성 측정과 간접적 능률성 측정으로 분류하여 설명하고 있다.

Ammons(1995: 37~47)는 지방정부 성과측정의 불충분성의 극복이란 논문에서 도서관과 레저서비스를 사례로 연구하여 성과측정을 업무량(workload), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness) 생산성(productivity)의 네 가지 범주로 나누고, 업무량은 활동이나 노력의 수(예: 도서관 이용자 수, 수집된 쓰레기량, 체포된 범인의 수 등)로부터 측정되고, 능률성은 생산이나 전달에 소모된 자원의 양과 산출의 양 사이의 관계로 표시되며(예: 공원의 잔디를 깎기 위한 단위당 비용이나 공용인의 시간), 효과성은 목적을 달성한 정도나 서비스의 질에 부합되며(예: 문의된 질문에 대한 비율, 전체인구의 비율로써 등록된 후원자), 생산성은 단일한 지표로 능률성과 효과성의 결합으로 측정된다고 한다.

Rogers(1990: 45~76)는 성과측정을 크게 세 가지의 범주 즉, 경제성(economy), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness)으로 나누고, 서비스의 대상인구와 관련하여 서비스의 수준(level of service)과 대응(take-up)

의 두 가지를 추가하여 그 기준에 관한 모형을 제시하고 있다. 여기에서 경제성은 자원을 획득하는 비용으로 측정되고, 능률성은 투입된 자원을 고려하는 산출로, 이것은 점유율과 이용률 그리고 생산성 비율과 같은 것으로써 의도적으로 측정되고, 효과성은 산출을 고려한 서비스의 최종결과를 측정하며, 서비스의 수준은 대상인구와 관련된 서비스의 양으로, 대응(take-up)은 서비스를 사용하는 대상인구의 비율 즉, 제공된 서비스 질의 유용한 대응지표로서 제안된 측정이다.

Frid와 Raninovits(1980)는 도시정부 성과평가의 세 가지 기본적인 기준으로 성실성(integrity)과 인권(human right), 반응성(responsiveness), 효과성(effectiveness)을 제시하고 있다. 여기에서 성실성과 인권기준은 의사결정이 어느 정도 정직하게, 공평하게, 법적으로, 공개적으로, 신중하게 이루어지고 관리되는가와 자치단체 관료들의 활동이 주민의 삶과 재산에 영향을 줄 때 어느 정도 제한(restraint)과 공정(fairness)을 유지하는가, 관료행위에 대한 법적 조사와 불평처리가 얼마나 효과적인가를 평가하는 것이다. 그리고 반응성은 지역사회 요구에 부응한 자치단체의 활동, 변화에 대한 자치단체의 대처능력, 지역사회 선호의 철저한 조사, 자치단체 인력의 지역사회 대표성, 자치단체 비평을 위한 매스미디어 역할이 얼마나 효과적인가를 평가하는 것이다. 그리고 효과성은 정부가 어느 정도 목표를 달성하고, 문제를 해결하거나 완화시키고, 새로운 해결을 찾고, 비용을 최소화시키고, 건강·안전·복지의 최소기준을 갖고 있는냐를 평가한다는 것이다.

Altman(1979: 31~35)은 조직의 성과측정을 위한 기준을 효과성 측정(effectiveness measures), 능률성 측정(efficiency measures), 업무량 측정(workload measures) 등의 세 가지로 분류하고 있다. 효과성 측정은 프로그램 목적(program objective)의 성취에 대한 정보를, 능률성과 업무량 측

정은 업무 목적(task objective)에 대한 조직과정에 관한 정보를 제공한다. 효과성 측정은 제공된 서비스가 정의된 성과목적과 일치하는 정도를 측정하는 것으로서 제공된 서비스에 대한 주민만족도 보다 넓은 개념이며, 이는 공공의 이해관계나 법적 요구 그리고 내부의 의사결정으로부터 그 개념이 정의되고 일반적으로 성과의 비용측면과는 관련되지 않는다고 지적된다. 능률성측정은 인력이나 자원의 어떤 주어진 수준에서 제공된 서비스의 크기(magnitude)를 측정하고, 업무량 측정은 요구된 서비스의 형태와 요구된 서비스에 대해 전달된 서비스의 양을 기준으로 측정된다고 한다.

Usher와 Cornia(1981: 229~235)는 정부 예산에서의 목표설정과 성과를 평가한 논문에서 정책평가의 지표로써 4개 유형, 즉 노력(effort), 능률성(efficiency), 효과성(effectiveness), 형평성(equity)을 들고 있다. 여기에서 노력은 기관이나 개인으로부터 행해진 업무의 양(volume of work)을 평가하는 것이며, 형평성은 공정성(fairness)과 불가분적인 요소로 서비스 배분에서 개인, 집단, 지역사이에 동일한 기초 위에서 그들의 지불능력이나 수요의 요구에 관계없이 서비스가 제공되는가를 평가하는 것이라고 지적한다. 그 외의 실적평가기준에 관한 연구로써 Yamada(1972)는 생산성, 서비스, 질적인 것, 비용을 들고 있으며, Ostrom(1979)과 Morgan(1984)은 능률성, 효과성, 형평성, 대응성을 Jones(1983)는 위의 네 가지 기준에다 정당성을 포함하고 있다. 또한 Brudney와 England(1982)는 경제적 측면에서 능률성과 효과성을 정치적 측면에서 대응성과 형평성을 제시하고 있다. 이들 학자들의 견해를 요약하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-4> 성과평가 지표에 대한 학자들의 견해

학자	평가지표(기준)
Yamada(1972)	생산성, 서비스, 질, 비용
Altman(1979)	능률성, 효과성, 업무량
Ostrom(1979)	능률성, 효과성, 형평성, 대응성
Fied와 Rabinovits(1980)	성실과 인권, 대응성, 효과성
Usher와 Cornia(1981)	노력, 능률성, 효과성, 형평성
Brudney와 England(1982)	능률성, 효과성, 형평성, 대응성
Jones(1983)	능률성, 효과성, 형평성, 대응성, 정당성
Rogers(1990)	경제성, 능률성, 효과성, 서비스수준, 대응성
Epstein(1992)	소득, 능률성, 효과성
Ammons(1995)	업무량, 능률성, 효과성, 생산성

이와 같이 성과평가의 지표에 대해서는 학자들마다 강조점과 주장하는 기준이 다르다는 것을 알 수 있다. 하지만 이들 간의 공통된 특징을 살펴 보면, 성과평가 지표의 상대적 비중이 1980년대에는 경제성과 능률성에 의해 지배되었으나 그동안 많은 변화를 거쳐 3E(경제성, 능률성, 효과성)에서 5A 즉, 접근성(accessibility), 인식성(awareness), 책임성(accountability), 유용성(availability), 적절성(appropriateness)으로 전환되고 있음을 알 수 있다. 이러한 평가지표의 중요성에 대한 변화는 본 연구의 분석대상인 자치단체의 성과평가 사례에서 현실적으로 어떻게 적용되고 있는지를 판단할 수 있는 지표가 될 것이다.

2. 성과평가지표 개발의 접근방법

지금까지 연구되어 온 조직의 평가에 관한 접근방법은 지방자치단체 평가에 필요한 평가항목 및 평가지표의 개발과 선정에 필요한 논리를 제공하여 주고 또한 이 과정에서 필요한 자료를 수집하고 분석하며 해석하는데 안내자의 역할을 수행한다. 따라서 지방자치단체를 평가하기 위해서는 지금까지 연구되어, 적용되고 있는 조직의 평가에 관한 접근방법들을 살펴보는 것이 순서적으로 우선해야 할 것이다. 조직의 평가에 관한 접근방법은 1960년대를 기점으로 하여 그 이전의 목표달성 접근방법과 그 이후의 체제적 접근방법을 양대 축으로 하여 발전하여 왔다. 본 연구에서는 이 두개의 접근방법과 이를 보완하기 위한 접근방법으로 주장되어 온 전략적 이해관계집단 접근방법과 경합적 가치 접근방법을 그 내용, 문제점, 적용방안의 순서에 따라 살펴보기로 한다.

1) 목표달성 접근방법

조직의 효과성을 평가하기 위해 전통적으로 가장 널리 사용되는 목표달성 접근 방법은 조직이 성취하고자 하는 목표의 달성정도를 조직성과의 평가기준으로 사용하는 접근방법이다(Robbins, 1985). 이 모형은 조직이란 하나 혹은 그 이상의 특정한 목표를 달성하기 위해 의도적으로 만들어진 시스템이라고 정의하고 조직의 효과성을 판단하는 기준으로서 목표가 절대적인 중요성을 가진다고 한다.

따라서 목표달성 접근방법은 조직의 효과성을 평가하기 위한 기준으로서 수단보다는 목표의 설정을 중요시하며, 이때의 목표란 조직이 공식적으로 표방한 생산목표를 의미하지만 때로는 조직구성원이 지각하는 것과

는 별개로서 조직의 대 사회적 기능으로서 파악되기도 한다. 그러나 이 모형이 조직의 성과를 평가하기 위한 도구로서 적절하게 활용되기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족이 필요하다. 우선 조직은 궁극적 목표(ultimate goal)를 가지고 있어야 한다. 목표는 조직 구성원들 간에 잘 이해될 수 있도록 그 내용을 명확히 밝히고 규정하여야 한다. 목표의 수는 관리가 가능할 정도로 적어야 한다. 이와 같은 목표는 항상 조직 내의 전반적인 합의와 의견일치의 바탕 위에 설정된 것이어야 한다. 목표달성을 향한 진행과정은 측정이 가능해야 한다.

조직의 효과성을 평가하기 위한 도구로서 목표달성 접근방법을 실제 사용하는 데에는 다음과 같은 많은 문제점들이 있다. 이러한 문제점들은 앞에서 살펴본 전제조건들과 직접적으로 관련된 문제점들이다. 우선 “조직의 목표는 누구의 목표인가?” 하는 문제이다. 즉 조직의 목표가 최고 관리층의 목표인가, 그렇다면 최고 관리층의 범위는 어디까지인가 등이 문제가 된다. 둘째, 과연 조직에 궁극적 목표가 존재하는가, 만약 존재한다면 이를 어떻게 식별할 수 있는가 하는 문제와 현실성이 결여되어 있으며 추상성이 강한 궁극적 목표를 근거로 하여 어떻게 조직의 효과성을 측정할 수 있겠는가 하는 문제이다.

조직의 효과성을 측정하기 위한 접근방법으로서 이 모형을 주장하는 학자들은 이 모형이 연구자의 편견을 배제하고 연구대상이 가진 가치(조직의 목적)를 판단기준으로 삼기 때문에 객관적이고 신뢰성 있는 분석도구라고 생각하고 있으나, 이 모형을 실제 적용함에 있어서는 목표의 확인과 측정의 곤란성으로 인한 방법론상의 문제들이 제기되고 있다. 셋째, 조직이 공식적으로 표방한 목표와 실제적인 목표가 다를 경우에 조직의 효과성을 측정하기 위해서는 어느 목표에 근거해야 하느냐의 문제이다. 즉 조직이 그 달성을 공식적으로 표방하는 목표와 조직이 실제 달성을 추구

하는 목표가 다른 경우가 많은데, 이때 조직의 성과를 측정하기 위한 기준으로서 어떠한 목표가 적절 하느냐의 문제이다. 넷째, 조직이 다중목표(multiple goals)를 가지고 있다는 사실이 조직의 효과성을 평가하기 위한 도구로서 이 접근방법을 활용하는데 문제를 야기 시킨다. 일반적으로 조직은 복수의 목표를 가지고 있다. 이들 목표들 간의 관계는 수직적으로는 상하 간에 계층제를 이루고 있고, 수평적으로는 상호 보완적이거나 또는 경쟁적인 관계를 형성하고 있다. 그런데 조직에 존재하는 이러한 복수의 목표에 문제가 제기되는 경우는 조직의 장기목표와 단기목표에 일관성이 결여되어 있거나 또는 목표들 간에 상호 경쟁적이어서 양립할 수 없는 경우이다. 이러한 경우 조직은 어떠한 목표를 근거로 하여 그의 효과성을 측정할 수 있을 것인가 하는 문제는 이 접근방법이 안고 있는 가장 중요한 결함 중의 하나이다.

이러한 문제들 이외에 조직목표의 달성정도를 조작화 하기가 사실상 매우 어렵다는 점도 이 모형이 지닌 중요한 문제점으로 지적되고 있다. 즉 목표의 달성정도를 측정할 수 있는 유형적 산출성과를 개발하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 유형적 산출성과를 지향하는 목표치를 설정하는 과정에서 목표치가 미래의 행동기준이 아니라 과거 실적의 재확인이거나 합리화를 위한 도구로 전락하는 경우가 흔히 발생한다.

위에서 살펴 본 것처럼 목표달성 접근방법은 조직의 효과성을 측정하기 위한 방법으로서 많은 문제점들을 가지고 있다. 그러나 조직의 궁극적 존재 가치가 목표를 달성하는데 있음을 감안하면 조직의 효과성을 측정하기 위한 방법으로서 목표달성 접근방법을 전반적으로 부정할 수는 없으며, 이러한 문제점들을 개선하여 이 접근방법의 유효성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지의 사항에 유의하여야 한다. 우선, 목표를 설정하는 과정이 개방적이어야 한다. 즉 조직의 공식목표를 설정하는 과정

에서 목표설정을 위한 투입자료는 공식목표를 형성하는데 중요한 영향을 미치는 모든 사람들로 부터 나와야 한다. 조직의 목표에는 조직이 대외에 표방한 공식목표 외에 조직서원의 실제 행동을 관찰하여 파악한 실제적인 목표가 포함되어야 한다. 조직의 단기목표와 장기목표를 동시에 고려하되 모교간의 가중치에 대한 우선순위 설정의 합리적 절차가 체계화되어야 한다. 조직의 목표는 가능한 추상적이거나 애매모호한 개념보다는 유형적이고, 측정 가능한 개념으로 표현되어야 한다. 조직의 목표를 경직 내지는 고정된 것이 아니라 시간의 경과에 따라 변화하는 동태적인 실체로 파악해야 한다.

2) 체제적 접근방법

체제적 접근방법은 조직을 외부 환경으로부터 투입 요소를 받아들여 조직 내의 전환과정을 거쳐서 환경으로 산출해 내는 하위 시스템들의 집합체라 가정하고 조직이 가진 투입물의 획득능력, 전환과정의 효율성, 외부 환경변화에 대한 적응능력 등을 중심으로 조직의 효과성을 평가하는 접근방법이다. 즉 체제적 접근방법은 조직의 효과성을 평가함에 있어 목표달성 접근방법이 조직의 목표달성이나 산출을 중요시한 것과는 달리 목표달성을 위하여 필요로 하는 수단과 과정에 초점을 맞추고 있다 (Robbins, 1985).

체제적 접근방법은 조직을 상호 관련되고, 상호 의존적인 하위체제들의 집합체로 파악한다. 체제는 여러 구성인자의 유기적인 결합체이므로 그 결합체는 구성인자를 지니게 되는데, 이때 전체적인 입장에서의 결합체를 체제라 하고 그 구성인자는 전체적인 체제를 구성시켜 주는 부문체제라는 점에서 하위체제라고 한다. 따라서 조직은 상호간에 밀접한 관계를 맺고

있는 여러 개의 하위체제들로 네트워크를 형성하고 있으며, 상위체제의 일부로서 다른 하위체제와 조화와 균형을 이루며 기능하고 있다.

체제적 접근방법은 조직을 환경에 의해 둘러싸여 환경과 상호간에 영향을 주고받으며 변화하는 개방체제로 파악한다. 개방체제는 외부환경에 의하여 영향을 받는 체제이다. 이것은 기계적 모형에 입각한 폐쇄체제와는 달리 체제와 환경사이의 동태적 상호작용 관계를 인정한다. 즉 조직은 외부 환경으로부터 에너지를 받아들이고, 이를 산출물로 전환하여 외부 환경에 내 보내며, 이러한 산출물은 환류의 과정을 거쳐 다시 조직에 재 투입되며 조직은 이러한 과정을 거쳐 환경과의 균형을 이루게 된다. 따라서 단기적 관점에서 조직은 모든 에너지 투입을 산출로 전환시키고, 조직 구성원과 외부집단의 유리한 거래를 통해서 조직의 이익을 극대화하려 한다. 그러나 조직은 장기적인 관점에서 존속·성장을 위하여 기술향상과 에너지를 보존하며, 외부환경과 내적 성장의 조정을 통하여 환경에 대한 적응력을 강화하려 한다.

이러한 체제적 접근방법은 조직을 투입, 전환 및 산출의 개방체계로 파악함으로써 첫째, 조직과 환경의 관계를 고려할 수 있고 둘째, 성과목표가 모호하거나 측정할 수 없는 경우에도 적용될 수 있으며 셋째, 하위시스템 간의 상호기능 또는 상호 의존성을 밝혀주는 장점이 있다.

조직의 효과성을 측정하기 위한 방법으로서의 체제적 접근방법에는 다음과 같은 몇 가지의 중요한 문제점이 있다. 우선, 측정의 문제이다. 이 접근방법은 조직의 목표달성도를 측정하는 대신에 조직의 환경적 변화에 대한 유연성, 조직 구성원의 직무만족도, 조직내적 의사소통의 정도 등과 같은 과정적 변수를 측정함에 의해서 조직의 효과성을 평가하고자 한다. 그러나 이러한 과정적 변수를 조직화하여 측정하기 위한 측정기법의 개발이 매우 어렵다는 점이다. 둘째, 체제적 접근방법은 그 초점이 조직의 효

과성 자체에 있다고 하기 보다는 효과성을 달성하는데 필요한 수단에 있다는데 문제가 있다. 즉 체제적 접근방법은 조직의 효과성 보다는 이를 달성하는데 필요한 수단에 초점을 맞추기 때문에 평가결과의 설득력이 부족하기 쉬우며, 더구나 투입변수와 산출물간의 인과관계를 파악하기 힘든 경우에는 이 접근방법에 의한 평가가 실제 조직의 효과성을 반영하지 못할 우려마저 있다. 끝으로, 목표의 부재문제이다. 즉 이 접근방법은 체제의 목표가 불분명한 경우 체제가 목표달성에 어떻게 기여하였는지를 파악하기가 매우 어렵다.

체제적 접근방법은 조직의 성과목표가 매우 모호하거나, 측정할 수 없어 목표달성 접근방법에 의해 조직의 성과를 정확히 측정할 수 없거나 또는 이 접근방법의 평가방법이 지나치게 단기적인 성향에 치우칠 우려가 있을 때 이러한 결점을 보완하는 방법으로서 목표달성접근법과 병행해서 사용할 수 있다. 특히 조직이 환경과 많은 영향을 주고받는 경우 환경과 조직 활동의 상호의존성을 활성화하기 위해서도 체제적 접근방법은 그 필요성이 크다고 할 수 있다.

3) 전략적 이해관계집단 접근방법

전략적 이해관계자 접근방법은 조직 효과성의 판단기준을 조직의 환경을 이루고 있는 중요한 이해관계집단들의 요구를 충족시키는 능력에 두고 있다(Pfeffer와 Salancik, 1978). 이 접근방법은 얼핏 보아 체제적 접근방법과 유사하지만 그 강조점에 있어서는 서로 다르다. 즉 두 접근방법이 모두 조직과 환경과의 상호의존성을 고려하지만 전략적 이해관계집단 접근방법은 체제적 접근방법에서처럼 조직의 모든 환경에 관심을 갖는 것이 아니라 오직 조직의 존속을 위협할 수 있는 주위의 고객들만을 유화시키

는 것만을 추구한다.

기본적으로 전략적 이해관계집단 접근방법은 첫째, 조직이 다양한 이해관계집단으로부터 다발적, 경합적인 요구에 직면하고 있다는 점 둘째, 모든 이해관계집단은 그 중요성이 동일하지 않다는 점, 즉 지방자치단체의 경우 이해관계집단들 중에서 행정서비스에 대한 평가에 따라 다음선거에서 투표여부를 결정하는 주 고객인 시민 등과 같은 이해관계집단의 중요성이 크다는 점 셋째, 조직의 효과성은 중요한 전략적 이해관계집단을 확인하는 능력과 그들이 조직에 부과하는 요구를 충족시켜 주는 능력에 의해 결정된다는 점, 즉 지방자치단체의 경우 투표권을 가진 시민들이 지방자치단체의 장에게 수탁한 임무(공약) 수행의 정도가 중요하다는 점 넷째, 채택된 목표들은 각 이익집단에 대한 조직의 반응을 나타내는 것이라는 점 등이 전제되고 있다.

전략적 이해관계집단 접근방법을 실제 현실에 적용함에 있어서는 다음과 같은 문제점이 제기되고 있다. 우선, 전략적 이해관계집단을 광범위한 조직 환경으로부터 구별해내기가 어렵다는 점과 급변하는 조직 환경으로부터 중요한 이해관계집단을 구분하기가 매우 어렵다는 점이다. 전략적 이해관계집단인가 아닌가를 식별함에 있어서 조직 내 지배적 집단의 이익과 가치가 크게 작용할 수도 있다는 점이다. 이해관계집단의 반응에 크게 신경을 쓰지 않아도 조직의 생존에는 별 영향을 받지 않는 군대나 독점기업 등 일부조직에 이 접근방법을 적용하는 데에는 한계가 있다는 점이다.

이 접근방법을 활용하여 조직의 성과를 평가하기 위해서는 다음 몇 가지의 단계를 밟는 것이 필요하다. 첫 번째 단계는 조직의 생존 및 발전에 중대한 영향을 미치는 전략적 이해관계집단을 확인하여 목록을 작성하는 단계이다. 두 번째 단계는 목록상에 나타난 이해관계집단 각각이 가지는 상대적 영향력을 결정하기 위하여 평가작업을 하는 단계이다. 세 번째 단

계는 이러한 이해관계집단들이 조직에 가지고 있는 요구 사항 및 기대를 확인하고, 이들 간에 가중치를 부여하여 우선순위를 설정하는 단계이다. 마지막 단계는 이해관계집단들의 요구사항 및 기대에 대한 충족정도를 평가할 수 있는 적절한 측정도구를 개발하고, 이에 의해 평가하는 단계이다.

4) 경합적 가치 접근방법

경합적 가치 접근방법은 조직의 효과성은 이를 평가하는 평가자의 이익과 가치에 크게 의존한다는 접근방법이다(Cameron, 1987). 즉 이 접근방법은 조직 내에는 상충되는 목표가 존재하기 마련인데, 이처럼 같은 조직 내에 상충되는 목표가 존재하는 이유는 그 배후에 조직 구성원의 가치경합(competing values)이 있기 때문이라고 하며, 따라서 조직에는 단 하나의 목표만이 존재하는 것은 아니며 또한 확인된 복수의 목표들 간에도 완전히 합의가 이루어진 것은 아니라고 가정한다.

경합적 가치 접근방법은 지금까지 논의된 접근방법들이 조직의 어느 한 가지 요소 또는 몇 가지의 요소들을 기준으로 조직의 효과성을 평가하려고 시도한데 비해, 보편적으로 적용 가능한 효과성 평가의 통합적 모형을 형성하고 이에 입각하여 균형 잡힌 안목으로 조직을 평가해 보자는 의도를 담고 있다.

이 접근방법은 이러한 통합적 모형을 구성하기 위해 기존의 효과성 지표들 가운데에서 가장 기본적이고 대표성이 있는 세 가지 차원의 경쟁적 가치세트를 추출하여 다음과 같이 범주화하였다. 첫째 세트는 유연성(flexibility)과 통제(control)라는 경쟁적 가치를 양 축으로 한 조직의 구조와 관련된 차원이다. 이것은 조직생활의 기본적인 딜레마 즉 쇠신, 적응성, 변화 등의 가치와 권위, 명령, 통제 등의 대조적인 가치를 반영한 것

이다. 둘째 세트는 조직구성원에 대한 강조와 조직에 대한 강조를 양 축으로 한, 조직의 초점에 관련된 차원이다. 이 차원에서도 인간의 요구에 대한 관심과 생산성과 과업달성에 대한 관심이라는 기본적인 딜레마가 내재되어 있다. 셋째 세트는 과정(process)에 대한 관심과 결과(outcome)에 대한 관심을 경쟁적 가치로 하는 수단(means)과 목적(ends)에 관련된 차원이다. 즉 조직이 장기적 기준(수단)에서 평가되어야 할 것인가 또는 단기적 기준(목표)에서 평가되어야 할 것인가 하는 차원의 문제가 여기에 반영되어 있다.

이 모형은 이처럼 범주화 된 3가지 차원의 가치를 조합하여 8가지의 효과성 기준을 창출하고 4가지의 조직효과성 모형을 도출하였는데, 이들 4가지의 모형은 인간관계(human relations) 모형, 개방체계(open systems) 모형, 합리적 목표(rational goal) 모형 및 내부적 과정(internal process) 모형 등으로 이루어져 있다. 우선, 인간관계 모형은 조직구성원과 유연성을 강조한 모형으로서 조직성과의 평가기준으로 응집성과 사기는 수단으로서, 인적자원의 개발은 목표로서 강조된다. 둘째, 개방체계 모형은 조직과 유연성을 강조한 모형으로서 조직성과의 평가기준으로 유연성과 준비성은 수단으로서, 성장·자원획득·외부지원은 목표로서 강조된다. 셋째, 합리적 목표 모형은 조직과 통제를 강조하는 모형으로서 조직성과 평가기준으로 계획·목표설정 및 평가는 수단으로서, 생산성과 능률은 목표로서 강조된다. 끝으로, 내부적 과정 모형은 조직 구성원과 통제를 강조하는 모형으로서, 조직성과의 평가기준으로 정보관리·의사소통은 수단으로서, 안전성과 균형유지는 목표로서 강조된다.

그렇다면 조직은 이러한 4가지 조직성과의 평가모형 가운데에서 어느 모형을 선택하는 것이 바람직한가? 이에 대한 해답은 조직이 그의 생애주기 가운데 현재 어느 단계에 위치하고 있는가에 달려 있다는 것이 이 점

근방법의 주장이다. 즉 이 접근방법은 조직의 생애주기를 창업단계, 집단공동체 단계, 공식화 단계 및 조직구조의 정교화 단계 등 4단계로 구분하고 현재 조직이 처한 단계에 따라 조직의 성과에 대한 평가의 기준이 달리 적용되어야 한다는 것이 이 모형의 기본 가정이다.

