

# 지방재정의 책임성 강화를 위한 지방성과평가제도 개선방안 연구

2016. 12.

오영민 · 이현국



## 서 언

우리나라 지방자치단체 성과평가제도는 공공부문의 활동에 있어 성과를 강조하는 신공공관리론에 영향을 받아 지방정부 활동의 재정 책임성을 강화하기 위해 도입되었다. 2000년대 중반부터 각 지방자치단체는 BSC(Balanced Scorecard)를 도입한 것을 필두로 합동평가, 개별평가, 자체평가를 실시하고 있다. 또한 재정사업의 경우 지방재정법의 개정에 따라 지방자치단체는 성과계획서와 성과보고서를 의무적으로 작성하고 이를 지방의회에 보고하고 있으며 지역특별회계로 부터 지원되는 사업에 대하여 지역발전사업 평가와 회계운영평가가 실시되고 있다.

문제는 이러한 다양한 지방 성과평가제도에도 불구하고 제도의 실효성에 의문이 제기되고 있다는 것이다. 지방정부 공무원들은 위에서 열거된 것처럼 너무 많은 평가제도에 의한 평가부담에 시달리고 있다. 평가를 준비하느라 정작 사업성과를 높이는 데 충분한 시간을 확보하지 못하고 있다. 너무 많은 제도로 인하여 지방정부 성과평가제도 형식적으로 운영되고 있고 있기 때문이다. 평가에 대한 조직적인 차원의 관심과 전문성도 낮은 편이다. 지방자치단체장들은 사후적인 성과평가보다는 재선에 유리한 신규 사업에 더 많은 관심을 가지고 있다. 평가를 준비하는 전담조직도 설치되지 않은 곳이 많으며 평가담당자의 잦은 보직이동으로 평가에 대한 역량과 전문성도 낮은 편이다. 더불어 많은 평가에도 불구하고 평가결과가 조직의 인사나 예산 및 사업개선을 위해 실질적으로 활용되고 있지 않으며 지방자치단체의 성과가 시민들에게 폭넓게 공개되고 있지 않고 있다.

이에 본 보고서는 지방재정의 책임성을 위하여 운영되고 있는 지방자치단체의 성과평가제도 문제점을 고찰하고 제도적 개선방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 현 지방성과평가 제도의 개요와 현황을 소개하였다. 그 후 국내외의

지방정부의 성과평가제도 운영사례를 소개함으로써 우리나라 지방자치단체 성과평가제도가 가지고 있는 문제점과 개선방안에 대한 현장의 목소리를 반영하고 노력하였다. 특히 본 연구는 설문조사에 의존한 선행연구 분석을 발전시켜 설문조사로 조사된 지방성과평가제도가 실제 시민의 행정서비스 만족도 인식에 미치는 실증적으로 분석하고 제도개선을 위한 시사점을 도출하고자 노력하였다. 본 연구는 본 연구원 재정성과평가센터의 오영민 박사와 대전대학교 행정학과 이현국 교수가 작성하였다. 또한 신현태 연구원은 자료의 수집과 해외 사례의 소개에 많은 노력을 기울였다. 본 보고서의 완성도를 높이기 위해 도움을 주신 박노욱 박사와 평가위원, 보고서의 교정과 출판을 위해 노력해주신 연구지원팀 직원 분들에게도 감사의 말씀을 전한다. 무엇보다도 현장 인터뷰와 설문조사에 적극적으로 응해주신 지방자치단체 성과평가 담당자들에게도 감사의 말씀을 전하며 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2016년 12월

한국조세재정연구원  
원장 박형수

## 요약 및 정책적 시사점

우리나라 지방자치단체는 재정의 책임성을 높이기 위하여 다양한 평가제도를 운영하고 있다. 이러한 성과평가제도는 공공부문의 활동에 있어 성과를 강조하는 신공공관리론에 영향을 받아 지방정부 활동의 책임성을 강화하기 위해 도입되었다. 2000년대 중반부터 각 지방자치단체는 BSC(Balanced Scorecard)를 도입하기 시작하였으며 중앙부처의 위임사무에 대하여 합동평가와 개별평가가 실시되었다. 또한 「정부업무평가 기본법」에 의거하여 각 지방자치단체는 자체평가를 실시하고 있으며 지역특별회계로 부터 지원되는 사업에 대하여 지역발전사업 평가와 회계운영평가가 실시되고 있다. 2016년부터는 개정된 지방재정법에 따라 각 지방자치단체는 성과계획서와 성과보고서를 의무적으로 작성하고 이를 지방의회에 보고해야 한다.

문제는 이러한 다양한 지방 성과평가제도에도 불구하고 제도의 실효성에 의문이 제기되고 있다는 것이다. 지방정부 공무원들은 위에서 열거된 것처럼 너무 많은 평가제도에 의한 평가부담에 시달리고 있다. 따라서 이 보고서는 지방재정의 책임성을 위하여 운영되고 있는 지방자치단체의 성과평가제도 문제점을 고찰하고 제도적 개선방안을 도출한다. 이를 위해 본 보고서는 우선 현 지방성과평가제도 현황을 소개하였다. 구체적으로 합동평가 및 개별평가, 자체평가, 성과계획서와 보고서, 지역발전사업평가의 제도를 소개하고 현황과 특징을 서술하였다.

다음으로 본 보고서는 우리나라 지방자치단체의 실제 성과평가제도를 담당자의 현장인터뷰를 통해 조사하고 현황과 문제점을 상세히 기술하였다. 국내사례는 광역지방자치단체인 충청남도과 시군구 기초자치단체를 대표하는 경기도 용인시, 충청북도 옥천군, 광주광역시 북구청의 성과평가제도에 대한 운용현황을 소개하였다. 현장인터뷰에서 성과평가 담당자들은 많은 평가제도로 인한 평

가부담에 비하여 지자체의 평가관련 역량이나 인프라가 부족하다고 응답하여 제도개선의 방향에 대한 시사점을 주었다. 국내사례 소개 후 우리나라 지방성과평가제도 제도개선에 유용하게 활용될 수 있는 시사점을 발굴하기 위해 미국, 영국, 호주의 해외 사례를 조사하고 관련내용을 기술하였다.

또한 지방 성과평가제도가 시민의 행정서비스 만족도에 기여하고 있는지를 검증하기 위하여 실증분석을 실시하였다. 실증분석은 실제 지방성과평가를 담당하고 있는 담당자에 대한 설문조사를 전 지방자치단체에 걸쳐 실시하고 이를 시민이 실제로 인식하는 행정서비스 만족도와의 인과관계를 분석하는 것으로 이루어 졌다. 실증분석 결과 지방자치단체의 평가부담이 높을수록 지역주민의 행정서비스 만족도는 낮아지지만 평가제도의 효과성이 높을수록 지역주민의 행정서비스 만족도는 높아지는 것으로 분석되어 제도개선을 위한 의미 있는 시사점을 주었다.

이러한 분석과 실증분석 결과를 토대로 지방성과평가제도의 문제점을 평가제도의 중복과 평가부담, 평가지표의 적절성 및 분석의 다양성 부족, 평가수행 및 관리체계 미비, 평가결과 정보 활용부족, 평가의 참여와 공개제한 측면에서 진단하였다. 문제점에 대한 분석 후 재정의 책임성을 높이기 위한 제도적 개선방안을 제시하였다. 제도적 개선방안은 평가의 중복 완화와 통합, 평가인프라 구축 확대, 평가정보의 활용 확대, 시민참여와 성과정보의 공개 확대 측면에서 구체적인 정책적 대안을 제시하는 것으로 구성되었다.

## 목 차

I. 서론	1
II. 지방자치단체 성과평가제도 개요	3
1. 합동평가와 개별평가	3
가. 합동평가	3
나. 개별평가	5
2. 자체평가	6
3. 성과계획서와 성과보고서	9
4. 지역발전사업 평가와 회계운영성과평가	11
III. 주요 지방자치단체 성과평가제도 운영 현황	14
1. 광역지방자치단체 (도): 충청남도	14
가. 합동평가 및 개별평가	14
나. 자체평가	15
2. 기초지방자치단체 (시): 경기도 용인시청	17
가. 합동평가 및 개별평가	17
나. 자체평가	18
3. 기초지방자치단체 (군): 충청북도 옥천군청	20
가. 합동평가 및 개별평가	20
나. 자체평가 및 성과계획서/보고서	20
4. 기초지방자치단체 (구): 광주광역시 북구청	25
가. 합동평가 및 개별평가	25
나. 자체평가	26
5. 시사점	26
IV. 주요국의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도	28
1. 미국	28

가. 미국의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도 개관 .....	28
나. 미국 아이오와주 .....	29
다. 미국 볼티모어시 .....	34
라. 미국 페어팩스 카운티 .....	37
2. 영국 .....	42
가. 영국의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도 개관 .....	42
나. 영국 콘월 카운티 .....	46
3. 호주 .....	50
가. 호주의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도 개관 .....	50
나. 호주 퀸즈랜드주 .....	52
4. 시사점 .....	57
<b>V. 실증분석</b> .....	59
1. 연구모형 .....	59
2. 데이터 및 방법론 .....	60
3. 변수의 설명 .....	61
가. 독립변수 및 통제변수 .....	61
나. 종속변수 .....	62
4. 분석결과 .....	63
가. 기초통계분석 결과 .....	63
나. 지방자치단체 성과에 미치는 영향: 통합 모형 .....	65
1) 통합성과 모형 .....	65
2) 개별성과 모형 .....	67
다. 지방자치단체 성과에 미치는 영향: 개별 모형 .....	69
1) 통합성과 모형 .....	69
2) 개별성과 모형 .....	71
5. 소결 .....	74
<b>VI. 정책제언</b> .....	76
1. 우리나라 지방성과평가제도의 진단과 문제점 .....	76
가. 평가제도의 중복과 평가부담 .....	76
나. 평가지표 적절성 및 분석의 다양성 부족 .....	78

다. 평가 수행 및 관리 체계 미비 .....	79
라. 평가결과 정보 활용 부족 .....	81
마. 평가의 참여와 공개제한 .....	82
2. 우리나라 지방성과평가제도의 개선방안 .....	85
가. 평가제도의 효율화와 메타평가의 실시 .....	85
나. 평가도구와 방법의 효과성 제고 .....	89
다. 평가인프라 확충 .....	91
라. 성과평가 정보 활용성 강화 .....	92
마. 시민참여의 제도화와 효과적인 성과정보 공개시스템 구축 .....	93
참고문헌 .....	96
〈부 록〉 .....	99
부록 1: 지방자치단체 행정·재정 운영성과 공시지표 .....	99
부록 2: 지방자치단체 성과평가제도 설문조사 .....	102
부록 3: 서울대학교에서 수행한 정부의 역할과 삶의 질 통합조사 .....	106

## 표 목 차

〈표 II-1〉 지역발전사업의 평가내용과 절차 .....	12
〈표 II-2〉 회계운영성과 차등지원 기준(안) .....	13
〈표 III-1〉 충청남도 계약과제에 대한 지표별 최종 평가결과 .....	16
〈표 III-2〉 충청북도 옥천군청 군정자체평가 공통평가 지표(2016년 기준) .....	22
〈표 IV-1〉 아이오와주 지방정부의 CIPA 현황 .....	30
〈표 IV-2〉 아이오와주 지방정부 CIPA의 성과지표 조정 .....	32
〈표 IV-3〉 페어팩스 카운티의 논리모형 .....	39
〈표 V-1〉 지방성과평가제도별 평가부담의 정도 .....	63
〈표 V-2〉 지방성과평가제도별 효과성에 대한 인식 .....	64
〈표 V-3〉 지방정부 서비스 .....	65
〈표 V-4〉 지방성과평가제도 효과성에 대한 회귀분석 I : 통합성과 모형 .....	66
〈표 V-5〉 지방성과평가제도 효과성에 대한 회귀분석 I : 개별성과 모형 .....	67
〈표 V-6〉 지방성과평가제도 효과성에 대한 회귀분석 II : 통합성과 모형 .....	70
〈표 V-7〉 지방성과평가제도 효과성에 대한 회귀분석 II : 개별성과 모형 .....	71
〈표 V-8〉 평가효과성과 부담 정도에 따른 평가제도별 유형화 .....	74
〈표 VI-1〉 2010년 이후 합동평가제도 변화 개관 .....	77
〈표 VI-2〉 중앙정부의 성과지표 변화 추이 .....	78
〈표 VI-3〉 재정사업 자율평가결과 예산 활용예시 .....	82
〈표 VI-4〉 지방자치단체 표준성과공시의 예 .....	84
〈표 VI-5〉 정부업무평가와 재정사업통합평가에서의 메타평가지표 .....	88

## 그림목차

[그림 II-1] 지방자치단체의 합동평가 운영체계	4
[그림 II-2] 지방자치단체의 성과관리 단계	7
[그림 II-3] 예산의 성과계획 목표체계도 예시	10
[그림 II-4] 중앙부처의 성과보고서 구성양식	11
[그림 III-1] 2015년 충청남도 직무성과 평가일정	15
[그림 III-2] 경기도 용인시청 공약사업 공개 시스템 예시	19
[그림 IV-1] 볼티모어시 CitiStat 보고서	36
[그림 IV-2] 페어팩스 카운티의 Fx 구조	38
[그림 IV-3] 페어팩스 카운티의 목표성명서 양식	39
[그림 IV-4] 페어팩스 카운티의 세부목표성명서 양식	40
[그림 IV-5] 페어팩스 카운티의 성과측정 워크시트	41
[그림 IV-6] 콘월 카운티의 사업계획과 연동되는 성과관리 과정	47
[그림 IV-7] 콘월 카운티의 사업계획주기	48
[그림 IV-8] 콘월 카운티의 월별 성과검토 과정	49
[그림 IV-9] 콘월 카운티의 조직 수준별 성과검토 역할 및 책임 소재	49
[그림 IV-10] 퀸즈랜드주의 PMF 구성요소	54
[그림 IV-11] 퀸즈랜드주의 일반성과지표 구조	55
[그림 IV-12] 퀸즈랜드주의 서비스 전달 효율성 및 효과성 측정 논리모형	56
[그림 V-1] 연구모형	60
[그림 VI-1] 아이오와주 시민 성과팀의 성과평가 과정	83
[그림 VI-2] 지방성과평가제도 통합단계도	87
[그림 VI-3] 볼티모어 실시간 성과측정 모니터링 체계	90
[그림 VI-4] 지방자치단체 성과평가에서의 시민참여 예시	95



---

# I. 서론

---

우리나라 지방자치단체는 재정의 책임성을 높이기 위하여 다양한 평가제도를 운영하고 있다. 이러한 성과평가제도는 공공부문의 활동에 있어 성과를 강조하는 신공공관리론에 영향을 받아 지방정부 활동의 책임성을 강화하기 위해 도입되었다. 2000년대 중반부터 각 지방자치단체는 BSC(Balanced Scorecard)를 도입하기 시작하였으며 중앙부처의 위임사무에 대하여 합동평가와 개별평가가 실시되었다. 또한 「정부업무평가 기본법」에 의거하여 각 지방자치단체는 자체 평가를 실시하고 있으며 지역특별회계로 부터 지원되는 사업에 대하여 지역발전사업 평가와 회계운영평가가 실시되고 있다. 2016년부터는 개정된 지방재정법에 따라 각 지방자치단체는 성과계획서와 성과보고서를 의무적으로 작성하고 이를 지방의회에 보고해야 한다.

문제는 이러한 다양한 지방 성과평가제도에도 불구하고 제도의 실효성에 의문이 제기되고 있다는 것이다. 지방정부 공무원들은 위에서 열거된 것처럼 너무 많은 평가제도에 의한 평가부담에 시달리고 있다. 평가를 준비하느라 정작 사업성과를 높이는 데 충분한 시간을 확보하지 못하고 있다. 너무 많은 제도로 인하여 지방정부 성과평가제도 형식적으로 운영되고 있고 있기 때문이다. 평가에 대한 조직적인 차원의 관심과 전문성도 낮은 편이다. 지방자치단체장들은 사후적인 성과평가보다는 재선에 유리한 신규 사업에 더 많은 관심을 가지고 있다. 평가를 준비하는 전담조직도 설치되지 않은 곳이 많으며 평가담당자의 잦은 보직이동으로 평가에 대한 역량과 전문성도 낮은 편이다. 더불어 많은 평가에도 불구하고 평가결과가 조직의 인사나 예산 및 사업개선을 위해 실질적으로 활용되고 있지 않으며 지방자치단체의 성과가 시민들에게 폭넓게 공개되고 있지 않고 있다.

이 보고서는 지방재정의 책임성을 위하여 운영되고 있는 지방자치단체의 성과평가제도 문제점을 고찰하고 제도적 개선방안을 도출하기 위해 시작되었다.

이를 위해 현 지방성과평가제도 현황을 소개하고 국내외의 지방정부 성과평가 제도에 대한 소개를 통해 제도개선을 위한 시사점을 도출하였다. 또한 지방 성과평가제도가 시민의 행정서비스 만족도에 기여하고 있는지를 검증하기 위하여 실증분석을 실시하였다. 이러한 사례분석과 실증분석 결과를 토대로 지방성과평가제도의 문제점을 진단하고 재정의 책임성을 높이기 위한 제도적 개선방안을 제시하였다.

우선 본보고서는 국내의 주요 지방정부의 성과평가제도 운영사례를 소개함으로써 우리나라 지방자치단체 성과평가제도가 가지고 있는 문제점과 개선방안에 대한 현장의 목소리를 반영하고 노력하였다. 이어, 해외사례에 대한 분석에서는 우리나라 지방자치단체 성과평가제도의 개편에 의미 있는 시사점을 줄 수 있는 해외사례를 발굴하여 소개하였다. 특히 본 연구는 지방성과평가제도에 효과성에 대한 분석에서 설문조사에 의존한 분석에서 나아가 지방성과평가제도가 실제 시민의 행정서비스 만족도에 미치는 영향을 분석하였다. 이러한 실증분석방법은 설문조사에 의존했던 기존의 지방성과평가제도에 대한 실증연구보다 주민의 입장에서 지방재정사업들의 성과관리 및 평가제도의 효과성에 대한 객관적인 분석이 가능하다는 장점이 있다. 또한, 주민의 만족도를 높일 수 있는 행정서비스 성과제고에 필요한 지방성과평가제도의 개편방향에 중요한 시사점을 줄 수 있다.

## Ⅱ. 지방자치단체 성과평가제도 개요

### 1. 합동평가와 개별평가

중앙정부에서 지방자치단체를 평가하는 제도는 「정부업무평가 기본법」에 규정된 합동평가와 개별평가를 들 수 있다.

#### 가. 합동평가

합동평가는 국가위임사무, 국고보조사업, 국가의 주요시책사업 등에 대해 행정안전부 장관이 중앙행정기관의 장과 함께 평가를 수행한다. 이러한 합동평가는 지방자치단체의 고유사무가 아닌 국가사무에 대한 효율적인 국정운영과 국정의 통합성과 책임성의 확보 및 특·광역시와 도의 평가업무에 대한 부담완화를 위한 목적을 지니고 있다. ‘정부합동평가’는 1999년의 시범평가를 거쳐 2001년부터 매년 실시되었으며 현재와 같은 모습의 합동평가는 2006년에 제정된 「정부업무평가 기본법」 제21조(국가위임사무등에 대한 평가)에 근거하고 있다.