우선, 새로운 혁신, 창조성(creativity) 및 제 자원의 집결이 중요시되는 창업단계에서는 개방체계모형에 따른 평가기준에 강조점을 두어 조직의 성과에 대한 평가가 이루어지는 것이 바람직하다. 둘째, 집단공동체 단계는 비공식적 의사소통과 비공식 구조가 지배적이 되므로 조직구성원들의 가족의식과 협동정신의 배양과 구성원들의 조직에 대한 높은 충성심이 요구되는 단계이기 때문에 조직의 성과에 대한 평가도 인간관계모형에 강조점을 두어 이루어지는 것이 바람직하다. 셋째, 안정, 능률성, 규칙, 절차 및 보수적인 경향 등으로 특징지어 질 수 있는 공식화 단계는 내부과정 및 합리적 목적모형에 강조점을 두어 조직의 성과에 대한 평가가 이루어지는 것이 바람직하다. 끝으로 조직구조의 정교화 단계는 조직이 환경을 조정하거나, 환경에 조직이 적응하여 조직 자체의 갱신과 성장을 도모해 나가는 특성을 지닌 단계로 조직의 성과에 대한 평가는 개방체계 모형에 강조점을 두어 이루어지는 것이 바람직하다.

경합적 가치 접근방법은 조직의 생애주기에 적합한 조직성과의 평가기준을 선택하여 평가함으로써 조직효과성 평가의 적실성을 제고할 수 있다는 점에서 매우 유용한 접근방법임에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지의 문제점을 알 수 있다. 우선, 경합적 가치 접근방법이 실증적 연구의 뒷받침을 받고 있지 못하다는 점이다. 즉 과연 이 모형에서 제시한 4가지의 모형이 명확히 구분될 수 있는가 또는 이 모형에서 제시한 효과성 평가기준들이 유력한 기준들인가 하는 문제에 대하여 타당성이 있는 실증적 연구의 뒷받침을 받고 있지 못하다는 점이 이 모형이 안고 있는 가장 중요

한 문제점이다. 또한 이 모형을 적용하여 조직의 성과를 평가하려는 조직 관리자들이 자기의 조직이 조직의 생애주기 가운데 현재 어느 단계에 위치해 있는가를 정확히 판단하기가 어렵다는 점이다.

이 접근방법은 실증적인 연구에 의해서 뒷받침이 되고 있지 못하기 때문에 실제 조직의 효과성을 평가함에 있어 이 모형을 활용하는 데에는 많은 제약점이 있다. 즉 조직의 성장단계에 따라 조직의 성과에 대한 평가의 기준이 달라야 한다는 이 모형의 주장을 실제 조직의 효과성 평가에 적용하는 것은 극히 위험스럽다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 모형이 지적한 조직에는 다수의 목표가 있고, 이러한 목표들은 조직구성원이 처한 입장에 따라 우선순위가 달라질 수도 있다는 내용은 조직의 성과를 평가함에 있어 흔히 간과하기 쉬운 상충적 목표를 확인하는데 중요한 지침으로 활용될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 이 접근방법은 조직 내 목표가 매우 모호하거나 측정이 어려운 경우 또는 조직의 효과성 평가가 지나치게 단기적인 성향에 치우칠 때 이에 대한 보완책으로서, 목표달성 접근방법과 병행해서 실시하면 효과적일 것이다.

5) 본 연구에서의 접근방법

지방자치단체를 평가하는 근본적인 목적은 첫째, 지방자치단체가 그 동안 이룩한 행정수준 및 주민복지수준의 정도를 종합적으로 평가하고, 이를 토대로 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 향상시키는데 필요한 정보 및 자료를 산출하여 지방자치단체의 공무원에게는 앞으로 지방자치단체가 나아가 할 방향을 설정하고, 운영상의 개선점을 도출하는데 필요한 정보를 산출하여 제공하고, 정책결정자에게는 행정서비스 정책을 수정·보완 또는 재설계와 예산의 효율적 활용 등을 포함한 행정서비스

정책의 형성 및 집행의 방향설정에 필요한 정보를 제공하기 위해서이다. 이러한 지방자치단체 성과평가를 수행하기 위해 본 연구에서는 지방자치단체 성과평가에 대한 분석틀을 제시하고자 한다. 이를 위해 앞에서 살펴본 성과평가에 관한 4가지 접근방법들의 특성을 비교해 보면 다음 <표 II-2>와 같다. 이를 토대로 본 연구에서는 지방자치단체 평가에 대한 분석틀(framework)을 체제적 접근방법에 의거하되 목표달성 접근방법 및 전략적 이해관계집단 접근방법의 장점을 상호보완적으로 적용하는 것을 기본 방향으로 한다.

<표 II-2> 성과평가의 접근방법별 특성비교

접근방법	평가의 초점	문제점	적용방안
목표달성 접근방법	목표의 달성도	-조직목표의 확인곤란 -다중목표의 존재 -목표달성 정도의 측정 및 조작화의 어려움	-목표설정과정의 개방화 -일관성 있는 목표의 설정 -유형적이고, 측정 가능한 목표의 설정
체제적 접근방법	환경에의 적응성 및 전환과정의 능률성	-측정기법 개발의 어려움 -평가대상의 광범위성 -평가결과의 설득력 부족	-목표달성 접근방법의 보완 -조직 내 하위체제간의 의존성이 중시될 때 적용 -환경에 의존성이 큰 조직에 적용
전략적 이해관계집단 접근방법	조직이 존립에 결정적으로 중요한 영향을 미치는 이해관계집단의 확인 및 대처능력	-이해관계집단의 확인곤란 -이해관계집단의 상대적 중요도 및 이에 따른 대응정도의 판단 곤란 -조직에 대한 요구사항의 파악곤란	-중요한 이해관계집단의 확인 및 상대적 영향력 평가 -이해관계집단들의 요구사항, 기대의 확인 및 기대 충족도를 평가할 수 있는 체계적 절차나 기법의 개발
경합적 가치 접근방법	조직의 성장단계에 적합한 평가항목의 달성도	-조직의 성장단계의 구分的 비결방법 -성장단계에 따른 평가기준의 비적합성 -조직 성장단계의 판단곤란	-조직 내에 존재하는 상충되는 목표를 식별하거나, 조직목표의 측정이 어렵거나 또는 조직의 효과성 평가가 단기적 성향에 치우칠 때 목표달성 접근방법과 병행 사용

체제적 접근방법은 지방자치단체를 환경과 상호간에 영향을 주고받는

개방체제로 파악한다. 따라서 체제적 접근방법은 첫째, 지방자치단체의 행정서비스 및 사업수행성과, 지방자치단체의 영향력 등에 관한 평가항목과 이에 관련된 행정서비스 수행실적, 사업수행실적, 행정서비스 결과의 대외적 영향력, 외부 지방자치단체와의 네트워크 등과 같은 지방자치단체가 환경에 미치는 영향력에 관한 평가지표와 둘째, 지방자치단체의 비전과 목표에 관한 평가항목과 이에 관련된 행정서비스 계획수립 절차의 합리성, 행정서비스 계획내용의 적정성, 행정서비스 계획내용의 인지도 등과 같은 지방자치단체의 존립에 중요한 영향력을 행사하는 환경이 지방자치단체에 미치는 영향력에 관한 평가지표 개발의 필요성을 강조한다. 또한 체제적 접근방법은 지방자치단체를 몇 개의 하위체제(subsystems)로 이루어진 체제로 간주하고, 하위체제들은 그들간의 상호작용을 통해서 전체로서의 체제에 영향을 미치는 것으로 가정한다. 지방자치단체의 하위체제들은 지방자치단체가 공유하고 있는 목적과 가치(goals and values)를 실현하고 지방자치단체에 주어진 과업(tasks)을 수행하는 지방자치단체 하위체제, 투입을 산출로 전환하는 경영관리 하위체제, 조직의 업무수행분위기, 상호작용기대, 감정, 가치 등을 결정하는 사회심리적 하위체제 등으로 이루어져 있다. 따라서 체제적 접근방법은 지방자치단체를 이러한 상호간에 영향을 주고받는 하위체제들로 이루어져 있는 것으로 가정함으로써 지방자치단체가 공유하고 있는 비전(미션과 목적 등), 행정서비스과정관리, 행정서비스지원관리, 의식관리 등에 관한 평가항목과 이에 관련된 행정서비스과제의 선정, 수행 등에 관한 평가지표와 조직관리, 인력관리, 재무관리, 정보관리, 시설 및 기자재 관리, 조직의 문화와 분위기, 리더쉽 등과 같은 평가지표의 개발의 필요성을 강조한다.

그러나 체제적 접근방법은 체제내의 과정을 검은 상자(black box)로 간주함으로써 조직의 목표설정과정을 소홀히 취급한다는 문제점과 조직의

환경을 이루고 있는 모든 집단을 동일한 비중을 두어 취급한다는 문제점을 안고 있다. 체제적 접근방법이 안고 있는 이러한 문제점은 목표달성 접근방법 및 전략적 이해관계집단 접근방법을 병행하여 사용함으로써 해결할 수 있다.

지방자치단체는 그 존립의 근거가 시민에 있고, 지방자치단체가 가지는 특성 때문에 대 사회적 기대역할을 충족시켜야 한다는 측면에서 목표설정 과정이 매우 중요하다. 즉 지방자치단체의 목표설정과정은 개방적이어서 시민의 관련정책을 수용하여 지방자치단체의 비전 및 목표설정과정에 반영하여야 한다. 뿐만 아니라 요구(demand)나 지지(support) 형태의 투입(inputs) 활동을 통해 지방자치단체의 존립에 중대한 영향을 미치는 이해관계집단의 의견이나 외부전문가 또는 내부구성원들도 연구기관의 목표설정 과정에 참여시켜야 한다. 이러한 필요성 때문에 지방자치단체의 비전과 목표에 대한 평가항목 및 이와 관련된 행정서비스계획(목표) 수립절차, 계획(목표)내용 및 이에 관한 인지도 등과 같은 평가지표가 특히 중요하게 취급되어야 한다.

경합적 가치 접근방법은 조직 발전단계를 4단계로 구분하고, 조직의 평가항목 및 평가지표를 조직이 처한 발전단계에 따라 달리 적용하여야 한다고 주장한다. 그러나 지방자치단체 평가의 대상이 되는 지방자치단체의 종류가 다양할 뿐만 아니라 기능면에서도 매우 이질적인 기관들로 구성되어 있기 때문에 개별적이 지방자치단체의 평가에서 장기적으로 적용해야 할 과제로 보고, 본 연구의 분석모형을 구성함에 있어서는 이 접근방법을 적용하지 않기로 한다. 경합적 가치 접근방법이 주장하는 것처럼 지방자치단체 평가모형을 구성함에 있어 이질적이고 다양한 지방자치단체들을 그들의 생애주기에 따라 구분하고 또한 이에 따라 서로 다른 평가항목 및 평가지표를 개발하는 것은 지방자치단체에 대한 종합평가모형을 구성함에

있어 오히려 혼란을 초래할 가능성이 크다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 시계열적인 경합적 가치 접근방법에 의해서보다는 다양하고 이질적인 지방자치단체들을 기능에 따라 몇 개의 유형으로 구분하고 이 유형에 따라 평가항목 및 평가지표를 차별화 하고자 하며, 또한 지방자치단체 유형별로 평가항목 및 평가지표에 대한 가중치를 다르게 부여하는 종합평가모형을 개발하기로 한다.

제 3 절 행정업무 성과평가와 AHP 기법

1. AHP 기법의 개념

조직을 평가하기 위한 평가항목 및 평가지표들간의 상대적 중요성을 식별하여 가중치를 부여하기 위해서 개발된 방법론에는 여러 가지가 있으나 그들 가운데 가장 널리 활용되고 있는 방법은 분석적 계층화 과정법(analytic hierarchy process: AHP)이다. 분석적 계층화 과정법은 기본적으로 시스템이론에 그 기초를 두고 있다. 시스템 이론은 어떤 문제를 하나의 시스템으로 보는데서 출발한다. 시스템적 사고는 현재가 미래를 결정한다고 볼뿐만 아니라 미래가 현재를 결정한다고 생각한다. 이러한 사고는 계획에 있어서 가장 기본적인 사고인 것이다. 뿐만 아니라 시스템적 사고는 복잡한 현상을 관찰하고 어떤 문제에 대한 해답을 구하는 데 귀납적 방법과 연역적 방법을 조합한 통합 등의 방법을 사용하고 있다.

시스템 이론은 하나의 개념적 기초를 제공해 주는데, 이러한 개념적 토대위에 상호 연관된 계층으로서 하나의 시스템과 그 시스템의 문제를 기술할 수 있도록 해주는 새로운 방법을 구축할 수 있는 것이다. 분석적 계

층화 과정법은 어떤 문제들의 요소들을 먼저 계층적으로 나타내는 체계적인 절차를 말한다. 이 방법은 하나의 문제를 더 작은 구성요소로 분해하고, 그 각각의 구성분자들을 더 작은 구성요소로 세분화하여 나타내는 기본적인 근거(rationality)를 나타내 주며, 다음에는 의사결정자로 하여금 이 요소들을 연이어 둘씩 짝을 지어 비교하는 일련의 비교판단을 통하여 이들 계층내에 있는 요소들의 영향력에 대한 상대적인 강도와 효용성을 나타낼 수 있도록 하는 지침을 제공해 준다. 이들 판단들은 나중에 숫자로 전환된다. 분석적 계층화 과정법은 평가요소 또는 기준들 가운데 우선순위를 설정하고, 그 후에 다시 해결대안들간의 우선 순위를 유도해 낼 수 있도록 이들 여러 가지 판단들을 통합하는데 사용될 절차와 원칙들을 포함하고 있다. 이때 이러한 절차와 원칙에 의하여 얻은 숫자들은 비율척도(ratio scale)로 추정된 것이 특징이다.

다음 단계에서는 이들 해결대안들을 가장 효율적인 방법으로 집행하고 그 성과를 측정하는 단계일 것이다. 이들 전 과정은 수정과 재검토를 반복해서 거치게 될 것이며, 이러한 과정은 문제를 나타내고 해결하는데 필요한 모든 중요한 요인들이 망라되었다라고 생각될 때까지 계속될 것이다. 이 과정은 일련의 계층에 따라 수행된다. 즉, 어떤 한 계층에 나타난 산출물들을 바로 상위의 계층의 관점에서 초점을 맞추어 검토하는 것이다. 분석적 계층화 과정법은 문제를 해결해가는 이러한 과정들을 체계화한 것이다.

분석적 계층화과정법을 사용한 계획대안이 우선순위 결정이나 미래에 측은 체계적인 절차에 따라 이루어지게 된다. 이 절차는 성격상 크게 세 가지 단계로 구분해 볼 수 있는데, 첫 번째 단계는 문제를 몇 개의 계층 또는 네트워크 형태로 구조화하는 단계이며, 두 번째 단계는 각 계층에 포함된 하위목표 또는 평가기준으로 표현되는 구성요소들을 둘씩 짝을 지

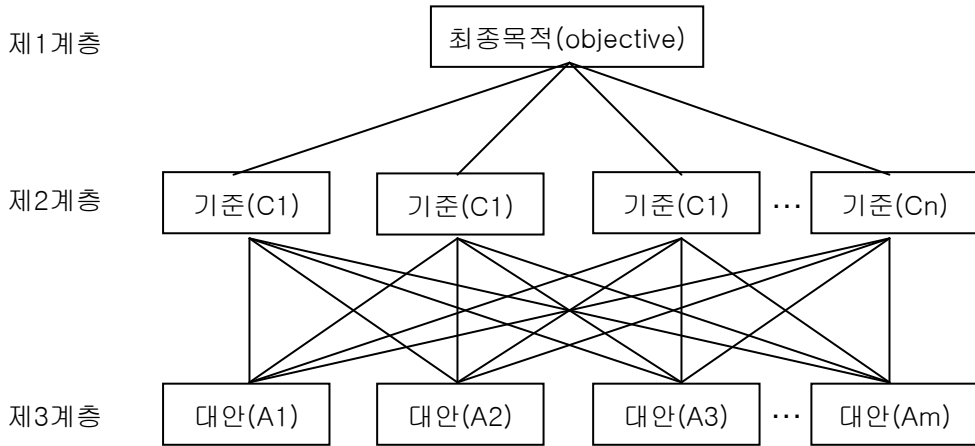
어 바로 상위계층의 어떤 한 목표 또는 평가기준에 비추어 평가하는 이원 비교를 시행하는 단계이고, 세 번째 단계는 계층별 우선순위(priorities)를 설정하고 전체적으로 종합하여(synthesis of priorities) 최종적인 대안의 우선순위를 설정하는 단계이다.

2. AHP 기법의 절차

1) 문제의 구조화

분석적 계층화 과정법을 이용하여 계획 대안을 선택하거나 가중치를 설정하기 위해서는 먼저 현안 문제를 계층화 과정법을 이용할 수 있도록 계층 구조로 전환시켜야 한다. 의사결정을 내려야 할 문제를 상호관련된 의사결정요소들의 계층화로 나눔으로써 의사결정의 계층을 형성하는데, 이 과정은 계층분석절차에서 가장 중요한 측면이다. 최상위 계층에는 의사결정의 최종목적이 위치하고, 최하위 계층에는 의사결정의 대안들이 자리를 잡게 되며, 그 중간의 각 단계에는 상위단계 요소에의 영향력 또는 공헌도에 따라 요소들의 구조화가 가능하며 이들은 일종의 목표수단의 연쇄관계를 이루게 된다. <그림 II-4>는 이러한 계층구조의 기본형태를 보여준다.

<그림 II-4> 계층분석절차의 기본적인 의사결정구조



의사결정의 계층을 몇 단계로 할 것인가는, 1) 해결하고자 하는 문제의 복잡성의 정도와, 2) 해결하고자 하는 문제가 어느 정도 분석적으로 분해될 수 있는가에 따라 달라질 수 있다. 계층구조를 작성함에 있어서 주의하여야 할 점은 각 계층에는 동질적인 성질의 요소들만이 나열되어야 하며 이들은 바로 위의 계층에 있는 평가기준들에 의하여 들쭉날쭉 지어 비교할 수 있어야 한다는 점이다. 만일 구성요소들이 동질적인 성질을 이루지 못하여 서로 간에 이원비교가 힘들다면, 동질적인 요소들 끼리만의 비교가 가능하도록 새로운 단계가 첨가되어야 할 것이다.

2) 중요도의 측정

중요도의 측정은 이원비교, 비교의 척도, 입력행렬의 작성의 순서에 따라 살펴보기로 한다. 분석적 계층화 과정법의 중요한 특징은 어떤 하나의 문제를 몇 개의 계층으로 분해한 후, 각 계층에 포함되어 있는 요소들을 들쭉날쭉 지어 바로 상위에 있는 평가기준들에 비추어 그 상대적인 중요

성을 평가한다는 점이다. 한 계층 내에 포함되어 있는 모든 요소들을 들쭉 짝을 지어 비교하므로 어떤 한 계층에 포함되어 있는 요소들의 수가 n 이라면 nC_2 , 즉 $n(n-1)/2$ 개 쌍의 이원비교를 해야 한다. 이러한 이원비교를 체계적으로 수행하기 위해서는 일종의 입력 자료로서 정방행렬을 사용한다. 가령 어떤 한 계층에 A1, A2, A3, A4 라는 4개의 요소가 존재할 때, 이들을 바로 상위의 평가기준(이를 K라고 하자)에 의해 이원 비교한다면 이 이원비교의 결과는 <표 II-3>과 같은 4×4의 정방행렬로 나타낼 수 있다.

<표 II-3>의 맨 왼쪽 위의 칸에는 각 요소들에 대한 이원비교의 기준이 되는 평가기준이 표시되어 있다. 그리고 맨 위와 왼쪽의 줄에는 각각 4개의 요소들이 나열되어 있다. 그리고 맨 위와 왼쪽의 줄에는 각각 4개의 요소들이 나열되어 있다. 한편 안 쪽에 위치한 a_{11} , a_{12} , a_{13} 등 a 로 표기된 것들은 각 요소들을 이원 비교한 결과들을 4×4의 행렬로 적어 놓은 것이다.

<표 II-3> 이원비교 행렬

K	A1	A2	A3	A4
A1	a_{11}	a_{12}	a_{13}	a_{14}
A2	a_{21}	a_{22}	a_{23}	a_{24}
A3	a_{31}	a_{32}	a_{32}	a_{34}
A4	a_{41}	a_{42}	a_{42}	a_{44}

이원비교에서 사용되는 척도는 각 단계에서의 요소들 사이의 상대적 중요도에 대한 주관적인 판단을 수치로 나타낸 것이다. 이 때 사용되는 척도는 일반적으로 <표 II-4>에서와 같이 1에서 9까지의 값(또는 이의

역수)을 취한다.

<표 II-4> 상대적 중요도에 대한 척도

척도	정의	설명
1	동등하게 중요(equal)	두개의 지표가 상위기준에서 볼 때 똑같이 중요함
3	약간 더 중요(weak)	한 지표가 다른 지표보다 약간 더 중요함
5	더욱 더 중요(strong)	한 지표가 다른 지표보다 더욱 더 중요함
7	대단히 더 중요(very strong)	한 지표가 다른 지표보다 대단히 더 중요함
9	절대적으로 중요(absolute)	한 지표가 다른 지표에 비해 절대적으로 중요함
위의 역수	한 지표가 다른 지표보다 중요한 경우, 후자의 중요도는 전자의 중요도와 비교하여 그 역수의 값을 갖는다.	

* 2, 4, 6, 8은 근접해 있는 가장 가까운 수들의 중간정도의 중요성을 나타냄
 자료: Saaty, Thomas L. & Kearns, Kevin P., Analytical Planning(PA: RWS Publications, 1991), p.27 참조

위 <표 II-4>에서 제시한 척도를 사용하여 각 단계 내에 있는 요소들을 둘씩 짝을 지어 비교해 나간다. 앞에서의 예와 같이 A1, A2, A3, A4 4개의 요소들을 비교하는 경우를 상정해 보자.

요소 A1	9	7	5	3	1	3	5	7	9	요소 A2
-------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-------

요소 A1과 A2를 비교하는 경우 A1이 A2에 비하여 중요한 경우는 중간의 1을 중심으로 A1 쪽에 가까운 왼쪽의 해당 괄호에 표시를 하게 되고, 반대로 A2가 A1에 비하여 중요한 경우는 중간의 1을 중심으로 A2 쪽에 가까운 오른쪽의 해당 괄호에 표시를 하며 A1과 A2의 중요도가

같다면 중간에 1에 표시한다. 이와 같은 방법으로 A1과 A2, A1과 A3, A1과 A4, A2와 A3, A2와 A4, A3과 A4를 각각 쌍으로 비교한다. 입력 행렬에 이원 비교의 결과를 기입하는 방법은, 예를 들어 A1과 A2를 비교했을 때 A1이 A2에 비하여 대단히 더 중요하다면 입력 행렬의 1행 2열은 7이고, 2행 1열은 1행 2열의 값인 7의 역수(1/7)가 된다.³⁾

두 요소간의 이원 비교를 할 때 한 개인이 하는 경우도 있으나, 다수의 개인이 모인 집단이 하는 경우도 있을 것이다. 집단이 의사 결정을 하는 경우는 먼저 각 개인이 중요도를 결정한 다음, 각 개인의 결과의 기하평균값을 입력행렬의 값으로 산출하면 된다.⁴⁾ 이 때 전문가의 의견이나 혹은 의사결정의 상위수준에 있는 개인의 의견에 대하여 가중치를 부여할 수도 있다. 특히 전문가들로부터 판단을 얻는 경우에는 한 전문가의 의견을 그대로 존중하기 위하여, 각 전문가들로부터 얻은 최종 결과들을 산술 평균하여 분석할 수도 있다.

3) 종합화와 가중치 설정

종합화와 가중치 설정은 계층별 가중치 계산, 계층 내 가중치의 일관성 검토, 복합 가중치의 설정의 순서에 따라 살펴보기로 한다. 이때, 평가지표들의 가중치를 계산하는 방법에는 Gilford(1954), Kocaoglu(1976, 1983)의 상수합법(CSM; Constant-Sum Method), Saaty(1980)의 고유벡터법

3) 입력 행렬 A의 주대각선의 원소들은 1의 값을 가지며, 주대각선에 대하여 서로 대칭되는 원소들끼리는 역수의 관계를 갖는다. 즉 입력 행렬 A는 역수 행렬(reciprocal matrix)의 형태를 취한다.

4) 산술평균 대신 기하평균을 사용하는 이유는 복수의 개인의 의견을 평균하여 생성된 입력행렬도 역수의 속성을 지닐 수 있도록 하기 위함이다. 즉 어떤 수들의 기하평균의 역수는 원래의 값들의 역수들의 기하평균이라는 성질을 이용하는 것이다.

(EV; Eigenvector Method), Taketa Yu와 Cogger(1984)의 일반고유벡터법(GEM; Generalized Eigenvector Method), Cogger와 Yu(1983)의 최소자승법(LSM; Least Square Method), 대수최소자승법(LLSM; Logarithmic Least Square Method), 단순한 직관적 방법인 열평균법(ANC; Average of Normalized Column), 그리고 Ra와 Kocaoglu(1990)의 열행합법(C-RSM; Column-Row Sums Method) 등 매우 다양한 방법들이 있다.

이 중에서 가장 이론적 배경이 강한 고유벡터법에 의거하여, 평가지표들의 가중치를 계산하는 방법과 주의사항을 살펴보면 다음과 같다. 계층별 가중치 계산은 바로 한 단계 위의 계층에 있는 평가 기준에 의한 어느 한 계층 내의 요소들 간의 가중치(local weight)는 이원 비교의 결과를 나타내는 정방행렬의 고유벡터(eigenvector)에 의해 구할 수 있다. 일반적으로 $n \times n$ 의 입력 행렬 A에 대하여

$$A \cdot W = r \cdot W$$

을 만족하는 스칼라 r과 $n \times 1$ 의 고유벡터 $W(W_1, W_2, \dots, W_n)^t$ 가 존재한다. 이 때 고유벡터 W 가운데에서 $\sum W_j=1$ 을 만족하는 고유벡터가 그 계층 내의 요소들 간의 가중치(local weight)가 된다. 입력행렬 A로부터 고유벡터 W를 구하는 방법은 다음과 같다.

$A \cdot W = r \cdot W$ 는 $(A-rI) \cdot W=0$ [단, 0은 $n \times 1$ 의 열 벡터임] 으로 고쳐 쓸 수 있다. 고유벡터 W가 0이 아닌 해를 갖기 위해서는 행렬 $(A-rI)$ 의 행렬식은 0이 되어야 한다. 이때 방정식 $|A-rI|=0$ 을 행렬 A의 특성 방정식(characteristic equation)이라 한다.⁵⁾ 특성 방정식의 근 $\lambda_i(i=1, 2, \dots,$

5) 행렬식 $|A-rI|=0$ 은 변수 r의 n차 다항 방정식이 된다.

n) 중에서 가장 큰 근의 값, λ_{\max} (maximum eigenvalue)을 구하면 이 고유치 λ_{\max} 에 대응하는 고유 벡터 중에서 $\sum W_j=1$ 을 만족하는 고유 벡터가 그 계층 내의 요소들 간의 가중치(local weight)가 된다.

분석적 계층화 과정법에서의 계층 내 가중치는 주관적인 판단에 기초한 이원비교에 의해 얻어진다. 따라서 요소간의 상대적 중요성을 비교할 때 전이적 일관성(transitive consistency) 및 기수적 일관성(cardinal consistency)이 얼마나 유지되고 있는지가 문제가 된다. 전이적 일관성이란, 가령 A1, A2, A3을 비교할 때 중요성의 정도에서 $A1 > A2$ 이고 $A2 > A3$ 이면 $A1 > A3$ 가 성립해야 함을 의미한다. 만일 주관적인 판단 과정에서 $A1 > A2$ 이고 $A2 > A3$ 일 때 $A3 > A1$ 로 평가한다면 이는 전이적 일관성이 없다고 본다. 기수적 일관성이란, 예컨대 A1이 A2 보다 2 배 중요하며 A2가 A3 보다 3배 중요하다고 평가했다면 A1은 A3 보다 6 배 중요하다고 평가되어야 함을 의미한다.

어떤 한 계층 내에 있는 모든 요소들 사이의 가중치를 설정한다는 것은 그 요소들 사이에 전이적 일관성 및 기수적 일관성이 성립함을 전제하고 있음을 의미한다.⁶⁾ 그러나, 주관적인 판단에 기초한 이원비교에 의해 어떤 한 계층 내에 있는 모든 요소들 사이의 가중치를 설정하는 경우에는 전이적 일관성 및 기수적 일관성의 성립이 보장되지 않는다. 그러므로 이원비교의 결과로부터(한 계층 내의) 모든 요소들 사이의 가중치를 도출할 때에는 전이적 일관성 및 기수적 일관성이 과연 지켜지고 있는지의 여부를 검토해야 한다. 만일 이원비교의 결과를 검토한 결과 비일관성의 정도가 크다면 이원비교의 과정을 재검토하여 수정해야 할 것이다. 전이적 및

6) 예컨대 어느 한 계층 내에 A1, A2, A3의 세 요소가 존재하며 이들의 가중치가 각각 0.1, 0.3, 0.6 이라 하자. A2의 가중치는 A1의 3배이고, A3의 가중치는 A2의 2배이므로 기수적 일관성이 성립한다는 것은 A3의 가중치가 A1의 6 배가 되어야 함을 의미한다. A3은 0.6이고 A1은 0.1 이므로 기수적 일관성이 성립한다. 기수적 일관성이 성립하면 전이적 일관성은 당연히 성립한다.

기수적 일관성의 성립여부를 테스트하는 방법은 다음과 같다.⁷⁾

어떤 한 계층 내 요소들 사이의 이원비교 결과를 기입한 입력행렬을 A라 하자, 요소들의 개수가 n 이라면 A는 $n \times n$ 의 정방행렬이 된다. 이 계층 내 요소들 사이에 기수적 일관성이 성립하는 실제의 가중치가 선형적으로 알려져 있다고 가정하면 이 가중치들은 $W(W_1, W_2, \dots, W_n)^t$ 와 같은 $n \times 1$ 의 열 벡터(column vector)로 나타낼 수 있다. 만일 행렬 A가 기수적 일관성을 충족한다면 행렬 A와 벡터 W 사이에는 다음의 관계가 성립한다.

식 (1): $A \cdot W = N \cdot W$ [단, N은 요소들의 개수를 나타내는 숫자 (scalar)]

식 (1)에서 W의 실제값은 평가자가 알 수 없으며, 단지 입력 행렬 A를 이용하여 추정할 수 있을 뿐이다. 이 추정된 가중치 벡터를 W'라 하면, 행렬 A와 벡터 W' 사이에는 다음의 관계가 성립한다.

식 (2): $A \cdot W' = \lambda_{\max} \cdot W'$ [단, λ_{\max} 는 최대 고유치]

식 (1)과 (2)로부터 행렬 A가 기수적 일관성을 충족한다면 $\lambda_{\max} = N$ 이 성립함을 알 수 있다. 행렬 A가 기수적 일관성을 충족하지 못한다면 $\lambda_{\max} > N$ 이 된다. 행렬 A의 일관성의 정도가 높으면 높을수록 λ_{\max} 는 N에 가까워진다. 이런 특성을 이용하여 일관성 지수(consistency index: CI)는 다음의 식에 의하여 구한다.

7) 기수적 일관성이 성립한다면 전이적 일관성은 자동으로 성립하므로, 이하에서는 기수적 일관성의 성립 여부를 테스트한다.

$$\text{식 (3): } CI = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$$

식 (3)의 일관성 지수를 이용하여 (기수적) 일관성 여부를 테스트하기 위해서는 먼저 척도 1에서 9 사이의 값으로부터 무작위적으로 추출하여 작성한 역수 행렬(reciprocal matrix)로부터 일종의 일관성 지수를 구한 후(이를 무작위 지수(random index: RI)라고 한다), CI와 RI 사이의 비율(이를 일치 비율(consistency ratio: CR)이라 한다)을 $(CI/RI) \times 100$ 에 의해 구한다. 일반적으로 이 일치 비율이 10% 이내이면 허용 가능한 것으로 판정한다. 만일 일치 비율 10%를 초과하면 이원비교에서의 비일관성을 해결하기 위해 행렬 A를 다시 작성하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

각 계층 내에서 동질적인 요소들간의 이원비교를 통하여 계층 내의 가중치(local weight)를 구한 후, 일관성에 대한 검토를 하여 일치 비율 수용 가능한 범위에 들어왔다고 판단되면 다음에는 이를 종합하여 궁극적으로 해결하고자 하는 문제에 대한 최하위 계층의 요소들(즉, 의사 결정 대안들) 사이의 복합 가중치(composite or global weight)를 설정하여야 한다. 복합 가중치의 설정은 바로 위 계층의 평가 기준간의 가중치를 이용하여 일종의 가중 평균을 구하는 방법으로 행해진다. 가령 어떤 한 문제의 계층 구조가 1) 최종 목표, 2) 평가의 기준, 3) 의사 결정 대안이라는 3 계층으로 이루어져 있다고 하자. 이 경우에 평가 기준간의 가중치의 집합을 $W_j = (W_1, W_2, \dots, W_n)$, 평가기준 j에 대한 의사결정 중의 한 요소 i에 대한 가중치를 X_{ij} 라 하면, 최종 목표에 대한 의사 결정 i의 가중치는 $V_i = \sum X_{ij} \cdot W_j$ 가 된다.

3. 행정업무 성과평가와 AHP 기법의 유용성

1) 성과평가에 대한 선행연구

지방자치단체 성과평가에 관한 연구는 1990년대 중반 민선자치단체장의 출현을 전후로 정부출연기관을 중심으로 이루어졌다⁸⁾. 점차 학계차원에서 지방자치단체의 평가지표 및 모형개발에 높은 관심을 보이고 있다⁹⁾. 그러나 지방자치단체의 성과평가에 관한 기존의 연구들은 성과지표 선정과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 문제점을 갖고 있다.

첫째, 성과평가지표선정에 있어서 타당성과 일관성이 부족하다는 것이다. 예를 들어 서울대학교 행정대학원에서 개발한 광역자치단체의 평가모형에서 5개 대상영역에서 136개의 평가항목이 개발되어 있으나, 동아일보와의 공동평가에서는 49개로 축소하여 적용한 바가 있으며, 한국 능률협회의 도시경영평가에서 도시생활의 질을 유추할 수 있는 장점을 지니고 있음에도 불구하고 도시 잠재력을 나타내는 지역자원과 기반시설의 일부 변수는 지표선정의 대표성을 결여하고 있어 지표선정의 문제로 지적되고 있다.

8) 예를 들면, 한국지방행정연구원의 「자치단체의 조직진단-지표의 개발 및 검증」(1994), 서울시정개발연구원의 「자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구」(1995), 경기개발연구원의 「경기도정평가지표 개발과 적용에 관한 연구」(1996), 서울대 한국행정연구소의 「민선지방자치 1년의 평가와 과제」(1996), 한국능률협회의 「한국도시경쟁력평가에 관한 연구」(1998), 행정자치부의 「지방자치단체 평가 표준모델 정립에 관한 연구」(1998) 등과 같이 다양하게 이루어지고 있다.

9) 김신복(1996)의 “지방자치단체평가의 대상과 접근방법 및 준거”, 김광주(1996)의 “지방자치단체평가의 대상과 접근 방법 및 준거”, 우동기(1996)의 “지방자치단체 경영진단모형개발을 위한 시론”, 황명찬 외(1997)의 “지방정부의 행정서비스에 대한 지역주민의 평가에 관한 연구”, 이창원의(1998)의 “지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구”, 강형기·허훈(1999)의 “새천년을 위한 지방행정의 조직인사관리 발전지표”, 김영수·금창호(1999)의 자치구정평가모형 개발과 결과의 활용방안 등이 있다.

둘째, 성과평가지표의 가중치에 대해 논란이 제기되고 있다. 지방자치단체의 성과평가 중에서 일부 평가모델은 종합평가를 지향하여 평가항목별로 가중치를 개발하여 적용하고 있으나, 가중치에 대한 논란이 있다. 중앙일보사의 단체장 평가에서 처음으로 가중치를 적용하였으며 가중치를 부가하는 방법으로는 주로 정부관리직, 국회의원, 행정학 관련 교수 등 여론지도층의 의견을 참조하여 가중치를 개발하였다. 강형기와 허훈(1999)도 표준평가모델을 개발하면서 실무자의 의견을 기초로 가중치를 적용하여 자치단체의 종합적인 경영평가의 총점수를 구하고자 하였다. 그러나 가중치의 적용에 따른 종합평점의 환산은 지방자치단체의 자치성과를 등급화하기 위한 목적에서 사용된 것으로 성과평가의 근본적인 목적과는 차이가 있다. 가중치를 적용하여 지방자치단체를 등급화하기 보다는 개별항목별로 성과를 평가하여 개선안을 개발하는 것이 지방자치단체들에게 도움이 될 것이다.

이처럼 지방자치단체 행정업무의 성과평가를 위한 선행연구들의 경우에는 성과평가모형의 구조가 평가의 목적에서부터 체계적으로 일관성 있게 도출되지 못하였을 뿐만 아니라 평가지표들 사이의 가중치(weight) 설정도 어떤 기준에 의해 객관적 절차를 따라 이루어지지 못하였다. 이러한 맥락에서 여기서는 분석적 계층화 과정법의 개념과 절차에 대하여 설명하고, 지방자치단체의 행정업무성과평가과정에서 AHP기법의 유용성을 논의한다.

2) AHP 기법의 유용성

앞에서 살펴본 AHP기법은 평가지표들 사이의 상대적 가중치 설정과 관련하여 이론적인 측면에서 다음과 같은 장점을 지니고 있다. 첫째, 분석

적 계층화 과정법은 평가의 목적과 수단(평가지표)을 계층적으로 연결시켜 주며, 복수의 요소들에 대한 가중치를 동시에 고려하기보다는 들쭉 짝을 지어 이원 비교를 하게 함으로써 평가하려는 요소들 사이의 상대적 중요도 판단을 명확하고 용이하게 할 수 있도록 해준다. 둘째, 분석적 계층화 과정법이라는 명칭에서 알 수 있듯이 의사결정 문제를 계층 구조화하여 최종적인 의사결정에 이르도록 한다는 점이다. 이와 같은 계층적 접근 방법은 분석적 사고를 수행하는 인간의 사고체계와 일치한다. 또한 지방자치단체 행정업무는 기본적으로 공공부문의 문제로서 대부분의 공공부문 정책은 목표간 위계가 형성되어 있어 AHP 구조는 이러한 상하위 계층구조로 형성된 목표들을 분석에 적절하게 반영할 수 있다는 장점이 있다. 셋째, 의사결정에 참여한 사람들의 의사결정의 일관성을 검증하여 의사결정의 질을 판단할 수 있다. 대부분의 의사결정 방법론이 의사결정 참여자의 전문성을 판단할 수 없는데 반하여, AHP는 이원비교 행렬을 구성하여 가중치를 구하는 과정에서 얻어지는 비일관성비율을 통하여 의사결정의 일관성을 검증할 수 있다. 의사결정의 일관성 검증장치는 응답의 일관성을 높이는 수단일 뿐만 아니라, 응답자와 연구자의 환류과정을 통하여 정보의 유통을 촉진하여 충실한 의사결정에 도달하는 것을 도와주는 기능을 한다는 장점이 있다. AHP 모형은 의사결정의 최종결과를 계량화된 수치로 제공함으로써 추가적인 분석을 가능하게 한다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 지방자치단체 행정업무 성과평가지표들 사이의 가중치 설정을 위해 분석적 계층화 과정법을 활용하였다.

제 3 장 지방자치단체 성과평가제도의 동향

제 1 절 외국의 성과평가제도

공공부문의 성과평가 및 관리란 정부의 각 기관들이 수행한 업무의 성과를 평가하여 성과 정보를 도출하고 그 정보를 국정관리(governance)¹⁰⁾의 기초적인 자료로 재활용하는 것을 의미한다. 외국의 정부에서 성과평가와 이를 관리하는 제도의 종류와 내용 중 대표적인 것을 살펴보고자 한다.

미국의 경우 성과의 평가는 의회소속의 감사원과 대통령실의 관리예산처(office of management and budget)에 의해 수행된다. 미국은 특히 감사원에 의한 성과감사와 정부실적평가법(GPRA: government performance and result act)에 의한 평가가 가장 대표적이다. 감사원은 주로 의회가 요청한 평가과제를 수행하지만, 의회활동에 도움이 되고 정부시책 및 사업중 개선의 여지가 있는 사안에 대해서는 감사원 스스로 과제를 선정하여 평가를 진행하는 권리를 갖는다. 감사원이 시행하는 상위평가(meta-evaluation)는 주로 기존 평가들의 내용을 종합하는 형태로서 여러 평가기관에 의해 평가가 이루어지는 경우 그 평가결과를 종합하여 그 정책이나 사업의 성패에 관한 최종 결론을 도출하는 평가이다. 정부실적평가법은 연방정부기관이 정부시책 및 사업결과에 대해 책임지도록 함으로써 연방정부의 업무 수행능력에 대한 국민의 신뢰도를 제고하기 위한 목

10) 정부를 구성하는 국민 개개인의 생활수준 및 가치의 향상과 전체로서의 국가 경쟁력의 향상을 통해 국가를 존속·발전시키는 것을 정부의 사명이라고 정의한다면, 국정관리는 이러한 정부의 사명을 어떻게 효과적·효율적으로 달성할 것인가를 고민하고 실천해 나가는 것을 의미할 것이다.

적을 지닌 것으로써 정책의 목적과 대비해 성과를 측정하며, 업무수행의 질 및 고객만족도에 역점을 두도록 함으로써 사업의 효과성과 국민에 대한 책무성을 향상시키도록 하는 것이다.

영국의 경우 공공부문의 성과관리제도는 회계검사원(NAO)과 행정부에 의한 심사평가로 나누어진다. 회계검사원은 법률적으로는 의회에 소속되어 있으나 기능적으로는 독립적이며 통상의 회계검사와 함께 심사평가기능도 유사한 비중으로 수행한다(차의환, 1999: 178). 심사평가기능은 1983년에 도입되었으며, 국가회계검사법(National Audit Act)의 제도적 장치가 마련되어 있다. 행정부 내에서는 원칙적으로 행정각부가 자율적으로 심사평가를 실시하고 심사평가결과를 자체적으로 처리하고 있으나, 재무성은 예산부서로서 행정각부의 예산사업에 대한 종합적이고 총괄적인 기능을 담당한다. 감사원은 1983년 법률에 의해 전통적인 회계감사로부터 경제성·효율성·효과성에 대한 조사까지로 확대되었다.

캐나다의 중앙정부 평가기능의 형태는 우리나라의 국무총리 국무조정실에서 기관평가를 관장하는 형태와 유사하다. 재무원은 캐나다 연방부처 내에서의 평가활동에 관한 정책을 수립하여 부처에 알리고, 부처 내에서의 평가수행 실태를 점검하는 역할을 수행하고 있다. 한편 캐나다의 감사원은 의회소속으로서 부처 내에서의 평가에 기울이는 관심은 우리나라 감사원의 그것보다 훨씬 크다. 캐나다의 감사원은 직접 평가를 수행할 뿐만 아니라 정책이나 사업의 특정 측면, 즉 효과성 측면에 대하여는 상위평가를 수행한다. 이외에도 감사원은 정부가 정책평가 기능을 개선할 필요가 있다는 점을 여러 차례 지적한 것으로 나타나고 있다(김명수, 2000: 405).

이상의 외국 사례를 살펴볼 때 정부조직의 성과평가와 관리제도로써 가장 대표적으로 들 수 있는 것은 행정부 외부에 위치하는 감사원에 의한 감사와 행정부내의 심사평가라고 할 수 있다. 물론 3개 국가의 사례가 가

장 일반적이라는 결론을 내리기는 어렵지만, 성과의 개념이 발달한 국가에서 수행되는 제도들의 종류들을 살펴볼 때 그러하다는 것이다. 특히 이들 국가에서 감사원은 의회소속으로 의회를 보좌하여 평가 기능을 수행하는 것뿐만 아니라 자체적 판단에 의한 평가 및 상위평가에도 상당한 자율성과 권한을 지니고 있다는 특징을 가지고 있다.

<표 III-1 > OECD회원국들의 공공서비스 기준제정 현황

국가	공공서비스 기준	제정 년도
벨기에	공공서비스 이용자 헌장(Public Service User's Charter)	1992
캐나다	서비스 기준안(Service Standards Initiative)	1992
프랑스	공공서비스 헌장(Charter on Public Service)	1992
포르투갈	공공서비스의 질 헌장(The Quality in Public Services)	1993
스페인	공공서비스의 질 감사(The Quality Observatory)	1992
영국	시민헌장(Citizen's Charter)	1991
미국	미국인 서비스 기준(Standardizes for Serving the American People)	1993
덴마크	서비스 기준 백서(White Paper on Statement)	
호주	시민헌장 지침(Citizen's Charter Guidelines)	

자료 : OECD(1996: 15, 249)에서 재구성

<표 III-1>에서 보는 바와 같이 1980년대부터 OECD회원국들은 경기 침체와 재정적자를 극복하기 위해 공공서비스 성과와 질의 향상에 노력하고 있다. 공공서비스 질의 구성요소는 적실성, 서비스의 양, 접근 가능성과 편의성, 이용가능성과 지속성, 정확성, 적절성 또는 적합성으로 인식하며(OECD, 1996: 23~25), 최근에는 국민만족도를 중시한다. 정부 성과평가와 관련된 OECD회원국의 노력은 다음과 같은 여섯 가지 흐름으로 집약된다.

첫째, 다수국가가 고객이 기대할 수 있는 공공서비스 기준(Public

Service Standards: PSSs)을 제정하고 이의 달성 여부를 평가한다.¹¹⁾ PSSs는 대체로 최소치를 규정한 것으로서 고객의 권리로도 해석된다. Armberg(1996: 248~249)는 PSSs와 지침(statements)을 제정하는 목적으로 서비스 제공의 투명성과 민주적 정당성 증대, 국민의 권리주장 허용, 국민의 서비스 공급과정 참여 증진, 서비스 수준과 질에 대한 고객의 기대형성, 고객의 선택확대, 서비스 공급자의 성과 향상, 공공부문에 대한 신뢰회복 등 7가지를 들었다. 이밖에도 PSSs는 서비스품질의 표준화·구체화, 서비스 성과의 측정기준 설정, 서비스 공급자와 이용자 사이에 의사소통 수단의 제공, 서비스 공급자에 대한 성과 관리자의 물리적 감시한계를 극복하는 수단으로서의 의의가 크다. 공공서비스 기준의 효시인 영국의 시민헌장(Citizen's Charter)은 납세, 철도, 의료, 교육 등 개별서비스별로 독립헌장이 제정되어, 서비스 운영방식, 비용, 성과기준, 서비스의 질 향상 정책, 고충처리장치, 서비스 책임자 등의 정보를 담고 있다.¹²⁾ '미국인 서비스 기준'은 1,500여개의 기준을 수록하고 있으며, 100여개의 연방기관이 이를 따르기 위해 노력하고 있다(Armberg, 1996: 251~252). 그러나 이들은 대부분 적시성과 서비스 유형에 관한 정보만 담고 있으며, 영국과 달리 정확성 또는 접근 가능성에 대한 기준은 거의 없다. 뿐만 아니라, 국세청과 체신청 등 일부 기관을 제외하면 '사회보장 민원인은 항상 친절히 응대되어야 한다'와 같이 추상적인 내용이 많아서 성과를 객관적으로 확인하기 어려운 문제점이 있다.

둘째, 공공서비스 기준에 입각한 성과협정(performance agreement) 체

11) 영국, 미국, 캐나다, 덴마크는 서비스 기준 또는 성과정보의 제공을 강조하는 반면에, 프랑스와 벨기에에는 고객의 법적 권리인 형평성, 중립성, 지속성, 이의제기권 등과 함께 고객의 의무에 관심을 기울이는 점이 다르다.

12) 예를 들어 철도헌장(The British Rail Charter)은 기차의 정시 출발과 도착, 연착시 고객에 대한 보상, 철도 공무원의 명찰 패용, 철도공무원의 보수와 성과 연계 등을 규정하고 있다.

결이 크게 늘고 있다. 성과협정은 대통령과 중앙부처, 중앙부처와 하급기관, 기관장과 국·과정, 지방정부와 지방의회 사이에 성과목표, 성과의 측정과 평가방법, 성과에 따른 보상과 책임 등을 약정한 것이다. 협정내용은 양측의 협의에 의해 결정되는데 하급기관장, 부서장은 약속한 성과목표를 달성할 의무를 지는 대신 예산집행의 재량권을 위임받는다. 이러한 재량은 서비스 생산 요소의 배합, 지출의 시기, 사업과 활동들간 자원의 배분, 서비스 대가의 부과, 성과향상에 따른 절감예산의 사용, 회계연도간 이월과 차월 등을 포함한다. 따라서 성과협정은 예산서의 새로운 형태로 자리잡고 있다. 다만 성과협정은 통상 3년 이상의 기간으로 체결되는 점이 예산서와 다르다. 캐나다는 ‘부서관한과 책임의 증진 개혁(Increased Ministerial Authority and Accountability: IMAA)에 의해 성과협정을 도입하였다. 뉴질랜드의 고위관리자(chief executives)는 장관과 성과협정을 맺고, 주어진 예산으로 일정 시한 내에 정해진 질과 양의 서비스를 공급해야 한다(OECDb, 1995: 49~50). 핀란드도 1998년부터 장관과 산하 기관장이 성과협정을 맺고 있는데, 1994년 재무부장관의 ‘연별 활동보고서에 관한 지침(Guidelines for Annual Activity Reports)은 성과협정의 내용과 그 달성 여부를 위 보고서에 수록하도록 의무화하였다(OECD, 1995c: 34~42).

셋째, 공공서비스 기준, 성과협정과 성과목표의 달성여부는 체계적인 성과 척도를 통해 측정하며 벤치마킹(benchmarking)이 확산되고 있다. 성과척도는 지방자치단체들이 먼저 도로와 공원의 유지보수, 여가문화시설 활용, 범죄와 화재예방, 의료 및 교육서비스 등의 분야에 도입하였으며, 중앙정부로 확산되고 있다.¹³⁾ 성과척도 적용이 가장 활발한 국가는 영국

13) 성과척도에 덧붙여 설문조사나 점검프로그램을 통해 성과를 측정하는 사례도 많다. 캐나다 국세청(Revenue Canada)은 ‘전화문의 감시프로그램(Telephone Inquiries Monitoring Program)’을 소득세 신고기간 중 운용하여, 세무공무원들의 전화응대를 획기적으로 향상시켰다. 또한 ‘서비스 향상 프로그램

이다. 영국 중앙정부는 125개 부서와 중앙공무원의 71%를 대상으로 1,800개 이상의 성과척도에 의해 벤치마킹을 적용한다. 이는 지난 1988년 도입한 Next Steps Project의 일환으로 정기적으로 시행되며 측정결과의 부서간 상대비교가 주된 기능이다. 지방정부에 대하여는 449개 지방자치단체와 150만 명의 지방자치단체 공무원에 대한 외부감사를 총괄하는 감사위원회(Audit Commission)가 지난 1992년부터 성과를 측정하고 있다. 교육, 사회복지, 폐기물처리, 경찰, 소방, 쓰레기 수거, 주택, 지방세 징수, 고속도로 및 보도, 가로등, 공중화장실, 폐기물 처리 등 19개 공공 서비스에 대해 계량화된 척도를 주로 적용한다. 지방정부는 감사위원회가 선정하는 성과척도를 작성 보고하며, 감사관이 측정결과를 제한적인 범위 내에서 검증한다. 지방자치단체는 자신의 성과척도를 지방신문 등 언론에 발표하고, 감사위원회는 전국의 성과척도를 순위와 함께 해설과 주석을 곁들여 공개한다. 순위는 지방 정부의 규모와 특성에 따라 런던시의 32개 boroughs, metropolitan 지역의 36개 councils, 영국과 웨일스의 47개 counties 등 3개 군으로 나누어 매긴다. 따라서 지방자치단체의 성과를 절대수준에서 측정하기보다 지방자치단체간 성과의 상대적 차이를 중시한다. 호주도 영국의 영향으로 정부 성과측정이 발전되었다. 재무부는 성과척도 작성지침을 시달하고, 의회에 제출하는 portfolio 예산서의 추정치와 주석은 성과척도를 통해 작성하도록 의무화하였다(OECD, 1995b, Schick, 1990: 29). 측정결과는 매년 내각의 핵심 조정기구에 회부된다. 유사한 하부조직이 많은 사회보장부, 국가보훈청, 직업교육훈련청, 관세청 등 4개 기관에는 벤치마킹을 적용하며, 비교 가능성이 높은 정보기술, 채무관리, 회계분야에도 벤치마킹을 도입할 계획이다. 한편 지방자치단체의 성과는 교육, 의료, 공공주택, 공공서비스, 사법시설 등 5개 분야로 나누어 측정하

(Service Enhancement Program)을 통해 납세자의 불만을 취합, 분석하여 재빨리 대응조치를 할 수 있는 기동타격 기능을 수행한다(Baker, 1994).

고 있다.