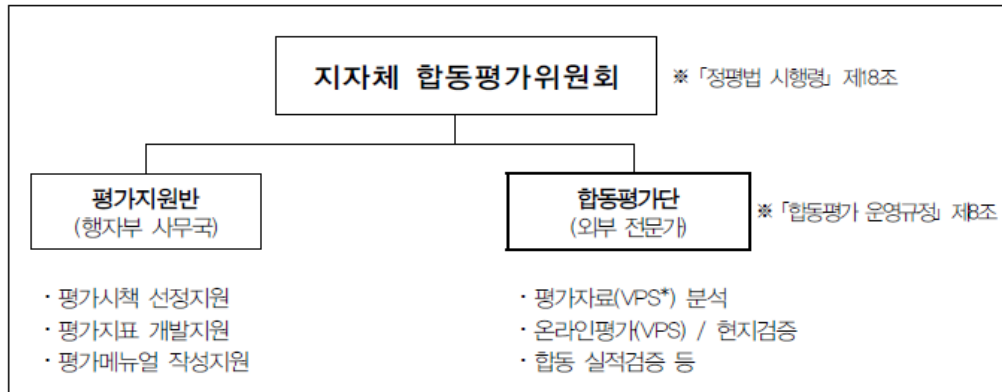
#### 〈정부업무평가기본법 제21조〉

- ① 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등(이하 이 조에서 “국가위임사무등”이라 한다)에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가(이하 “합동평가”라 한다)를 실시할 수 있다.
- ② 행정자치부장관은 지방자치단체를 합동평가하고자 하는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.
- ③ 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 합동평가를 실시한 경우에는 그 결과를 지체 없이 위원회에 보고하여야 한다.
- ④ 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 합동평가를 효율적으로 추진하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 지방자치단체합동평가위원회를 설치·운영할 수 있다.

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>(검색일자 2016. 12. 10.)

‘정부합동평가’의 지표는 각 부처에서 개발한 것을 행정자치부의 지방자치단체합동평가위원회가 9개 분야별로 선별하여 공통, 부분지표를 작성하고 있는데, 합동평가위원회는 교수 등 민간위원으로 구성되어 있다.

[그림 II-1] 지방자치단체의 합동평가 운영체계



출처: 안혁근 외, 『2015 지방자치단체 합동평가 지표 개선방안 연구』, 한국행정연구원 수시과제 2015-02, 2015, p. 24.

‘2016년(‘15년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼’에는 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제, 지역개발, 문화·가족, 환경산림, 안전관리, 중점과제의 9개 분야의 27개 시책, 83개 지표, 196개의 세부지표에 대한 평가를 시행하고 있다.

행정자치부는 지방행정평가정보시스템(VPS)을 운영하고 있으며, 17개 광역지방자치단체는 연말 이 시스템에 필요한 정보를 입력하고 있다. 합동평가는 민간분야의 전문가들로 구성된 합동평가단이 VPS 상에서 직접 평가를 진행하고, 이후 현장실사를 통하여 입력내용 및 이의신청 사항에 대하여 점검의 과정거치고 평가결과를 공개하게 된다. 합동평가결과에 따라 부진시책에 대해서는 행정컨설팅을 실시하고 우수사례에 대해서는 공유확산 컨퍼런스 개최 및 우수사례집 및 종합결과보고서를 발간하고 있다.

공통지표에 대한 평가결과는 시부(市部)와 도부(道部)로 구분하여 상대평가를 기준으로 3개의 등급으로 나누게 되며, 부분지표에 대한 평가는 시·도별 절대평가 기준으로 등급화 하되 점수산정에서는 제외하게 된다. 이러한 평가결과에

따른 우수등급 발표, 재정인센티브의 지급의 차별, 언론의 과도한 서열화 보도로 인해 국가시책에 대한 평가가 지방자치단체 전체 성과에 대한 평가로 오해되는 문제가 제기되고 있다. 또한 지방자치단체의 평가부담의 완화를 목적으로 합동평가를 실시하고 있으나 과도하게 많은 불필요한 지표들로 지방자치단체의 업무 부담이 가중되고 있다는 지적이 있다(안혁근 외, 2015: p. 3).

## 나. 개별평가

개별평가는 국가의 주요시책사업에 대하여 각 부처가 법률에 근거하여 지방자치단체의 업무수행에 대하여 평가하는 것으로 중앙부처의 정책수행이 지방자치단체를 통하여 이뤄지는 경우에 활용되고 있다.

개별평가는 「정부업무평가 기본법」 제21조 제5항에 의거하여 중앙행정기관의 장이 국가위임사무등에 대해 업무의 특성·평가 시기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 평가할 수 있도록 하고 있는 것으로 합동평가 이외의 예외적인 중앙행정기관의 지방자치단체에 대한 평가로 볼 수 있다.

### 〈정부업무평가기본법 제21조〉

- ⑤ 제1항의 규정에 불구하고 중앙행정기관의 장은 국가위임사무 등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 이를 평가할 수 있다. 이 경우 그 평가결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>(검색일자 2016. 12. 10.)

2013년도 기준으로 볼 때 중앙부처와 위원회 13개 기관에서 33개의 개별평가를 실시하고 있는 것으로 나타났는데, 그 중에서 안전행정부의 가장 많은 개별평가를 하고 있으며, 환경부, 농식품부, 방재청의 순으로 나타나고 있었다(박해욱, 2015).

개별평가는 예외적인 경우에 한해서 합동평가 이외에 인정되는 중앙정부의 평가임에도 불구하고 33개나 되는 등 ‘평가 과잉’의 문제가 계속해서 지적되고

있다. 이와 같은 ‘정부합동평가’ 및 ‘개별평가’의 결과는 사업담당자의 인사고과, 보수, 예산 등에 반영되고 있다.

## 2. 자체평가

지방자치단체의 성과관리는 자체평가를 통해 내부 관리개선 및 외부의 대응성을 강화하려는 수단으로 활용되고 있다. 이러한 자체평가는 정부업무평가 기본법 제2조 3항에서 “자체평가”라 함은 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책등을 스스로 평가하는 것을 말한다고 정의하고 있으나 이는 평가주체의 측면에서의 정의이고, 보다 구체적인 정의는 「정부업무평가 기본법」 제18조(지방자치단체의 자체평가)에 규정되어 있다. 이 규정에서는 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 수행하는 정책 등(주요업무, 시책, 사업)을 포함하여 자체평가를 실시하도록 되어 있다.

### 〈정부업무평가기본법 제18조〉

- ① 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 한다. 이 경우 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2이상은 민간위원으로 하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 정부업무평가지행계획에 기초하여 소관 정책등의 성과를 높일 수 있도록 제15조 각 호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다.
- ④ 행정자치부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지표, 평가방법, 평가기반의 구축 등에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있다.
- ⑤ 그 밖에 지방자치단체의 자체평가의 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정한다.

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>(검색일자 2016. 12. 10.)

자체평가는 자치단체의 내부 관점을 중요시하며, 공급자 보다는 수요자 관점에서의 성과관리라고 볼 수 있다. 특히 이러한 자체평가는 개인 및 조직의 성과평가와 유기적으로 연계되면 사업성과가 개인 및 조직 성과향상과 연계될 수

있다는 점에서 중요하다. 이러한 점에서 자체평가에서는 재정, 내부경영, 학습과 성장, 고객의 4가지 BSC의 관점을 강조하도록 하고 있으며, 일부자치단체의 경우에는 BSC에 기초한 자체 평가를 실시하고 있으며, 최근 확대되는 추세에 있다.

「정부업무평가 기본법」 제15조에는 중앙행정기관의 장은 자체평가계획을 수립하도록 하고 있다. 이러한 제15조의 규정은 제18조의 3항에 의하여 지방자치단체의 장의 의무사항이 된다.

### 〈정부업무평가 기본법 제15조〉

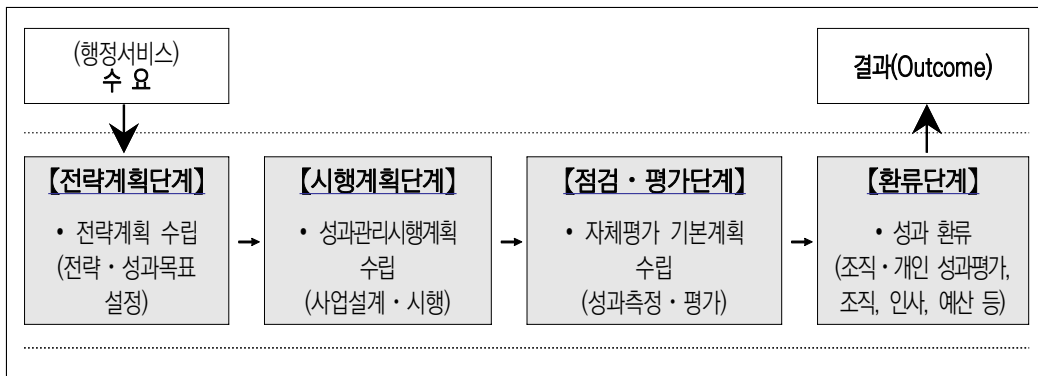
중앙행정기관의 장은 정부업무평가지행계획에 기초하여 당해 정책등의 성과를 높일 수 있도록 다음 각 호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다.

1. 당해 중앙행정기관의 임무, 전략목표 및 성과목표에 관한 사항
2. 당해연도 주요 정책등의 내용에 관한 사항
3. 자체평가의 기본방향에 관한 사항
4. 자체평가조직 및 자체평가위원회의 구성·운영에 관한 사항
5. 자체평가 대상 및 방법에 관한 사항
6. 자체평가결과의 활용 및 조치에 관한 사항
7. 그 밖에 자체평가에 관한 주요 사항

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>(검색일자 2016. 12. 10.)

자체평가는 성과관리를 위한 성과평가의 도구로서 자체평가와 성과관리를 하나의 체계로 관리되는 것이 중요하다. 성과관리의 기본체계는 전략계획의 수립, 성과관리시행계획의 수립, 성과측정 및 평가, 환류의 단계로 구성된다.

[그림 II-2] 지방자치단체의 성과관리 단계



출처: 행정자치부, 『지방자치단체 자체평가 성과관리(자체평가) 운영 매뉴얼』, 2013. 6. p. 4.

첫째로 전략계획의 수립단계는 조직의 미션과 비전을 설정하고, 전략계획을 수립하는 단계이다. 이 단계에서 조직의 장기 목표, 활동 및 자원에 대한 정보를 포함한 전략을 수립하게 된다. 이 단계에서는 성과관리전략계획서가 산출되어야 하는데, 성과관리전략계획서는 자치단체의 고유임무와 전략목표를 제시하고 달성할 방법과 수단을 제시한 중장기의 추진계획이다.

둘째로 성과관리 시행계획의 수립단계는 전략계획을 달성하기 위한 성과목표 및 지표를 개발하고 측정방법을 설정하는 단계이다. 이 단계에서는 자치단체의 전략목표에 기초한 1년 단위의 사업, 활동, 예산 등에 대한 체계적이고 종합적인 성과관리 시행계획을 작성한다.

셋째로 점검·평가 단계는 전략계획 및 성과계획에 따라 성과를 측정하고 평가하는 단계로서 자체평가의 단계라고 볼 수 있다. 이 단계에서 조직의 전략목표, 성과목표, 주요과제, 성과지표, 목표치 등이 포함된 자체평가 기본계획서가 작성되고 이에 따른 중간점검 및 최종평가의 단계를 거쳐 자체평가 보고서가 작성된다.

마지막으로 환류단계는 평가결과를 조직 및 개인 성과평가와 차년도 예산에 반영하는 단계이다. 평가결과는 「정부업무평가 기본법」 제26조에 의하여 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지를 통하여 공개하도록 의무화 되어 있다. 평가결과를 공개하고 개인과 조직관리, 예산 등에 반영한 후 부진한 것으로 평가된 과제는 해당 실·과에서 개선조치 계획을 수립하여 자체평가위원회에 평가결과와 함께 보고하고 개선하도록 하고 있다.

그러나 박해육(2015)의 자체평가 현황 검토 결과 일부 지방자치단체의 낮은 관심, 평가담당 인력의 부족 및 전담조직의 미설치, 결과(Outcome)지표 보다는 산출(Input)지표 위주의 지표구성, 분석방법 및 도구개발의 미흡, 성과목표치에 대한 구체성의 결여, 평가담당자의 역량부족, 결과활용의 미흡이 문제로 나타났다.

이와 같은 운영상의 문제점에도 불구하고 지방자치단체의 자체평가는 조직내부의 정책관리의 관점과 주민의 관점에서 평가가 실질적으로 이뤄진다면 지방자치의 발전에 기여할 수 있다는 점에서 지속적인 개선을 위해 노력하여야 할 것이다.

### 3. 성과계획서와 성과보고서

각 지방자치단체는 2008년도 사업예산제도의 시행에 따라 성과와 예산의 연계한 성과관리체계 구축을 위해 모든 지방자치단체를 대상으로 2010년부터 성과계획서와 성과보고서를 작성하는 시범사업을 실시하였다. 그 후 2014년 「지방재정법<sup>1)</sup>」의 개정으로 2016회계연도부터 모든 지방자치단체는 예산의 성과계획서와 성과보고서를 의무적으로 작성하게 되었다. 지방자치단체에 중앙정부와 같이 성과계획서와 보고서가 도입된 것은 예산과 성과를 일치시키고 재정사업에 대한 책임성을 높이기 위함이다.

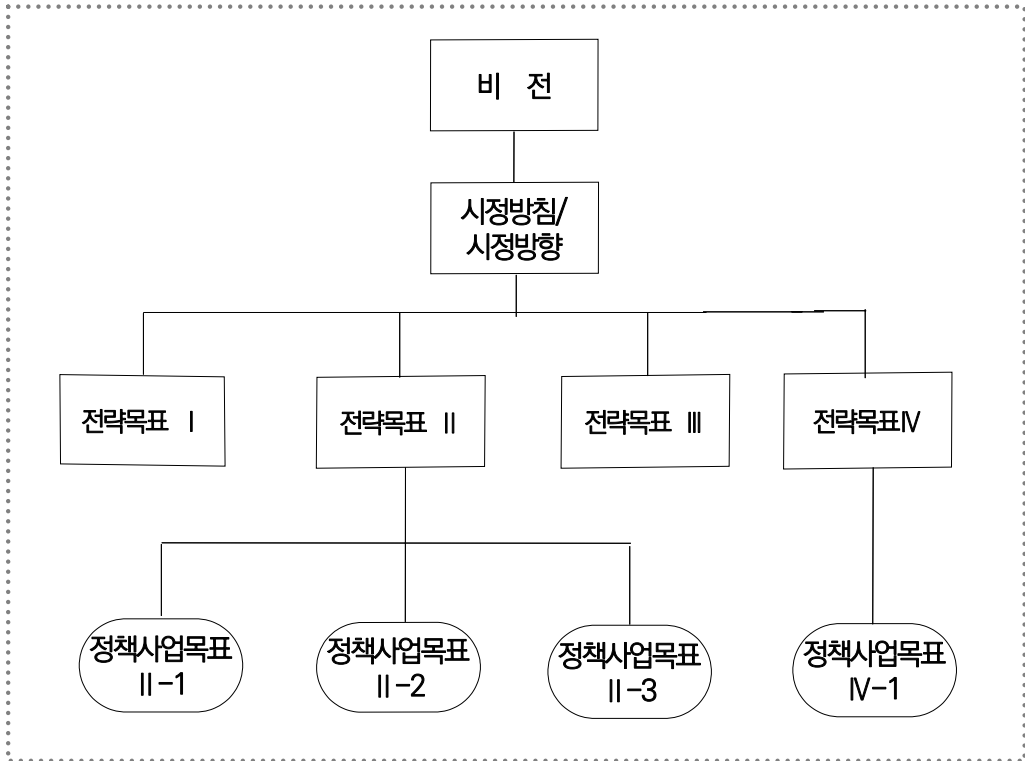
지방정부의 성과계획서는 지방정부의 일반회계, 기타특별회계의 재정사업을 대상으로 작성되며 정책사업이 성과관리 대상이 된다. 정책사업과 단위사업에는 성과지표가 설정된다. 2016년도 작성된 성과계획서부터는 그간의 시범사업에서 예산체계와 성과관리체계가 불일치하는 문제점을 해결하기 위하여 예산서상의 정책사업과 단위사업이 성과계획서 상의 정책사업 목표와 단위사업 목표와 일치하도록 조정하였다.

성과계획서의 경우 예산의 성과계획 목표 체계도에 따라 구성되며 성과계획서는 비전, 시정방침, 시정운영, 전략목표, 정책사업목표, 단위사업의 단계로 구성된다. 비전은 조직이 달성해야 할 미래상을 표현한 것이며 시정방침과 운영은 비전을 달성하기 위한 방향과 운영의 내용을 표현한 것을 말한다. 전략목표와 비전을 달성하기 위한 가장 상위단위의 목표이며 전략목표에 아래에 예산분류체계와 일치한 정책사업목표와 단위사업목표를 설정한다. 정책사업목표와 단위사업목표는 상위목표인 전략목표와 논리적 일관성과 연계성을 가져야 하며 재정사업의 책임성을 높이기 위하여 전략목표는 실국별로 1개의 전략목표가 배정된다.

---

1) 제5조 (성과 중심의 지방재정 운용) ① 지방자치단체의 장은 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.  
② 지방자치단체의 장은 행정자치부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여야 한다.  
(출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>, 검색일자 2016. 12. 14.)

[그림 11-3] 예산의 성과계획 목표체계도 예시



출처: 행정자치부, 『지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준』, 2015. 6.

특히, 성과계획서의 정책사업목표에는 성과지표를 설정해야 한다. 성과지표는 해당 실이나 국을 대표하고 정책사업의 목표달성여부를 측정할 수 있는 계량적 도구이다. 정책사업의 성과지표는 원칙적으로 3개 이내로 작성해야 하며 국민의 입장에서 재정집행의 효과성을 객관적으로 파악할 수 있는 정량적 결과 지표위주로 설정되어야 한다. 지방자치단체의 성과보고서는 2016년 회계연도부터 의무적으로 작성해야 하기 때문에 보고서의 기술시점에서는 작성이 되고 있지 않으며 내년부터 작성될 예정이다. 지방자치단체 성과보고서는 회계연도 종료 후 지방자치단체 재정사업의 성과달성여부를 의회에 보고하고 위하여 작성된다. 현재, 지방자치단체 성과보고서 작성지침은 공개 되지 않았지만 중앙부처의 성과보고서는 단위사업별로 성과목표관리체계와 과제별 성과달성 현황 및 분석을 기술하였기 때문에 이와 유사하게 작성될 예정이다.

[그림 II-4] 중앙부처의 성과보고서 구성양식

제1장 2015회계연도 성과목표관리체계
제2장 2015회계연도 성과보고
제3장 과제별 성과달성 현황 및 분석
1. 전략목표
2. 프로그램목표
3. 단위사업
(1) 단위사업의 주요 내용
- 단위사업 목적 및 주요내용
- 단위사업 달성 현황
(2) 성과분석 및 향후 개선사항
- 프로그램목표 달성 기여도
- 목표달성 과정 및 방법
- 원인분석
- 자료수집 방법 및 품질확인
- 향후 개선사항
(3) 내부 및 외부지적에 대한 조치결과 및 계획

출처: 기획재정부, 『2015회계연도 성과보고서 작성 지침』, 2016. 1, pp. 6-7.

지방정부에서 작성된 성과계획서와 성과보고서는 지방의회에 제출되어 지고 예산편성과 결산심사 활용된다. 다만, 중앙부처의 경우는 성과계획서와 성과보고서가 예산서와 결산서의 부속서류로 제출되어져 예산과 결산심사에서 거의 활용되지 않고 있기 때문에 지방정부의 성과계획서와 성과보고서의 활용성을 높이는 구성과 절차가 필요하다.