넷째, 성과측정 결과의 예산반영, 성과급 지급 등 유인장치와 연계하는 경향도 강화되고 있다. 성과목표를 달성하고 불용액이 있으면 이의 일부 또는 전부를 반납하지 않고 당해 부서가 보유할 수 있도록 허용하는 지방자치단체가 늘고 있다(OECD, 1995b). 호주는 ‘효율성 배당(efficiency dividend)¹⁴⁾을 초과하는 예산절감분을, 캐나다는 성과협정 달성 후 예산절감분과 서비스 수수료 수입을, 덴마크는 예산서상 목표의 초과 달성분을 각각 당해 부서가 자유롭게 사용할 수 있다. 나아가 덴마크는 부서 구성원 개인에게도 몇 가지 조건이 충족되는 경우에 초과 달성분의 과실 배분을 허용한다. 후자는 성과향상 유인뿐만 아니라, 성과측정에 필수불가결한 관리자의 협력을 증진시키는 의미도 지닌다. 성과 측정 결과와 예산과정을 연계한 대표적인 사례는 1970년부터 시정성과를 측정한 미국 캘리포니아주 Sunnyvale시이다.¹⁵⁾ 이 시는 성과를 82개 프로그램 300여개의 서비스 수준목표(예: 주민 1인당 \$103.82의 경찰 예산으로 우리나라의 시와 규모가 비슷한 도시들의 part I 범죄발생률 분포에서 하위 25% 내에 머물러야 한다). 1500여개의 과제(task)에 대한 성과척도로 측정한다. 또한 24개 공공서비스 분야에서 시민의 생활여건을 측정하는 공동체 여건지표(community condition indicator: CCI, 예: 시민 1인당 도서관 방문빈도)를 적용한다. CCI는 매 5년마다 검토하여 보완한다. 미국의 Sunnyvale시는 누가, 언제, 어떻게, 척도를 측정, 기록하는 지를 규정한 표준작성절차를 운용한다. 관리자는 ‘관리 성취계획 보고서(management achievement plan report: MAPR)에 성과평가 결과와 자신의 의견을 수록한다. 평가결

14) 인건비와 행정경비를 범정부적으로 1.25% 삭감하여 효율성 제고를 강제한 조치를 일컫는다.

15) 이들 조건은 성과배당에 관한 약정이 체결되어 있고, 성과가 측정 가능하며 상당한 규모에 달하고, 성과가 피보상자의 노력과 직접 관련이 있으며, 해당 부서가 예산한도를 준수할 것 등이다(Schick, 1990: 30).

과는 무작위 추출에 의해 감사하고 성과의 결과에 따라 연봉의 10% 상한으로 일시 성과급을 지급하거나 5%를 상한으로 연봉을 삭감한다. 최종결과는 연별 성과보고서로 작성되어 시장과 시의회에 제출되고 시민에게도 공개된다. 이러한 노력으로 Sunnyvale시는 비슷한 크기와 유형의 도시 중 가장 많은 서비스를 제공하면서도 공무원 수는 35%~45%나 적으며, 1986년부터 1993년까지 서비스 단위당 실질비용은 38%나 줄었다. 자연히 시민 1인당 담세액은 가장 낮고 공무원의 보수는 가장 높다. Sunnyvale시의 성공에 자극받은 미연방정부도 1993년 정부성과법(Government Performance and Result Act)에 의해, 1994년부터 모든 연방기관은 연간 성과계획을 수립하고, 1996년 예산 요구서의 일부로서 관리예산처(OMB)가 제시한 기준에 따라 과거의 목표와 그 성과의 결과를 제출하였다. 또한 1998년부터 측정 가능한 성과에 연계된 5개년 전략계획을 시행하며, 1998~1999 회계연도에는 성과주의 예산 방식에 의해 5개의 pilot 프로젝트 예산을 편성하였다(Gore, 1993: 73~74).

뉴질랜드는 1989년부터 중앙행정기관의 산출물인 ‘정책권고’의 성과를 측정, 예산배정과 연계한다. 스웨덴은 예산 요구시 성과보고서를 함께 제출하도록 규정하고 있으며, 핀란드는 1993년부터 정부성과를 예산보고서에, 노르웨이와 호주는 성과척도를 예산서와 사업계획서에 각각 수록하고 있다(OECD, 1994b: 43). 핀란드 국도청(Finnish National Road Administration)은 각 성과지표에 예산 절감 실적은 40%의 가중치를 주어 합산한 총점으로 평가하고, 성과협정에 규정된 목표점수를 초과하면, 평균 2.1%의 성과급을 지급한다.

다섯째, 성과척도를 평가하는 과정에서 심사평가와 성과감사(performance audit)가 유기적으로 연계내지 통합되는 추세이다.¹⁶⁾ 감사부

16) Davis는 성과감사와 프로그램 평가의 통합 경향에도 불구하고 양자는 아직도 뚜렷이 구분된다고 주장한다.

서가 심사평가를 통합한 사례는 미국연방부처의 자체감사관(Inspector General: IG)을 들 수 있다. 미국 보건인력부, 국방부, 상무부, 법무부, 국무부, 에너지부 등 8개 부처의 IG는 심사평가 기능을 통합 수행하며, 교육부, 노동부 등 4개부터 IG도 성과평가를 부분적으로 수행한다. 나머지 부처도 IG로 하여금 심사 평가기능을 통합 수행토록 할 계획이다(Light, 1993). 영국 감사위원회는 지방정부가 작성한 성과척도에 대해 감사하고 그 결과를 발표한다. 뉴질랜드 감사원(Audit Office)은 지난 1989년 개정 재정법(Public Finance Act)에 의해 각 부처와 지방정부가 작성하는 성과척도에 대한 확인 감사를 실시한다(Bouckaert, 1995: 26). 캐나다는 감사원은 1982년부터 정부가 의회에 제출하는 예산계획서(Main Estimates) 제3편에 수록된 성과정보를 감사한다(OECD, 1995b: 56). 핀란드 감사원, 스웨덴 감사원도 성과척도 점검이 의무사항이며, 호주·영국의 감사원도 성과정보를 중점 감사한다(OECD, 1995c: 105). 이와는 반대로 심사평가 부서가 감사기능을 통합한 예는 지난 1989년 개정으로 신설된 뉴질랜드의 교육평가청(Education Review Office)으로서, 평가청이 교육서비스 평가와 회계검사 기능을 겸임한다(OECD, 1996: 145~147). 캐나다는 법무부장장(Solicitor General)이 관장하는 독립된 외무위원회가 정부성과 측정결과에 대한 외부감사와 심사평가를 병행한다.

끝으로, 성과정보의 공개가 강화되고 있다. 뉴질랜드 저부기관은 1994년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)에 의해 재정목표, 목표달성 계획, 진도와 성과에 관한 정보를 공개하고 있다(OECD, 1995c: 96). 영국은 장관과 체결한 성과협정, 연계성과보고서, 과거 추세치를 알 수 있는 성과자료를 공개해야 하며, 감사위원회는 지방정부의 성과측정 결과를 평가한 후 지방자치단체별 순위와 함께 발표한다. 노르웨이, 에이레, 호주는 성과측정과 평가결과를 예산서에 수록하는 외에 연감으로 각각 발간하고 있다

(OECD, 1994b: 43).

제 2 절 국내의 성과평가제도

우리나라의 공공부문 성과평가제도 중에서 전국을 단위로 지속적으로 실시되고 있는 정부성과 평가제도는 국회의 국정감사, 감사원의 감사, 국무조정실의 정부업무평가가 있으며, 지방자치단체 성과평가는 평가주체에 따라 민간부문과 공공부문의 성과평가로 나눌 수 있으며 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

국회의 국정감사는 헌법 제61조에 “국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다”고 규정하고 있어 국회의 국정감사를 인정하고 있다. 국회의 국정감사는 국정전반을 대상으로 정책의 결정이나 정치성을 띠는 통치작용에 감사의 주안점을 두고 있다. 따라서 구체적으로 행정의 위법·부당을 방지하고 불합리를 시정하려는 행정감사 활동과는 목적이나 성격, 내용 및 대상 등에 있어 구별되는 차이점을 지니고 있다.

감사원의 감사는 헌법 제97조에 “감사원은 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속 하에 감사원을 둔다”고 규정하고 있다. 또한 감사원법 제20조는 “감사원은 국가의 세입·세출의 결산 검사와 이 법 및 다른 법률이 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하고 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선향상을 기한다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 감사원에서는 합법성의 기준에 입각한

감사를 실시해 왔으나 최근에 와서는 정책의 효율성과 효과성을 중요시하는 성과감사의 개념을 도입하여 이를 확대해 나가고 있다.¹⁷⁾

국무조정실의 정부업무평가는 정부업무평가제도의 연혁과 개요로 나누어서 살펴보도록 한다. 정부평가제도가 처음 도입된 해는 1961년으로 당시에는 국무총리실 기획조정실에서 심사분석 업무를 담당하였으며, 매년 정부업무 전반에 관한 「기본운영계획」을 수립하고 집행결과에 대하여 분석·평가를 실시하였다. 1982년부터는 경제기획원 심사평가실에서 각 부처의 주요업무 전반에 대한 심사분석을 실시하였으며, 1990년부터 국무총리 행정조정실에서 각 부처의 핵심시책에 대한 「정책평가제도」를 별도로 도입하여 운용해 오다가 1994년 12월에는 과거 경제기획원에서 수행하던 심사분석 업무를 국무총리 행정조정실로 이관하여 정책평가제도와 통합하여 운용하였다. 이때까지의 심사평가제도는 각 부처의 주요시책에 대한 정기평가와 현안과제에 대한 수시평가를 대상으로 하여 왔으나, 평가목적의 실현에는 크게 미흡하였다. 이 같은 문제점을 개선하기 위해 1998년에는 「기관평가제도」를 전면 도입하여 국무조정실에서 정부부처의 주요업무 추진상황 및 집행성과와 각 부처의 정책추진역량 등을 종합적으로 점검·분석·평가하고 있다.

정부업무평가는 정부업무의 추진 현황 및 집행성과를 분석·평가하여 그 결과를 집행과정 및 향후 사업계획 수립에 반영함으로써 정부업무 추진의 효율성을 제고하고 책임성을 확보하는데 목적이 있다. 정부업무평가는 일반적인 정책과정인 기획, 집행, 평가 중 평가기증에 해당되며, 주로

17) 성과감사를 ① Manlan et al은 “조직·정책 및 기능·활동의 성과와 관련된 증거를 객관적으로 확보하고 평가하는 체계적인 과정” ② Greathouse & Funkhouser는 “정부기관이 소관 사업을 어느 정도 효율적이며 효과적으로 집행했는가의 정도를 평가할 목적으로 수행되는 독립된 감사” ③ David Shade et al은 “성과감사는 전통적인 감사가 재정 및 예산의 검토를 통한 통제에 치중했던 것과는 구분되는 것으로 프로그램의 효율성을 중요시하는 감사방법”이라고 정의했다.

정부업무 집행결과에 대한 사후적 평가로 문제점 발생시 시정 조치를 한다는 점에서 감사와 유사한 기능을 갖고 있다. 그러나 감사는 준수법적 행위로서 업무추진의 합법성과 정확성에 기초하여 책무성 확보에 중점을 두는 반면 평가는 행정행위로서 시책 및 사업의 능률성, 효율성, 합목적성을 평가하여 새로운 정책의 입안 또는 다음연도 사업계획에 반영함으로써 책임성을 확보하려고 한다.

현재의 정부업무평가는 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법(2001. 1. 8 제정)」에 근거하고 있으며,¹⁸⁾ 동법 제10조에 따라 매년도 평가와 관련된 주요 사항 등을 포함한 「평가지침」을 작성·시달하여 평가를 실시하고 있다. 정부업무 평가의 대상기관 및 평가 대상 영역은 먼저, 43개 중앙행정기관¹⁹⁾을 대상으로 이들 기관의 주요 업무추진 상황 및 성과와 각 기관의 정책추진역량, 국민만족도 등을 종합적으로 점검·평가함으로써 정부업무 추진의 효율성과 책임성을 확보하고 조직역량을 강화하기 위한 기관평가, 국민적 관심과 사회적 파급효과가 큰 주요 현안 과제를 수시로 발굴·평가하는 특정과제 평가가 병행 실시된다. 또한 16개 광역자치단체와 232개 기초자치단체를 대상으로 하여 국가위임업무, 국고보조사업, 주요시책사업 등에 대한 평가와 기관추진역량, 주민만족도 조사를 연1회 실시한다. 정부업무평가는 국무조정실 심사평가조정관실에서 관장하고 있으며, 심사평가1심의관실은 평가제도 운영 및 경제분야에 대한 평가를, 심사평가 2심의관실은 통일·외교·사회·일반행정 등 비경제 분야에 대한 평가를 담당하고 있다. 또한, 정부업무평가의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 민간전문가로 구성된 「정책평가위원회」를 설치운영하고 있다.

18) 동법 시행령 제정(2001. 4. 30)에 따라 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정」은 폐지되었다.

19) 43개 중앙행정기관은 18부 4처 16청 5위원회(공정거래위원회, 금융감독위원회, 중앙인사위원회, 청소년보호위원회, 국민고충처리위원회)이다.

정부업무 평가 결과는 상·하반기별로 「정부업무평가보고회」를 개최하여 보고하고, 국무조정실은 정부업무 평가 결과를 평가보고회 보고후 각 부처에 시달하여 시정을 요하는 사항에 대하여는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 시정을 요구한다. 시정을 요구받은 관계 중앙행정기관의 장은 즉시 조치계획을 수립하여 국무조정실에 보고하고 반기별로 조치계획에 따른 이행상황을 국무조정실에 제출하여야 한다. 국무조정실은 각 부처의 이행상황을 점검·관리하여 보완조치가 필요한 사항에 대하여는 관계부처로 하여금 보완토록 조치한다. 한편, 평가결과 우수기관 및 사례에 대하여는 포상, 인사우대, 예산조치 등 인센티브를 부여한다.

지방자치단체에 대한 평가는 중앙부처, 광역자치단체, 그리고 민간부문에 의하여 시행되고 있다²⁰⁾. 민간부문에서 시행하고 있는 대표적인 평가는 한국능률협회에서 실시하고 있는 ‘한국지방자치경영대상’을 들 수 있다.²¹⁾ 지방자치단체를 대상으로 최우수단체상, 혁신단체상, 혁신공무원상,

20) 우리나라의 경우 지방자치단체에 대한 성과평가는 2001년 「정부업무등의평가에관한기본법」(법률 제6347호)에 근거를 두고 있다. 지방자치단체의 성과평가 도입과정을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 1998년 「국민의 정부」 출범이후 공공부문에 성과관리제를 도입하기 위하여 적극적으로 노력하였다. 과거 심사평가는 국회 차원의 법률이 아닌 대통령령(「정부업무의심사평가및조정예관한규정」)에 근거하였기 때문에 강력한 추진력을 확보하지 못하여, 1998년 4월 15일 「정부업무의심사평가및조정예관한규정」(대통령령 제 15774호)을 전면 개정하여 국무총리실 산하에 정책평가위원회를 설치하고 국무총리실의 심사평가를 평가의 형태로 발전시켰다. 또한 평가의 전문성과 객관성을 확보하기 위해 각 분야의 민간전문가들로 구성된 「정책평가위원회」를 구성하였다. 1998년 정부는 과거의 심사평가를 기관평가제도로 바꾸어 중앙행정기관만을 대상으로 실시하였으며, 1999년부터는 16개 광역자치단체에까지 확대 적용하였다. 1999년의 광역자치단체평가는 시범적인 차원의 평가로 시행되었고, 2000년 평가는 대상 범위나 내용 면에서 지방자치단체에 대한 종합적 평가로서의 면모를 어느 정도 갖추게 되었다고 볼 수 있다. 그러나 「정부업무의심사평가및조정예관한규정」에서는 평가의 대상을 중앙행정으로 한정시키고 있어, 1999, 2000년 지방자치단체의 평가에 대해서는 사실 명시적 법적 근거가 없었다. 2001년에는 심사평가의 실효성을 높이기 위한 법률적 장치로 「정부업무등의평가에관한기본법」(법률 제6347호)을 제정·공포하여 지방자치단체 평가의 근거를 제시하고 있다.

21) 한국능률협회에서는 도시경쟁력평가도 실시하고 있다. 동 평가는 도시경쟁이 기본적으로 지향하고 있는 목표의 성취정도를 동태적으로 분석함과 동시에 일정기간 동안의 도시성장 및 주민복지의 도시간 상대적 수준을 비교·파악

특별상 등을 수여하고 있으며, 매년도 12월말에 응모안내문을 지방자치단체에 발송하고 익년도 3월에 응모여부를 통보 받은 후 4월중에 응모 서류를 제출 받아 5월경에 심사 및 실사를 실시하여 6월중에 시상을 하고 있다. 또한, 민간부문에서 실시하고 있는 지방자치단체에 대한 평가는 동아일보사와 서울대학교 행정대학원이 공동으로 광역자치단체 및 서울시 산하 자치구를 대상으로 종합평가를 실시한 사례가 있으나, 지속적으로 추진되지는 않았다. 대학국토·도시계획학회에서는 지속가능한 도시대상평가를 실시하고 있다. 동 평가는 도시가 지향하여야할 모범을 제시하고 이러한 모범에 맞추어 각 도시들이 삶의 질을 높이고 쾌적한 도시환경을 조성하도록 유도하자는 목적으로 가지고 시행되었다. 평가부문은 환경친화적 도시, 시민참여가 활성화되는 도시, 자족적인 도시, 정보화를 선도하는 도시, 녹색교통을 지향하는 도시, 문화가 꽃피는 도시 등이다.

행정자치부 등 16개 중앙부처가 지방자치단체를 대상으로 2000년도에 평가한 사업은 96개 사업이다. 평가사업을 정리하면 다음의 <표 III-2>와 같다. 기획예산처는 ‘지방정부성과공시제도’를 도입하여 지방자치단체를 평가하기 위해 1999년에 지표를 개발한 후 전라북도내 전체 시·군과 경기도내 일부 시·군을 중심으로 시범운영을 완료하였다. 지표의 구성체계를 보면 성과지표와 일반현황지표의 2가지로 구분하고 있다. 성과지표의 경우 조직의 미션 설정, 업무분석, 핵심 산출물 도출, 기능별 재유형화, 기능별 목표설정, 기능별 목표달성 전략 수립, 성과 지표개발의 순서에 입각하여 전략적 성과지표를 개발하였다. 성과지표는 11개 기능으로 분류한 후 40개의 세부지표를 개발하였고, 일반현황 지표는 조직·이사, 재정, 소방, 의료, 경찰, 교육 등 6개 분야 28개 지표를 개발하였다. 추진체계를 보면 기획예산처가 배포한 지표를 기준으로 각 기초자치단체가 자체적으로

하기 위하여 실시되고 있다. 평가부문은 도시경영자원과 기반, 도시내부 경영활동, 도시경영성과 등이다.

평가하여 평가결과에 대한 평가위원회의 신뢰성 검토를 거친 후 주민들에게 공시하도록 하고 있으며, 각 자치단체의 자료를 취합하여 백서를 발간 배포하는 것으로 되어 있다. 행정자치부에서는 1998년 6월 대통령 훈령 제70호로 제정된 행정서비스 현장 제정지침에 의거하여 행정서비스 현장제를 도입하여 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체를 평가하고 있다. 행정서비스 현장제는 각 기관의 부처별 또는 기능별로 현장을 제정하는 것이며, 2002년 3월 현재 3,007개의 현장이 기초자치단체에 제정되어 있다. 따라서 외부 고객을 대상으로 하는 거의 모든 기능에 대한 목표치들이 제시되어 있다고 볼 수 있다.

국무조정실은 심사평가를 통하여 지방자치단체를 평가한다. 심사평가는 정부업무의 추진 상황 및 집행성과를 점검, 분석·평가하고 관계행정기관간의 의견을 조정하여 그 결과를 정부업무의 추진과정에 반영하기 위해서 시행되고 있다. 심사평가제도는 정부조직법 제20조에 국무총리를 보좌하는 국무조정실장의 역할 가운데 하나로 예시된 심사평가기능에 근거하고 있다. 감사원은 성과감사를 통하여 공공부문을 평가하고 있다. 감사원의 감사는 일반감사와 성과·특정감사로 구분된다. 이중에서 성과감사는 정책의 효율성과 효과성을 평가하기 위하여 시행되는 제도이다. 즉 특정정책이 법령을 위반하지 않더라도 과연 정부재정을 효율적으로 집행하고 의도한바 목적을 잘 성취하고 있는가를 평가하고 아울러 정책효과를 높이기 위한 개선방안을 모색하는 것이다.

<표 III-2> 중앙부처의 지방자치단체 평가 현황

부처별	시책 평가의 종류
행정자치부 (32개 사업)	옥외광고물관리, 지방재정종합, 지방물가관리, 경영행정실적, 공공근로사업, 민방위역점시책, 재난관리시책, 재해대책업무, 소방행정시책, 시도종합평가, 행정절차제도운영, 공직자친절, 지방조직개편, 규제개혁추진, 주민등록종합점검, 공무원교육훈련종합, 공공부문경영혁신대회, 공공투자사업조기발주, 주거환경개선, 오지개발사업, 지압도록정비실적, 소도읍개발, 지적행정, 정보화수준, 소하천정비, 행정서비스이행실태, 문서관리, 여성정책종합, 민원행정, 국토공원화사업, 자전거이용활성화, 정보은행추진
건설교통부 (7개 사업)	도시행정업무, 하처제방정비, 건축행정, 시설물안전관리, 도로유지보수실태, 중기교통시설투자, GIS추진
문화부 (2개 사업)	문화기반시설운영, 청소년상담실적
농림부 (22개 사업)	쌀생산대책, 농정종합평가 등 21개 농림사업
산자부 (2개 사업)	전국공예품경진대회, 원산지표시
노동부 (1개 사업)	고용촉진훈련실적
환경부 (6개 사업)	배출업소지도단속, 음식물쓰레기감량자원화, 공공기관재활용제품구매실적, 환경오염물질측정관리, 수질환경분야, 먹는물측정관리
보건복지부 (4개 사업)	가족보건사업, 정신보건, 장애인복지사업, 음식문화개선
산림청 (4개 사업)	주요임정추진평가, 산불방지, 산림병충해방제, 환경친화성임도평가
중소기업청 (2개 사업)	산학연컨소시엄평가, 전국품질경영대회
농업진흥청 (3개 사업)	농촌진흥사업, 발토양환경보전사업, 전산개발경영대회
식품의약청 (4개 사업)	식품미생물관리, 잔류농양관리, 미량금속보존정도
국립보건원 (3개 사업)	전염병관리, 세균검사관리, 매독혈청관리
기타 사업 (4개 사업)	자체감사운영(감사원), 을지연습 및 비상대비업무(비기위), 인공어초사업, 해양수산시책(해양부)

제 3 절 시사점

영국을 비롯한 성과평가 선진국에서 모든 연방 부처에 성과관리를 전면적으로 시행함에 따라 지방정부들도 성과관리체계를 구축하려는 움직임이 광범위하게 확산되고 있다. 그럼에도 불구하고 아직도 많은 지방정부에서는 성과관리라는 제도가 생소하여 새로운 성과관리체제의 도입은 지방정부에 커다란 도전으로 인식되고 있다. 이들 제도 중 최근에 진행되고 있는 성과관리에 대한 연구 동향을 파악하여 우리에게 시사하는 점을 도출하고자 한다. 이를 위해 먼저 우리나라의 평가와 주요국가의 평가사례를 검토한 결과를 토대로 차이점을 제시하면 다음과 같다.

1. 평가제도의 비교

첫째, 평가주체에 많은 차이점이 나타나고 있다. 우리나라의 평가는 대부분 상급기관이나 민간부문이 주체가 되고 있는 반면 외국은 자체평가이거나 평가위원회에 의한 평가가 시행되고 있음을 알 수 있다. 둘째, 평가의 목적 측면에서도 우리나라는 순위부여를 통한 비교에 목적이 있는 반면 외국의 경우에는 주민들에게 그 결과를 공시하여 주민 통제를 받도록 하기 위한 평가라는 점에서 차이가 있다. 셋째, 우리나라의 평가는 투입, 과정, 산출로 연계되는 전체를 평가하고 있는 반면 외국의 평가는 성과에 초점을 맞춘 평가라는 차이점을 가지고 있다. 넷째, 우리나라의 경우에는 평가에 대한 포괄적인 목적을 제시하고 있는 반면 외국의 평가는 그 목적이 분명하다는 차이점을 보이고 있다. 다섯째, 우리나라의 평가는 소수의 전문가집단에 의하여 주도되고 있는 반면 외국의 경우에는 평가의 초기단

계에서부터 주민들의 참여가 활성화되고 있다는 차이점을 가지고 있다.

2. 시사점

이상과 같은 차이점을 토대로 우리나라 지방자치단체 평가제도에 대한 시사점과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 경우, 성과 평가의 주체는 협의에 의할 경우 해당 부처 공무원, 합동평가위원회 위원, 관련 분야 전문가로 구성된 평가반이라고 볼 수 있을 것이다. 이는 타당한 접근으로 판단된다. 다만, 실제 평가 반을 운영하는 과정에서 민간부문의 참여가 미흡한 것으로 나타난다. 즉 주민, 시민단체, 언론사 등의 참여 없이 평가가 수행되고 있는 것으로 나타났다. 이것은 선진국의 평가와는 대조적인 것으로 보인다. 그리고 성과평가의 참여에 있어서도 영국이나 미국의 경우에는 자율적 평가가 이루어지고 있다는 점이다. 미국의 경우, 성과평가를 원하는 정부기관만이 평가에 참가하도록 하고 있으며, 영국의 경우에도 평가를 신청하는 지방자치단체에 한하여 평가를 하고 있다.

둘째, 선진국의 경우 성과평가의 목적이 뚜렷하다는 것이다²²⁾. 즉, 왜 평가

22) 우리나라의 성과평가는 지방자치단체에서 수행하는 국가 주요시책의 효과나 추진상황을 점검하여 당해 정책과정의 개선을 도모하고, 평가결과를 예산배정에 연계시킴으로써 국가 재원의 효율적 배분의 확보와 우수기관에 인센티브를 제공하여 기관 간에 선의의 경쟁을 유도함으로써 국가발전을 도모하며, 평가결과를 지방자치단체 행정서비스의 책임성을 확보할 수 있는 근거로 활용함과 동시에 지방자치단체에 대한 여러 중앙행정기관의 다양한 평가를 통합함으로써 정부평가 업무의 능률성과 전문성을 높이고, 각종 민간 영리단체가 주관하는 평가를 배제시켜 상업적 목적에 의한 평가나 평가의 정치적 이용을 차단하는 효과를 기대하는데 있다. 그러나 현행 평가는 내부관리 효율성의 도모뿐만 아니라 민주성의 확보라는 평가목적이 설정되어야 함에도 불구하고 민주성에 대한 내용이 결여되어 있으며, 성과평가결과의 활용 측면에 대해서는 미흡한 것으로 보인다. 특히 우리나라의 경우 순위부여를 통한 비교에 목적을 두고 성과평가가 이루어지는 경향이 있다.

를 실시하는가에 대한 목표가 명확히 제시되어 있다. 대체적으로 평가의 목적은 고객이나 주민에 대한 서비스개선과 행정개혁에 두고 있다. 미국의 경우, 세금의 효율적 사용, 고품질의 공공서비스 제공 유도, 공공부문에 있어서 최고의 관리기법·전략·성과사례 공유 촉진, 조직의 자체평가모델 제공, 평가·분석·훈련 및 성과개선계획 등을 수행하기 위한 틀 제공 등을 평가의 목표로 제시하고 있다. 영국에 있어서도 주민이 중요하게 생각하는 문제와 지역주민에게 이익이 되는 것이 무엇인가를 평가의 척도로 삼고 있다. 따라서 성과평가는 평가결과를 구체적으로 어떻게 활용할 것인가에 중점을 두고 있다.

셋째, 평가의 범위에 있어서 변화가 이루어지고 있다. 즉, 과거의 전통적인 과정평가에서 성과 또는 사회적인 영향에 대한 평가를 강조하는 방향으로 전환되고 있다. 평가분야는 투입(input), 과정(process), 성과(outcome)로 대별되는데, 영국에서는 미국에 비해 성과에 더 많은 비중을 두고 있다. 그러나 미국에서도 사업성과에 대한 배점비중이 평가목적에 따라 조정되고 있으며 평가대상 분야에서 성과에 대한 비중이 높다는 점에 대해서는 근본적인 차이는 없다. 투입 및 과정을 평가할 때는 자원의 획득능력이나 산출물의 변환과정의 능률성, 조직의 업무수행능력 등에 초점을 두고 이루어진다. 성과를 평가할 때는 조직의 목표 달성도뿐만 아니라 조직의 성과가 미친 영향까지 고려함으로써 단순한 행정적 산출물(output)보다 해당 조직의 진정한 성과(outcome)에 더 많은 비중을 두고 평가를 실시한다. 그리고 외부고객 뿐만 아니라 내부고객의 복지나 만족도도 중요한 평가요소로 고려함으로써 내부 직원관리에도 초점을 두고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

넷째, 평가의 대상은 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」 뿐만 아니라 실제 집행과정에서 볼 때 지방자치단체에 위임한 국가의 주요시책, 추진역량 그리고 주민만족도 조사의 세 가지로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 이 중에서 추진역량은 법제도상의 미비로 인하여 2002년부터는 제외

되었으며, 주민만족도 조사는 민원만족도 조사로 대체되었다. 현행 지방자치단체의 평가는 지방자치단체가 수행하고 있는 고유의 업무에 대해서는 평가를 수행하고 있지 않는 것으로 나타났다. 결국 고유업무에 대한 평가는 자체적으로 또는 외부에 의뢰하여 수행하는 수밖에 없을 것이다. 이로 인하여 비용상, 시간상 문제가 발생할 수 있을 것이다. 특히 국가에서 위임한 주요시책을 지방자치단체에서 수행할 경우 동 시책이 국가의 시책인지 아니면 지방자치단체 고유의 시책인지의 구분이 모호한 것이 현실이다. 즉 국가에서 위임한 시책이라 하더라도 수행과정에서는 지방자치단체의 시책화 되는 것이 보다 일반적이기 때문이다. 따라서 국가에서 위임한 주요시책에 한정하여 평가한다면 구분도 되지 않는 시책을 별도로 도출하여 평가를 하는 것이며, 또한 고유한 업무에 대한 별도의 평가가 시행되어야 하기 때문에 추가적 부담으로 남을 수밖에 없다.

다섯째, 평가의 내용에 있어서는 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」에 따르면 투입, 과정, 산출물을 모두 평가하는 것으로 되어 있다. 이는 이론적으로 타당하나 실제적인 측면에서는 실효성이 약하다고 할 수 있다. 지방자치단체의 투입요소인 노동(인력/공무원수)과 자본(예산)은 주어진 것이지 지방자치단체의 노력에 의하여 해소될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 공무원 수는 행정자치부의 표준정원 모형에 의하여 결정되며, 예산은 자체적으로 충당되지 않을 경우 지방교부세 등에 의하여 일정부분 충당될 수 있기 때문에 투입요소의 고려 필요성이 크지 않은 것으로 보인다. 따라서 산출물에 초점을 맞추어 평가를 할 수밖에 없다. 또한 이미 지방자치단체 심사평가와 자체평가모형이 개발되어 보급된바 투입과정에 대한 내용은 여기에서 담당할 수 있도록 하는 것이 제도적인 중복을 피할 수 있을 것으로 보인다.

여섯째, 현행 평가지표는 평가의 객관성을 확보하기 위하여 객관적인

지표위주로 구성되어 있다. 이는 일면 타당한 것으로 보이나 해당 시책의 성과가 100% 객관화되지는 않을 것이다. 따라서 주관적인 평가지표로서 보완할 필요가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 현행 평가지표는 객관적인 평가지표 위주로 구성되어 있어 시책의 주요성과를 포괄할 수 없다는 문제점을 가진다.

일곱째, 평가의 시기 및 기간에 있어서도 2000년 평가시기는 10월부터 현장실사를 실시하여 그 결과를 12월에 제시하는 과정을 거쳤으나, 행정자치부의 건의에 따라 2001년 평가의 경우 11월부터 실사를 하여 그 결과를 12월 또는 다음연도 1월에 제시토록 하였으며, 2003년 자치단체 평가 지침에는 12월말 기준으로 평가시기를 조정하여 1회계연도의 정책집행 전반을 평가할 수 있도록 개선된 것은 바람직한 일이다. 그러나 평가실시기간이 1개월 내지 2개월의 제한된 시간 속에서 심도 있는 분석을 통한 평가를 하기란 현실적으로 어려운 실정이다.

여덟째, 현행 지방자치단체의 평가결과는 우수기관에 대한 시상, 우수사례 발굴 및 전파로 한정되어 있다. 평가를 통하여 미흡한 부분이 발견됨에도 불구하고 이에 대한 개선 노력이 부족하다고 볼 수 있다. 영국의 경우 평가결과 부진한 지방정부로 판명될 경우 추가적인 정밀진단을 수행할 뿐만 아니라 별도의 조치계획을 수립하도록 한 후 개선이 이루어질 수 있도록 지속적으로 모니터링을 한다. 또한 중앙정부의 성과검토 결과 우수단체로 판정된 지방자치단체에게는 행·재정적 인센티브를 제공하기도 한다. 우리나라 역시 이러한 점들이 반영될 수 있도록 하여야 하겠다.

이상에서 미국이나 영국과 같은 선진국은 기본적으로 능률성을 중요한 평가요소로 하지만, 투입 및 집행과정에서 조직목표를 구현하기 위해 얼마나 노력하였는지, 그리고 내·외부 고객의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 또는 충족되는 정도를 중요하게 고려하고 있다는 점이다. 즉, 능률성뿐만 아니라 행정조직의 학습능력과 고객지향성을 중요한 평가요소로 고려하고 있다는 점이다.

제 4 장 행정업무 성과평가모형 및 성과평가지표의 개발

제 1 절 행정업무 성과평가모형의 설정

1. 성과평가 대상 업무의 선정

지방자치단체 행정업무의 성과를 객관적으로 평가하기 위해서는 무엇보다 평가체계와 평가대상이 선정되어야 한다. 본 연구에서는 행정업무의 성과평가 지표개발에 초점을 두고 있으므로 성과평가의 대상은 지방자치단체가 수행하고 있는 업무들이라 할 수 있다. 이 지방행정업무들은 내부활동인 행정관리기능과 외부활동인 행정서비스 기능으로 크게 나눌 수 있다. 지방자치단체 행정업무의 성과평가에 있어서는 지방자치단체의 행정기능을 구성하는 각 부분 요소의 수준을 측정할 필요가 있다. 그러나 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 업무는 국가의 규모 및 정치체계, 분권화의 정도, 그리고 지방자치단체의 구조 등에 따라 다양하다. 따라서 지방자치단체가 어떠한 기능과 업무를 수행하는가 하는 문제는 항상 논란의 소지를 안고 있다.

지방자치단체의 행정업무에 대해서는 업무구분의 모호성으로 인해 그 범위의 확정이 어렵다. 따라서 평가대상을 구성할 업무의 분류 역시 관점에 따라 다양하게 제시되고 있다. 가령, 최창호(1999)는 지방행정업무를 유지적 업무, 복지적 업무, 발전적 업무로 나누고 있다. 그는 다시 유지적 업무는 일반행정업무, 안전방위업무로, 복지적 업무는 사회복지업무, 교육

문화업무로, 발전적 업무는 산업경제업무, 지역개발업무로 분류하였다. 지방자치단체의 예산편성에서는 일반회계 기능별 세출예산을 일반행정, 사회개발, 경제개발, 민방위, 지원 및 기타로 나누고 있어 이러한 관점에서 지방행정기능을 분류하기도 한다. 한원택(1992)는 지방자치단체의 세출예산의 기능별 분류를 기준으로 일반행정적 기능, 공익사업적 기능, 사회복지적 기능, 경제적 기능으로 분류하였다. 또 한표환(1999)은 지방자치단체의 성과지표의 개발차원에서 민원, 기획·감사·예산, 보건, 사회복지 등 10개 기능으로 분류하고 있으며, 김명환(2000)은 한국지방자치학회가 분류한 20개 분야를 다시 15개 분야로 재분류하고 있다. 이처럼 지방행정업무에 대한 분류는 매우 다양하다. 그러나 우리나라의 지방자치법에서는 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치업무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”라는 규정을 두고 있어 자치업무와 단체위임업무가 지방자치단체의 업무임을 밝히고 있다. 또한 지방자치법 제9조에서는 6개의 업무영역에 걸친 57개의 지방자치단체의 업무를 예시하고 있다. 이 업무들은 지방자치단체가 책임지고 담당해야 할 활동들로 결국 지방자치단체가 수행하는 행정업무 성과평가의 대상이 된다고 할 수 있다. 지방자치법 제9조 제2항 단서조항에서는 이들 업무들이 지방자치단체의 업무가 아닐 수 있다는 의문이 제기될 수 있으나, 여기서 예시된 업무들은 지방의회에서 처리되어야 하는 업무로 당연 기관위임업무로 처리되는 것은 배제되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 지방자치법 제9조에 예시된 업무분류체계 중 교육 및 민방위를 제외하고 평가체계를 구성하기 위한 각 부문을 다음과 같이 구성하였다. 즉, 본 연구에서는 행정업무 성과평가의 대상업무를 ① 행정관리 영역, ② 주민복지 영역, ③ 산업진흥 영역, ④ 지역개발 영역, ⑤ 체육문화예술 영역으로 범주화하고자 한다. 여기서 교육 및

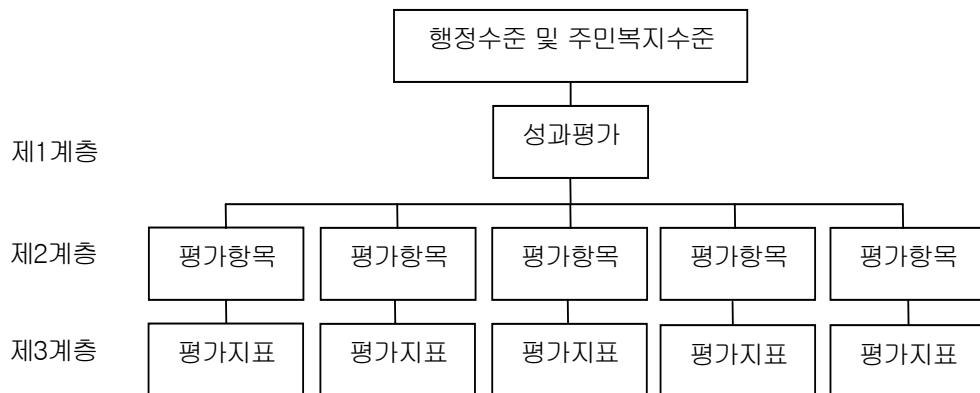
민방위를 제외한 이유는 교육 및 민방위가 지방자치단체에서 결정할 여지가 상대적으로 약한 것으로 보았기 때문이다.

2. 성과평가모형의 구조

본 연구는 지방자치단체 행정업무의 성과를 평가하기 위한 평가지표를 개발하고 그들 평가지표들 간의 상대적인 가중치를 설정하자는 데 연구 목적을 두고 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 먼저 잠정적인 평가모형의 체계를 설정해 본 다음, 관련 법률 및 문헌 그리고 전문가 및 해당 실무자들에 대한 사전조사를 종합하여 최종 평가지표를 도출하였다. 마지막으로 전문가와 자치단체 공무원의 의견조사를 토대로 상대적 가중치를 부여하였다.

잠정적 성과평가모형은 지방자치단체의 성과평가 대상업무의 설정논리에 따라 우선 5개의 평가영역으로 대분류하고, 이를 다시 중분류인 평가항목으로 나눈 다음, 소분류인 세부평가항목에서 평가지표를 선정하였다. 따라서 성과평가모형은 각 지방자치단체의 성과를 진단할 수 있는 지표를 체계적으로 개발하는 것으로써 잠정적 구성체계는 <그림 IV-1>과 같다.

<그림 IV-1> 성과평가 모형의 계층구조



<그림 IV-1>에서 보는 바와 같이 성과평가 모형의 구조는 평가의 측면, 평가항목, 평가지표 등으로 구성되어 있다. 이들 각 계층의 구성요소를 계층별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제 1 계층은 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가하기 위한 평가의 측면으로서 명칭은 성과평가로 이루어져 있다.

둘째, 제 2 계층은 제 1 계층을 평가하기 위한 항목으로써 6개의 평가항목으로 이루어져 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 행정관리, 주민복지, 산업진흥, 지역개발, 체육문화예술 등 5개의 항목으로 구성되어 있다.

셋째, 제 3 계층은 제 2 계층을 평가하기 위한 요소로서 평가지표들로 구성되어 있다. 먼저 「행정관리」를 평가하기 위한 평가지표들과 「주민복지」를 평가하기 위한 평가지표들, 「산업진흥」을 평가하기 위한 평가지표들, 「지역개발」을 평가하기 위한 평가지표들, 그리고 「체육문화예술」을 평가하기 위한 평가지표들로 이루어져 있다.

제 2 절 성과평가지표의 개발

1. 성과평가지표의 개발방법

지방자치단체 행정업무성과의 성과평가지표는 지방행정활동의 결과를 측정하기 위한 척도라고 할 수 있다. 그러나 성과평가지표는 절대적인 것이라기보다는 준거기준 또는 지침으로서 상대적 개념이라고 할 수 있다(한표환, 1995: 7~8). 지방행정은 인구, 산업구조 및 지역의 특성에 따라 지방자치단체별 차별화가 가능하기 때문이다.

지방자치단체의 성과평가에 있어서 지방행정의 모든 부문을 측정대상으로 삼는 것은 불가능하거나 바람직하지도 않다. 오히려 지방행정의 주요 부문이나 측면들을 대표하는 핵심변수의 측정을 통한 전반적인 파악이 실현가능성이 높아 바람직하다고 본다. 성과평가지표는 평가대상에 대한 정확한 측정 및 평가의 제 측면을 충족시킬 수 있어야 한다. 첫째, 성과평가지표는 측정이 가능하여야 한다. 즉, 지방자치단체의 성과인 지방행정기능을 계량화 할 수 있어야 한다는 것이다. 둘째, 성과평가지표는 지표의 내용이 분명하고 충분하여 주요 구성요소들을 평가할 수 있어야 한다. 셋째 성과평가지표는 각 지방자치단체 간에 비교가 가능하도록 공통적으로 적용할 수 있도록 선정하여야 한다. 넷째, 성과평가지표는 지방자치단체 및 지방행정에 관한 정책평가에 활용할 수 있어야 한다.

일반적으로 평가지표를 개발하는 방법은 크게 상향적(귀납적) 접근과 하향적(연역적) 접근으로 구분된다. 귀납적 접근방법이란 연역적 접근방법에서와 같이 평가분야를 사전에 선정해 놓고 개별평가분야와 관련성이 높은 요소를 추출하여 요인분석(factor analysis)등과 같은 통계기법을 이용하여 평가지표를 최종적으로 확정짓는 것이다(한표환, 1995: 38~39). 반면에 하향적(연역적) 접근방법이란 연역적 사고에 의해 사전적으로 분류하고 있는 행정의 목표나 가치를 먼저 설정한 다음, 이들의 평가지표를 개발하기 위해 평가분야를 구체화할 수 있는 순차적(즉, 1차, 2차 등)기준을 설정하여 측정 가능한 요소를 최종적으로 추출하여 지표로 선정하는 방법이다(한표환, 1995: 37~38).

본 연구에서는 지방자치단체 행정업무 성과평가를 위한 지표개발은 하향적(연역적) 접근방법을 채택하고자 한다. 즉, 성과평가지표를 선정하기 위해 관련 법률과 문헌을 참고로 수요측면에서의 지방행정의 관심영역 또는 목표측면에서의 공통적으로 추구하는 목표를 설정하고, 이들의 측정지표를 개발하기 위해 측정부문을 구체화 할 수 있도록 순차적 기준을 설정하여 측

정이 가능한 요소를 최종적으로 추출하는 연역적 사고에 의한 하향적 접근방법에 토대를 두기로 한다.

2. 행정업무 목표의 식별

지방자치단체의 성과지표를 개발하기 위해서는 먼저 지방자치단체 행정업무의 목표를 명확히 설정하고, 이 최종적인 목표를 달성하기 위한 각각의 하위부문별 목표의 구체화와 함께 조작적 정의를 할 필요가 있다. 이를 위해 관련 법률 및 문헌을 참고하여 각 부문의 목표를 구체화하면 다음 <표 IV-1>과 같다. <표 IV-1>에서 보는 바와 같이 지방자치단체 행정업무의 궁극적인 목표는 주민의 복리증진이며, 각 기능에 해당하는 부문별 목표가 연계되어 지방자치단체의 목표를 달성할 수 있음을 나타내고 있다.

<표 IV-1> 지방자치단체의 목표 및 각 부문별 목표의 구체화

부 문	목 표	근거법률	내 용
지방자치단체 및 지방행정	주민복리증진	헌법 제117조 제1항	지방자치단체는 주민의 복리증진에 관한 업무를 처리하고...
		지방자치법 제8조 1항	지방자치단체는 그 업무를 처리함에 있어 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.
행정관리	지방자치단체의 활동에 대한 지원 및 관리	동법 제8조 2항	지방자치단체는 조직 및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 적정화를 도모하여야 한다.
		동법 제9조 2항 ①	지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 업무
주민복지	주민의 기본적인 생계 및 인간다운 생활보장의 지원 및 관리	동법 제9조 2항 ②	주민의 복지증진에 관한 업무
산업진흥	산업발전과 경제성장을 이룩하고 거래질서 확립	동법 제9조 2항 ③	농림, 상공업, 산업진흥에 관한 업무
지역개발	지역의 개발 및 관리를 통한 생활의 질 향상	동법 제9조 2항 ④	지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 업무
체육문화예술	교육의 확대와 생활문화의 보존과 창조	동법 제9조 2항 ⑤	교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 업무

첫째, 행정관리는 지방자치단체의 유지·존속에 관한 업무 및 각 기능적 업무에 속하지 아니하는 나머지 업무를 말한다. 목표는 지방자치단체 활동의 지원 및 관리이며, 동법 제2항 ①에 예시된 ‘지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 업무’ 11종과 관련이 있다.

둘째, 주민복지는 인간의 기본적 생계를 보장하고 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 지원해주는 업무를 말한다. 목표는 주민의 생활보장의 지원 및 관리이며, 동법에 예시된 ‘지역주민의 생명과 재산보호에 관한 업무’ 10종과 관련성이 있다.

셋째, 산업진흥은 지역의 산업발전, 경제성장 및 거래질서를 위하여 주민들의 경제활동을 지도·장려·규제하는 업무를 말한다. 목표는 산업발전과 경제성장을 이룩하고 거래질서의 확립을 목표로 하며, 동법에 예시된 ‘농림·상공업·산업진흥에 관한 업무’ 14종과 관련을 맺는다.

넷째, 지역개발은 지역의 발전을 위하여 지방정부가 직접 계량관리·경영하는 업무를 말한다. 목표로는 지역의 개발 및 관리를 통한 생활의 질 향상이 목표이며, 동법에 예시된 ‘지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 업무’ 15종과 관계가 있다.

다섯째, 체육문화예술은 지역주민들의 인격을 도야하고 공민으로서의 자질과 자주적 생활능력을 갖출 수 있도록 지원해주는 업무를 말한다. 목표로는 생활문화의 보존 및 창조가 목표이고, 동법에 예시된 ‘교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 업무’ 5종과 관련을 맺는다.

3. 성과평가 항목의 선정

지방자치단체 행정업무의 성과평가지표를 선정하기 위해서는 먼저 각 부문별 목표의 구체화 및 부문별 조작적 정의를 내린다. 다음으로는 이와

같은 목표의 구체화 및 정의와 관련된 평가항목을 설정한 후 이에 적합한 최종 평가지표를 선정해야 한다. 이에 따라 지방자치법 제9조에 열거된 5대 업무분류를 대분류하여 부문화하였고, 다시 5대분류에 55개의 예시된 업무를 각 부문의 기본적 성격과 관심에 따라 평가항목으로 중분류하였다. 다시 지방자치법 시행령 별표에 예시된 업무를 참조하여 세부평가항목으로 소분류하여 다음 <표 IV-2>와 같이 구성하였다.

<표 IV-2> 평가항목과 세부평가항목 구성

대분류 ²³⁾	평가항목 ²⁴⁾	세부평가항목
행정관리	인사	인력배치, 인사투명성, 인사공정성, 정원관리
	교육	인력개발, 전문성, 사기향상, 교육관리
	행정업무	업무처리, 문서관리, 업무환경, 위탁관리
	지방세	세수관리, 징세노력, 체납정리, 세수확충
	세외수입	임대수입, 징수교부금, 사업장수입, 사용료 및 수수료
	행정전산화	전산관리, 정보관리, 전산장비
	공유재산	공유재산매각, 공유재산감독, 공유재산관리
주민복지	사회복지	비용수납, 법인의 보조 및 지도, 허가 및 운영지도, 사회복지시설
	생활근공자지원	생활보호대상자 조사·선정, 생활근공자지원
	전염병 및 질병	주민홍보 및 계도, 전염병환자 격리수용, 전염병예방
	공중접객업소	공중접객업소 위생개선 종합지도계획 수립·시행, 공중접객업소단속
	청소·오물	일반폐기물 처리기본계획수립, 쓰레기/폐기물처리
산업진흥	지역산업	지역산업 통계작성·유지 및 보급, 기업정보·기술 및 자금수요 파악, 지역산품전시회 개최, 노사관계파악·지원, 지역산업육성
	소비자보호	소비자보호시책 수립 및 시행, 물가지도단속
	중소기업	세부계획의 수립 및 추진, 창업계획승인, 중소기업창업 및 공장설립 민원실의 설치·운영, 중소기업육성지원
	지역특화산업	시군자치구 특화산업 육성개발계획 수립과 집행, 지역특화산업체지원
지역개발	도로	시군도 관리계획 수립·시행, 시군도 유지관리
	상하수도	상수도사업 기본계획 수립, 상·하수도보급
	공원	군립공원계획의 결정·고시, 도시공원
	관광	관광자원개발 및 보전, 관광지/관광단지의 개발, 관광휴양지의 관리
	교통	교통편의시설, 주차장 정비 및 개발 계획추진
	재해	재해예방, 시·군 방재계획 수립
체육·문화·예술	체육	생활체육육성, 공공체육시설의 운영관리
	문화	지방문화재보전, 시·도 지정문화재 및 문화재자료 보존·관리
	예술	예술진흥, 지방문화예술시책수립 및 시행

23) 지방자치법 제9조의 업무분류체계를 중심으로 함

24) 지방자치법 제9조의 55개 업무를 기초로 하여 도출함

평가항목의 구성은 <표 IV-2>에서 보는 바와 같이 지방자치법 제9조의 업무분류체계를 토대로 하였다. 각 부문에 해당하는 업무들을 검토한 후 각 부문을 평가하는데 가장 적합한 것인가를 검토하여 구성하였다. 구체적인 세부평가항목은 그 수가 많을수록 성과지표수가 많아질 뿐만 아니라 타당도 및 신뢰도를 제고할 수 있는 장점도 있겠으나 분석의 범위를 일정하게 제한하는 차원에서 설정하였다. 지방자치단체의 업무 중 평가항목을 충분히 반영하고 적절한지의 타당성을 검토한 후 대표할 수 있는 항목들로 구성하도록 노력 하였다.

첫째, 행정관리 영역은 대개 지방자치단체의 유지와 보전 그리고 이와 관련한 제 기능을 원활히 수행할 수 있도록 지원해주는 공통업무들로 구성되어 있다. 11개 대상업무 중 지방공무원의 인사와 교육, 행정업무, 지방세, 세외수입, 행정전산화, 공유재산이 본 연구의 관심사항으로서 평가항목으로 구성될 수 있다고 하겠다. 행정관리와 관련된 업무들은 시·도와 시·군·구 사무의 공통 업무이므로 별도로 세부평가항목을 구성하여 가장 적합하고 대표할 수 있는 항목을 선정하였다. 세부평가항목으로는 교육관리, 위탁, 세수확충, 사용료·수수료, 전산장비, 공유재산, 정원관리를 평가지표로 선정하였다.

둘째, 주민복지 영역은 지방자치단체의 주민복지와 관련한 10개 업무 중에서 사회복지시설, 생활곤궁자, 전염병 및 질병, 공중접객업소, 청소·오물을 본 연구의 관심사항으로써 평가항목으로 구성될 수 있다고 하겠다. 세부평가항목으로는 사회복지와 관련한 4개의 업무 중에서 사회복지시설을 선정하였다. 생활곤궁자의 7개 업무 중에서 생활곤궁자 지원을 선정하였다. 전염병 및 질병의 6개 업무 중 전염병 예방을 선정하였다. 공중접객업소 13개 업무 중에서 공중접객업소 단속을 선정하였다. 청소·오물과 관련한 16개 업무 중 쓰레기처리로 선정하였다. 또한 노인, 아동, 장애인,

청소년과 부녀의 보호와 복지증진에 관련 된 33개 업무 중에서 각 대상자 시설은 사회복지시설과 같은 성격을 띠고 있을 것으로 판단하여 이를 평가지표로 포함하였다.