#### 4. 지역발전사업 평가와 회계운영성과평가

「지방재정법」 외에 지역발전특별회계 지원 사업을 「국가균형발전특별법」에서 평가하는 지역발전사업 평가와 회계운영성과평가 있다. 먼저 지역발전사업 평가는 「국가균형발전특별법」 제9조에 의거하여 지역발전특별위원회에서 실시되고 있다. 지역발전사업 평가는 생활·세종계정평가와 경제·제주계정평가로

구성되며 각각 평가절차가 상이하다. 먼저 생활계정평가는 지역발전특별회계의 포괄보조금 지원 사업에 대하여 평가한다. 평가절차는 각 지방자치단체가 사업 계획, 사업집행, 사업성과 3단계에 걸친 16개 지표를 통하여 포괄보조금 사업들을 자체평가 하면 지역발전위원회가 포괄보조의 성과를 확인하여 최종적으로 사업별 등급을 부여하고 의견을 제시한다. 경제·제주계정평가는 2016년 평가부터 재정사업 통합평가로 통합되었다. 평가절차는 부처가 재정사업 통합평가의 4개 평가 지표로 평가한 후 등급 및 의견을 부여하면 지역발전위원회는 재정사업통합평가 메타평가에서 부처 평가과정의 적절성을 점검한 후 부처의 등급부여 결과를 승인한다. 지역발전위원회는 평가를 원활하게 수행하기 위하여 지역발전사업 평가지원단과 전문평가기관(한국산업기술평가관리원)의 지원 하에 평가를 수행한다.

〈표 II-1〉 지역발전사업의 평가내용과 절차

	지자체	부처	지역발전위원회
생활·제주 ·세종계정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자체평가</li> <li>- 점수 및 의견</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포괄보조사업별 상대평가</li> <li>- 등급부여 및 의견</li> <li>• 포괄보조 성과 확인</li> </ul>
경제·제주 계정	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자체평가</li> <li>- 등급 및 의견</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정사업통합평가 메타평가</li> <li>- 자체평가 적절성 점검</li> <li>- 상대평가 준수여부</li> </ul>

출처: 지역발전위원회, 『2014년 지역발전사업 평가계획 (2015년도 실시)』, 2014. 11. p. 4.

지역발전사업의 평가결과는 5단계에 걸쳐 평가되고 등급별 비율이 강제로 결정되는 상대평가 방식을 가지고 있다. 평가결과는 차년도 예산편성 과정에 활용에 되는데 종합평가 결과 우수 지자체는 차등 지원되며 부진사업은 원칙적으로 전년 대비 10% 삭감을 추진하고 있다.

회계운영성과평가는 「국가균형발전특별법 시행령」 제42조 제4호<sup>2)</sup>에 의거하

2) 「국가균형발전특별법 시행령」 제42조(차등지원의 기준) 기획재정부장관은 법 제39조 제1항에 따라 지원규모 및 보조비율에 차등을 둘 경우 다음 각 호의 사항을 고려해야 한다.

4. 예산집행의 실적, 예산편성지침의 준수여부 등 지방자치단체의 회계운영의 성과  
(출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>, 검색일자 2016. 12. 20.)

여 지방자치단체의 회계운영성과를 평가한다. 회계운영성과평가는 지역발전특별회계 예산작성지침의 차등지원제도의 일환으로 설명될 수 있는데, 지역발전특별회계 사업은 지특회계 운영성과, 지역발전사업 추진 실적, 지역발전정책 협조도, 지역경쟁력 향상사업, 재정관련 법령 및 예산편성지침 준수여부에 따라 대상항목별로 인센티브 지원여부 및 지원규모를 차등할 수 있다(기획재정부, 『2017년 지역발전특별회계 예산안 편성 지침』, 2016. 4). 회계운영성과평가는 이러한 차등지원의 근거를 마련하기 위하여 재정관련 법령 및 예산편성지침 준수여부를 점검하게 된다. 평가대상사업은 지특회계 예산 중 시도 및 시군구 자율편성사업이며 각 지자체는 회계운영성과자료를 제출하면 기획재정부는 한국조세재정연구원의 지원 하에 예산집행실적, 국고보조금 매칭비율, 세출구조조정, 사전이행절차완료여부를 점검 한 후 차등지원 규모를 결정한다.

〈표 II-2〉 회계운영성과 차등지원 기준(안)

평가항목	평가방법	비고
① 예산집행실적	<광역+기초 자치단체> • '15년 지특예산 중 '15.12월말 실적행율 • (산식) '15 집행액* / '15 사업비 현액** * 12월말 지출원인행위+2월말지급집행 ** '14 이월액 포함	인센티브 규모, 항목별 배분 등은 예산심의 과정에서 결정
② 국고보조금 매칭비율	<광역+기초 자치단체> • 국고보조금 지방비 매칭비율 준수 • (산식) 매칭비율 준수 건수 / 매칭대상 국고보조사업수	
③ 성과부진사업 세출구조조정	<광역+기초 자치단체> • 지역위 평가 하위사업 • 집행실적* 60% 미만 사업 * 12월말 지출원인행위+2월말지급집행 • (산식) 10%이상 구조조정 사업수 / 구조조정 대상사업수	
④ 사전이행절차 완료여부	<광역+기초 자치단체> • 토지매입 동의, 환경영향평가, 재정투자 심사, 예비타당성조사 등 • (산식) 사전이행절차 완료 사업수 / 사전이행절차 필요 사업수	

출처: 기획재정부, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침』, 2016. 4. p. 152.

---

### Ⅲ. 주요 지방자치단체 성과평가제도 운영 현황

---

본 장에서는 우리나라 실제 지방자치단체의 성과평가제도 운영현황을 소개한다. 선정된 사례는 각각 충청남도, 용인시, 충북옥천군, 광주 북구를 선정하여 광역자치단체와 기초자치단체를 대표할 수 있도록 하였다. 특히 핵심 지방 성과평가제도인 합동평가 및 개별평가, 자체평가현황을 기술함으로써 실제 지방 성과평가제도 운영 실태를 소개하고 제도적 개선을 위한 시사점을 얻으려고 하였다.

#### 1. 광역지방자치단체 (도): 충청남도

##### 가. 합동평가 및 개별평가

충청남도가 현재 중앙정부로부터 받고 있는 평가는 ‘지방자치단체 합동평가’ 및 ‘개별평가’가 있다. 지방자치단체 합동평가는 행정자치부가 지방행정평가정보 시스템(VPS)을 통하여 운영하고 있으며, 각 지표는 각 중앙정부 부처에서 개발한 것을 행정자치부 지방자치단체합동평가위원회가 분야별로 선별하여 평가를 수행하고 있다.

합동평가에 대한 대응 및 개별평가의 준비로 많은 시간을 할애하고 있으며, 최근에는 평가뿐만 아니라 공모사업을 위한 제안서의 작성 작업도 업무 부담을 가중시키고 있는 것으로 인터뷰 결과 나타났다. 충청남도가 중앙정부 이외의 외부로부터 받고 있는 평가에는 ‘공약이행평가’가 있다. 공약이행평가는 한국매니페스토 실천본부가 전국 시·도지사 공약이행 및 정보공개를 대상으로 하는 평가이다.

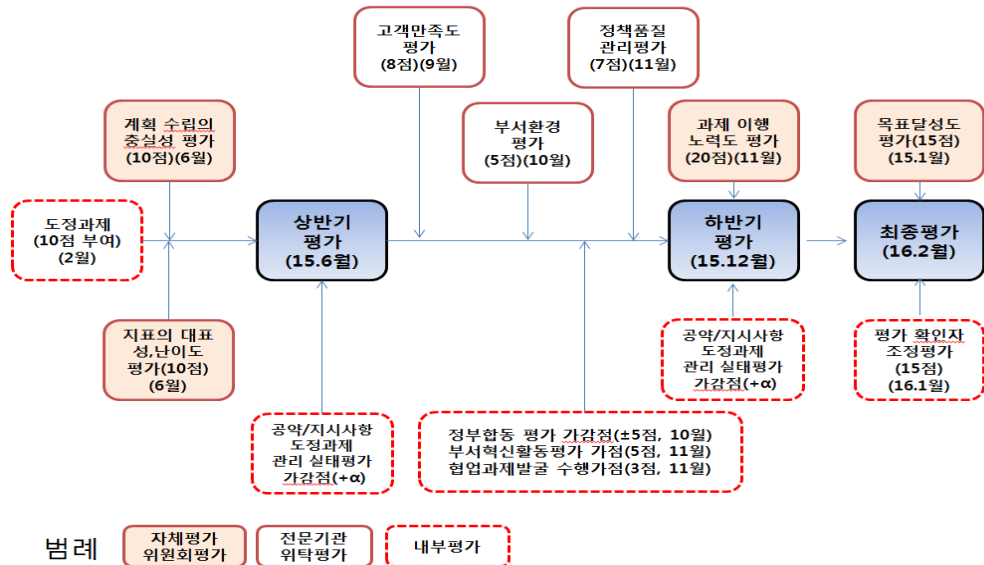
중앙정부로부터 평가를 받는 것 이외에 충청남도가 자체적으로 시군을 대상으로 수행하고 있는 평가로는 ‘시·군통합평가’가 있다. ‘시·군통합평가’는 도 위임 사무에 대해 소속 15개 기초지방자치단체를 대상으로 하는 평가로서, 시부와 군부로 구분되어 매년 실시되고 있다. ‘시·군통합평가’의 경우 예산 환류

기능 강화보다는 인센티브 방식으로 이뤄지고 있다. 2015년 평가의 결과에서는 시부 중에서는 아산시, 보령시, 공주시가 우수한 것으로 평가되고 있으며, 군부 중에서는 홍성군, 예산군, 서천군이 우수한 것으로 평가되고 있다.

## 나. 자체평가

충청남도의 성과평가는 평가 주체에 따라서 자체평가위원회의 평가, 전문기관의 위탁평가, 내부평가로 구분해 볼 수 있으며 그 구체적 내용은 아래의 [그림 Ⅲ-1]과 같다. 그림에서와 같이 평가는 크게 자체평가위원회 평가, 전문기관 위탁평가, 내부평가로 구분되고 있으며, 이중 자체평가위원회는 성과계획 수립의 충실성, 지표의 대표성·난이도평가, 과제이행노력도 평가, 목표달성도 평가를 6, 11, 1월에 수행하고 있다. 반면 전문기관에 의해서는 고객만족도, 부서환경평가, 정책품질관리평가가 수행되고 있으며, 내부에서는 상반기, 하반기, 최종평가의 3회에 걸쳐 공약/지시사항에 도정과제에 대한 관리 실태평가가 상반기와 하반기에 시행되고 최종평가 결과에 대한 조정평가가 이뤄진다.

[그림 Ⅲ-1] 2015년 충청남도 직무성과 평가일정



출처: 충청남도, 『2015년 직무성과평가 기본계획(안)』, 2015. 1.

주요업무에 대한 평가는 ‘도정 내(內) 과제’에 대한 평가로서, 성과연봉제와 연계되어 시행되고 있는 것이 특징이다. 실·국장급은 부여받은 전체 과제 중 계약과제와 일부 평가필요과제를 대상으로 직무성과평가를 받고 있다. 성과계약에 따른 계약과제에 대한 관리는 ‘정책포털’을 통해 이루어지고 있으며, 과제 관리는 성과연봉 계약 전 인터뷰를 통해 ‘계약과제’에 근거하여 평가대상을 항목별로 산출하고 있다. 2015년도 계약과제에 대한 최종 평가결과는 S에서 D등 급까지로 평가되었으며, 평가결과는 각 부서장과 과제명, 성과지표, 달성도 등급을 홈페이지에 공개하고 있다.

과제 진행 현황은 계약과제와 실무과제 모두에 대하여 매월 ‘신호등 체계’에 따라 파악되고 있는 것이 특징이며, 주요업무평가는 MBO, BSC 관점을 반영하고 있는데, 실질적으로 BSC는 온전히 활용되고 있지 못하는 것으로 보인다.

〈표 III-1〉 충청남도 계약과제에 대한 지표별 최종 평가결과

계	S	A+	A	B+	B	C	D
	100점	95~99점	90~94점	85~89점	80~84점	70~79점	69점이하
591개	206개 (34.8%)	252개 (42.6%)	94 (15.9%)	25 (4.2%)	10 (1.7%)	4 (0.8%)	-

출처: 충남넷. <http://www.chungnam.go.kr/>(검색일자 2016. 12. 19.)

‘계약과제’ 외에 ‘실무과제’의 경우 주요업무평가의 평가대상은 아니나, 평가대상자가 관리자인 경우 현실적으로 평가대상으로 된다. 2015년도를 기준으로 직무성과평가의 평가항목은 직무성과계약과제에 대한 지표성적, 이행도, 달성도에 대한 평가가 55%, 정책관리(품질관리, 도민만족도)평가 15%, 도정과제관리, 부서환경, 부서혁신, 정부합동평가 반영 15±α, 상급자 및 지휘부 정성(역량)평가 15%로 구성된다.

‘자체평가위원회<sup>3)</sup>’의 평가위원은 전부 민간위원으로 직접 평가를 수행하고 있으며, 민간위원 중 2/3이상은 시민단체 회원으로 구성하고 있는 것이 충청남도

3) 관련 내용은 이상선 직무성과계약 자체평가위원장의 인터뷰에서 확인할 수 있다.

(출처: [http://www.chungnam.net/media/mediaMain.do?article\\_no=MD0000889663&med\\_action=view&mnu\\_cd=CNNMENU00003](http://www.chungnam.net/media/mediaMain.do?article_no=MD0000889663&med_action=view&mnu_cd=CNNMENU00003), 검색 일자 2016. 6. 28.)

의 특징이라고 할 수 있다. 자체평가위원회가 실질적으로 운영되고 있는 것이 충청남도의 특징이라고 할 수 있다. 우선 자체평가위원회는 실국장의 직무성과계약 인터뷰에 참여한다.<sup>4)</sup> 이후 자체평가위원회는 실국장의 직무성과계약 사항에 대해서 6, 11, 1월에 계획수립의 충실성·지표의 대표성과 난이도, 과제이행 노력도, 목표달성도를 평가하는 것이 특징이다. 보통의 자치단체가 자체평가를 1회 또는 2회에 걸쳐 운영하는데 반해 충청남도는 총 3회에 걸쳐 실질적인 평가를 수행하고 있으며, 실국장의 직무성과계약 인터뷰에도 참여하는 것은 특징적이라 볼 수 있다. 충청남도의 자체성과관리는 주요업무에 대한 자체평가와 직원에 대한 성과평가가 연계되어 실시되고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 그리고 담당자의 인터뷰 결과, 도지사가 ‘결과’보다는 ‘과정’을 중시하는 방침에 따라 환류를 적극적으로 하고 있다고 한다.

자체평가위원회의 평가 이외에 충청남도만의 독특한 평가제도인 ‘도민평가’가 있다. 도민평가는 도민생활밀착형 사업인 공약사업 및 도정 사업에 대한 상향식 평가라고 볼 수 있다. 이러한 도민평가는 평가단을 구성하여 운영하고 있는데, 평가단은 상향식으로 180명을 공개모집하고 있으며, 인구비례 방식으로 평가단을 구성하고 있다. 도민평가단은 10개의 분과를 구성하여 현장에서 도정에 대한 평가를 진행하고 있다. 이러한 충청남도의 ‘도민평가’는 서울특별시와 전라남도, 당진시와 서천군과 같은 다른 광역자치단체 및 충청남도 기초자치단체에 벤치마킹되고 있다.

## 2. 기초지방자치단체 (시): 경기도 용인시청

### 가. 합동평가 및 개별평가

용인시는 기초자치단체이기 때문에 직접적으로 합동평가를 받지 않더라도 경기도의 합동평가에 대비한 시군 종합평가를 받고 있다. 「경기도 성과관리 및 평가에 관한 규칙」 제5조에 의해서 시·군 종합평가를 수행하고 있는데, 경기도의 종합평가는 2016년 10월 4일부터 11월 30일까지 수행되며, 경기도 평가정

4) 이 과정에는 ‘도민참여단’도 참여하게 된다.

도시시스템(G-vps)을 활용하여 평가하고 있다. 시·군 종합평가의 평가지표는 합동평가에 연계되는 지표와 도의 주요시책에 대한 지표를 포함하고 있다. 용인시의 경우에는 정부합동평가 연계지표로 136개의 지표에 대한 평가를 받고 있었다. 평가는 인구수를 기준으로 I 그룹은 45만명 이상, II 그룹은 20-25만명 미만, III 그룹은 20만명 미만으로 세 그룹으로 구분되어 평가되고 있었다. 평가결과에 따라 사업비 30억원과 특별교부세 50%의 재정인센티브와 우수기관 및 공무원 표창이 이뤄지고, 최우수 1개 시·군에는 도 종합감사가 면제된다.

용인시는 인구수가 100만명이 넘어서 다른 시·군에 비해서 평가에서 불리한 점이 있다고 하였으며, 특히 노력의 유무와 관련 없이 결과가 결정되는 지표들이 많다는 불만이 있었다. 현재 성과관리팀에서는 합동평가의 각 지표담당자들과 지표향상방안을 공동으로 연구하고 다른 시군의 노력을 벤치마킹 하려는 노력이 있었다.

합동평가 이외에도 조기집행평가, 규제평가, 청렴도 평가 등이 있으나 이러한 평가의 관리는 성과관리팀이 아닌 각 개별 부서에서 담당하고 있었다. 공모사업에 대해서는 정책기획팀에서 관리하고 있으며, 성과관리팀의 업무는 아니나 각 부서에서 공모사업에 대한 부담이 상당하다고 한다.

#### 나. 자체평가

용인시는 주요업무에 대한 자체평가를 시행하고 있다. 자체평가는 주요업무에 대한 평가 60점, 공통업무에 대한 평가 40점, 가감점을  $\pm 6$ 점의 범위에서 부여하고 있다.

주요업무에 대한 평가는 목표설정에 대한 평가가 20점, 최종(실적) 평가가 40점으로 구성되어 있다. 자체평가에서 부서별 목표는 개별 부서에서 결정하고, 이 과정에서 주민들이 참여하는 과정은 없으나 내년부터는 BSC 기반의 성과관리로 전환하려는 노력을 기울이고 있다고 하였다. 목표설정 지표에 대한 평가는 자체평가위원회에서 서면심의로 평가하고 있었다. 시장 시책에 대해서 부서별 목표에 넣을 것을 성과관리팀에서 권고하지만 실제로는 잘 이뤄지지 않는다고 한다. 최종실적 평가는 40점을 반영하는데 현재는 자체평가위원회의 서면평가를 통해서 하고 있다. 자체평가심의 위원장은 당연직 위원장인 부시장, 국장

2인과 외부위원 6인으로 총 9인으로 구성된다. 회의는 현재 2회에 걸쳐 서면회의로 이뤄지고 있으나, 내년부터는 최종실적 평가를 각 실국별 2명씩 총 30명으로 내부평가단에서 실시할 예정이라고 한다.

공통업무평가는 전 부서에 걸쳐 시정홍보실적(6점), 공직자 자기관리시스템 운영실적(8점), 연가사용실적(5점), 연간상시학습 이수실적(5점), 전화친절도 평가(5점), 제안제도참여실적(5점), 조기집행실적(6점)으로 구성되어 있다. 가·감점 항목은 시군종합평가 우수지표, 수상실적, 시정전략회의 시 발표실적을 각 2점씩 가점을 부여하고 있으며, 시군종합평가 부진지표에 대해서는 2점의 감점을, 제출기한 미준수, 최종평가지 증빙자료 미제출, 추진업무변경 및 지표임의변경, 자료허위작성 및 불충분한 자료제출의 경우에는 1점의 감점을 부여하고 있었다. 부서평가의 결과에 대해서는 전반적으로 수긍하는 분위기이며, 개인성과평가에는 부서평가 결과가 10%가 반영된다. 정책기획팀에서 시장의 공약사업에 대한 지표를 확인하고 계획대비 달성도를 반기별로 평가하는데 이 평가를 성과관리팀에서 하고 있었으며, 이러한 공약사업에 대한 평가결과는 시민소통광장 홈페이지에 전체를 공개하고 있었다.

[그림 Ⅲ-2] 경기도 용인시청 공약사업 공개 시스템 예시



출처: 용인시청 시민소통광장, <http://sotong.yongin.go.kr/home/index.do/>, 검색일자, 2016. 11. 30.