셋째, 산업진흥 영역은 지방자치단체의 산업진흥과 관련되어 있는 14개 업무 중에서 소비자보호, 중소기업, 지역특화산업, 지역산업을 본 연구의 주요 관심사항으로써 평가항목으로 설정하였다. 세부평가항목으로는 지역산업과 관련된 6개 업무 중에서 지역산업육성을 선정하였다. 소비자보호 7개 업무 중 물가지도단속을 선정하였다. 중소기업의 8개 업무 중에서 중소기업육성지원을 선정하였다. 지역특화산업의 9개 업무 중에서 지역특화산업지원을 세부평가지표로 선정하였다.

넷째, 지역개발 영역은 지방자치단체의 지역개발과 관련한 15개 업무 중에서 도로, 상하수도, 공원, 관광, 교통, 재해를 본 연구의 주요 관심사항으로 설정한 평가항목이다. 세부 평가항목으로는 도로와 관련한 8개 업무 중에서 시·군도유지관리를 선정하였다. 상하수도의 16개 업무 중에서 상하수도보급을 선정하였다. 공원의 9개 업무 중에서 도시공원을 지표로 선정하였다. 관광의 3개 업무 중에서 관광자원개발을 선정하였다. 교통의 5개 업무 중에서 교통편의시설을 선정하였다. 재해의 11개 업무 중에서 재해예방 부문을 선정하였다.

다섯째, 체육문화예술 영역은 지방자치단체의 체육문화예술과 관련한 5개 중에서 체육, 문화, 예술이 본 연구의 주요 관심사항으로써 평가항목으로 선정하였다. 세부 평가항목으로는 체육의 3개 업무 중에서 생활체육육성을 선정하였다. 문화의 5개 업무 중 지방문화재보존을 선정하였다. 예술의 2개 업무 중 예술진흥으로 선정하였다.

이상과 같은 세부평가항목별로 적합한 성과평가지표를 선정하기 위해 각 지방자치단체가 현재 공통적으로 추진하고 있는 사업을 감안하여 핵심

성과지표가 구성될 수 있도록 하였다. 특히 최종 지표 선정시 관련 전문가와 실무자들을 대상으로 심층면접을 실시하였다.

4. 성과평가지표의 선정

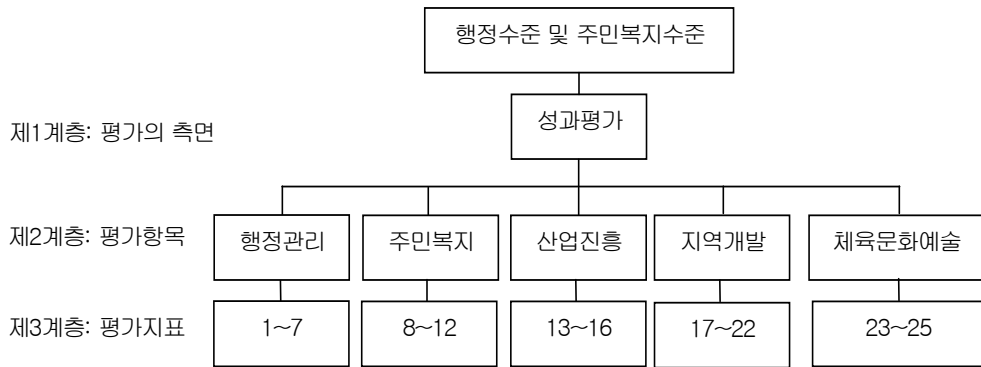
앞서 선정한 평가의 측면, 평가항목, 평가지표를 구조화된 모형으로 나타내면 <그림 IV-2>와 같다. 이 그림에서는 편의상 평가목표, 평가항목, 평가지표까지만 구조모형으로 제시하였다. 실제로는 평가지표가 제4계층을 구성하여 제3계층인 평가지표 다음에 위치하게 된다. 이들 각 계층의 구성요소를 계층별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제 1 계층은 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가하기 위한 평가의 측면으로서 명칭은 성과평가로 이루어져 있다.

둘째, 제 2 계층은 제 1 계층을 평가하기 위한 항목으로써 5개의 평가항목으로 이루어져 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 행정관리, 주민복지, 산업진흥, 지역개발, 체육문화예술 등 5개의 항목으로 구성되어 있다.

셋째, 제 3 계층은 제 2 계층을 평가하기 위한 요소로서 25개의 평가지표로 구성되어 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 먼저 「행정관리」를 평가하기 위한 요소는 인사, 교육, 행정업무, 지방세, 세외수입, 행정전산화, 공유재산 등 7개의 평가지표로 이루어져 있다. 「주민복지」를 평가하기 위한 요소는 사회복지, 생활곤궁자, 전염병 및 질병, 공중접객업소, 청소·오물 등 5개의 평가지표로 구성되어 있다. 「산업진흥」을 평가하기 위한 요소는 지역산업, 소비자보호, 중소기업, 지역특화산업 등 4개의 요소로 이루어져 있다. 「지역개발」을 평가하기 위한 항목은 도로, 상하수도, 공원, 관광, 교통, 재해 등 6가지의 평가지표로 구성되어 있다. 「체육문화예술」을 평가하기 위한 항목은 체육, 문화, 예술 등 3개의 항목으로 이루어져 있다.

<그림 IV-2> 지방자치단체 성과평가모형의 구조



※ 평가지표에 대한 설명

- 행정관리: 1. 인사, 2. 교육, 3. 행정업무, 4. 지방세, 5. 세외수입, 6. 행정전산화, 7. 공유재산
- 주민복지: 8. 사회복지, 9. 생활곤궁자, 10. 전염병 및 질병, 11. 공중접객업소, 12. 청소오물
- 산업진흥: 13. 지역산업, 14. 소비자보호, 15. 중소기업, 16. 지역특화산업
- 지역개발: 17. 도로, 18. 상하수도, 19. 공원, 20. 관광, 21. 교통, 22. 재해
- 체육문화예술: 23. 체육, 24. 문화, 25. 예술

본 연구에서는 지방자치단체 성과평가지표들이 지방자치단체 일반에 적용되는 지표들을 포괄하고 있다. 그 중에는 어떤 특정 지방자치단체의 평가에는 필요하나 다른 지방자치단체 평가에는 적절하지 않은 지표들도 있다. 따라서 앞에서 제시한 평가지표들 중에서 각 지방자치단체에 따라 어떤 것들이 적용될 수 있는지를 정해야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 전문가들에게 성과평가지표를 평가하도록 함으로써 본 연구에서 설정한 지표가 적절하지 않거나, 혹은 새로 추가할 필요가 있다고 평가한 지표들에 대해서는 일부는 제외되기도 하고 새로운 평가지표가 추가되기도 하는 과정을 거쳤다. 최종적으로 확정된 지표들은 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 지방자치단체 평가지표

평가부문	평가항목	세부평가항목	평가지표
행정관리	인사	정원관리	공무원 정원증감율
	교육	교육관리	공무원 교육참가율
	행정업무	위탁관리	위탁증가율
	지방세	세수확충	지방세 징수율
	세외수입	사용료·수수료	사용료·수수료 요율 조정건수
	행정전산화	전산장비	전산장비 확보율
	공유재산	공유재산관리	잡종재산대부 증가율
주민복지	사회복지	사회복지시설	사회복지시설 설치수
			사회복지시설 운영실태 점검 실적
	생활곤궁자	생활곤궁자지원	생활보호비용 지원액
			저소득층 1인당 생활안정자금 수혜 규모 증가율
	전염병 및 질병	전염병예방	전염병예방 접종률
			방역사업실적
공중접객업소	공중접객업소단속	전염병발생율	
청소·오물	쓰레기(폐기물)처리	공중접객업소 단속건수	
산업진흥	지역산업	지역산업육성	쓰레기 수거율(폐기물 포함)
	소비자보호	물가지도단속	공장유치건수
	중소기업	중소기업육성지원	물가지도 단속건수
	지역특화산업	지역특화산업지원	중소기업육성자금 조성실적
지역개발	도로	시군도유지관리	지역특화산업체 지원실적
	상하수도	상·하수도보급	시군도유지비 지출액
	공원	도시공원	상·하수도 보급율
	관광	관광자원개발	공원(체육·근린)면적 확보실적
	교통	교통편의시설	관광객수 증가율
	재해	재해예방	공공주차면적 증가율
체육·문화·예술	체육	생활체육육성	인위재해발생 감소율
	문화	지방문화재보전	공공체육시설 이용율
	예술	예술진흥	지방문화재유지비 지원실적
			예술행사 개최건수

제 5 장 행정업무 성과평가지표의 가중치 설정

제 1 절 조사설계

1. 전문가집단의 선정과 자료수집

앞에서 기술한 바와 같이 본 연구에서는 지방자치단체의 평가지표를 개발하고 각 평가지표 사이의 가중치 설정을 위해서 지방자치단체 행정수준 및 주민복지수준을 분석하고 있다. 광역자치단체 및 기초자치단체의 기획실에서 평가업무를 담당하는 실무전문가 및 A 대학교 행정학과 교수 및 강사들 중에서 지방자치 전공자들에 대하여 의견조사를 실시하였다. 각 지방자치단체별로 배포 및 회수한 설문지의 매수는 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 각 지방자치단체별 설문지 배포 및 회수 상황

단체명	배포매수	회수매수	단체명	배포매수	회수매수	단체명	배포매수	회수매수
전라남도	10	10	완도군	2	2	곡성군	2	2
나주시	11	11	영암군	2	1	고흥군	2	2
여수시	2	2	무안군	2	1	영광군	2	1
순천시	2	2	신안군	2	1	화순군	2	2
목포시	2	1	강진군	2	2	함평군	2	2
광양시	2	2	구례군	2	2	담양군	2	2
장흥군	2	2	보성군	2	2	해남군	2	2
교수	10	9				합계	69	63

회수한 63매의 설문서 중에서 1매는 설문에 대한 응답을 일부만 하였고, 3매는 일관성이 심하게 결여된 응답을 한 것으로 판단되었기 때문에 분석에서 제외하였다.²⁵⁾

2. 평가지표의 적절성에 대한 전문가 의견조사

전문가 의견조사를 위한 설문은 두 부분으로 나누어 구성하였다. 앞부분에서는 본 연구자가 개발한 평가지표 및 평가지표의 적절성에 대한 전문가의 의견을 조사하였으며, 뒷부분에서는 각 평가지표 사이의 가중치 선정을 위하여 평가지표들을 들쭉 짝을 지어 비교하였다.

평가지표 및 평가지표의 적절성에 대한 조사결과는 3장에서 기술한 바와 같이 본 연구자가 잠정적으로 개발한 평가지표 및 평가지표를 최종적으로 확정짓는데 반영되었다. 본 연구자가 잠정적으로 개발한 평가지표가 적절한가에 대한 설문에 대해서는 극히 일부를 제외하고는 대부분이 동의하였다. 다만 평가항목 「행정관리」를 측정하는 평가지표 가운데 “공무원 정원감축 정도”를 “공무원 정원감축률”로 수정하자는 의견이 있어 이를 수용하여 바꾸었다. 한편, 각 평가지표를 평가하기 위한 지표들(평가지표)이 과연 적절한가에 대한 설문에서는 대체로 동의하였으나, 일부 다른 의견들도 제시되었다. 즉, 본 연구자가 선정한 평가지표들에 대해서 전문가들이 담당할 해당 지방자치단체의 평가를 위해서는 적절하지 않다는 의견이 제시되기도 하였으며, 반대로 본 연구자가 제시한 평가지표들 이외에 다른 지표들이 해당 지방자치단체에 필요하다는 의견이 제시되었다.

이러한 평가지표의 적절성에 대하여 본 연구자의 의견과 다른 견해들

25) 분석적 계층화 과정법에 의하여 가중치를 설정하기 위해서는 그 분석 기법 상 모든 이원비교에 대하여 빠짐없이 응답해야만 가능하다.

을 최종적인 평가지표의 선정에 반영하기 위해서는 네 명 이상이 공통적으로 지적한 지표들은 최종적인 평가지표에 반영하기로 기준을 정하였고, 2~3명이 지적한 경우에는 평가지표들을 재검토하여 타당성이 인정되는 경우 이것을 평가지표 선정에 반영하였다. 이 기준에 따라 전문가들이 적절하지 않다고 지적한 의견들을 분류한 결과, 각 지방자치단체에 따라 본 연구자가 잠정적으로 선정한 평가지표들 가운데에서 일부가 수정되었으며 일부는 새로 추가되었다.

3. 가중치 산정을 위한 이원비교의 내용

평가지표 사이의 가중치 설정을 위한 설문 항목은 평가측면, 평가항목, 평가지표들 사이의 이원비교가 가능하도록 구성하였다. 각각의 이원비교의 기본적인 내용은 다음과 같다.

<그림 IV-2>에서와 같이 지방자치단체의 성과를 측정하기 위하여 평가의 기본이 되는 측면으로서 성과평가를 상정하였으며 이를 평가하기 위한 여섯 가지 항목인 행정관리, 주민복지, 산업진흥, 지역개발, 체육문화예술, 민방위에 대하여 상대적 중요도를 이원비교 한다. 평가지표 사이의 비교를 위하여 우선 「행정관리」 항목을 평가하기 위한 일곱 가지 요소인 인사, 교육, 행정업무, 지방세, 세외수입, 행정전산화, 공유재산 사이의 상대적 중요도를 이원비교 한다. 「주민복지」 항목을 평가하기 위한 다섯 가지 요소인 사회복지, 생활근공자, 전염병 및 질병, 공중접객업소, 청소·오물 사이의 상대적 중요도를 이원비교 한다. 「산업진흥」 항목을 평가하기 위한 네 가지 요소인 지역산업, 소비자보호, 중소기업, 지역특화산업 사이의 상대적 중요도를 이원비교 한다. 「지역개발」 항목을 평가하기 위한 여섯 가지 요소인 도로, 상하수도, 공원, 관광, 교통, 재해 사이의 상

대적 중요도를 이원비교 한다. 「체육문화예술」 항목을 평가하기 위한 세 가지 요소인 체육, 문화, 예술 사이의 상대적 중요도를 이원비교 한다.

4. 가중치 산정방법

본 연구의 제 2 장에서는 분석적 계층화 과정법에 의한 상대적 중요도(가중치) 산정의 일반적인 절차에 대하여 상세하게 기술하였으며, 가중치 산정을 위한 본 연구에서의 모형구조를 제시하였다. 따라서 여기에서는 본 연구의 모형에서 가중치 산정이 어떻게 이루어지는가를 실례를 통하여 간략하게 기술하고자 한다.

예컨대, 「체육문화예술」 항목을 평가하기 위한 세 가지 평가지표(체육, 문화, 예술) 사이의 상대적 중요도를 이원비교 할 때, 체육은 문화에 비하여 “약간 중요”하며 예술에 비해서는 “중요”하며, 문화는 예술에 비해서 “약간 중요”하다고 응답자가 평가한다면, 다음과 같이 설문에 응답하게 된다.

「체육문화예술」 항목 평가를 위한 평가지표 사이의 상대적 중요도 이원비교

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
체육	()	()	()	(✓)	()	()	()	()	()	문화
체육	()	()	(✓)	()	()	()	()	()	()	예술
문화	()	()	()	(✓)	()	()	()	()	()	예술

위의 응답을 토대로 계층화 분석 과정법에 의하여 평가지표 간의 가중치를 산출하기 위해서는 다음과 같은 과정을 거친다.

(1) 각 설문에 대한 응답을 이원비교 입력 행렬로 전환한다.

	체육	문화	예술
체육	1	3	5
문화	0.3333	1	3
예술	0.2	0.3333	1

(2) 이원비교 입력 행렬의 각 열(column)의 합을 구한다.

	체육	문화	예술
체육	1	3	5
문화	0.3333	1	3
예술	0.2	0.3333	1
합계	1.5333	4.3333	9

(3) 입력 행렬의 각 원소들을 위에서 구해진 각 해당 열(column)의 합으로 나누어 각 열마다 합계가 1이 되도록 정규화(normalization) 한다.

	체육	문화	예술
체육	0.6522	0.6923	0.5556
문화	0.2174	0.2308	0.3333
예술	0.1304	0.0769	0.1111
합계	1.0	1.0	1.0

(4) 정규화된 행렬의 각 행(row)을 합하고 이를 3으로 나누어 평균을 구한다. 이때 구해진 산술 평균값이 평가지표 사이의 가중치(또는 우선순위 벡터)이다.

	체육	문화	예술	가중치 (우선순위벡터)
체육	0.6522	0.6923	0.5556	0.6334
문화	0.2174	0.2308	0.3333	0.2605
예술	0.1304	0.0769	0.1111	0.1061
합계	1.0	1.0	1.0	1.0

이렇게 하여 계산된 평가지표 사이의 가중치에 대한 신뢰도는 일관성 비율(consistency ratio)을 계산하여 조사한다. 일관성 비율을 구하는 과정은 다음과 같다.

(1) 이원비교 입력 행렬과 우선순위 벡터를 곱한다(이 값을 가중치 벡터라고 함).

$$\begin{array}{c} \text{입력행렬} \\ \begin{pmatrix} 1 & 3 & 5 \\ 0.3333 & 1 & 3 \\ 0.2 & 0.3333 & 1 \end{pmatrix} \end{array} \times \begin{array}{c} \text{우선순위벡터} \\ \begin{pmatrix} 0.6334 \\ 0.2605 \\ 0.1061 \end{pmatrix} \end{array} = \begin{array}{c} \text{가중치벡터} \\ \begin{pmatrix} 1.9454 \\ 0.7899 \\ 0.3196 \end{pmatrix} \end{array}$$

(2) 위에서 구한 가중치 벡터값을 각각의 우선순위 벡터값으로 나눈 후, 산술 평균을 취하여 λ 를 구한다.

$$1.9454 / 0.6334 = 3.0714$$

$$0.7899 / 0.2605 = 3.0322$$

$$0.3196 / 0.1061 = 3.0123$$

$$\lambda = (3.0714 + 3.0322 + 3.0123) / 3 = 3.0386$$

(3) 아래와 같이 일관성 지수(consistency index: CI)를 구한다.

$$CI = (\lambda - N) / (N - 1) = (3.0386 - 3) / 2 = 0.0193$$

(4) 일관성 비율은 다음과 같이 구한다.

$$CR = CI / RI = 0.0193 / 0.58 = 0.0333$$

이때, RI의 값 0.58은 N=3일 때의 무작위 지표의 평균값이다. 일반적으로 일관성 비율 CR의 값이 0.2 보다 적으면 응답자가 일관성 있게 이원 비교를 하였다고 볼 수 있다(Saaty, 1994: 85).

위에서 예로 보인 하나의 입력 행렬에 대한 가중치 산출의 방법을 각각 평가항목 사이에, 그리고 평가지표 사이에 계속적으로 적용한 후, 이들 국지적 가중치(local weight)들을 종합하여 궁극적으로 구하려고 하는 평가지표 사이의 종합 가중치(global weight)를 산출하게 된다.

제 2 절 성과평가지표의 가중치 설정

본 절에서는 평가항목 및 평가지표들 사이의 상대적 중요도(국지적 가중치)의 계산 결과를 제시한다. 이 결과를 기존의 평가모형에서의 가중치와 비교하고 평가지표 사이의 복합가중치에 대하여 논의한다. 평가항목 및 평가지표들 사이의 국지적 가중치에 대한 일관성 비율(CR)은 모두 0.2 미만으로 나타났으므로 본 전문가 의견조사에 의해 설정한 가중치 사이에는 대체로 일관성이 유지되고 있는 것으로 판단된다.

1. 평가지표 사이의 국지적 가중치

‘행정관리’ 항목을 평가하기 위한 평가지표 사이의 국지적 가중치는 <표 V-2>과 같다.

<표 V-2> 행정관리 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치

구분	인사	교육	행정업무	지방세	세외수입	행정전산화	공유재산
전체	0.370	0.423	0.364	0.773	0.476	0.194	0.397
광역	0.039	0.301	0.255	0.145	0.053	0.099	0.107
기초	0.092	0.037	0.062	0.427	0.235	0.044	0.102
교수	0.239	0.085	0.047	0.201	0.188	0.051	0.188

‘행정관리’ 항목을 평가하기 위한 일곱 가지 평가지표 사이의 가중치를 백분율로 환산하여 비교하면, 광역자치단체 공무원의 경우 교육(30.1%)이 가장 높게 나타났으며, 행정업무(25.5%)와 지방세(14.5%) 지표가 그 다음으로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 지방세(42.7%) 지표가 가장 높게 나타났으며, 세외수입(23.5%) 및 공유재산(10.2%) 지표가 그 다음으로 높게 나타났다. 교수의 경우 인사(23.0%) 지표가 가장 높게 나타났으며, 지방세(20.1%), 세외수입(11.8%) 및 공유재산(11.8%) 지표가 그 다음으로 높게 나타났다.

이와 같이 행정관리 평가지표를 이원비교한 종합적인 결과는 전체적으로 지방세의 가중치가 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 특기할만한 것은 광역의 경우 이와는 달리 교육과 행정업무에 더 높은 가중치를 두고 있는 것으로 나타났다는 점이다.

다음은 ‘주민복지’ 항목을 평가하기 위한 평가지표 사이의 국지적 가중치 산정 결과를 살펴보자. 이는 <표 V-3>에 제시되어 있다.

<표 V-3> 주민복지 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치

구분	사회복지	생활곤궁자	전염병·질병	공중접객업소	청소·오물
전체	1.040	0.653	0.481	0.270	0.554
광역시	0.575	0.078	0.128	0.061	0.158
기초	0.125	0.462	0.137	0.137	0.137
교수	0.340	0.113	0.216	0.072	0.259

‘주민복지’ 항목을 평가하기 위한 다섯 가지 평가지표 사이의 가중치를 백분율로 환산하여 비교하면, 광역의 경우 사회복지(57.5%) 지표에 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 청소·오물(15.8%) 및 전염병·질병(12.8%)의 순서로 높게 나타나고 있다. 기초의 경우 생활곤궁자(46.2%) 지표가 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 전염병·질병(13.7%), 공중접객업소(13.7%), 청소·오물(13.7%)의 지표가 동일한 가중치를 나타내고 있다. 교수의 경우 사회복지(34.0%) 지표가 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 청소·오물(25.9%), 전염병·질병(21.6%)의 순서로 높게 나타나고 있다.

이와 같이 주민복지 평가지표를 이원비교한 결과는 전체적으로 사회복지의 가중치가 아주 높게 나타나고 있다. 사회복지에 대한 지방자치단체 차원의 정책수립과 실천 및 관리를 통하여 주민복지를 전반적으로 향상시켜야 한다는 것을 시사한다고 할 수 있겠다. 특기할만한 것은 기초의 경우 광역과는 달리 생활곤궁자에 더 높은 가중치를 두고 있는 것으로 나타났다.

‘산업진흥’ 항목을 평가하기 위한 평가지표 사이의 국지적 가중치 산정 결과는 <표 V-4>에 나타나 있다.

<표 V-4> 산업진흥 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치

구분	지역산업	소비자보호	중소기업	지역특화산업
전체	1.373	0.306	0.356	0.965
광역	0.571	0.081	0.080	0.268
기초	0.276	0.118	0.118	0.487
교수	0.526	0.107	0.158	0.210

‘산업진흥’ 항목을 평가하기 위한 네 가지 평가지표 사이의 가중치를 백분율로 환산하여 비교하면, 광역의 경우 지역산업(57.1%) 지표에서 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 지역특화산업(26.8%)이 다음으로 높게 나타나고 있다. 기초의 경우 지역특화산업(48.7%) 지표가 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 지역산업(27.6%)이 그 다음으로 높게 나타나고 있다. 교수의 경우 지역산업(52.6%) 지표가 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 지역특화산업(21.0%), 중소기업(15.8%), 소비자보호(10.7%)의 순서로 높게 나타나고 있다.

이와 같이 산업진흥 평가지표를 이원비교한 결과는 전체적으로 지역산업의 가중치가 높게 나타나고 있다. 지역산업 및 지역특화산업에 대한 중요성의 인식이 조사전문가들이 공통적으로 중요하게 인식하는 것으로 나타나고 있다고 하겠다. 특기할만한 것은 기초의 경우 이와는 달리 지역특화산업에 더 높은 가중치를 두고 있는 것으로 나타났다는 점이다.

‘지역개발’ 항목을 평가하기 위한 평가지표 사이의 국지적 가중치 산정 결과는 <표 V-5>에 나타나 있다.

<표 V-5> 지역개발 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치

구분	도로	상하수도	공원	관광	교통	재해
전체	0.874	0.407	0.145	0.550	0.390	0.635
광역시	0.621	0.094	0.034	0.049	0.082	0.120
기초	0.131	0.035	0.053	0.443	0.178	0.161
교수	0.122	0.278	0.058	0.058	0.130	0.354

‘지역개발’ 항목을 평가하기 위한 여섯 가지 평가지표 사이의 가중치를 백분율로 환산하여 비교하면, 광역의 경우 도로(62.1%) 지표에 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 재해(12.0%) 요소가 그 다음으로 높게 나타나고 있다. 기초의 경우 관광(44.3%) 지표가 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 교통(17.8%), 재해(16.1%), 도로(13.1%)의 순서로 높게 나타나고 있다. 교수의 경우 재해(35.4%) 지표가 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 상하수도(27.8%), 교통(13.0%), 도로(12.2%)의 순서로 높게 나타나고 있다.

이와 같이 지역개발 평가지표를 이원비교한 결과는 각 평가 그룹별로 상이한 가중치를 보이고 있다. 광역의 경우 도로에 가장 큰 가중치를 두고 있으며, 기초의 경우 관광에 더 높은 가중치를, 그리고 교수의 경우 재해 요소에 가중치를 가장 높게 두고 있는 것으로 나타나고 있다.

‘체육문화예술’ 항목을 평가하기 위한 평가지표 사이의 국지적 가중치 산정 결과는 <표 V-6>에 나타나 있다.

<표 V-6> 체육문화예술 항목의 평가지표 사이의 국지적 가중치

구분	체육	문화	예술
전체	0.943	1.062	0.995
광역	0.672	0.063	0.265
기초	0.114	0.405	0.481
교수	0.157	0.594	0.249

‘체육문화예술’ 항목을 평가하기 위한 세 가지 평가지표 사이의 가중치를 백분율로 환산하여 비교하면, 광역의 경우 체육(67.2%) 지표에 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 예술(26.5%), 문화(6.3%)의 순서로 나타나고 있다. 기초의 경우 예술(48.1%) 및 문화(40.5%) 지표에 높은 수치를 부여하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 교수의 경우 문화(59.4%) 지표에서 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 예술(24.9%), 체육(15.7%)의 순서로 높게 나타나고 있다.

이와 같이 체육문화예술 평가지표를 이원비교한 결과는 문화를 비롯하여 전체적으로 균등한 가중치를 나타나고 있다. 특기할만한 것은 광역의 경우 체육에 더 높은 가중치를 두고 있는 것으로 나타났다는 점이다.

2. 평가지표 사이의 복합가중치

‘행정관리’ 항목을 평가하기 위한 평가지표 사이의 복합가중치는 평가 항목의 가중치와 평가지표들의 가중치의 곱의 값을 말한다.

평가지표별 중요도(가중치)는 광역자치단체 공무원, 기초자치단체 공무원, A 대학교 교수의 순서에 따라 <표 V-7>부터 <표 V-9>까지의 맨

오른쪽 행(column)의 복합가중치 및 우선순위에서 보는 바와 같다.

1) 광역자치단체 공무원 대상의 복합가중치

광역자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사를 기초로 하여 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가하는데 가장 중요한 성과평가지표들의 복합가중치를 백분율로 환산하여 비교하면, <표 V-7>과 같이 체육(13.4%)이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 도로(12.4%), 사회복지(11.5), 지역산업(11.4), 교육(6.0%), 지역특화산업(5.4%), 예술(5.3%), 행정업무(5.1%) 등의 순서로 나타나고 있다. 따라서 이러한 조사결과를 토대로 볼 때 광역자치단체 공무원들이 중요시하는 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지 수준에 대한 성과평가를 위한 3대 평가지표는 체육, 도로, 사회복지 등인 것으로 나타나고 있다.

한편 이번 조사결과 광역자치단체 공무원들이 인식하는 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준에 대한 성과평가에 있어 중요도가 가장 낮게 평가된 요소는 공원(0.7%)으로 나타났고, 다음으로 중요도가 낮게 평가된 요소들로는 인사(0.8%), 관광(1%), 세외수입(1.1%), 공중접객업소(1.2%), 문화(1.3%), 생활곤궁자(1.6%), 중소기업(1.6%), 소비자보호(1.6%), 교통(1.6%), 상하수도(1.9%), 행정전산화(2.0%), 공유재산(2.1%), 재해(2.4%), 전염병·질병(2.6%), 지방세(2.9%), 청소·오물(3.2%) 등의 순서로 나타나고 있다.

<표 V-7> 지방자치단체 평가지표의 중요도(광역, N=10)

	행정관리	주민복지	산업진흥	지역개발	체육문화예술	복합	우선
	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	가중치	순위
인사	0.039					0.008	24
교육	0.301					0.060	5
행정업무	0.255					0.051	8
지방세	0.145					0.029	10
세외수입	0.053					0.011	22
행정전산화	0.099					0.020	14
공유재산	0.107					0.021	13
사회복지		0.575				0.115	3
생활근공자		0.078				0.016	16
전염병 및 질병		0.128				0.026	11
공중접객업소		0.061				0.012	21
청소·오물		0.158				0.032	9
지역산업			0.571			0.114	4
소비자보호			0.081			0.016	16
중소기업			0.080			0.016	16
지역특화산업			0.268			0.054	6
도로				0.621		0.124	2
상하수도				0.094		0.019	15
공원				0.034		0.007	25
관광				0.049		0.010	23
교통				0.082		0.016	16
재해				0.120		0.024	12
체육					0.672	0.134	1
문화					0.063	0.013	20
예술					0.265	0.053	7

2) 기초자치단체 공무원 대상의 복합가중치

기초자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사를 기초로 하여 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가하는데 가장 중요한 성과평가지표들의 복합가중치를 백분율로 환산하여 비교하면, <표 V-8>과 같이 지역산업(55%)이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 지역특화산업(9.7%), 예술(9.6%), 생활곤궁자(9.2%), 관광(8.9%), 지방세(8.5%), 문화(8.1%) 등의 순서로 나타나고 있다. 따라서 이러한 조사결과를 토대로 볼 때 기초자치단체 공무원들이 중요시하는 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지 수준에 대한 성과평가를 위한 3대 평가지표는 지역산업, 지역특화산업, 예술등인 것으로 나타나고 있다.

한편 이번 조사결과 기초자치단체 공무원들이 인식하는 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준에 대한 성과평가에 있어 중요도가 가장 낮게 평가된 요소는 상하수도(0.7%) 및 교육(0.7%)으로 나타났고, 다음으로 중요도가 낮게 평가된 요소들로는 행정전산화(0.9%), 공원(1.1%), 행정업무(1.2%), 인사(1.8%), 공유재산(2.0%), 체육(2.3%), 소비자보호 및 중소기업(2.4%), 사회복지(2.5%), 도로(2.6%), 전염병 및 질병(2.7%), 공중접객업소(2.7%), 청소·오물(2.7%), 재해(3.2%), 교통(3.6%), 세외수입(4.7%) 등의 순서로 나타나고 있다.

<표 V-8> 지방자치단체 평가지표의 중요도(기초, N=40)

	행정관리	주민복지	산업진흥	지역개발	체육문화예술	복합	우선
	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	가중치	순위
인사	0.092					0.018	20
교육	0.037					0.007	24
행정업무	0.062					0.012	21
지방세	0.427					0.085	6
세외수입	0.235					0.047	8
행정전산화	0.044					0.009	23
공유재산	0.102					0.020	19
사회복지		0.125				0.025	15
생활근공자		0.462				0.092	4
전염병 및 질병		0.137				0.027	11
공중접객업소		0.137				0.027	11
청소·오물		0.137				0.027	11
지역산업			0.276			0.550	1
소비자보호			0.118			0.024	16
중소기업			0.118			0.024	16
지역특화산업			0.487			0.097	2
도로				0.131		0.026	14
상하수도				0.035		0.007	24
공원				0.053		0.011	22
관광				0.443		0.089	5
교통				0.178		0.036	9
재해				0.161		0.032	10
체육					0.114	0.023	18
문화					0.405	0.081	7
예술					0.481	0.096	3

3) 대학교수 대상의 복합가중치

대학교수를 대상으로 한 설문조사를 기초로 하여 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가하는데 가장 중요한 성과평가지표들의 복합가중치를 백분율로 환산하여 비교하면, <표 V-9>와 같이 문화(11.9%)가 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 지역산업(10.5%), 재해(7.1%), 사회복지(6.8%), 상하수도(.6%), 청소·오물(5.2%), 예술(5.0%) 등의 순서로 나타나고 있다. 따라서 이러한 조사결과를 토대로 볼 때 대학교수들이 중요시하는 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지 수준에 대한 성과평가를 위한 3대 평가지표는 문화, 지역산업, 재해 등인 것으로 나타나고 있다.

한편 이번 조사결과 대학교수들이 인식하는 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준에 대한 성과평가에 있어 중요도가 가장 낮게 평가된 요소는 행정업무(0.9%)로 나타났고, 다음으로 중요도가 낮게 평가된 요소들은 행정전산화(1.0%), 공원(1.2%) 및 관광(1.2%), 공중접객업소(1.4%), 교육(1.7%), 소비자보호(2.1%), 생활곤궁자(2.3%), 도로(2.4%), 교통(2.6%), 체육(3.1%), 중소기업(3.2%), 세외수입(3.8%) 및 공유재산(3.8%), 지방세(4.0%), 지역특화산업(4.2%), 전염병 및 질병(4.3%), 인사(4.8%) 등의 순서로 나타나고 있다.

<표 V-9> 지방자치단체 평가지표의 중요도(교수, N=9)

	행정관리	주민복지	산업진흥	지역개발	체육문화예술	복합	우선
	0.200	0.200	0.200	0.200	0.200	가중치	순위
인사	0.239					0.048	8
교육	0.085					0.017	20
행정업무	0.047					0.009	25
지방세	0.201					0.040	11
세외수입	0.188					0.038	12
행정전산화	0.201					0.010	24
공유재산	0.188					0.038	12
사회복지		0.340				0.068	4
생활근공자		0.113				0.023	18
전염병 및 질병		0.216				0.043	9
공중접객업소		0.072				0.014	21
청소·오물		0.259				0.052	6
지역산업			0.526			0.105	2
소비자보호			0.107			0.021	19
중소기업			0.158			0.032	14
지역특화산업			0.210			0.042	10
도로				0.122		0.024	17
상하수도				0.278		0.056	5
공원				0.058		0.012	22
관광				0.058		0.012	22
교통				0.130		0.026	16
재해				0.354		0.071	3
체육					0.157	0.031	15
문화					0.594	0.119	1
예술					0.249	0.050	7

4) 평가지표의 복합가중치

지방자치단체 평가지표의 복합가중치는 광역, 기초, 교수의 복합가중치를 합한 값이며, 다음 <표 V-10>과 같다.

먼저 복합가중치의 우선순위를 비교하면, 지역산업(1위)이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 문화(2위), 사회복지(3위), 예술(4위), 체육(5위), 도로(6위), 지방세(7위), 생활곤궁자(8위), 재해(9위), 지역특화산업(10위), 청소·오물(11위), 관광(11위), 세외수입(13위), 전염병 및 질병(13위), 교육(15위), 상하수도(16위), 공유재산(17위), 교통(18위), 인사(19위), 행정업무(20위), 중소기업(20위), 소비자보호(22위), 공중접객업소(23위), 행정전산화(24위), 공원(25위) 등의 순이었다.

이와 같이 대부분의 전문가들은 지역산업육성을 매우 중요하게 인식하였으며, 그 다음으로 문화 및 사회복지를 비슷하게 중요성을 인식한 반면, 공중접객업소, 행정전산화, 공원 등은 매우 낮게 평가되었다.

<표 V-10> 지방자치단체 평가지표의 복합가중치

평가부문	평가항목	세부평가항목	평가지표	복합 가중치	우선 순위
행정관리	인사	정원관리	공무원 정원증감율	0.074	19
	교육	교육관리	공무원 교육참가율	0.084	15
	행정업무	위탁관리	위탁증가율	0.072	20
	지방세	세수확충	지방세 징수율	0.154	7
	세외수입	사용료·수수료	사용료·수수료 요율 조정건수	0.096	13
	행정전산화	전산장비	전산장비 확보율	0.039	24
	공유재산	공유재산관리	잡종재산대부 증가율	0.079	17
주민복지	사회복지	사회복지시설	사회복지시설 설치수 운영실태 점검 실적	0.208	3
	생활근공자	생활근공자지원	생활보호비용 지원액 생활안정자금 수혜규모증가율	0.131	8
	전염병 및 질병	전염병예방	전염병예방 접종률 방역사업실적 전염병발생율	0.096	13
	공중접객업소	공중접객업소단속	공중접객업소 단속건수	0.053	23
	청소·오물	쓰레기·폐기물처리	쓰레기·폐기물 수거율	0.111	11
산업진흥	지역산업	지역산업육성	공장유치건수	0.769	1
	소비자보호	물가지도단속	물가지도 단속건수	0.061	22
	중소기업	중소기업육성지원	중소기업육성자금 조성실적	0.072	20
	지역특화산업	지역특화산업지원	지역특화산업체 지원실적	0.120	10
지역개발	도로	시군도유지관리	시군도유지비 지출액	0.174	6
	상하수도	상하수도보급	상하수도 보급율	0.082	16
	공원	도시공원	공원(체육·근린)면적 확보실적	0.030	25
	관광	관광자원개발	관광객수 증가율	0.111	11
	교통	교통편의시설	공공주차면적 증가율	0.078	18
	재해	재해예방	인위재해발생 감소율	0.127	9
체육 문화 예술	체육	생활체육육성	공공체육시설 이용율	0.188	5
	문화	지방문화재보전	지방문화재유지비 지원실적	0.213	2
	예술	예술진흥	예술행사 개최건수	0.199	4

제 3 절 분석결과의 시사점

전문가 의견조사결과를 토대로 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지 수준을 평가하기 위한 지표들의 상대적 중요도를 분석한 결과 다음과 같은 몇 가지의 사실적 특성에 기반 한 시사점을 발견할 수 있었다.

1. 행정관리측면

전문가들은 행정관리측면에 있어서 행정전산화와 같은 평가지표보다는 지방세 같은 평가지표를 더욱 높게 평가하고 있다는 사실이다. 이러한 결과는 전문가들이 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가함에 있어서 지방자치단체의 전산장비 확보율과 같은 전산장비 관련 행정전산화 평가지표 보다는 지방자치단체의 세수확충과 같은 지방세 징수율을 평가하는 지표를 더욱 높게 평가하고 있음을 나타내 주고 있다. 지역특성에 맞는 정보기반의 정비를 통해 지역정보화를 이루게 되면 지역이 활성화됨으로써 산업의 지체를 막고 중앙과의 경제격차를 해소하는데 도움이 될 수 있다. 그러나 지방자치단체가 당면하고 있는 낮은 재정자립도 등을 감안하면 이번 평가에 참여한 전문가들 역시 세수확충을 위한 지방세 항목에 중요성을 강조하고 있는 것으로 사료된다.

2. 주민복지측면

지방자치단체의 주민복지를 평가함에 있어서 전문가들은 지방자치단체

의 공중접객업소 및 생활곤궁자와 관련한 평가지표 보다는 사회복지에 관련된 평가지표를 더욱 높게 평가하고 있다는 사실이다. 이는 지방자치단체에서 수행되는 복지행정은 급격히 변화하는 지방행정 환경의 변화에 신속적으로 대응하면서 보건복지부에서 책정한 사회복지정책의 기본목표와 조화롭게 연계됨과 동시에 지방자치단체의 지역적 특성을 감안한 주민복지욕구에 능동적으로 대처할 수 있도록 그 기본방향을 설정해 나가야 한다는 점을 강조하고 있다.

이를 위해서 우선 주민복지의 개념은 빈곤자, 아동, 청소년, 모자, 심신장애자, 노인 등 정상적인 생활을 영위할 수 없는 사회적 약자를 그 한정적 대상으로 하여 이들이 일반적인 생활을 유지할 수 있도록 구제, 보호, 회복 그리고 예방 등의 원조를 행하는 시책과 제도 및 방법으로서의 협의적 의미에서 벗어나, 전체 국민의 물질적, 정신적, 사회적 최저생활을 확보하기 위한 사회보장과 사회복지서비스, 주택보장, 보건 및 의료서비스, 교육 및 고용 등에 관한 서비스, 공해방지과 환경보호 등이 포함되는 사회적 서비스의 전반을 의미하는 것으로 확대 해석해야 할 것이다. 즉, 주민복지의 개념은 생활보호대상자 등 요보호 주민에게 기본적인 생계유지가 가능한 정도로 시혜적인 차원에서 지원하는 소극적인 의미에서 벗어나, 지방자치단체의 결정, 집행하는 모든 행정업무의 운영자체를 주민복지증진이라는 차원에서 수립, 추진하는 것이 복지정책의 핵심이 되어야 한다는 것이다(강욱모, 1995: 54).

주민복지에 대한 중앙정부 및 지방자치단체의 예산지출이 사회적 갈등의 해소와 사회통합에 기여하고 또한 의욕적인 생산인력을 제공함으로써 국가발전을 적극적으로 도모해 나가기 위해서는 사회적 위험을 사전에 예방함으로써 결과적인 비용손실을 방지하고 생산과 복지를 긴밀히 연계시킬 수 있는 새로운 복지정책이 구현되어야 할 것이다.

주민복지의 책임을 공공부문에만 부담시키는 것보다는 복지와 관련하는 민간단체, 자원봉사자, 민간기업, 일반가정 등 지역사회를 구성하는 다양한 요소들이 각각의 역할과 기능을 함께 수행하는 복지추진주체·의 다원화가 요구되며, 또한 주민복지관리체계를 효율화하여 국가경쟁의 심화와 다양한 주민복지요구에 적극적, 효율적으로 대응해 나가야 할 것이다(김상균, 1996: 117~124). 서구선진국들의 경우 민간사회복지기관들이 나름대로의 독자성을 갖고 주민복지서비스의 매우 중요한 공급주체로서 기능하고 있으며(Friedlander, 1980: 187~189). 주민복지서비스 공급의 민영화를 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 자원봉사활동에 대한 인식의 전환과 자원봉사자 관리조직 및 관리프로그램의 개선 등을 통한 자원봉사제도의 정착 역시 요구된다.

지방주민의 복지증진을 위해 주도적으로 노력해야 될 지방자치단체의 역할이 보다 합리적으로 재정립되고 또 중앙정부차원의 전폭적 지원과 지방주민의 적극적 참여가 결집될 때 우리나라 주민복지의 수준은 점차 제고될 것이다.

3. 산업진흥측면

지방자치단체의 산업진흥을 평가함에 있어서 전문가들은 지방자치단체의 소비자보호에 관한 평가지표들 보다는 지역산업에 관련된 평가지표들을 더욱 높게 평가하고 있다는 사실이다. 이러한 사실은 지방자치단체의 주민복지와 관련된 평가지표들의 상대적 중요도가 비교적 중간순위 이하를 차지하고 있는 것과는 달리 지방자치단체의 발전잠재력에 관한 평가지표의 중요도는 비교적 상위의 순위를 차지하고 있음을 알 수 있다. 지역산업경쟁력 강화를 위한 지역산업의 장기비전제시, 민간의 자발적 참여와

능동적 창의력의 최대한 활용, 첨단과학산업 및 유관 기술정책의 수립 및 이의 체계적인 추진이 전반적인 산업진흥에 중요한 요인이 되는 것으로 알 수 있겠다.

4. 지역개발측면

전문가들은 지방자치단체의 지역개발과 관련된 평가지표들의 중요도를 비교적 높게 평가하고 있다. 이러한 사실은 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가하기 위한 평가지표들 중에서 지방자치단체의 도로 및 재해의 평가지표를 중요한 요소로 인식하고 있으며, 그리고 관광 및 상하수도, 교통, 공원 등의 순으로 평가지표들의 중요성을 인식하고 있다. 도로 및 교통행정의 경우, 건설교통부, 행자부 등 중앙행정기관과 각 지방자치단체 및 지방국토관리청, 도로공사 등 여러 기관에서 다양성을 가지고 추진하고 있으며, 이 평가지표는 지역개발이란 측면에서 매우 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다. 수시로 발생하는 재해로 인한 막대한 피해를 감안하면 이를 예방 예측할 수 있는 체계의 구축과 관리시스템이 지방자치단체에서도 기능해야 할 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 상하수도의 경우 중앙정부에서 집중된 물관리와 자치단체와 신도시 건설과 같은 경우 사전협의를 거쳐 상수생산용량을 감안하여 계획을 추진할 필요성이 있으며, 하수처리의 경우 여러 자치단체간에 관리에 대한 관리책임 및 비용 분담 등과 관련하여 중요하게 인식하고 있는 것으로 판단된다. 지방자치단체의 관광개발이 활성화되면 지역발전에 미치는 효과가 매우 크다는 점에서 관광에 대한 인식을 중요시하고 있음을 알 수 있다. 공원의 경우 환경의 보전 및 개선이라는 현안문제 해결을 위한 하나의 메커니즘인 동시에 그 자체로서도 중요하고 다양한 사회적 역할을 수행하고 있다는

점에서 중요시하고 있음을 볼 수 있다.

5. 체육문화예술측면

지방자치단체를 평가함에 있어서 그 동안 소홀히 취급되어 왔던 문화 예술에 관한 평가지표의 중요도가 비교적 높게 평가되고 있다는 사실이다. 이는 연구대상 지방자치단체가 가지고 있는 특성, 즉 예술과 문화에 대한 많은 창의적인 유산 및 이를 계승·발전시키려고 하는 지방자치단체의 의지와 정책적인 반영들 때문으로 보인다.

체육문화예술은 지방주민의 일체감과 자긍심, 주민통합과 애郷심을 고취시켜 주며, 주민의 자발성과 창의성 그리고 참여여 자주성을 유발시켜 지방주민의 삶의 활력소가 되며 더 나아가 국가발전의 질적인 요소가 될 수 있다고 하겠다.

제 5 장 결 론

본 연구는 지방자치단체 행정업무의 성과평가상에 나타나고 있는 문제점들을 개선할 수 있도록 지방자치단체 행정업무의 성과평가를 위한 평가지표를 개발하고 각 평가지표들 간의 상대적인 가중치를 설정하자는 데 연구의 목적을 두었다.

본 연구에서는 지방자치단체의 행정업무의 성과평가에 관한 선행연구를 개관하였다. 이를 바탕으로 행정업무의 성과평가지표에 관한 포괄적인 분석모형을 설계하고 이 모형의 저변에 깔린 주요 평가지표들을 설정하여 예비조사를 거쳐 확정된 측정도구를 가지고 광주광역시 및 전라남도에서 평가업무를 전문적으로 담당하는 부서의 공무원과 대학교에서 지방자치를 전공하는 대학교수를 대상으로 자료를 수집하였다. 수집된 자료들의 일관성 즉 평가지표들 사이의 국지적 가중치에 대한 일관성 비율은 모두 0.2 미만으로 나타나 본 연구의 전문가 의견조사에 의해 설정한 가중치 사이에는 대체로 일관성을 유지하고 있었다. AHP를 이용하여 국지적 가중치 및 복합 가중치를 분석하였으며 이들 가중치에 대한 다중비교를 실시하였다. 분석결과를 바탕으로 지방자치단체의 행정업무를 행정관리, 주민복지, 산업진흥, 지역개발, 체육·문화·예술 등으로 나누어 각 부문에 내재해 있는 구체적인 모습들을 종합적으로 검토하여 정책적 시사점을 논의하였다. 가중치 분석결과 밝혀진 주요 결과들은 다음과 같다.

본 연구에서 설정한 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준 등 행정업무의 성과를 평가하기 위한 평가지표의 복합가중치에 대한 분석 결과 지역산업에서 가중치가 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 문화, 사회복지, 예술, 체육, 도로, 지방세, 생활근공자, 재해, 지역특화산업, 청소·오

물, 관광, 세외수입, 전염병 및 질병, 교육, 상하수도, 공유재산, 교통, 인사, 행정업무, 중소기업, 소비자보호, 공중접객업소, 행정전산화, 공원 등의 순이었다. 이와 같이 대부분의 전문가들은 지역산업육성을 매우 중요하게 인식하였으며, 그 다음으로 문화 및 사회복지를 비슷하게 중요성을 인식한 반면, 공중접객업소, 행정전산화, 공원 등은 매우 낮게 평가하였다.

본 연구의 결과는 지방자치단체 행정업무의 성과평가를 위한 다음과 같은 시사점을 주고 있다. 우선, 전문가들은 행정관리측면에 있어서 행정전산화와 같은 평가지표보다는 지방세 같은 평가지표를 더욱 높게 평가하고 있다는 사실이다. 이러한 결과는 전문가들이 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가함에 있어서 지방자치단체의 전산장비 확보율과 같은 전산장비 관련 행정전산화 평가지표 보다는 지방자치단체의 세수확충과 같은 지방세 징수율을 평가하는 지표를 더욱 높게 평가하는데서 이를 알 수 있다. 지방자치단체가 당면하고 있는 낮은 재정자립도 등을 감안하면 이번 평가에 참여한 전문가들 역시 세수확충을 위한 지방세 항목에 중요성을 강조하고 있는 것으로 사료된다.

둘째, 지방자치단체의 주민복지를 평가함에 있어서 전문가들은 지방자치단체의 공중접객업소 및 생활곤궁자와 관련한 평가지표 보다는 사회복지에 관련된 평가지표를 더욱 높게 평가하고 있다는 사실이다. 이는 지방자치단체에서 수행되는 복지행정은 인구의 노령화와 같은 급격한 지방행정 환경의 변화에 신속적으로 대응하면서 보건복지부에서 책정한 사회복지정책의 기본목표와 조화롭게 연계됨과 동시에 지방자치단체의 지역적 특성을 감안한 주민복지욕구에 능동적으로 대처할 수 있도록 그 기본방향을 설정해 나가야 한다는 점을 강조하고 있다.

셋째, 지방자치단체의 산업진흥을 평가함에 있어서 전문가들은 지방자치단체의 소비자보호에 관한 평가지표들 보다는 지역산업에 관련된 평가

지표들을 매우 높게 평가하고 있다는 사실이다. 이러한 사실은 지방자치단체의 주민복지와 관련된 평가지표들의 상대적 중요도가 비교적 중간순위 이하를 차지하고 있는 것과는 달리 지방자치단체의 발전 잠재력에 관한 평가지표의 중요도는 비교적 상위의 순위를 차지하고 있음을 알 수 있다. 지역산업경쟁력 강화를 위한 지역산업의 장기비전제시, 민간의 자발적 참여와 능동적인 창의력의 활용, 첨단과학산업 및 유관 기술정책의 수립과 체계적인 추진이 전반적인 산업진흥에 중요한 요인이 될 것이라는 점을 시사한다고 할 수 있겠다.

넷째, 전문가들은 지방자치단체의 지역개발과 관련된 평가지표들의 중요도를 비교적 높게 평가하고 있다. 이러한 사실은 지방자치단체의 행정수준 및 주민복지수준을 평가하기 위한 평가지표들 중에서 지방자치단체의 도로 및 재해의 평가지표를 중요한 요소로 인식하고 있으며, 그리고 관광 및 상하수도, 교통, 공원 등의 순으로 평가지표들의 중요성을 인식하는데서 이를 알 수 있다. 도로 및 교통행정의 경우 지역개발이란 측면에서 매우 중요하다는 점을 시사하고 있다. 특히 수시로 발생하는 재해로 인한 막대한 피해를 감안하면 이를 예방 예측할 수 있는 체계의 구축과 관리시스템이 지방자치단체에서도 기능해야 할 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 지방자치단체의 관광개발이 활성화되면 지역발전에 미치는 효과가 매우 크다는 점에서 관광에 대한 인식을 중요시하고 있음을 알 수 있다. 상하수도의 경우 중앙정부에서 집중된 물관리와 자치단체와 신도시 건설과 같은 경우 사전협의를 거쳐 상수생산용량을 감안하여 계획을 추진할 필요성이 있으며, 하수처리의 경우 여러 지방자치단체간에 관리에 대한 관리책임 및 비용 분담 등과 관련하여 중요하게 인식하고 있는 것으로 판단된다. 공원의 경우 환경의 보전 및 개선이라는 현안문제 해결을 위한 하나의 메커니즘인 동시에 그 자체로서도 중요하고 다양한 사회적 역할을

수행하고 있다는 점에서 중요시하고 있음을 볼 수 있다.

다섯째, 지방자치단체를 평가함에 있어서 그 동안 소홀히 취급되어 왔던 문화예술에 관한 평가지표의 중요도가 비교적 높게 평가되고 있다는 사실이다. 이는 연구대상 지방자치단체가 가지고 있는 특성, 즉 예술과 문화에 대한 많은 창의적인 유산 및 이를 계승·발전시키려고 하는 지방자치단체의 의지와 정책적인 반영들 때문으로 보인다. 체육문화예술은 지방주민의 일체감과 자긍심, 주민통합과 애郷심을 고취시켜 주며, 주민의 자발성과 창의성 그리고 참여여 자주성을 유발시켜 지방주민의 삶의 활력소가 되며 더 나아가 국가발전의 질적인 요소가 될 수 있다고 하겠다.