### 3. 기초지방자치단체 (군): 충청북도 옥천군청

#### 가. 합동평가 및 개별평가

용인시와 같이 옥천군청의 경우도 직접 합동평가를 받지 않지만 광역자치단체인 충청북도의 합동평가에 대비한 시군 종합평가를 받고 있다. 특히 시·군 종합평가 관련하여 지표별 컨설팅(consulting)이 이루어지고 있으며, 9월말, 11월 둘째 주 각각 1차 및 2차 지표 입력이 이루어진다. 시·군종합평가를 위한 별도의 정보시스템이 구축되어 있다. 평가결과에 따른 시·군별 인센티브 차이가 크게 나타나고 있는데, 이는 지방자치단체장의 관심도에 따라 상이하다고 볼 수 있다.

종합평가에서 지표 간에도 난이도의 차이가 존재하는데, 보건 및 의료 관련 지표가 많은 편이다. 지표의 난이도는 담당 직원의 해당 업무 경험에 따라 다르게 인식되고 있다. 예를 들어, 지표 관련 업무에 해당 업무 경험이 많은 직원이 담당하는 경우, 지표 산출이 더욱 잘 이루어지는 측면도 있다고 한다. 한편 작성된 시·군 종합평가 보고서는 공개하여 평가의 투명성을 확보하는 노력을 기울이고 있다

#### 나. 자체평가 및 성과계획서/보고서

충청북도 옥천군청(이하 옥천군청)의 성과평가는 기획감사실에서 수행되고 있으며, 별도의 조직 성과관리 및 성과평가 전담부서는 설치되어 있지 않다. 최근 「지방재정법」 개정에 따라 각 지방자치단체의 성과계획서 및 성과보고서 작성이 의무화되었고, 각 지방자치단체별로 성과관리에 대한 이해와 인식이 제고됨에 따라, 예전에 비하여 각 지방자치단체별로 성과관리 및 성과평가 강화 경향 및 이의 환류 가능성 확보에 대한 제도 및 관리 차원에서의 움직임이 강화되고 있는 실정이다. 옥천군청의 성과평가 담당자 FGI 결과에 따르면, 옥천군청의 경우도, 이와 같은 지방자치단체의 성과관리 강화 경향에서 예외가 아님을 확인할 수 있었다.

우선 옥천군청의 자체평가 운영 현황을 살펴보면, 옥천군청에서는 자체평가

결과가 성과급에 결정에서 차지하는 비중이 증가함에 따라 전 직원 차원에서 성과평가에 대한 관심도가 고조되고 있다. 개별 직원의 성과급 결정에 있어 자체평가 결과와 근무평정 결과가 동일한 비중으로 반영되고 있는데, 최근 근무연수의 차이가 현격하데 불구하고, 근무연수가 낮은 직원이 근무연수가 현격히 높은 직원보다 높은 성과급을 받은 사례도 있었다. 즉, 평가항목 및 성과지표의 설정 관련하여 전 직원들의 민감도가 크게 상승하였고, 부서별 특성을 감안한 타당한 지표 설정 문제는 지속적으로 중요한 논점이 되고 있으며, 최근은 자체평가 지표 중 '성장률' 지표의 타당성에 대한 논의도 진행되고 있다. 또한, 공중보건의의 경우, 그 지위의 특성상 평가에 대한 민감도가 낮은 편인데, 보건의소의 낮은 성과와 관련한 논란도 존재한 바 있었다.

하지만 옥천군청의 경우, 본격적인 성과평가가 오래되지 않음으로 자체평가는 '성과평가'라기보다는 '업무평가'의 성격이 아직은 강하다는 내부적인 인식이 존재한다. 그럼에도 불구하고 성과지표 및 성과목표에 대한 개별부처의 하향조정 및 누락·허위 유인을 배제하기 위한 명시적인 노력을 기울이고 있으며, 성과지표의 설정 과정에서 특수성이 요구되는 경우, 이에 대한 숙고를 통해 성과지표 및 성과평가의 강화를 도모하고 있음을 확인할 수 있었다. 한편, 성과지표 및 성과목표의 타당성 제고에 있어 해당 팀장의 관심도가 중요한 것으로 생각된다는 의견도 피력하였다. 한편, 충북 청주시청의 경우 자체평가만으로 성과급을 지급하고 있는데, 그만큼 자체평가에 대한 신뢰도와 자신감이 높은 것을 반증하는 것으로 생각할 수도 있다는 의견을 피력하였다.

자체평가지표는 크게 ① 공통평가 지표, ② 부서평가 지표, ③ 고객평가 지표 및 ④ 정성평가 지표로 구분되는데, 각 지표 반영 비율은 순서대로 각각 40%, 30%, 20%, 10%로 설정되어 있다. 공통평가 지표의 구분 및 평가기준 그리고 평가점수는 옥천군청에서 제공한 자료를 정리한 <표 Ⅲ-2>에서 확인할 수 있다.

〈표 III-2〉 충청북도 옥천군청 군정자체평가 공통평가 지표(2016년 기준)

(단위: 점)

분야			평가기준	기본 점수	최고 점수	
합계			10개 지표	8.9	40.0	
1	자율적 내부통제 운영	순위별 등급 점수	<ul style="list-style-type: none"> <li>1위(3.0), 2위(2.8), 3위(2.5), 4위(2.2)</li> <li>5~7위(2.0), 8~15위(1.8), 16~20위(1.5)</li> <li>21~27위(1.0)</li> </ul>	1.0	3.0	
2	공직기강	부서별 처분	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관(부서) 경고(-2.0)</li> <li>견책 이상(-1.5), 경고(-1.2), 훈계(-0.8)</li> <li>주의(-0.5)</li> </ul>	-	4.0	
		복무 및 공직기강 적발건수	<ul style="list-style-type: none"> <li>0.5/건 감점</li> </ul>	-	4.0	
3	규제개혁 과제 발굴	건별 점수	<ul style="list-style-type: none"> <li>개선수용(1.0/건)</li> <li>발굴신청(0.5/건)</li> </ul>	1.0	3.0	
4	홍보 실적	건별 점수 +성장률 점수	건수	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본 점수 0.5 (배점 1.5점 기준)</li> <li><math>(\text{홍보 건수} \times 0.1) + 0.5 = 2016\text{년 평가 점수}</math> (단, 1.5점 초과 달성 시 1.5점 부여)</li> </ul>	1.0	3.0
			성장률	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본 점수 0.5(배점 1.5점 기준)</li> <li><math>\{(2016\text{년 실적} \div 2\text{년 평균}) \times 1.0\} + 0.5 = 2016\text{년 평가 점수}</math> (단, 100% 초과 달성 시 1.5점 부여)</li> <li>3년 평균 실적이 없는 부서는 1건 수행 시 100% 달성으로 평가</li> </ul>		
5	칭찬 실적	건별 점수 +성장률 점수	건수	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본 점수 0.5(배점 2.0점 기준)</li> <li><math>(\text{칭찬 건수} \times 0.2 \text{ 또는 } 0.3) + 0.5 = 2016\text{년 평가 점수}</math> (단, 2.0점 초과 달성 시 2.0점 부여)</li> <li>인터넷·서신 0.3점/건, 언론보도 2.0점</li> </ul>	1.0	4.0
			성장률	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본 점수 0.5(배점 2.0점 기준)</li> <li><math>\{(2016\text{년 실적} \div 2\text{년 평균}) \times 1.5\} + 0.5\text{점} = 2016\text{년 평가 점수}</math> (단, 100% 초과 달성 시 2.0점 부여)</li> <li>3년 평균 실적이 없는 부서는 1건 수행 시 100% 달성으로 평가</li> </ul>		

분야		평가기준	기본 점수	최고 점수
6	제안 실적	건별 점수 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도제안 채택(2.0), 군제안 채택(1.5)</li> <li>• 제안건수(0.2점/건)</li> </ul>	1.0	4.0
7	연가 실시율	성장률 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전년대비 상승률</li> <li>• 10% 이상(3.0)</li> <li>• 8% 이상(2.5), 6% 이상(2.0)</li> <li>• 4% 이상(1.8), 2% 이상(1.5)</li> <li>• 2% 미만(1.0)</li> </ul>	1.0	3.0
8	정부권장 제품구매실 적 비율	여성기업 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전년대비 구매실적 상승률</li> <li>• 10% 이상(1.0)</li> <li>• 5% 이상(0.8), 1% 이상(0.5)</li> <li>• 1% 미만(0.3)</li> </ul>	0.3	1.0
		중증 장애인 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과별 목표액 달성률</li> <li>• 100%(1.0)</li> <li>• 90% 이상(0.7), 80% 이상(0.5)</li> <li>• 80% 미만(0.3)</li> </ul>	0.3	1.0
		사회적기업 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전년대비 구매실적 상승률</li> <li>• 10% 이상(1.0)</li> <li>• 5% 이상(0.8), 1% 이상(0.5)</li> <li>• 1% 미만(0.3)</li> </ul>	0.3	1.0
9	재정균형집 행 추진 실적	집 행 률 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% 이상(2.0)</li> <li>• 95% 이상(1.8), 90% 이상(1.5)</li> <li>• 90% 미만(1.0)</li> </ul>	1.0	2.0
		성 장 률 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본 점수 1.0(배점 4.0점 기준)</li> <li>• <math>\{(2016\text{년 실적} \div 2\text{년 평균}) \times 3.0\} + 1.0</math> = 2016년 평가 점수 (단, 100% 초과 달성 시 4.0점 부여)</li> </ul>	1.0	3.0
10	신규사업 및 공모사업을 통한 정부예산 확보 실적	공모사업 신청 및 선정 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 2016년 예산팀에 제출한 정부예산확보 대상사업 중 신규사업</li> <li>• 정부예산 확보 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50억원 이상(2.0)</li> <li>- 30억원 이상(1.5), 1억원 이상(1.2)</li> <li>- 1억원 미만: 0.8</li> </ul> </li> <li>• 사업 신청 0.2/건</li> </ul>	0.0	4.0

출처: 충청북도 옥천군청 내부자료, 2016을 저자가 일부 편집.

공통평가 지표는 옥천군청의 모든 부서에 공통적으로 적용되는 지표이며, 부서평가 지표는 각 부서의 특수성을 반영하여 작성되고 있다. 참고로 부서별 성과평가 점수의 경향을 확인해 볼 수 있는데, 대체적으로 행정 부서 간에는 성과평가 점수 편차가 작은 편이나 건설 등 산업 관련 분서는 구조적으로 낮은 성과평가 결과를 받고 있는 상황에 있다. 고객평가 지표는 옥천군청 주민을 포함하는 고객을 대상으로 점수가 부여되고 있으며, 정성평가는 업무평가위원회와 각 주무부서 팀장들에 의해 이루어진다. 다만, 각 주무부서 팀장들은 자기 실과를 제외한 타 실과에 대한 평가에 대해서 정성평가를 수행한다. 외부평가단의 성격을 갖는 업무평가위원회는 주로 퇴직 공무원들이 위원으로 활동하고 있으며, 현실적으로 가용한 업무평가위원회 위원 인력 풀(pool)이 협소한 측면이 있다.

옥천군청의 자체평가 결과는 직원의 성과급에 환류 되고 있으나, 실질적인 사업 개선을 위한 근거로 작동하지는 않고 있다. 다만, 인사팀에 통보된 자체평가 결과가 성과급으로 연동되는 정확한 방식에 대해서는 공개되어 있지 않으며, 자체평가 결과의 사업 개선 자료로의 활용은 현재 담당부서의 부담과 인력을 고려할 때, 현실적인 장벽이 존재함을 확인할 수 있었다. 또한, 실질적인 평가결과의 환류를 위해서 전담 평가 조직이 설치되는 것이 바람직한 것으로 인식하고 있었으나, 현재 존재하는 평가의 종류가 지나치게 많고, 평가의 지속성 및 안정성이 약한 측면을 고려할 필요가 있음을 피력하였다. 각 지방자치단체별 자체평가 결과는 보고서 형태로 “내고장알리미<sup>5)</sup>”에 등록되어 있다. “내고장알리미”는 행정자치부가 운영하고 있는 지방행정정보시스템이다. 옥천군청은 자체평가를 위한 별도의 시스템이 구축되어 있지 않은데, 구축한 시군구의 경우, 오히려 업무 부담이 가중되었다는 지적도 존재한다는 점을 전달해 주었다. 담당자는 개인 의견을 전제로 하면서, 각 지방자치단체의 자체평가 시스템을 중앙정부 차원에서 구축하는 경우, 자체평가의 부담이 경감되고, 그 용이성은 제고될 것으로 보았다. 자체평가 결과의 사업 및 경비 예산에 대한 환류는 아직 이루어지고 있지 않으며, 사업 개선을 위한 자료로 성과평가 결과가 활용되

5) 행정자치부 내고장알리미, [https://www.laiis.go.kr/jsp/cmm/main/MainIndex\\_02.jsp/](https://www.laiis.go.kr/jsp/cmm/main/MainIndex_02.jsp/), 검색일자 2016. 12. 19.

기에는 담당부서의 부담과 인력을 고려할 때, 현실적으로 어려움이 있다.

성과계획서는 당초예산 첨부서류로서 작성의무가 있는데, 정책사업 별로 핵심지표 및 일반지표의 2~3개 지표가 설정되고 있으며, 지표 설정에 있어서 계량화 및 관리가능성이 주요 기준이 되고 있다. 과정, 산출, 결과지표 중 결과지표를 설정하기 위한 노력을 기울이고 있으며, 현재 자체적으로 조정 및 수정 중에 있다. 성과보고서에 관해서는 작성 시기가 도래하지 않았으며, (2016년 11월 16일 기준) 아직 행정자치부로부터 세부지침을 전달받지 못한 상황이다. 한편, 성과보고서는 e-호조에 등록될 예정으로 되어 있다. 성과계획서 및 성과보고서가 산출하는 성과정보의 예산 반영 여부는 강행성이 존재하지 않으며, 참고자료로 활용될 것인데, 성과정보의 예산 환류를 위해서는 성과목표 설정의 타당성이 더욱 제고될 필요성이 있는 것으로 보고 있다.

## 4. 기초지방자치단체 (구): 광주광역시 북구청

### 가. 합동평가 및 개별평가

광주광역시 북구청은 광주광역시의 합동평가 지표에 합동으로 대응하는 것 이외에도 대체로 각 부서에서 개별평가가 많아 부담이 큰 편이라고 한다. 특히 담당자 인터뷰 결과 주민자치 및 사회복지 관련 사업에 대한 평가 부담이 큰 편인데, 예를 들어 국토해양부의 지역도시활력사업과 관련한 평가는 그 방대한 규모로 인해 부담을 가중시키는 측면이 있다고 한다.

담당자는 또한 평가 부담을 고려할 때, 매칭사업 자체를 폐지하는 것도 고려 되었으면 좋겠다는 의견을 주었으며, 특히 공모사업에 대해서 부정적인 의견을 펼쳤다. 현재의 공모사업은 시군구의 경우 대부분 단년도 사업이기에 그 평가가 더욱 어렵기 때문에 차라리 공모보다는 예전과 같이 예산 배정 후 사후 평가하는 방식이 나올 것으로 보인다는 의견을 주었다. 또한 지금의 공모사업은 계획만 제출하고 사후적인 평가나 관리가 이뤄지지 않기 때문에 제안서의 “포장”이 중요하고, 이를 둘러싸고 부서간의 이기주의를 유발하고 있다는 것이다.

또한 공모사업에 대한 노력 투입 정도는 구청장의 관심도에 따라 달라지는 측면이 있기 때문에 지방자치단체간의 차이를 발생시키게 된다는 것이다.

#### 나. 자체평가

광주광역시 북구청의 자체평가는 내부 32명, 외부 32명, 총 64명으로 구성된 평가단에 의해 수행되고 있는데, 1년에 1~2번 정도 평가를 위한 회합을 하고 있으며, 대부분의 자치단체와 뚜렷한 차별성이 있지는 않다. '2015 성과관리 종합평가 결과' 보고서와 '2016년 성과관리 시행계획'을 살펴보면 성과평가결과는 정량 및 정성지표, 기여도, 가감점 항목을 모두 고려하여 도출되고 있으며, 정성평가는 내/외부 평가단에 의해 이루어지며, 기여도에는 수상 내역이 반영되고 있었다. 북구청은 2008년에 성과지표 개발과 관련한 연구용역을 수행한 바 있다.

그럼에도 불구하고 북구청의 성과계획서, 성과보고서 작성과 성과관리간의 연계가 되고 있지는 않으며, 성과계획서 및 성과보고서는 성과관리와 별개라는 인식이 존재하고 있다고 한다. 즉 성과관리를 위한 자체평가는 예산 성과계획 및 보고서와 연계가 되지 못하고 있는 실정이다. 자체평가에 따른 성과평가결과는 예산과 연계되지 않는데, 대신 구성원에 대한 포상금, 4급 이상에 적용되는 직무성과계약제도 하 성과연봉계약, 성과급에 반영되고 있다. 그리고 광주광역시 북구청의 경우, 아직 자체평가의 통합 시스템이 도입되지 않은 상황이다.

## 5. 시사점

지방자치단체 실제 성과평가제도에 대한 사례조사 결과 합동평가 및 개별평가에 대한 평가부담이 상당한 것을 알 수 있다. 직접 합동평가를 받는 충청남도 외에 직접 평가대상이 되지 않는 시군구의 경우도 합동평가 지표를 근거로 이루어지는 시도종합평가에 준비에 많은 시간을 사용하고 있음을 알 수 있다. 또한 기초지방자치단체의 경우 중앙에서 행해지는 개별평가에 많은 부담을 느끼고 있다. 따라서, 가능한 합동평가와 개별평가를 통합하여 평가부담을 덜어

줄 필요가 있다. 다만, 중앙의 위임사무에 대한 재정책임성 측면에서의 일정 수준의 점검이 필요하기 때문에 계획의 준수 및 예산집행 수준을 중앙부처에서 점검하고 사업의 성과는 지방자치단체의 자체평가를 통해 평가하되 이의 적정성을 중앙부처에서 간접적으로 확인하여 평가의 효율성을 높일 필요가 있다.

자체평가는 대부분의 지방자치단체에서 활성화 되고 있는 것으로 보인다. 자체평가결과가 직무평가와 성과급과 연계되어 있는 것은 성과정보 활용에서 긍정적인 측면이다. 다만, 평가결과가 예산에 환류 되는 경우는 없었다. 또한 기초지방자치단체의 경우 시민에게 제공되는 행정서비스의 평가과정에 시민의 의견수렴의 필요성이 높음에도 불구하고 시민이 참여할 수 있는 통로가 제한되어 있어 개선이 필요해 보인다. 더불어 대부분의 지자체에서 개정된 지방재정법에 의해 작성하고 있는 성과계획서와 성과보고서가 자체평가와 연계되어 있지 않고 있다. 이는 자체평가 결과가 인사에는 활용되지만 예산에 활용되지 않은 주요 원인이다. 따라서 자체평가의 성과관리시행계획서와 성과계획서를 통합하여 단일문서를 만들고 이를 토대로 성과관리 및 평가를 진행하는 것을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 대부분의 지방자치단체에서 성과관리 및 평가의 전문성이 낮은 수준이었다. 담당직원이 1명인 경우가 대부분이었고 그나마 잦은 보직이직 이동 때문에 전문성을 축적할 시간이 부족하였다. 이러한 전문성 부족을 외부에서 지원해 줄 인프라와 네트워크도 미흡했다. 그 결과 자체평가와 성과계획서에서 설정되는 성과지표의 질이 낮은 편이었다. 따라서 지자체 평가담당자와 조직의 전문성을 제고할 전담조직 설치, 교육훈련, 성과평가 전문 직제 신설과 인사교류, 외부 전문성 활용제고 등의 노력이 필요해 보인다.