본 연구는 지방자치단체 행정업무의 성과평가를 위한 평가지표를 개발하고 실증분석을 바탕으로 정책적인 시사점을 제시하였다. 본 연구의 과정상에 나타난 몇 가지의 한계 및 향후 연구방향은 다음과 같다.

본 연구는 지방자치단체의 행정업무의 성과평가를 위한 모형 및 평가지표에 대한 가중치를 제시하는 과정에서 이론적 측면을 검토한 후 실증조사를 실시하여 분석하였으나 설문대상을 일부 지역으로 한정하여 이를 일반화하는데 일정한 한계가 있을 수 있으므로 향후에는 그 대상을 전국으로 확대하여 연구의 타당성을 높여야 할 것이다.

본 연구에서는 인구통계학적 개인특성변수에 따른 평가지표에 대한 반응을 포함하지 않았다. 개인특성변수가 연구변수에 일정한 영향을 미치는 것이 일반적인 사항이므로 향후 연구에서는 인구통계학적 개인특성변수에 따른 각 평가지표에 대한 인식의 정도를 분석함으로써 연구의 포괄성을 기해야 할 것이다.

참고문헌

◇ 국내문헌

1. 단행본

- 권오돈. (2001). 「성과행정의 이해와 실제」. 서울: 법문사.
- 김명수. (2000). 「공공정책평가론」. 서울: 박영사.
- 노화준. (2001). 「정책평가론」. 서울: 법문사.
- 노화준 외. (1995). 「연구기관 종합평가를 위한 평가지표의 개발과 가중치 설정 연구」. 서울: 과학기술정책관리연구소.
- 박수영 외. (2000). 「높은 성과를 내는 정부만들기」. 서울: 삼성경제연구소.
- 안해균. (2001). 「정책학원론」. 서울: 다산출판사.
- 오석홍. (2000). 「인사행정론」. 서울: 박영사.
- 정정길. (2000). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- 차의환. (1999). 「정책평가의 이론과 실제-기관평가제 접근모형과 전략」. 서울: 한울아카데미
- 최창호. (1999). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 한원택. (1992). 「도시 및 지방행정론」. 서울: 법문사.

2. 논문

- 강욱모. (1995). 지역사회 복지패러다임을 재구축하자. 「지방자치」. 9월호.
- 경기개발연구원. (2002). 광역자치단체 주요시책사업의 성과평가기법개발.

- 금창호 외. 지방자치단체성과관리기법의 효율화방안. 한국지방행정연구원.
- 김광주. (1999). 지방자치단체의 성과평가모형개발 및 평가결과활용. 경일대학교.
- 김명환 외. (2000). 지방정부의 성과지표 개발과 적용: 강원도 시·군의 예. 「한국지방자치학회보」. 12(1).
- 김병준·조경호. (1999). 자치단체의 조직과 인사의 성과 평가 모형 개발. 「한국지방자치학회보」. 27: 5-22.
- 김상균. (1996). 문민정부의 복지정책을 분석한다. 「여의도정책논단」. 가을호.
- 김시영·김규덕. (1996). 지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고. 「지방자치연구」. 8(3): 121-144.
- 김영기. (1991). 공공서비스 성과에 대한 수혜자평가의 결정요인. 부산대학교 박사학위논문.
- 김현구·박희정. (2000). 지방자치단체의 기관평가 제도와 운영. 「지방행정연구」, 14(2).
- 김혜정. (2001). 정부부문의 성과관리에 관한 연구-심사평가제도와 성과감사제도를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김홍식·박근영. (1998). 정부출연연구기관의 성과평가에 관한 실증연구. 「충청회계학연구」. 3(1): 23-53.
- 나기산. (1998). 업무수행성과평가와 회계예산제도의 변화. 「교수논총」. 12: 69-98.
- 남태현. (2000). 정부투자기관 경영성과평가시스템에 관한 연구-BSC를 중심으로. 서강대학교 대학원 석사학위논문.
- 라휘문·박희정. (2001). 지방자치단체 성과평가모형의 개발 및 제도화 연구. 「지방정부연구」. 5(2): 151-174.
- 류호영. (2001). 공공부문 성과관리 방안. 성균관대학교.

- 박용식. (1999). 정부출연연구기관의 업적평가지표 설정에 관한 연구-한국 원자력안전기술원을 중심으로. 충남대학교 경영대학원 경영학석사 학위논문.
- 박재완. (1999). 지방자치단체의 성과 지표 개발: 논점과 예시. 「한국지방재정논집」, 4(1).
- 박재완·김신. (2000). 지방자치단체의 성과평가. 「지방행정연구」, 14(2): 45-70.
- 박재희. (2002). 기관평가제도의 효과적 운영방안. 「한국행정연구원」.
- 박현호. (2001). 행정성과평가제도의 효과성에 관한 연구-전라남도의 행정 인센티브제도를 중심으로. 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 백종섭. (2004). 지방정부의 다면평가 도입실제와 개선방안. 「행정논총」. 41(4): 223-252.
- 서순복. (2002). 지방자치단체 정책평가제도의 운영실태와 과제. 「한국정책분석평가학회」.
- 유금록. (2001). 지방정부의 성과평가를 위한 확률생산변경함수모형. 「전북행정학보」. 15(1): 1-16.
- 이기준. (2000). 지방자치단체의 상향식 평가에 관한 연구. 「조선대사회과학연구」. 20(3): 165-179.
- 이종수. (2002). 공공부문의 생산성과 성과평가체계-정부 합동평가제도의 문제점과 개선방안을 중심으로. 「연세행정논총」. 27-48.
- 이충도. (2000). 지방자치단체의 정책평가체계에 관한 연구-평가주체와 평가방식을 중심으로. 창원대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 임제강. (2001). 성과평가에 관한 연구. 「산업기술연구논문지」. 4(1): 167-173.
- 정순관·최낙석. (2003). 기초자치단체 인센티브평가의 합리적 개선방안.

- 최창수 외. (2001). 평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형. 한국행정연구원.
- 한표환. (1995). 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한표환·박희정. (1999). 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발. 한국정책학회보.

◇ 국외문헌

- Amnos, David N. (1996). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Community Standards*. London: Sage Publications.
- Brudney, J. L. & England, R. E. (1982). Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible? *Public Administration Review*. 42(2).
- Case, R., Andrews, M., & Werner, W. (1988). *How Can We Do It? An Evaluation Training Package For Development Educators*, British Columbia: Research and Development in Global Studies.
- Epstein, Poul D. (1992). Get Ready: The Time for Performance Measurement is Finally Coming. *Public Administration Review*. 52(5).
- Fried, Robert C. & Ravinovits, Francine F. (1980). *Comparative Urban Politics: A Performance Approach*. New Jersey: Prentice Hall.
- Friedlander, Walter A. (1980). *Introduction to Social Welfare*. Prentice-Hall.
- Jenkins, Gray & Segsworth, Bob ed. (1993). *Budgeting, Auditing and Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- MacRae, Duncan & Wilde, John A. (1979). *Policy Analysis for Public Decisions*. North Scituate, MA: Duxbury Press.
- Nachmias, David. (1979). *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press.
- OECD. *In Search of Results-Performance Management Practices*. Paris: OECD.

- Poister, T. H. Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*. 59(4).
- Rogers, Steve. (1991). *Performance Management in Local Government*. London: Longman.
- Saaty, Thomas L. (1994). *Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with the Analytic Hierarchy Process*.
- Saaty, Thomas L. & Vargas, Luis G. (2001). *Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process*. Kluwer Academic Publishers.
- Smith, Wallace F. (1988). *Urban Development: The Process and the Problem*. Berkeley: University of California Press.
- Suchman, E. A. (1967). *Evaluation Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. New York: Russell Sage Foundations.
- Suvedi, M. (1999). Introduction to Program Evaluation. <http://www.danr.msu.edu/evaluate/program>.
- Vedung, E. (1992). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction.
- Worthen, B. R. & Sanders, J. R. (1987). *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. New York: Longman.

<부 록> 설 문 지

지방자치단체 행정업무의 성과평가지표 개발과 상대적인 우선순위에 관한 전문가 의견조사서

안녕하십니까?

본 조사는 지방자치단체의 성과평가모형에 포함될 항목을 설정하고 그들간의 상대적인 우선순위를 정하고자 실시하는 것입니다.

선생님께서 답변해 주시는 내용은 지방자치단체 행정업무의 성과평가를 위한 지표개발과 가중치 설정에 관한 연구에 이용됩니다. 관련분야 전문가이신 선생님의 응답은 본 연구의 질적 향상에 큰 기여를 할 것입니다.

선생님께서 응답하신 내용은 순수하게 통계적으로 처리됩니다.

선생님께서 답변하시기 전에 먼저 지방자치단체 성과평가 개념 모형에 대한 간단한 설명을 읽으신 다음 각 설문에 대해 선생님의 생각과 가장 가까운 곳에 표시해 주시면 되겠습니다.

바쁘신 중에도 협조하여 주신다면 대단히 감사하겠습니다.

2005. 3.

조선대학교 대학원 행정학과 장 행 준

<표> 평가항목과 세부평가항목 구성

대분류 ²⁶⁾	평가항목 ²⁷⁾	세부평가항목
행정관리	인사	인력배치, 인사투명성, 인사공정성, 정원관리
	교육	인력개발, 전문성, 사기향상, 교육관리
	행정업무	업무처리, 문서관리, 업무환경, 위탁관리
	지방세	세수관리, 징세노력, 체납정리, 세수확충
	세외수입	임대수입, 징수교부금, 사업장수입, 사용료 및 수수료
	행정전산화	전산관리, 정보관리, 전산장비
	공유재산	공유재산매각, 공유재산감독, 공유재산관리
주민복지	사회복지	비용수납, 법인의 보조 및 지도, 허가 및 운영지도, 사회복지시설
	생활근공자지원	생활보호대상자 조사·선정, 생활근공자지원
	전염병 및 질병	주민홍보 및 계도, 전염병환자 격리수용, 전염병예방
	공중접객업소	공중접객업소 위생개선 종합지도계획 수립·시행, 공중접객업소단속
	청소·오물	일반폐기물 처리기본계획수립, 쓰레기/폐기물처리
산업진흥	지역산업	지역산업 통계작성·유지 및 보급, 기업정보·기술 및 자금수요 파악, 지역산품전시회 개최, 노사관계파악·지원, 지역산업육성
	소비자보호	소비자보호시책 수립 및 시행, 물가지도단속
	중소기업	세부계획의 수립 및 추진, 창업계획승인, 중소기업창업 및 공장설립 민원실의 설치·운영, 중소기업육성지원
	지역특화산업	시군자치구 특화산업 육성개발계획 수립과 집행, 지역특화산업체지원
지역개발	도로	시군도 관리계획 수립·시행, 시군도 유지관리
	상하수도	상수도사업 기본계획 수립, 상·하수도보급
	공원	군립공원계획의 결정·고시, 도시공원
	관광	관광자원개발 및 보전, 관광지/관광단지의 개발, 관광휴양지의 관리
	교통	교통편의시설, 주차장 정비 및 개발 계획추진
	재해	재해예방, 시·군 방재계획 수립
체육·문화·예술	체육	생활체육육성, 공공체육시설의 운영관리
	문화	지방문화재보전, 시·도 지정문화재 및 문화재자료 보존·관리
	예술	예술진흥, 지방문화예술시책수립 및 시행

26) 지방자치법 제9조의 업무분류체계를 중심으로 함

27) 지방자치법 제9조의 55개 업무를 기초로 하여 도출함

<표> 핵심성과지표의 선정

평가부문	평가항목	세부평가항목	평가지표
행정관리	인사	정원관리	공무원 정원증감율
	교육	교육관리	공무원 교육참가율
	행정업무	위탁관리	위탁증가율
	지방세	세수확충	지방세 징수율
	세외수입	사용료·수수료	사용료·수수료 요율 조정건수
	행정전산화	전산장비	전산장비 확보율
	공유재산	공유재산관리	잡종재산대부 증가율
주민복지	사회복지	사회복지시설	사회복지시설 설치수 사회복지시설 운영실태 점검 실적
	생활근공자	생활근공자지원	생활보호비용 지원액 저소득층 1인당 생활안정자금 수혜 규모 증가율
	전염병 및 질병	전염병예방	전염병예방 접종률 방역사업실적 전염병발생율
	공중접객업소	공중접객업소단속	공중접객업소 단속건수
	청소·오물	쓰레기(폐기물)처리	쓰레기 수거율(폐기물 포함)
	산업진흥	지역산업	지역산업육성
소비자보호		물가지도단속	물가지도 단속건수
중소기업		중소기업육성지원	중소기업육성자금 조성실적
지역특화산업		지역특화산업지원	지역특화산업체 지원실적
지역개발	도로	시군도유지관리	시군도유지비 지출액
	상하수도	상·하수도보급	상·하수도 보급율
	공원	도시공원	공원(체육·근린)면적 확보실적
	관광	관광자원개발	관광객수 증가율
	교통	교통편의시설	공공주차면적 증가율
	재해	재해예방	인위재해발생 감소율
체육·문화·예술	체육	생활체육육성	공공체육시설 이용율
	문화	지방문화재보전	지방문화재유지비 지원실적
	예술	예술진흥	예술행사 개최건수

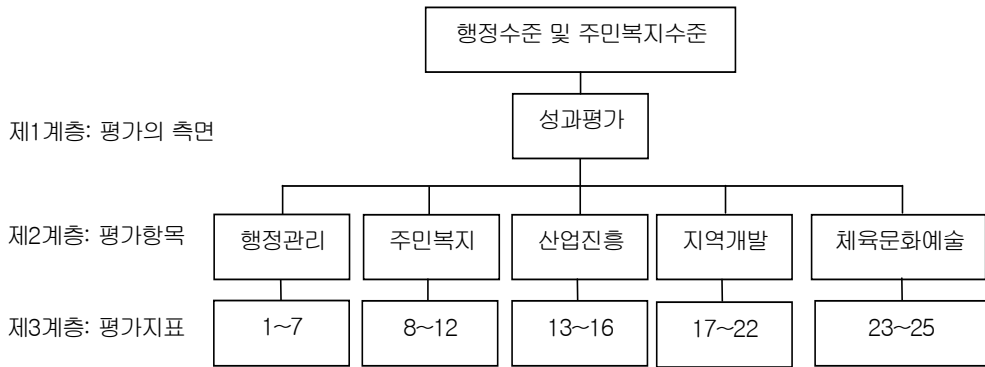
I. 평가의 구분, 항목, 요소들간의 상대적 중요성 측정

응답하시기 전에 평가모형의 구조와 척도 및 표기 방법에 대한 설명을 자세히 읽어주시기 바랍니다.

1. 지방자치단체 성과평가의 개념모형

본 평가모형의 구성요소는 <그림>과 같이 평가의 측면, 항목, 요소의 세 가지 계층으로 이루어져 있습니다. 본 연구에서는 ‘분석적 계층화 과정법 (Analytical Hierarchy Process)’이라고 하는 기법을 이용하여 각 계층별로 평가의 측면, 항목, 요소들 간의 상대적 중요도를 측정하려고 합니다.

<그림> 지방자치단체 평가의 모형구조



※ 평가지표에 대한 설명

- 행정관리: 1. 인사, 2. 교육, 3. 행정업무, 4. 지방세, 5. 세외수입, 6. 행정전산화, 7. 공유재산
- 주민복지: 8. 사회복지, 9. 생활곤궁자, 10. 전염병 및 질병, 11. 공중접객업소, 12. 청소오물
- 산업진흥: 13. 지역산업, 14. 소비자보호, 15. 중소기업, 16. 지역특화산업
- 지역개발: 17. 도로, 18. 상하수도, 19. 공원, 20. 관광, 21. 교통, 22. 재해
- 체육문화예술: 23. 체육, 24. 문화, 25. 예술

2. 분석적 계층화 과정법

다음은 분석적 계층화 절차에서 사용되는 상대적 중요도에 대한 척도입니다. 각 척도의 정의와 설명을 자세히 읽어 주십시오.

척도	정의	설명
1	동등하게 중요(equal)	두개의 지표가 상위기준에서 볼 때 똑같이 중요함
3	약간 더 중요(weak)	한 지표가 다른 지표보다 약간 더 중요함
5	더욱 더 중요(strong)	한 지표가 다른 지표보다 더욱 더 중요함
7	대단히 더 중요(very strong)	한 지표가 다른 지표보다 대단히 더 중요함
9	절대적으로 중요(absolute)	한 지표가 다른 지표에 비해 절대적으로 중요함

* 2, 4, 6, 8은 근접해 있는 가장 가까운 수들의 중간정도 중요성을 나타냄

3. 상대적 중요도 측정을 위한 설문

1) 본 연구에서는 지방자치단체의 행정관리를 인사, 교육, 행정업무, 지방세, 세외수입, 행정전산화, 공유재산의 측면으로 나누어 평가하고 있습니다. 아래의 표는 이러한 측면의 내용들을 설명합니다.

구분	내용
인사	지방자치단체의 정원관리, 인력배치, 인사투명, 인사공정에 대한 평가항목으로서 공무원 정원감축률 등의 평가지표들로 이루어짐
교육	지방자치단체의 교육관리, 인력개발, 전문성, 사기향상에 대한 평가항목으로서 공무원 교육참가율 등의 평가지표들로 이루어짐
행정업무	지방자치단체의 위탁관리, 업무처리, 문서관리, 업무환경에 대한 평가항목으로서 위탁증가율 등의 평가지표들로 이루어짐
지방세	지방자치단체의 세수확충, 세수관리, 징세노력, 체납정리에 대한 평가항목으로서 지방세 징세율 등의 평가지표들로 이루어짐
세외수입	지방자치단체의 사용료, 수수료, 임대수입, 징수교부금, 사업장수입에 대한 평가항목으로서 사용료, 수수료 요율 조정건수 등의 평가지표들로 이루어짐
행정전산화	지방자치단체의 전산장비, 전산관리, 정보관리에 대한 평가항목으로서 전산장비 확보율 등의 평가지표들로 이루어짐
공유재산	지방자치단체의 공유재산관리, 공유재산매각, 공유재산감독에 대한 평가항목으로서 잡종재산대부증가율 등의 평가지표들로 이루어짐

위의 항목들은 들쭉 짝을 지어 비교할 때, 지방자치단체의 행정관리를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
인사	()	()	()	()	()	()	()	()	()	교육
인사	()	()	()	()	()	()	()	()	()	행정업무
인사	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지방세
인사	()	()	()	()	()	()	()	()	()	세외수입
인사	()	()	()	()	()	()	()	()	()	행정전산화
인사	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공유재산
교육	()	()	()	()	()	()	()	()	()	행정업무
교육	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지방세
교육	()	()	()	()	()	()	()	()	()	세외수입
교육	()	()	()	()	()	()	()	()	()	행정전산화
교육	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공유재산
행정업무	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지방세
행정업무	()	()	()	()	()	()	()	()	()	세외수입
행정업무	()	()	()	()	()	()	()	()	()	행정전산화
행정업무	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공유재산
지방세	()	()	()	()	()	()	()	()	()	세외수입
지방세	()	()	()	()	()	()	()	()	()	행정전산화
지방세	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공유재산
세외수입	()	()	()	()	()	()	()	()	()	행정전산화
세외수입	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공유재산
행정전산화	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공유재산

2) 본 연구에서는 지방자치단체의 주민복지를 사회복지, 생활곤궁자, 전염병 및 질병, 공중접객업소, 청소·오물의 측면으로 나누어 평가하고 있습니다. 아래의 표는 이러한 측면의 내용들을 설명합니다.

구분	내용
사회복지	지방자치단체의 사회복지시설, 비용수납, 법인의 보조 및 지도, 허가 및 운영지도에 대한 평가항목으로서 사회복지시설 설치수 등의 평가지표들로 이루어짐
생활곤궁자	지방자치단체의 생활곤궁자지원, 생활보호대상자 조사·선정 등에 대한 평가항목으로서 생활보호비용 지원액 등의 평가지표들로 이루어짐
전염병 및 질병	지방자치단체의 전염병예방, 주민홍보·계도, 전염병환자 격리수용 등에 대한 평가항목으로서 전염병예방 접종률 등의 평가지표들로 이루어짐
공중접객업소	지방자치단체의 공중접객업소단속, 공중접객업소 위생개선 종합지도계획수립·시행 등에 대한 평가항목으로서 공중접객업소 단속건수 등의 평가지표들로 이루어짐
청소·오물	지방자치단체의 쓰레기(폐기물)처리, 일반폐기물 처리기본계획수립 등에 대한 평가항목으로서 쓰레기 수거율(폐기물 포함) 등의 평가지표들로 이루어짐

위의 항목들은 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 지방자치단체의 주민복지를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
사회복지	()	()	()	()	()	()	()	()	()	생활곤궁자
사회복지	()	()	()	()	()	()	()	()	()	전염병 및 질병
사회복지	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공중접객업소
사회복지	()	()	()	()	()	()	()	()	()	청소·오물
생활곤궁자	()	()	()	()	()	()	()	()	()	전염병 및 질병
생활곤궁자	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공중접객업소
생활곤궁자	()	()	()	()	()	()	()	()	()	청소·오물
전염병 및 질병	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공중접객업소
전염병 및 질병	()	()	()	()	()	()	()	()	()	청소·오물
공중접객업소	()	()	()	()	()	()	()	()	()	청소·오물

3) 본 연구에서는 지방자치단체의 산업진흥을 지역산업, 소비자보호, 중소기업, 지역특화산업의 측면으로 나누어 평가하고 있습니다. 아래의 표는 이러한 측면의 내용들을 설명합니다.

구분	내용
지역산업	지방자치단체의 지역산업육성, 지역산업 통계작성유지 및 보급, 기업정보·기술 및 자금수요 파악, 지역산품전시회 개최, 노사관계파악·지원 등에 대한 평가항목으로서 공장유치건수 등의 평가지표들로 이루어짐
소비자보호	지방자치단체의 물가지도단속, 소비자보호시책 수립·시행 등 7개 업무에 대한 평가항목으로서 물가지도 단속건수 등의 평가지표들로 이루어짐
중소기업	지방자치단체의 중소기업육성지원, 세부계획의 수립·추진, 창업계획승인, 중소기업창업 및 공장설립 민원실의 설치·운영 등 5개 업무에 대한 평가항목으로서 중소기업육성자금 조성실적 등의 평가지표들로 이루어짐
지역특화산업	지방자치단체의 지역특화산업체지원(우수토산품·민속공예품 포함), 시·군·자치구 단위지역특화산업 육성개발계획 수립·집행 등 4개 업무에 대한 평가항목으로서 지역특화산업체 지원실적 등의 평가지표들로 이루어짐

위의 항목들은 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 지방자치단체의 산업진흥을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
지역산업	()	()	()	()	()	()	()	()	()	소비자보호
지역산업	()	()	()	()	()	()	()	()	()	중소기업
지역산업	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역특화산업
소비자보호	()	()	()	()	()	()	()	()	()	중소기업
소비자보호	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역특화산업
중소기업	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역특화산업

4) 본 연구에서는 지방자치단체의 지역개발을 도로, 상하수도, 공원, 관광, 교통, 재해의 측면으로 나누어 평가하고 있습니다. 아래의 표는 이러한 측면의 내용들을 설명합니다.

구분	내용
도로	지방자치단체의 시군도유지관리, 시군도 관리계획 수립·시행 등 8개 업무에 대한 평가항목으로서 시군도유지비 지출액 등의 평가지표들로 이루어짐
상하수도	지방자치단체의 상하수도보급, 상수도사업 기본계획 수립 등 11개 업무에 대한 평가항목으로서 상하수도 보급율 등의 평가지표들로 이루어짐
공원	지방자치단체의 도시공원, 군립공원계획의 결정·고시 등 9개 업무에 대한 평가항목으로서 공원(체육·근린)면적 확보실적 등의 평가지표들로 이루어짐
관광	지방자치단체의 관광자원개발, 보전, 관광지 및 관광단지의 개발·시행, 관광휴양지의 관리 등에 대한 평가항목으로서 관광객수 증가율 등의 평가지표들로 이루어짐
교통	지방자치단체의 교통편의시설, 주차장 정비 및 개발 계획추진 등 5개 업무에 대한 평가항목으로서 공공주차면적 증가율 등의 평가지표들로 이루어짐
재해	재해예방, 시·군 방재계획 수립 등 7개 업무에 대한 평가항목으로서 인위재해발생 감소율 등의 평가지표들로 이루어짐

위의 항목들은 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 지방자치단체의 지역개발을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
도로	()	()	()	()	()	()	()	()	()	상하수도
도로	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공원
도로	()	()	()	()	()	()	()	()	()	관광
도로	()	()	()	()	()	()	()	()	()	교통
도로	()	()	()	()	()	()	()	()	()	재해
상하수도	()	()	()	()	()	()	()	()	()	공원
상하수도	()	()	()	()	()	()	()	()	()	관광
상하수도	()	()	()	()	()	()	()	()	()	교통
상하수도	()	()	()	()	()	()	()	()	()	재해
공원	()	()	()	()	()	()	()	()	()	관광
공원	()	()	()	()	()	()	()	()	()	교통
공원	()	()	()	()	()	()	()	()	()	재해
관광	()	()	()	()	()	()	()	()	()	교통
관광	()	()	()	()	()	()	()	()	()	재해
교통	()	()	()	()	()	()	()	()	()	재해

5) 본 연구에서는 지방자치단체의 체육·문화·예술을 체육, 문화, 예술의 측면으로 나누어 평가하고 있습니다. 아래의 표는 이러한 측면의 내용들을 설명합니다.

구분	내용
체육	지방자치단체의 생활체육육성, 공공체육시설의 운영관리(운동장·체육관·수영장 등)에 대한 평가항목으로서 공공체육시설 이용율 등의 평가지표들로 이루어짐
문화	지방자치단체의 지방문화재보전, 시·도지정문화재 및 문화재자료 보존·관리 등 4개 업무에 대한 평가항목으로서 지방문화재유지비 지원 실적 등의 평가지표들로 이루어짐
예술	지방자치단체의 예술진흥, 지방문화예술시책수립·시행 등 5개 업무에 대한 평가항목으로서 예술행사 개최건수 등의 평가지표들로 이루어짐

위의 항목들은 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 지방자치단체의 체육·문화·예술을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
체육	() () () () () () () () ()	문화
체육	() () () () () () () () ()	예술
문화	() () () () () () () () ()	예술

4. 일반사항

- 1) 근무처: 도 (), 시 (), 군 ()
- 2) 근무기간: 5년 이내 (), 5-10년 미만 (), 10-15년 미만 (), 15년 이상 ()

대단히 감사합니다.