---

## IV. 주요국의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도

---

### 1. 미국

#### 가. 미국의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도 개관

미국의 주 및 지방정부<sup>6)</sup>의 성과관리 및 성과평가는 지방정부 주도적으로 수행되고 있다. 연방정부 즉, 중앙정부 수준에서의 성과관리는 1993년 제정된 「정부성과법(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA, 이하 GPRA)」의 규율을 받고 있는데, GPRA 자체는 미국의 지방정부에 직접적인 효력을 미치지 않으나, GPRA 제정 이후, 미국 지방정부의 성과관리시스템의 체계성이 개선된 측면도 존재한다. GPRA는 연방정부의 정부성과관리를 규율하는 법률로, 연방 프로그램의 효과성 및 공적 책임성(public accountability)을 제고하는 것을 목적으로 하면서 전략계획(Strategic Planning), 연례 성과계획 및 성과보고서(Annual Performance Plans and Reports), 관리책임성 및 유연성(Managerial Accountability and Flexibility), 시범사업(Pilot Projects), 의회의 감시 및 법률제정(Congressional Oversight and Legislation), 교육훈련(Training) 등에 관한 사안을 규정하고 있다.

미국 주정부 대부분은 전략계획 및 성과측정을 통한 성과관리제도를 공식화하여 운영하고 있는데, 주정부 중에서 버지니아(Virginia)주의 성과관리개혁이 선도적인 사례로 평가되고 있다. 주정부가 아닌 지방정부 수준에서 보면, 노스캐롤라이나(North Carolina)주의 샬럿(Charlotte) 시티는 균형성과표(Balanced Scorecard: BSC, 이하 BSC), 캘리포니아(California)주의 서니베일(Sunnyvale) 시티는 “성과관리체계(Performance And Management System: PAMS, 이하 PAMS)”

---

6) 미국의 경우, 지방정부를 “주정부(State government),” “지방정부(Local government)”로 구분하여 지칭한다. 이 절에서는 지방정부를 주정부 및 “지방정부”를 포함하는 의미로 사용한다. 필요한 경우, “지방정부”는 카운티(County; Parish: 군), 시티(City: 시), 타운(Town: 읍), 빌리지(Village: 리)로 구분하여 명시한다.

에 의한 성과측정, 버지니아주의 페어팩스(Fairfax) 카운티에서는 전략계획·벤치마킹·BSC를 종합한 방식, 메릴랜드(Maryland)주의 볼티모어(Baltimore) 시는 고객서비스에 주안점을 두고 문제해결 접근법을 사용하는 ‘CitiStat’ 등이 대표적인 사례들로 언급되어 왔다(박노욱·원종학, 2009; 광운대학교 산학협력단, 2012). 한편, 아이오와주 9개 지방정부의 시민 주도 성과평가가 실험적으로 운영된 사례 역시 추가적으로 언급할 수 있을 것이다.

또한, 미국의 경우, 비정부 민간기관이 주도하는 다양한 외부평가도 존재하고 있다. 대표적으로 1996년부터 2002년까지 수행된 시러큐스 대학교(Syracuse University)의 맥스웰 스쿨(Maxwell School)의 “정부성과평가(Government Performance Project: GPP, 이하 GPP)”가 존재한다(박노욱·원종학, 2009). GPP는 공공프로그램의 의도된 성과 및 결과를 달성하는 데 따른 공공관리역량에 주안점을 두었으며, 미국의 연방·주·지방(local)정부를 아우르는 정부 전체를 대상으로 “관리역량(management capacity)”을 평가하였다. GPP의 “관리역량”은 “정부의 인적·물적·정보자본을 동원·개발·총괄·통제할 수 있는 본질적인 능력”을 의미한다(Kim, 2009).

이하에서는 미국 지방정부 성과관리 및 성과평가에 대한 대표적인 사례로 미국 아이오와(Iowa)주 지방정부의 시민 주도 성과평가, 볼티모어시(City of Baltimore)의 ‘CitiStat’과 페어팩스 카운티(Fairfax County)의 전략계획과 강하게 연동되는 성과측정을 선정하여 소개하도록 한다.

## 나. 미국 아이오와주

아이오와(Iowa)주의 9개 지방정부는 2001년 여름, 시민 주도 성과평가(Citizen-Initiated Performance Assessment: CIPA, 이하 CIPA)를 실험적으로 도입한 바 있는데, 이 실험은 2003년까지 2년 동안 이루어졌다. CIPA란, Ho and Coates(2004)에 따르면, “시민, 선출직 공무원, 지방정부 공무원이 함께 시민의 관점을 반영한 성과측정지표를 개발하고, 정부의 의사결정 과정에 이러한 성과측정지표들을 통합시키는 것”을 의미하며, 그 목적은 “시민들이 성과측정지표를 고안하고 활용하게 함으로써 시민들에게 정보 권력을 되돌려 주는 것이다.” 또

한, 그 성과지표가 입법화될 수 있도록 하는 것이다.

CIPA는 아이오와주도인 Des Moines를 포함한 9개 지방정부에서 단행되었는데, Burlington과 Marshalltown은 산업도시, Clive, Indianola, Johnston, Marion, Urbandale, Carroll 등은 교외지역 등이다. 각 지방정부에서 CIPA는 다양한 양상을 보였는데, CIPA가 적용된 부문은 각 지방정부의 당면과제를 반영하고 있었다. 또한 시민 성과팀(citizen performance team)의 구성 역시 다양한 양상을 보였다. 각 지방정부의 시민 성과팀 구성과 CIPA가 적용된 공공서비스 부문은 <표 IV-1>에서 확인할 수 있다.

<표 IV-1> 아이오와주 지방정부의 CIPA 현황

지방정부명	지방 특성	시민 성과팀 구성	적용 부문
Des Moines	state capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representatives from Des Moines Neighbors Association</li> <li>Recruited members from neighborhood surveys and public announcement</li> </ul>	Neighborhood community development (nuisance control)
Burlington	industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Citizen budget committee members</li> <li>Open invitation to the public</li> </ul>	Police and fire department
Marshalltown	industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open invitation to the public</li> <li>Members from various citizen committees</li> </ul>	Public works (snow removal, street services, and public transit)
Indianola	bed	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open invitation to the public</li> <li>Members from various citizen committees</li> <li>Members of Friends of the Library</li> </ul>	Library and public works (street repairs and snow removal)
Clive	suburbs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Citizen budget committee members</li> <li>Other committee members</li> </ul>	Police and emergency medical services
Johnston	suburbs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open invitation to the public</li> <li>Members from various citizen committees</li> </ul>	Street services and fire protection
Marion	suburbs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open invitation to the public</li> <li>Members from various citizen committees</li> </ul>	Public works (snow removal and solid waste management)
Urbandale	suburbs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open invitation to the public</li> <li>Members from various citizen committees</li> </ul>	Street services and fire protection
Carroll	rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open invitation to the public</li> <li>Citizen representatives from different citizen committee</li> </ul>	Recreational center

출처: Ho and Coates, Citizen-Initiated Performance Assessment: the Initial Iowa Experience, *Public Performance & Management Review*, Vol. 27, No. 3, 2004, pp. 35-36을 재구성.

아이오와주의 시민 성과팀은 수번의 회의를 거쳐 공공서비스 작동 방식 이해와 공공서비스의 주요 요인 식별을 통하여 성과측정지표를 발전시켰으며, 일부 도시에서는 시민들에게 실제 사업부서 시찰 기회를 부여하기도 하였다. 성과지표 개발을 위한 토론 과정에서 지방정부 공무원은 기술적인(technical) 정보 제공 등을 통한 지원을 수행하였다. 시민 성과팀이 완성한 성과지표는 지방정부 의회에서 발표되었으며, 선출직 공무원들은 이를 반영하는 노력을 기울였다(Ho and Coates, 2004).

우선 시민-지방정부 간 관계 측면에서 CIPA 도입에 따른 효과를 보면, CIPA의 제안된 사항은 각 지방정부 부처에 잘 받아들여졌으며, 부처의 정책 및 사업 개선에 활용되었다. CIPA 성과지표에 근거해서 일부 지방정부는 서비스 질과 관련한 주민 인식도 평가를 위한 방법론을 발전시키기도 하였다. 또한, 정부 서비스 및 부처 활동에 관하여 대중과의 의사소통이 강화되는 사례가 목격되었다.

성과측정 측면을 보면, CIPA 성과지표와 성과측정 전문기관의 성과지표 간 큰 차이는 발생하지 않았다. 하지만 전문기관이 작성하는 표준화된 성과측정 방식과 비교하여 CIPA 성과지표는 “시민 관점(citizen perspective)”이 명시적으로 반영함으로써 특정 지역의 문제 해결력을 증진시키는 것으로 평가할 수 있다. 실제로 CIPA에 의해 표준화된 성과지표는 조정된 바 있는데, 이는 <표 IV-2>에서 확인할 수 있다. 뿐만 아니라, 지방정부 공무원들이 CIPA 이후 시민 관점을 이전과 달리 강하게 인식하는 계기가 마련되었다.

다만, 성과측정에 관한 시민 교육 및 지속적 관심, 시민 평가팀 인구 구성의 문제, 지방정부 공무원의 저항이 CIPA의 당면 과제로서 제기된 바 있다.

〈표 IV-2〉 아이오와주 지방정부 CIPA의 성과지표 조정

적용 부문	표준화된 성과지표	시민 성과팀 조정 성과지표	부처의 대응
Library and recreation center	<p>Output:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Number of programs offered</li> </ul> <p>Effectiveness:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Number of users</li> <li>User satisfaction of programs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of programs offered, by age groups</li> <li>Number of "repeat" users who return to use the service again, or percentage of "returners" in the total number of users</li> <li>Percentage change in the number of users over time</li> <li>Survey of user satisfaction, by identified user groups and gender (especially important in recreational programs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The Carroll Recreation Center and the Indianola Library reported program statistics to their respective CIPA teams.</li> <li>The Carroll Recreation Center designed a user feedback form to track these measures.</li> <li>The Indianola Library developed a response card system to measure user satisfaction of various programs.</li> </ul>
Public works—snow removal	<p>Effectiveness:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Survey of citizen satisfaction</li> <li>Number of accidents caused by icy or snowy roads</li> </ul> <p>Efficiency:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Number of hours needed to clear the snow</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Survey of citizen satisfaction, number of complaints, and accident records, by specific neighborhoods and strategic locations identified by citizens</li> <li>Number of hours needed to clear the snow routes, all residential areas, and other strategic open areas identified by citizens, respectively, after a snowstorm of under three inches</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The cities of Indianola, Johnston, Marshalltown, and Des Moines began to track some of these records.</li> <li>The cities of Indianola, Marion, and Marshalltown began to track these measures.</li> </ul>

적용 부문	표준화된 성과지표	시민 성과팀 조정 성과지표	부처의 대응
Public works—street repairs and maintenance	<p>Effectiveness—Convenience to citizens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Number of project days</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Average number of project days of non-emergency repair projects that require street closure</li> <li>• Time needed to travel through specific sections of town identified by citizens, during the rush hours and non-rush hours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The cities of Indianola began to track these measures.</li> </ul>
Police and emergency-medical services	<p>Effectiveness:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizen satisfaction with the service quality</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizen Satisfaction on the following, specifically: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Physical presentation</li> <li>• Professional attitude and courtesy</li> <li>• Shown competence by staff in handling the situation</li> <li>• General confidence in the city staff to help in an emergency situation</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The cities of Olive and Burlington developed a survey of 911 callers about officers' effectiveness and professionalism.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Response time to an emergency call</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Response time to an emergency call, by life-threatening and non-life-threatening case type, and by neighborhoods or community zones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Both cities reported the response time information to their respective CIPA team.</li> </ul>
	<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Number of training hours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number of training hours that are not mandatory, particularly in customer service, legal education, and diversity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The cities of Olive and Burlington began to track these measure.</li> </ul>

출처: Ho and Coates, Citizen-Initiated Performance Assessment: the Initial Iowa Experience, *Public Performance & Management Review*, Vol. 27, No. 3, 2004, pp. 39-41.

## 다. 미국 볼티모어시

볼티모어시(City of Baltimore)는 볼티모어시 정부의 대응성(responsiveness), 책임성(accountability), 비용효과성(cost-effectiveness)을 확보하는 것을 목적으로 1999년 “CitiStat”을 도입하였다. CitiStat은 뉴욕시(New York City)의 경찰국의 주간 ComStat(computerized statistics) 회의를 벤치마킹한 것인데, Comstat은 범죄 대응 효율성을 제고한 것으로 평가되었다. CitiStat은 동일한 기본 원칙들을 모든 시정부 기능 관리에 적용하는 것으로, 시정부기관이 CitiStat 분석가에게 성과측정지표를 제출하도록 요구함으로써 개인의 책임성을 극대화하도록 설계되어 있다. 월별 및 격월로 시장과의 회의에서 각 기관은 표준 이하의 성과에 대하여 검토하고, 이를 효율적인 방식으로 수행할 수 있는 해결책을 제안한다. 즉, CitiStat은 데이터 기반 관리 시스템으로서 실시간으로 시정부의 성과를 모니터링하고 개선하기 위한 목적으로 구축된 것이다(Perez and Rushing, 2007. 4). CitiStat은 4개의 기본 원칙(tenet) 준수하도록 되어 있는데, 이 기본 원칙들은 뉴욕시 경찰국의 Jack Maple이 통계 정보의 완전한 활용을 통한 경찰 서비스 제고를 위해 개발된 것이다. 4개의 기본 원칙은 다음과 같다.

- ① 모두에게 공유되는 정확하고 시의성 있는 정보(Accurate and Timely Intelligence Shared by All)
- ② 신속한 자원 배치(Rapid Deployment of Resource)
- ③ 효과적인 전술 및 전략(Effective Tactics and Strategies)
- ④ 철저한 후속 조치 및 평가(Relentless Follow-up and Assessment)

특히, 후속 조치 및 평가가 CitiStat의 가장 중요한 원칙으로 간주되고 있다. CitiStat은 다음의 과정을 거쳐 작동되어진다.

- ① 매 CitiStat 회의에 앞서, CitiStat 분석가는 시장 및 시 내각에 보고서(memo)를 작성하여 제출한다. 보고서는 데이터 분석, 현장조사 및 주민 인터뷰 등으로 구성된다.
- ② CitiStat 분석가들이 정기적으로 확인하는 데이터는 CitiStat 템플릿과

CitiTrack 보고서인데, CitiStat 템플릿은 각 시정부기관을 평가하기 위한 일련의 성과측정지표로서 성과측정지표는 각 기관과 CitiStat 담당부서 간 합의를 통해 도출된다. CitiStat 템플릿은 2주마다 현재 실적을 과거 실적과 비교한 내용을 담고 있다<sup>7)</sup>. CitiTrack 보고서는 시민들의 서비스 요청(Service Request: SR, 이하 SR)에 대한 대응 내용을 담고 있는데, 볼티모어시는 서비스 요청 라인(311)을 설치하고 있으며, 볼티모어시민의 311을 통한 SR이 있으면, 이 사안이 해결될 때까지 추적한다.

- ③ 또한 시각적 증거를 확보하기 위해, 모든 CitiStat 분석가는 디지털 카메라를 휴대하고 있으며, 전담조사관은 현장에서 상당한 시간을 보내면서 볼티모어시의 정부서비스를 감시한다.
- ④ 매 회의 이후 각 기관은 한쪽 분량의 후속조치 내용을 전달받는데, 후속조치는 다음 회의를 위한 권고사항 및 특정자료 요청에 관한 내용을 담고 있다. CitiStat은 항상 진행 중인 과정으로서 회의 결과는 다음 회의로 연결되어 다루어진다.

[그림 IV-1]은 실제 작성된 CitiStat 보고서로서, 보고서는 크게 개선 사항(Making progress), 개선 필요사항(Needs Improvement)로 구성되어 있으며, 성과지표를 명시하고, 시기별로 그 성과 정도를 직접적으로 비교하고 있음을 확인할 수 있다.

---

7) CitiStat 도입 이전에는 분기 혹은 1년 단위로 과거-현재 실적 간 비교가 수행되었다  
(출처: <http://citistat.baltimorecity.gov/process/>, 검색일자 2016. 12. 4).

[그림 IV-1] 볼티모어시 CitiStat 보고서

Room 250  
City Hall  
Baltimore, MD 21202

Stephanie Ravlings-Blake  
Mayor

August 3, 2016

**PRIVILEGED AND CONFIDENTIAL**  
MEMORANDUM

TO: The Honorable Mayor Stephanie Ravlings-Blake  
Kulope Parham's, Chief of Staff  
Cannon Scott, Assistant Deputy Mayor of Operations  
Sam Smith, Director of CitiStat

FROM: CitiStat Team

SUBJECT: DGS-Stat Executive Briefing

**Making Progress**

- Police Vans: Prisoner Transport Vehicles are being retro-fitted by the Department of General Services (DGS) and are in approval of the Department. All 10 new vans have been completed and the vehicles have been returned to the Police Department.
- Sweeper Availability: DGS monitors the availability of all vehicles, including those designated as priority vehicles. Priority vehicles consist of muscle units, ladder trucks, pumper engines, marked police, load-packers, roll-offs, and sweepers. During the last two reporting periods (30 days), sweeper availability has been above 100% for all 30 days. The availability rate never fell below 131% during this period.

Privileged and Confidential Executive Briefing Memo  
August 3, 2016  
Page 2 of 3

**Needs Improvement**

- Facilities Maintenance Work Orders: Facilities Maintenance supplies CitiStat with a spreadsheet including the average days a completed work order was open FY14, FY15, and FY16. For each Fiscal Year, work orders were identified as having met or not met the average number of days to complete a work order. The table below tracks the percent of work orders completed on time from FY15 to FY16. The following five steps had a decrease in percent completed on time: Elevator, Mobile Shop Plumbing, Mobile Shop General, Operations, and Operations City Hall.

Description, FY16	FY2015	FY2016	Performance
BUILDING MAINTENANCE	73.4%	75.5%	
CONTRACT MAINTENANCE	51.8%	80.4%	
CONTRACTUAL	53.2%	77.1%	
CONTRACTUAL ELECTRIC	60.0%	78.0%	
ELEVATOR	79.1%	74.4%	
ENVIRONMENTAL	63.8%	69.4%	
HVAC PLUMBING	59.6%	76.8%	
MOBILE SHOP ELECTRIC	74.9%	77.8%	
MOBILE SHOP PAINTING	72.7%	76.4%	
MOBILE SHOP PLUMBING	81.1%	78.8%	
MOBILE SHOP GENERAL	83.3%	76.5%	
OPERATIONS	83.4%	76.5%	
OPERATIONS CITY HALL	85.4%	76.3%	
ROOFING	62.5%	74.0%	

**City Hall Skylight Incident.** On June 21, 2016 a storm hit Baltimore and two large pieces of marble fell through three panes of the South Gallery skylight. There was extensive damage to one side of the first floor wall and multiple shards of glass covered the floor. The customized glass panes will be installed when ready.

---

Room 250  
City Hall  
Baltimore, MD 21202

Stephanie Ravlings-Blake  
Mayor

August 3, 2016

**PRIVILEGED AND CONFIDENTIAL**  
MEMORANDUM

TO: The Honorable Mayor Stephanie Ravlings-Blake  
Kulope Parham's, Chief of Staff  
Cannon Scott, Assistant Deputy Mayor of Operations  
Sam Smith, Director of CitiStat

FROM: CitiStat Team

SUBJECT: DGS-Stat Executive Briefing

**Making Progress**

- Police Vans: Prisoner Transport Vehicles are being retro-fitted by the Department of General Services (DGS) and are in approval of the Department. All 10 new vans have been completed and the vehicles have been returned to the Police Department.
- Sweeper Availability: DGS monitors the availability of all vehicles, including those designated as priority vehicles. Priority vehicles consist of muscle units, ladder trucks, pumper engines, marked police, load-packers, roll-offs, and sweepers. During the last two reporting periods (30 days), sweeper availability has been above 100% for all 30 days. The availability rate never fell below 131% during this period.

Privileged and Confidential Executive Briefing Memo  
August 3, 2016  
Page 2 of 3

**Needs Improvement**

- Vehicle Inspections: Fleet Management Division (FMD) performs visual inspections during which vehicles are checked for safety issues and violations. As the inspection process improves, Fleet Management will be better able to inform agencies of repeat offenders and offenders. At the end of June there have been 49 inspections at 28 yards and 326 total vehicles have been inspected. Although more inspections occurred in the beginning months, more yards are being visited each month. The table below lists when each yard was inspected and the total number of vehicle inspections conducted.

Yard	Inspected	Total Inspections
January 2015 - October 2015	123	56
January 2016 - May 2016	140	156
August 2015 - October 2015	140	10

---

Room 250  
City Hall  
Baltimore, MD 21202

Stephanie Ravlings-Blake  
Mayor

August 3, 2016

**PRIVILEGED AND CONFIDENTIAL**  
MEMORANDUM

TO: The Honorable Mayor Stephanie Ravlings-Blake  
Kulope Parham's, Chief of Staff  
Cannon Scott, Assistant Deputy Mayor of Operations  
Sam Smith, Director of CitiStat

FROM: CitiStat Team

SUBJECT: DGS-Stat Executive Briefing

**Making Progress**

- Police Vans: Prisoner Transport Vehicles are being retro-fitted by the Department of General Services (DGS) and are in approval of the Department. All 10 new vans have been completed and the vehicles have been returned to the Police Department.
- Sweeper Availability: DGS monitors the availability of all vehicles, including those designated as priority vehicles. Priority vehicles consist of muscle units, ladder trucks, pumper engines, marked police, load-packers, roll-offs, and sweepers. During the last two reporting periods (30 days), sweeper availability has been above 100% for all 30 days. The availability rate never fell below 131% during this period.

Privileged and Confidential Executive Briefing Memo  
August 3, 2016  
Page 2 of 3

**Needs Improvement**

- Vehicle Inspections: Fleet Management Division (FMD) performs visual inspections during which vehicles are checked for safety issues and violations. As the inspection process improves, Fleet Management will be better able to inform agencies of repeat offenders and offenders. At the end of June there have been 49 inspections at 28 yards and 326 total vehicles have been inspected. Although more inspections occurred in the beginning months, more yards are being visited each month. The table below lists when each yard was inspected and the total number of vehicle inspections conducted.

Yard	Inspected	Total Inspections
January 2015 - October 2015	123	56
January 2016 - May 2016	140	156
August 2015 - October 2015	140	10

CitiStat은 매우 성공적인 것으로 평가되고 있으며, 미국 전역 및 전 세계적으로 벤치마킹의 대상이 되고 있다. CitiStat 도입에 따라 볼티모어시는 지속되던 재정적자를 해소할 수 있었으며, 서비스 전달체계의 개선 역시 달성하였다. 특히, 시정부 직원들의 태만을 방지할 수 있도록 하는 소기의 성과도 있었다. CitiStat은 주정부 단위에서도 성공적으로 적용되었는데, 워싱턴(Washington)주는 CitiStat을 벤치마킹하여 GMAP(Government Management Accountability and Performance)를 구축하여 운영하고 있다(Perez and Rushing, 2007. 4).

## 라. 미국 페어팩스 카운티

페어팩스 카운티(Fairfax County)는 1999회계연도부터 결과 지향적인 성과측정을 지속적으로 수행해 왔다. 미션, 목표(goals & objectives), 지표와 성과 간의 강한 연계를 도모해 왔으며, 특히 산출, 효율성, 서비스 질, 결과를 하나의 지표 묶음(Family of Measures)으로 하는 성과 측정 방식을 발전시켜 왔다. 그리고 “Fairfax Framework for Excellence(FfX, 이하 FfX)”는 “High Performance Organization(HPO, 이하 HPO)” 모형에 입각하고 있는데, FfX는 전략계획을 주요 요소로 하면서 미션을 확실히 하는 가운데, 성과 측정을 통해 미션을 달성하는 데 있어 필수적인 역할을 수행하고 있다.

페어팩스 카운티는 성과 측정을 서비스 자체, 서비스 수준, 서비스의 질과 비용 그리고 서비스 성과에 대한 정보를 결정하는 필수적인 요소로 인식하고 있으며, 성과 측정을 통해 ① 전략계획과 목표 설정, ② 책임성(accountability) 강화, ③ 의사결정 제고, ④ 고객 서비스 개선, ⑤ 정부의 효율적인 자원 활용 지원 효과를 달성하고자 한다.

FfX 모형은 페어팩스 카운티의 비전 달성을 목적으로 모든 조직 수준에서 리더십과 성과를 조정하고 구축하는 것으로, 기관의 전략계획, 예산 및 성과 측정이 명확히 연계 되도록 하고 있으며, FfX가 기반하고 있는 HPO 모형을 LEAD(Leading, Educating and Developing)를 통해 페어팩스 카운티 직원들에 대한 역량 증진을 수행해 왔다. FfX 모형은 결국 전략계획과 성과 측정의 강한 연계를 의도하면서 결과 지향적 관리를 위한 통합 과정이며, [그림 IV-2]를 통해 FfX의 개념

및 구조를 확인할 수 있다.

[그림 IV-2] 페어팩스 카운티의 FFX 구조



출처: Department of Management and Budget of Fairfax County, *Fairfax County Measures Up: A manual for Performance Measurement Eleventh Edition*, 2007, p. 12.

구체적으로 FFX 모형에서 전략계획은 2~5년에 걸친 과정으로 이해되고 있으며, 조직의 존립 근거인 미션, 구체화된 미션으로서 비전과 비전 달성을 위한 구체적인 단계로서 목표(goals)와 세부목표(objectives)로 구성된다. 페어팩스 카운티의 중기적인 전략계획의 관점은 페어팩스 카운티의 논리모형을 통해서도 충분히 확인할 수 있다. 페어팩스 카운티의 논리모형은 결과를 단기(Short-term), 중기(Medium-term), 장기(Long-term)으로 구분하여, 인식하고 적시하도록 되어 있다.

〈표 IV-3〉 페어팩스 카운티의 논리모형

INPUTS	OUTPUTS (activities/ strategies)	OUTCOMES		
		Short-term	Medium-term	Long-term
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staff</li> <li>• Dollars</li> <li>• Volunteers</li> <li>• Materials</li> <li>• Equipment</li> <li>• Technology</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Workshops</li> <li>• Outreach</li> <li>• Inspections</li> <li>• Assessments</li> <li>• Monitoring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Awareness</li> <li>• Knowledge</li> <li>• Attitudes</li> <li>• Skills</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behaviors</li> <li>• Decisions</li> <li>• Policies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditions:</li> <li>• Safety</li> <li>• Economic</li> <li>• Social</li> <li>• Environment</li> <li>• Civic</li> </ul>

출처: Department of Management and Budget of Fairfax County, *Fairfax County Measures Up: A manual for Performance Measurement Eleventh Edition*, 2007, p. 21.

그리고 전략계획의 달성 결과는 성과지표를 통해 확인할 수 있으며, 성과 측정은 조직의 미션, 비전과 전략이 명확한 목표로 전환되도록 한다. 이와 같은 결과 지향적 관리의 통합 과정은 ① 전략목표와 관련 지표의 식별, ② 전략목표 달성에 필수적인 자원의 결정, ③ 성과자료에 대한 분석 및 평가(evaluating), ④ 조직의 개선을 위한 자료의 활용에 기반하고 있다. 성과 측정 과정은 4단계로 구성되는데, 첫 번째 단계는 기존의 기관 미션과 사업부서(cost center)의 목표를 검토하고 평가하는 것이다. 이는 전략기획 과정에서 확인된 미션의 달성에 관한 구체적인 방향성을 제시하는 목표로 전환되는 것이다. 목표성명서(Goal Statement)는 [그림 IV-3]의 양식을 충족시켜야 한다.

[그림 IV-3] 페어팩스 카운티의 목표성명서 양식

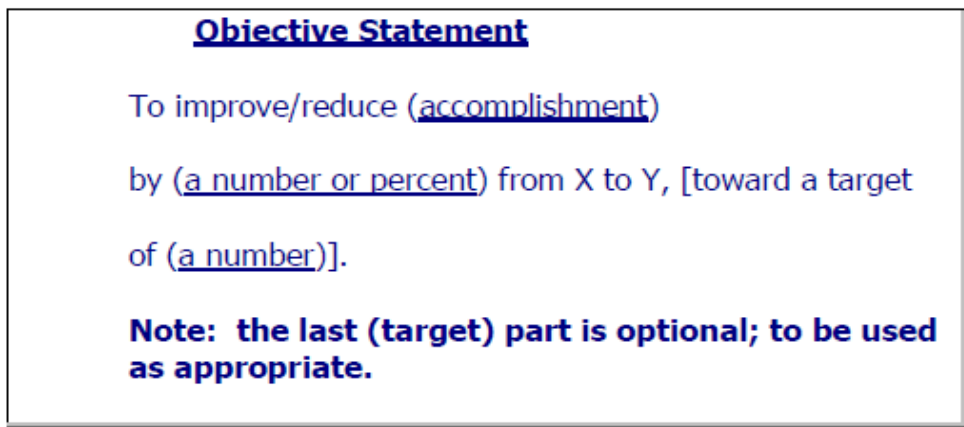


출처: Department of Management and Budget of Fairfax County, *Fairfax County Measures Up: A manual for Performance Measurement Eleventh Edition*, 2007, p. 14.

두 번째 단계는 서비스 영역을 식별하는 것이다. 기관들은 성과 측정에 대한 제한된 자원만을 보유하고 있기 때문에 각 기관은 전략적으로 행동해야 한다. 미시적인 측정을 지양하기 위하여 활동들은 서비스 영역 내에 통합되어야 하는데, 서비스 영역은 목표와 지표를 개발할 수 있는 기본 수준을 의미한다. 서비스 영역은 공통된 목적(purpose)을 가지고 해당 서비스의 고객을 위한 공통된 결과를 도출해야 한다.

세 번째 단계는 서비스 영역의 세부목표(objectives)를 정의하는 것이다. 서비스 영역 세부목표는 결과 지향적이어야 하며, 해당 회계연도에 달성될 수 있는 성격의 것이어야 한다. 이는 전략계획이 다년도로 수립되는 것에 대응되는 것이다. 각 서비스 영역은 매년 적어도 하나의 세부목표를 포함하여야 하며, 산출, 효율성, 서비스 질 및 결과 각각에 대한 하나 이상의 지표를 설정하여야 한다.

[그림 IV-4] 페어팩스 카운티의 세부목표성명서 양식



출처: Department of Management and Budget of Fairfax County, *Fairfax County Measures Up: A manual for Performance Measurement Eleventh Edition*, 2007, p. 16.

네 번째 단계는 세부목표의 경과를 측정할 수 있는 지표를 확인하는 것이다. 지표란 성과보고를 위한 첫 번째 수준의 자료이며, 산출·효율성·서비스 질·결과 지표는 매 서비스 세부목표마다 개발되어야 하며, 온전한 지표 묶음은 서비스 영역 세부목표 및 사업부서의 목표와 합치되어야 한다.

페어팩스 카운티의 성과측정 워크시트는 페어팩스 카운티의 성과관리 및 성과

평가의 핵심이 집약된 것으로 평가할 수 있는데, 성과측정 워크시트는 사업부서 별로 작성되고 있다. 특히, 각 성과지표의 자료 출처(Data Sources)까지 명시하도록 되어 있어, 측정된 성과지표의 객관성 확보를 위한 노력이 엿보이는 것으로 평가할 수 있다.

페어팩스 카운티의 성과측정은 전략계획과 강한 연계 하에서 체계성과 객관성이 높은 것으로 평가할 수 있다. 그리고 장기부터 단기까지를 고려한 명확한 목표-세부목표 설정, 서비스 영역의 특성과 사업부서별 책임성 확보, 논리모형이 반영된 5개 지표 묶음의 명시와 성과지표 산출에 있어 자료 출처의 명시를 특징으로 하는 페어팩스 카운티의 성과평가는 1999회계연도부터 지속되어 온 전문화된 성과측정 전담 부서에 의해 더욱 지지되고 있다.

[그림 IV-5] 페어팩스 카운티의 성과측정 워크시트

Agency/Cost Center Name: Health Department/Maternal and Child Health Services  
 Agency Number: 71  
 Agency/Cost Center Contact: \_\_\_\_\_ Phone: \_\_\_\_\_

Cost Center Goal		Outcome Indicator			
To provide maternity, infant and child health care and/or case management to at-risk women, infants and children in order to achieve optimum health and well-being.		Immunization Completion Rate for Children Using Health Department Services			
<b>Service Area:</b> Immunization					
<b>Service Area Objective:</b> To improve the immunization completion rate of children served by the Health Department by 3 percentage points, from 77 percent to 80 percent, toward a target of 90 percent, which is the Healthy People Year 2010 goal.					
	Input Indicators	Output Indicator	Efficiency Indicator	Service Quality Indicator	Outcome Indicator
Indicator	Budget and actual costs	Children seen for immunizations Vaccines given	Cost per vaccine	Percent of clients satisfied with service	Two-year-old completion rate
Indicator Calculation	Personnel Services + Operating Expenses + Equipment + Fringe Benefits Less revenue received	Total children seen Total vaccines given	Total Cost Vaccines / Total number of vaccinations administered annually	Total satisfied / Total respondents	Percent completing immunization schedule
Data Source(s)	BPREP and FAMIS	HMIS	See input and output indicator	Point-of-service survey of clients	HMIS

출처: Department of Management and Budget of Fairfax County, *Fairfax County Measures Up: A manual for Performance Measurement Eleventh Edition*, 2007, p. 19.

## 2. 영국

### 가. 영국의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도 개관

영국은 공공부문의 성과를 제고하는 것을 목적으로 신공공관리(New Public Management: NPM)에 입각하여 지속적인 행정개혁을 추진한 바 있는데, 영국 지방정부의 성과관리 및 성과평가제도는 중앙정부가 주도적으로 추동해 온 것으로 생각할 수 있다. 지방정부의 성과 제고를 위해 1999년 7월 27일 “최고가치(Best Value: BV) 성과평가제도(이하 BV)”가 「지방정부법(Local Government Act 1999, 이하 「지방정부법」)」에 규정되었는데(광운대학교 산학협력단, 2012), 2000년 4월부터 시행된 BV는 지방정부에 대한 중앙정부 간섭의 감소와 지방정부의 자율에 입각한 책임 증대를 통해 공공서비스의 비용 절감 및 질 제고를 의도하고 있다. 그리고 「지방정부법」 제27장 제3절 제2조 제1항에 따르면, BV 당국은 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 명시적으로 고려해야만 한다.

BV는 Boyne(1999)에 따르면, 다음의 4개 요소로 정의될 수 있다. ① 지속적인 경제적이고 효율적이며 효과적인 정부서비스의 확보(3 Es), ② 다른 민간 및 공공의 서비스 제공자와의 비교·지역경제 및 사회와의 협의·경쟁 고려·제공 이유 및 방법에 대한 의문 제기(4 Cs), ③ 성과 감사 및 측정체계의 도입, ④ 성과결과에 대한 정부의 개입이 바로 그것이다. 그리고 BV가 중앙정부의 부수상실(Office of the Deputy Prime Minister: ODPM)과 지방의 감사위원회(Audit Commission)<sup>8)</sup> 주도 하 지방정부가 협력하는 방식으로 운영(박노욱·원종학, 2009)되고 있다는 점과 핵심성과지표의 달성여부가 일정 수준 이하일 경우, 지방정부의 서비스 제공권한이 중앙정부로 이관된다는 점(광운대학교 산학협력단, 2012)에서 영국의 지방정부 성과관리는 원칙적으로는 중앙정부가 지방정부를 통제하는 방식인 것으로 평가할 수 있다.

영국의 BV에 따른 성과평가는 지방정부의 공공서비스를 기능에 따라 분야를

8) 현재 영국에서는 기존의 감사위원회가 감사원(National Audit Office)으로 대체되는 과정에 있다(출처: <https://www.gov.uk/government/collections/local-audit-framework-replacing-the-audit-commission/>, 검색일자 2016. 12. 12).

구분하고 설정된 분야별 성과지표에 대한 성과달성 정도를 측정하는 방식으로 이루어진다(박노옥·원종학, 2009). 영국 각 정부부처는 2000년 4월부터 지방정부의 성과를 측정하기 위하여 90여개의 “최고가치성과지표(Best Value Performance Indicators: BVPIs, 이하 BVPIs)”를 설정해 왔으며, 매년 감사위원회는 이에 대한 자료를 수집하고 감사를 수행해 왔다. BVPIs는 지방정부의 전반적인 기관 역량 및 개별 공공서비스의 성과를 측정하는 100여개의 지표로 구성되어 있으며, 이의 객관적 측정을 위한 회계제도 역시 구축되어 있다. 다만, 성과지표 설정 과정에서 지방정부의 특성 및 의견을 충분히 반영하도록 되어 있으며, 지방정부는 감사위원회를 통해 지방의 특성 및 의견이 반영된 성과지표를 제안할 수 있다(박노옥·원종학, 2009). 한편, 지방정부의 성과평가 결과는 주민들에게 공개됨으로써 성과관리 및 성과평가의 투명성을 제고하고 있다.

BVPIs가 측정하고 있는 분야는 “지방정부 (최고가치) 성과지표 명령 2000(The Local Government (Best Value) Performance Indicators Order 2000)”에 따라 ① 일반보건성과(General Corporate Health Performance), ② 일반치안(General Police), ③ 치안서비스(Police Services), ④ 교육(Education), ⑤ 사회서비스(Social Services), ⑥ 주택(Housing), ⑦ 주택수당 및 세제혜택(Housing Benefit and Council Tax Benefit), ⑧ 환경(Environment), ⑨ 교통(Transport), ⑩ 계획(Planning), ⑪ 문화(Culture), ⑫ 화재서비스(Fire Services), ⑬ 범죄(Crime) 등 13개이며, 각 분야별로 상이한 평가지표가 설정된 바 있다. 다만, 설정된 분야 및 성과지표는 변화된 환경 및 상황을 반영하여 지속적으로 변화되어 왔다. 그리고 BVPIs는 다음의 5개 측면을 고려하여 검토된다(박노옥·원종학, 2009; 광운대학교 산학협력단, 2012).

- ① 전략목표(Strategic Objectives): 특정 공공서비스의 존재 이유와 그 공공서비스가 달성하려는 바는 무엇인가
- ② 비용효율성(Cost-efficiency): 공공서비스 제공을 위해 활용된 자원에 대한 산출은 비용효율적인가
- ③ 서비스 집행 결과(Service Delivery Outcomes): 전략목표를 달성을 위한 서비스가 원만하게 전달되고 있는가
- ④ 질(Quality): 서비스 이용자 관점에서 전달된 서비스의 질이 높은가

- ⑤ 공정한 접근성(Fair Access): 공공서비스에 대한 주민들의 접근성이 공정하고 용이하게 이루어지고 있는가?

하지만 BV가 모든 지방정부에 적용되는 데 따른 행정비용이 과도하다는 지적과 BV가 결과보다는 과정에 지나치게 집중한다는 비판이 존재하였는데, 이를 보완하기 위해 지방정부의 역량과 서비스를 종합적으로 측정하는 “종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment: CPA, 이하 CPA)”제도가 2002년 봄 도입되었다(박노욱·원종학, 2009). 개별 지방정부의 서비스 분야별 평가를 수행하는 BV와 달리, CPA는 지방정부의 역량을 종합적으로 평가하는 데 주안점을 두면서, 정부부처, 감사관, 조사관 등이 보유하고 있는 지방정부에 대한 정보를 하나의 구조로 통합한다는 점에서 의의가 있다.

CPA의 평가요소는 ① 기관평가(Corporate Assessment), ② 재정평가(Use of Resources Assessment), ③ 서비스평가(Service Assessment), ④ 개선평가(Direction of Travel Assessment)로 구성되는데, 지방정부의 CPA 등급은 ①~③의 평가점수를 기반으로 분류되며, 개선평가는 보충자료로서 활용된다. CPA를 위해 관련 자료가 모두 활용되는데, 평가등급은 매우 우수(excellence), 우수(good), 보통(fair), 미흡(weak), 매우 미흡(poor)의 5개로 지방정부 자체평가로 부여되며, 이 결과에 대하여 감사위원회의 상위평가(meta evaluation)가 수행된다.

2009년 4월 도입된 “종합지역평가(Comprehensive Area Assessment: CAA, 이하 CAA)”는 CPA가 확대 발전된 평가방식으로서 CAA의 CPA에 대한 차별성은 다음과 같이 열거할 수 있다(광운대학교 산학협력단, 2012). ① CPA가 기관 중심 평가인 반면, CAA는 지역 중심 평가다. ② CPA보다 CAA는 미래지향성이 강하다. ③ CPA에 비해 CAA는 지역사회에서의 우선순위에 대한 관심도가 높다. ④ CAA는 CPA와 달리, 다양한 관계기관의 의견을 선제적으로 수렴하는 방식으로 계획 수립 및 평가가 이루어짐에 따라 감사계획의 일관성이 제고된다.

즉, CAA는 지방정부가 지역주민의 우선순위를 고려하여 공공서비스를 효율적으로 제공하고 있는지를 평가하기 위한 방식으로, 지방정부의 공공서비스 성과가 지방정부에 독립적인 감사 행위자들의 연합에 의해 평가가 수행된다. 그리고 평가요소 측면에서도 위험평가가 추가되었다. 매년 실시되는 위험평가

는 지역별로 공공서비스 제공의 결과, 각종 공공서비스 및 기관 관련 위험요인, 위험요인에 대한 효과적 관리 등을 종합적으로 평가하는 것으로 CPA와 달리, 직접적인 평가등급을 부여하지는 않는다.

CPA에서의 기관평가의 형식은 CAA의 조직평가(Organisational Assessment)에서 유지되고 있으며, CAA는 크게 지역평가(Area Assessment)와 조직평가로 대별되어 수행되고 있다.

지금까지 살펴본 중앙정부 주도의 성과관리 및 성과평가 방식인 BV, CPA, CAA과 달리, 지방정부가 자체적으로 성과평가를 수행하는 부분도 존재한다. 지방정부는 자체적으로 “지방성과지표(Local Performance Indicators: LPI, 이하 LPI)”를 설정하고 있는데, LPI는 원칙적으로 중앙정부의 성과평가 기조 및 내용 범위 내에서 개발되고 있으나, 각 지방의 특성 및 정책 목적을 반영하는 독자 지표도 개발되고 있다(박노옥·원종학, 2009). 특히, 최근의 지역 중심 평가인 CAA의 등장과 더불어 LPI의 중요성 및 활용도가 강조되고 있는 상황이다. LPI는 지방정부마다 다양하게 나타나는데, 이는 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland) 등 네 개의 지역으로 구분되는 연방형 국가의 특성에서 비롯되는 것으로 보인다. 한편, 영국의 지방의회는 의결 기관인 동시에 집행기관의 역할을 수행하는데, 영국의 지방자치는 기관통합형으로 운영되고 있으며, 물론 각 지방정부의 자체적인 성과관리 및 성과평가 역시 지방의회가 주도적으로 수행하고 있다(광운대학교 산학협력단, 2012).

LPI는 4개 유형으로 구분되며, 위계적으로 구성되어 있다. 가장 높은 수준부터 나열하면, ① 지역사회/파트너십 지표(Community/Partnership Indicators), ② 지방정부 기관지표(Council Corporate Indicators), ③ (공공)서비스 지표(Service Indicators), ④ 관리정보지표(Management Information Indicators) 순이다.

그러나 영국에서의 성과평가 결과는 예산에 직접적으로 연동되지 않는다. 즉, 공공부문의 성과는 통제하기 힘든 외부 요인에 취약하다는 인식에 근거하여 성과를 미달성한 경우라도, 이를 이유로 하는 예산 조정은 발생하지 않는다. 다만, 산출된 성과정보는 우선순위에 근거한 예산편성에 적극적으로 활용되고 있다.

영국 지방정부의 대표적인 성과관리 및 성과평가 사례로 콘월 카운티(Cornwall County)를 들 수 있는데, 콘월 카운티는 영국 중앙정부의 성과관리 관련 제안

사항을 수용하면서 모든 조직 수준에서 사업계획과 및 정기적인 상향식 성과검토 및 사업 수정을 도모하고 있다.

#### 나. 영국 콘월 카운티

콘월 카운티의 성과관리는 콘월 의회(Cornwall Council)의 선임자들이 직접 책임지고 있는 “기관리터십팀(Corporate Leadership Team: CLT, 이하 CLT)”과 콘월 내각이 담당하고 있다. 의회의 성과는 매달 CLT에 의해 그리고 매분기 내각에 의해 정기적으로 검토되고 있다. 의회의 성과는 매달 갱신되고 있는데, 의회의 성과는 예산 지출에 관한 내용과 “사업계획(Business Plan)”에 근거하여 달성된 주요한 개선 프로그램에 관한 내용 그리고 주요 기관 위험 관리에 관한 내용을 포함하고 있다.

분기별로 작성되는 성과보고서는 “총괄의회성과보고서(Council-wide Performance Report),” “교육보건복지 보고서(Education, Health and Social Care Performance Report),” “경제기업환경성과보고서(Economy, Enterprise and Environment Performance Report),” “지역사회조직발전성과보고서(Communities and Organisational Development Performance Report)”로 구성된다.

현재의 콘월 카운티의 성과관리 구조(Performance Management Framework)는 2012년 7월 콘월 의회가 작성한 『Performing and Improving: Our performance management framework<sup>9)</sup>』에 근거하고 있다.

콘월 카운티의 성과관리는 합의에 입각한 성과목표 달성을 목적으로 성과현안을 파악하고 평가·모니터링 및 대응 관리에 의해 구축된 일련의 체계·과정·구조를 포함하는 것으로 정의되고 있으며, 성과관리는 곧 위험관리를 의미한다. 콘월 의회의 성과 및 위험 관리는 ① 목표의 우선순위 설정 및 효율적인 자원배분, ② 지역주민들에 대한 서비스 및 결과의 개선, ③ 의회의 비전 달성에 기여하는 대상 및 목적을 직원 개개인에게 확인될 수 있도록 의욕 제고, ④ 식별되고 관리되는 목표 달성과 관련한 중요한 위험에 대한 확인, ⑤ 미흡한

9) 이 보고서는 세 번째 버전으로 첫 번째 버전과 두 번째 버전은 각각 2011년 12월과 2012년 1월에 작성된 바 있다.

성과에 대한 조기 경보 및 경정, ⑥ 의회와 협력자들이 착수사항을 달성, ⑦ 증거 확보를 통한 의사결정 개선에 따른 효율적 자원 활용 등을 그 목적으로 하고 있는데(Cornwall Council, 2012. 7), 특히 미흡 성과에 대한 조기 경보 및 경정이 특징적이다.

그리고 최적의 성과관리 수행에 요구되는 5개 사항을 명시하고 있는데, 이는 중앙의 재무부(HM Treasury)와 내각에 의해 제안된 사항을 콘월 의회가 수용하여 적용한 것이다. ① 실시간·정기적·강건한 성과자료, ② 성과보상 및 처벌의 투명성, ③ 명확한 성과관리 검토 및 종합적인 과제 설정 및 지원, ④ 개인적인 책임성에 대한 동의된 계통, ⑤ 강한 리더십에 의한 성과개선문화이 그 5개 제안사항이다. 문화 측면이 전면적으로 명시되고 있다는 점이 특징적이다.

콘월 카운티 성과관리의 핵심은 성과측정과 연계된 사업계획인데, 사업계획은 높은 수준의 목표를 관리 조치로 전환하는 것으로 이해되고 있다. 사업계획이 성과관리와 연동되어 활용되는 일련의 과정은 [그림 IV-6]에서 확인할 수 있다.

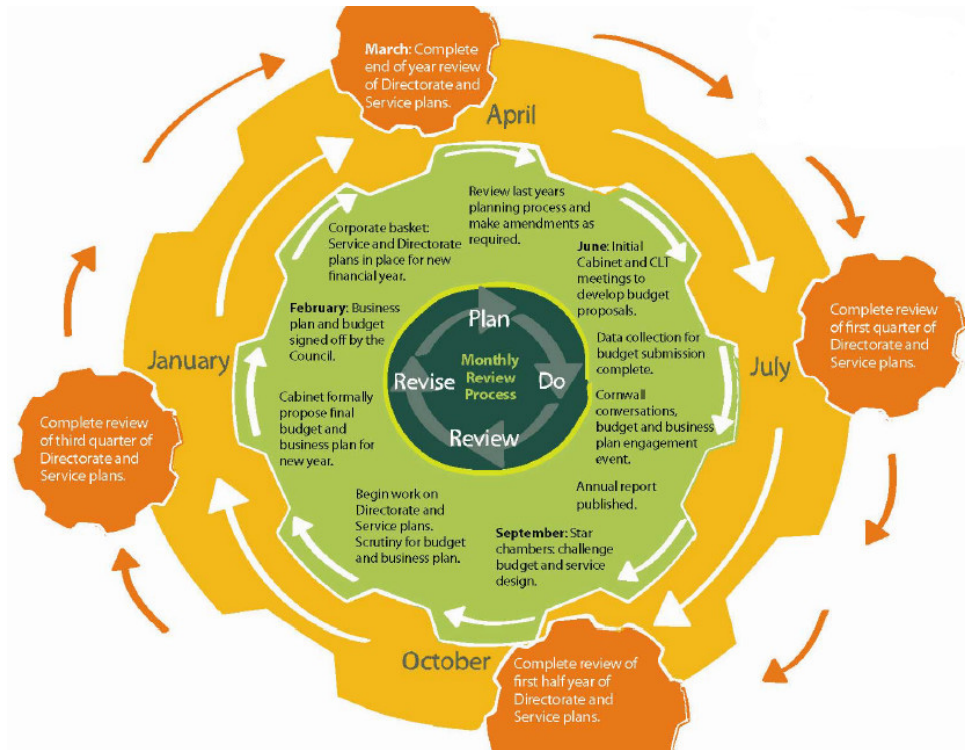
[그림 IV-6] 콘월 카운티의 사업계획과 연동되는 성과관리 과정



출처: Cornwall Council, *Performing and Improving: Our performance management framework v0.3*, 2012. 7, p. 6.

또한 사업계획은 1년 주기로 광범위하게 수행되고 있는데, 변화하는 환경에 효과적으로 대응하기 위하여 분기별·월별 성과검토도 함께 활용된다. 사업계획 및 성과검토는 모두 “계획-실행-검토-수정(Plan-Do-Review-Revise)”의 통해 수행되고 있으며, 모든 환류 사항은 공유된다. [그림 IV-7]과 [그림 IV-8]은 각각 사업계획 주기 및 월별 성과검토 과정을 보여준다. 이 과정은 모든 조직 수준에서 이루어지고 있는데, 각 조직 수준에 대한 고려를 반영하면서 역할기대 및 책임 소재를 명확하고 구체적으로 규정하고 있다. 그리고 이를 통해 수입(income), 지출, 목표 및 위험에 관한 검토가 상향식으로 이루어진다.

[그림 IV-7] 콘월 카운티의 사업계획 주기



출처: Cornwall Council, *Performing and Improving: Our performance management framework v0.3*, 2012, 7, p. 9.

[그림 IV-8] 콘월 카운티의 월별 성과검토 과정



출처: Cornwall Council, *Performing and Improving: Our performance management framework v0.3*, 2012. 7, p. 9.

[그림 IV-9] 콘월 카운티의 조직 수준별 성과검토 역할 및 책임 소재



출처: Cornwall Council, *Performing and Improving: Our performance management framework v0.3*, 2012. 7, p. 9.

콘월 카운티는 영국의 지방정부 성과관리 양상을 대표적으로 보여주는 사례로 평가할 수 있을 것이다. 콘월 카운티는 중앙정부의 성과관리 방침을 충실히 반영하면서 적극적인 성과관리를 영위하고 있다. 모든 부서가 조직 수준을 고려하면서 사업계획·성과검토를 수행하고, 이에 따른 책임 소재를 분명히 한다는 점은 고려해볼만한 대안으로 간주할 수 있을 것이다. 한편, 성과문화의 확립을 명시하고 있는 영국 지방정부의 성과관리 방침 역시 참고할 필요가 있다.

### 3. 호주

#### 가. 호주의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도 개관

호주에서 지방정부 성과관리에 대한 관심은 1980년대 초반부터 고조되었는데, 이는 1970년대 경제 불황을 배경으로 한다. 당시 호주는 공공부문의 비효율성을 큰 문제로 인식하였으며, 이를 계기로 지방정부를 포함하는 공공부문의 성과 제고를 위한 다양한 성과관리 및 성과평가제도가 강구되고 도입되기 시작하였다.

호주의 지방정부<sup>10)</sup>에 대한 성과관리는 주정부(State government) 수준에서 주도적으로 이루어진다는 점을 특징으로 하지만, 원래부터 주정부를 중심으로 하는 지방정부성과관리가 의도되었던 것은 아니었다. 1995년 호주 연방정부(the Commonwealth)는 각 정부기관 및 각 위원회 모두를 포함하는 정부기관 전체의 성과 및 효율성에 대한 평가정보를 수록하고 있는 보고서를 매년 발간하도록 규정하였는데, 이는 호주정부의 성과관리 및 성과평가의 근간을 마련하기 위한 목적이었다(광운대학교 산학협력단, 2012). 그리고 정부 수준을 달리하는 연방정부 및 지방정부 간의 업무 유사성이 존재함을 근거로 모든 정부 수준을 포함하는 전 국가에 적용될 수 있는 성과지표를 개발하고자 하였으며, 이에 관한 협의를 위하여 “호주지방정부장관 회의(Australian Local Government Ministers' Conference)”가 1995년 4월 개최되었다.

10) 호주의 정부 수준은 연방정부(the Commonwealth), 주정부(State government), 지역정부(Territory government) 등 3개로 구분된다. 이하의 호주의 지방정부 성과관리 논의에서는 지방정부를 주정부 및 지역정부를 포함하는 것으로 간주한다.

하지만 연방 차원에서 모든 정부 수준을 고려하여 통일적인 성과지표를 개발하는 것은 효율성과 가능성 측면에서 바람직하지 않은 것으로 판명되었으며, 결국 1997년 각 주정부가 자체적으로 각 주 및 지방 특성을 고려한 성과관리체계를 구축하는 것으로 결정되었다. 한편, 호주 지방정부협회(Australian Local Government Association: ALGA)는 연방 차원에서 통일적인 성과지표를 개발하고 이를 모든 정부 수준에 적용하는 사안에 대하여 다음의 3가지 이유를 들어 그 한계점을 지적한 바 있다. ① 각 주 간에 입법·재정상태·인구·경제적 환경 등의 차이가 존재함, ② 주 간 차이의 존재는 전 국가적으로 통일적인 성과 지표 개발의 어려움을 초래함, ③ 전 국가적인 성과지표의 주정부를 포함하는 지방정부에 대한 적용이 의미 있는지 여부에 대한 회의가 존재함이 바로 그 근거들이다.

1997년 이후, 각 지방정부가 독자적인 성과관리체계를 마련하기 위한 본격적인 노력이 이루어지기 시작하였으며, 현실적으로 지역정부의 성과관리체계는 주정부 수준에서 개발된 성과관리체계가 적용되는 방식으로 구축되었다. 이는 전 국가 차원에서 성과관리 및 성과평가체계를 구축하는 데 따른 비효율성 및 현실적 어려움과 모든 지역정부 수준에서의 자체적인 체계 구축의 비효율성 모두를 지양하고자 하는 절충 과정의 산물인 것으로 생각할 수 있다. 다만, 지방정부가 제공하는 공공서비스 중 연방정부의 재정 보조를 통해 이루어지는 부분에 대해서는 그 프로그램 및 사업에 대한 책임소재가 재정 보조를 수행하는 연방정부에 있으며, 이에 따라 그 프로그램 및 사업에 대한 성과관리 및 성과평가에 관한 사항 역시 해당 연방정부 부처 및 기관의 동의 및 결정에 따라야 하는 것으로 정해져 있다.

호주에서 지방정부성과관리의 주요 목적 중 하나는 벤치마킹(benchmarking)을 통해 특정 주정부 및 지역정부의 높은 성과를 달성한 우수 사례가 다른 주정부 및 지역정부에 파급되도록 하여, 지방정부 전반의 성과가 개선되도록 하는 데 있다(광운대학교 산학협력단, 2012). 그리고 호주 연방정부는 지방정부 간 벤치마킹을 촉진하기 위하여 ① 벤치마킹 과정에서 우수 사례에 대한 지식 증대와 우수 사례 전파를 위한 훈련 제공, ② 벤치마킹의 용이성 제고를 위한 지침 작성 등 2개의 핵심전략을 설정하고 지방정부에 대한 벤치마킹 자금을 지

원하고 있다. 다만, 연방정부의 지방정부 간 벤치마킹을 위한 자금 지원은 각 지방정부의 지리·인구·재정 등을 고려하여 결정되고 있다.

호주의 정부 각 수준에서 작성된 성과정보는 공개되어 예산편성에서 참고자료로 활용된다. 성과정보는 성과지표와 성과목표달성도 등 성과평가결과를 포함하는 것으로 각 정부에서 작성된 성과지표는 성과평가의 전제로서, 성과평가 결과는 매년 성과보고서에 공개된다. 또한 최근 발생주의회계가 도입되어 성과관리와 예산의 연계 유용성이 증진된 상황이다. 그러나 예산편성 등 정책결정에 있어, 성과정보가 실질적으로 활용되고 있는지 여부는 불분명하다. 또한 지방정부의 조직운영과 재정정보시스템에 성과정보가 통합될 필요성이 존재하나 통합 수준은 미미한 상황이다(광운대학교 산학협력단, 2012).

호주의 퀸즈랜드(Queensland)주는 주정부 중심으로 지방정부의 성과관리 및 성과평가제도가 발전되고 있는 호주 사례를 대표하는 것으로 생각할 수 있는데, 퀸즈랜드주는 자체적인 성과관리 체계를 개발·적용해 왔으며, 벤치마킹을 적극적으로 활용하고 있다.

#### 나. 호주 퀸즈랜드주

퀸즈랜드(Queensland)주의 성과관리체계는 1997년 퀸즈랜드 주 재무부(Queensland Treasury)가 작성한 보고서인 『Managing for Outcomes in Queensland』를 시초로 구축되기 시작하였다. 이 보고서는 발생주의 회계(accrual accounting), 산출예산(output budgeting)과 전략계획(strategic planning)의 통합을 명시하였으며, 결과 명세서(Outcome Specification)와 결과 보고서(Output Statements) 작성에 관한 내용을 언급하였는데, “Managing for Outcomes(MFO, 이하 MFO)”는 질(quantity), 고객 지향적 서비스(client responsive services), value for money(VFM, 이하 VFM), 더 나은 자원배분(better resource allocation)의 도모를 목적으로 하는 결과지향적 성과관리를 의도하는 것이었다<sup>11)</sup>. 그리고 이러한 방침은 호주 퀸즈랜드주의 1999-2000회계연도부터 본격적으로 적용되었다. MFO 이전의 퀸

---

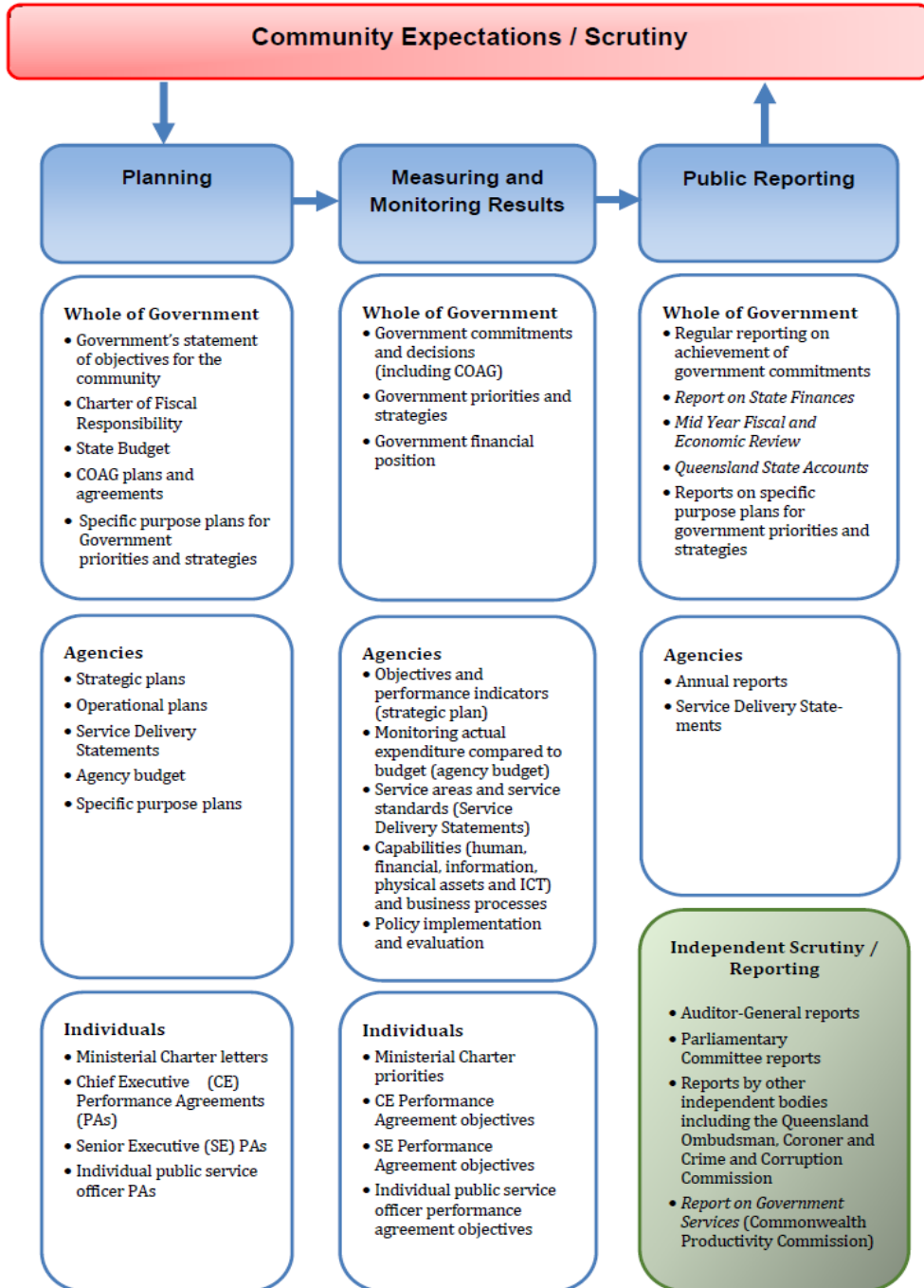
11) Evaluation of Managing for Outcomes: Summary (September 1997), <http://cpds.apana.org.au/Documents/MFO/Summary.htm/>, 검색일자 2016. 12. 13.

즈랜드주는 현금주의 회계 방식, 투입 중심으로 예산이 운용되어 왔다(광운대학교 산학협력단, 2012).

2008년 8월 퀸즈랜드주정부는 MFO를 “Performance Management Framework(PMF, 이하 PMF)로 대체하는 것으로 결정하였는데, PMF는 기존의 MFO를 강화한 성과관리체계이다. MFO와 비교할 때, PMF가 강화된 부분은 ① 기관의 목표(agency objectives)를 성과관리에 반영, ② 기관의 특수성을 반영한 서비스 정의(definition), ③ 성과관리 각 과정의 연계를 위한 정보 활용, ④ 기관 간 공통 목적을 달성하기 위한 협업 공식화 등이다(광운대학교 산학협력단, 2012).

PMF는 성과정보의 분석 및 적용을 통해 책임성(accountability) 제고, 정책개발 및 실행 정보 제공, 고객·이해관계자·지역사회를 위한 가치 창출을 목적으로 하는데, ① 계획(planning), ② 성과측정 및 결과 모니터링(measuring and monitoring), ③ 공공보고(public reporting)를 그 주요 요소로 하면서, 요소 간 명확한 연계를 구축하는 것이다(Queensland Government, 2015. 5). 이는 [그림 IV-10]을 통해 구체적으로 확인할 수 있다.

[그림 IV-10] 퀸즈랜드주의 PMF 구성요소

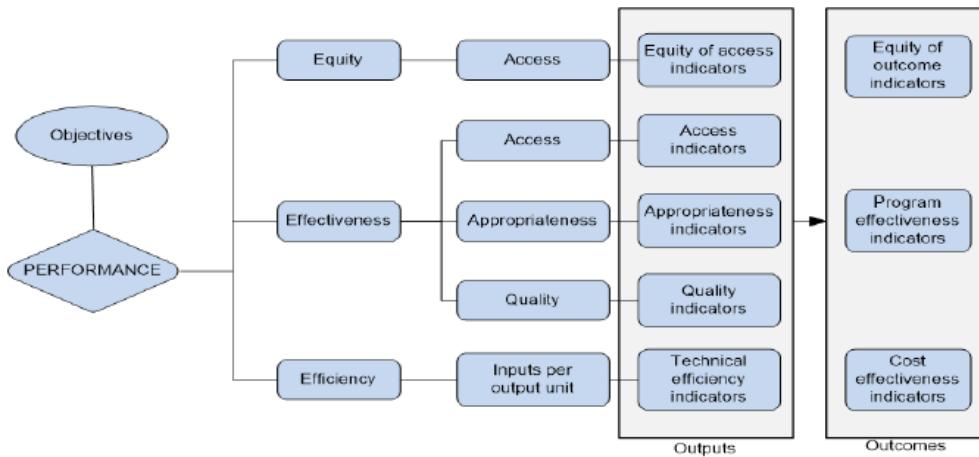


출처: Queensland Government, *A Guide to the Queensland Government Performance Management Framework: Version 3.2*, 2015. 5. p. 10.

성과지표는 각 기관에 의해 성취된 결과 및 성과를 반영하는 것으로 각 기관의 전략계획 상의 목표와 합치되는데, 성과지표 설정을 위한 체크리스트가 존재하며, 체크리스트는 성과지표가 다음의 6개 요건을 충족시켜야 하는 것으로 규정한다. 성과지표는 ① 변화를 반영해야 하며(describe a change), ② 관련성(relevant), ③ 연관성(relevant)이 있고, ④ 도전적이나 성취가능하며(challenging, but achievable), ⑤ 의사결정에 정보를 제공하고(inform decision-making), ⑥ 결과 지향적(outcome focused)이어야 한다.

일반성과지표 구조와 논리모형은 Productivity Commission이 작성한 『Government Services 2015』에 기반하고 있으며, 다음의 [그림 IV-11]와 [그림 IV-12]과 같다. 일반성과지표에서 특이한 부분은 형평성(Equity)을 효과성(Effectiveness) 및 효율성(Efficiency)과 더불어 주요 성과로 간주하고 있으면서, 이를 접근성(access)으로 파악하고 있다는 점이다. 일반적으로 성과지표가 효율성 및 효과성을 위주로만 정의된다는 점에서 검토할만한 사례가 될 것이다.

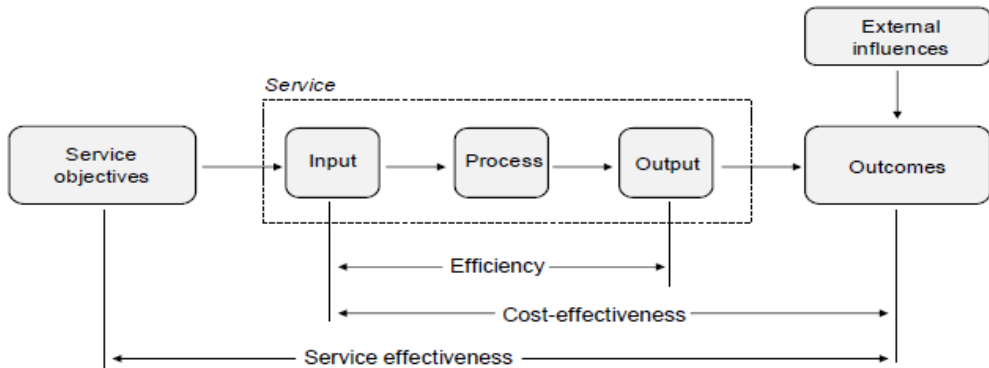
[그림 IV-11] 퀸즈랜드주의 일반성과지표 구조



출처: Queensland Government, *A Guide to the Queensland Government Performance Management Framework: Version 3.2*, 2015. 5. p. 25.

한편, 논리모형은 외부 영향(External influences)이 공공서비스의 결과를 구성하는 요소라는 점을 명시적으로 보여주고 있는데, 외부 영향을 고려함으로써 더욱 객관적인 성과평가를 용이토록 할 것으로 생각된다.

[그림 IV-12] 퀸즈랜드주의 서비스 전달 효율성 및 효과성 측정 논리모형



출처: Queensland Government, *A Guide to the Queensland Government Performance Management Framework: Version 3.2*, 2015. 5. p. 25.

퀸즈랜드주의 성과평가는 성과검토(Performance Reviews)의 형태로 수행되며, 벤치마킹(Benchmarking)과 더불어, 성과개선을 위한 목적으로 활용되고 있다. 먼저 성과검토를 살펴보면, 성과검토는 성과정보의 정기적인 검토를 통해 공공정책의 주안점에 대한 우선순위 및 변화에 반영하는 것을 목적으로 한다. PMF의 지속적인 개선을 위하여 매년 수상내각부(Department of the Premier and Cabinet)와 재무부는 각 기관과 함께 서비스 영역(areas)·수준(standards)·대상(targets)을 검토하며, 수상내각부와 재무부는 매년 예산과정에 앞서 모든 기관을 대표하여 변화를 반영한다.

벤치마킹은 성과 간 비교를 목적으로 성과정보를 수집하는 것으로 벤치마킹은 크게 3개 유형으로 구분된다. “결과 벤치마킹(results benchmarking),” “과정 벤치마킹(process benchmarking),” “더 나은 수행수준 설정(setting better practice standards)”가 그 세 가지 유형이며, ① 결과 벤치마킹은 효과성 및 효율성 측정을 통해 조직 간 혹은 조직 내부의 성과를 비교하는 것이다. ② 과정 벤치마킹은 투입 및 산출이 결과로 전환시키는 체계, 활동 및 과업을 분석하는 것이며, ③ 더 나은 수행수준 설정은 조직이 염두에 두고 있는 목표와 수준을 수립하는 것을 말한다. 벤치마킹을 수행하고 있는 기관들은 우선적으로 각 기관의 관할권에서의 서비스 전달과 그 자료들이 어떻게 비교될 수 있는지에 관한 입법 혹

은 정책적인 차별성을 고려하고 있으며, 퀴즈랜드주정부는 이를 위한 다양한 자료 출처를 명시하고 있다.

퀴즈랜드주는 주정부 중심으로 성과관리 및 성과평가제도가 운용되고 있는 호주 사례를 대표하는 것으로 생각할 수 있다. 퀴즈랜드주는 독자적으로 MFO-PMF를 개발해 왔으며, 형평성을 주요 성과지표로 간주하고 있다는 점에서 그 특이성이 인정된다. 또한 외부 영향이 고려된 논리모형 도입을 통해 성과평가 논리 구성의 현실성을 제고한 것으로 판단할 수 있으며, 벤치마킹의 구체적인 정의 및 활용을 통해 성과정보의 활용성을 강화하고 있는 것으로 생각할 수 있다.

## 4. 시사점

이상에서 미국, 영국, 호주의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도를 개관하고, 각 국의 지방정부 성과관리 현황을 대표하는 구체적인 지방정부 사례들을 검토해 보았다. 미국, 영국, 호주 모두 전략계획과 성과측정을 강조하면서 결과지향적 성과관리를 강화해왔다는 점에서 공통점이 존재하지만 각국의 지방정부 성과관리 체계의 구축 및 운영상의 차이점이 발견되고 있다.

미국은 연방정부 차원에서 GPRA가 제정되었지만, 이는 미국의 주 및 지방정부를 기속하지 않으며, 개별 지방정부가 각 지방의 특성을 반영하면서 성과관리 및 성과평가제도를 발전시켜 왔으며 비정부 민간기관에서 주도하는 외부평가도 존재한다. 즉, 미국의 지방정부 성과평가제도는 다양성이 크고, 그 운영상의 자율성이 높은 것으로 판단할 수 있다. 개별 지방정부 사례를 통해 확인해보면, 아이오와주 9개 지방정부에서의 CIPA 실험 사례는 시민 주도 성과평가의 가능성을 보여주었으며, 볼티모어시의 CitiStat은 지방정부 성과의 실시간 모니터링이 지방정부 서비스의 효율성 및 효과성 증진에 긍정적인 영향을 미침을 확인해준다. 또한 페어팩스 카운티는 전략계획과 강하게 연동되면서 서비스 영역·사업부서·논리모형이 체계적으로 반영된 성과측정 방식의 설계를 위한 대표적인 사례로 간주할 수 있을 것이다.

영국은 미국과는 대조적으로 중앙정부 주도로 지방정부 성과관리제도가 발전되어 왔다. 영국의 「지방정부법」은 중앙정부 간섭 감소·지방정부 자율/책임 증대를 의도하고 있지만, 핵심성과지표가 미흡한 경우, 중앙정부는 지방정부의 서비스 제공권한을 제한하고 그 사업이 중앙정부로 이관된다는 점에서 중앙정부가 지방정부 성과관리를 강하게 통제하는 것으로 판단할 수 있다. 그리고 중앙정부는 BV-CPA-CAA 순으로 지방정부 성과평가제도를 개발 및 구축해 왔다. 콘월 카운티 사례는 이러한 영국의 지방정부 성과관리제도를 대표하는 것으로 생각할 수 있는데, 콘월 카운티는 영국 중앙정부의 성과평가 방침을 충분히 반영하면서, 성과관리를 수행하고 있다. 특히, 모든 조직 수준에서 사업계획·성과검토가 이루어지고 이에 대한 책임 소재를 명확히 하고 있다는 점에서 참고할 만하다.

호주의 지방정부 성과관리 및 성과평가제도는 1997년 이전까지 연방정부가 주도하는 방식이 고려된 바 있었다. 하지만 결국 호주 지방정부협회의 연방정부 주도의 획일적 성과평가 방식에 대한 문제 지적 이후로 주정부를 중심으로 지방정부 성과평가제도가 발전되어 왔다. 호주 사례에서 가장 참고할 만한 부분은 벤치마킹 제도가 발달되어 있다는 점이다. 호주 연방뿐 아니라 주정부 차원에서 벤치마킹은 그 방식이 구체화되어 있고 강하게 장려되고 있다. 호주 연방정부는 지방정부 간 벤치마킹을 촉진하기 위한 교육·훈련, 자금 지원을 수행하고 있으며, 주정부 중 대표적으로 퀸즈랜드주 사례를 보면, 퀸즈랜드주는 성과평가 및 성과정보 활용의 일환으로 벤치마킹을 적극 활용하고 있으며, 벤치마킹이 성과 개선에 직접적으로 활용되도록 노력하고 있다.

정리하면, 주요국 지방정부 성과관리 및 성과평가제도 검토를 통해 각국 및 각국 지방의 특성을 반영하여 각국, 각 지방정부의 성과관리 및 성과평가제도가 발전되어 왔음을 알 수 있다. 우리나라의 경우, 중앙정부에 비해 지방정부의 성과관리 및 성과평가의 발전이 상대적으로 미흡한 상황이다. 우리나라 지방정부의 책임성 강화를 위한 성과평가제도 구축에 있어 이상에서 검토한 다양한 사례 및 제도들을 현 우리나라 지방정부의 현실과 기존의 성과관리 및 성과평가 현황을 고려하여 의미 있는 자료로 활용할 수 있을 것이다.

---

## V. 실증분석

---

국내외 사례분석을 통해 우리나라 지방 재정책임성 제고를 위한 지방성과평가제도의 실태와 시사점을 도출하였다. 본 장에서는 제도현황과 사례조사의 내용을 토대로 현 지방성과평가제도의 효과성에 대한 실증분석을 실시한다. 특히 우리나라 지자체의 경우 많은 평가제도가 운영되고 있어 지자체 성과평가 담당자들은 평가의 부담수준이 높고 평가제도의 효과성이 낮은 것으로 현장인터뷰는 보여주고 있다. 이에, 실증분석에서는 전체 지자체 담당자에 대한 설문조사를 통하여 성과평가제도별 평가부담과 효과성 수준을 측정한다. 그 후 이러한 평가부담과 평가효과성이 실제 지역주민이 인식하는 지방행정서비스 만족도에 미치는 인과관계를 실증적으로 분석함으로써 지역주민에 대한 재정책임성 측면에서 현 지방성과평가제도에 대한 평가를 실시하여 제도개선을 위해 분석 도구로 활용하고자 한다.

### 1. 연구모형

본 장에서는 지방자치단체를 대상으로 하는 각종의 평가부담 및 평가의 효과성에 대한 인식수준이 지방자치단체의 성과에 미치는 영향을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 구체적인 모형은 [그림 V-1]과 같은데, 종속변수는 지방자치단체의 성과이고 독립변수는 평가에 대한 부담, 평가 효과성의 인식이다. 통제변수는 1인당지역내총생산, 1인당통합재정규모, 통합재정수지비율, 총인구수, 인구만명당공무원수, 노령화지수로 설정하였다.

[그림 V-1] 연구모형



출처: 저자 작성

## 2. 데이터 및 방법론

연구문제의 해결을 위해 설문조사를 실시하였다. 설문지의 작성과 자료 수집은 2016년 4월~11월 사이에 실시되었다. 전국 모든 지방자치단체의 성과평가 담당자를 특정하여 설문조사 응답자를 구성하였는데, 광역지방자치단체 17개, 기초지방자치단체 226개, 총 243개이다. 각 지방자치단체의 성과평가 담당자의 특징은 각 지방자치단체의 홈페이지 상의 조직도를 근거로 수행되었으며, 자료 수집 과정에서 담당자의 변동 등의 사유가 발생하여 기존에 특정한 담당자에서 다른 담당자로 변경되는 경우 그 사항을 추적하면서 각 지방자치단체 성과평가 담당자의 해당 지방자치단체에 대한 대표성을 확보하고자 하였다.

설문조사 내용은 나이·재직연수 등을 포함하는 응답자 정보를 포함하고 있는데, 자체평가를 포함하는 성과평가제도 관련 질문의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 해당 지방자치단체의 성과관리 및 평가담당 직원 수
- ② 해당 지방자치단체의 자체평가 운영 현황: 내·외부 평가위원 수, 연간 평가위원회 개최 수, 평가위원회의 역할
- ③ 해당 지방자치단체의 성과평가 부담 및 효과성: 자체평가, 성과계획서·성과보고서 작성, 개별평가, 합동평가 및 시도평가, 지역발전사업평가, 민

## 간기관평가

- ④ 해당 지방자치단체의 성과관리·성과평가 제반환경: 리더십, 성과목표 및 지표, 성과관리과정, 평가결과 활용 및 공개, 문화, 역량
- ⑤ 해당 지방자치단체 기관장 및 구성원의 성향: 기관장의 환경 및 관리에 대한 성향 및 태도·보수성·창조적 역량 강조, 구성원의 적극성
- ⑥ 해당 지방자치단체의 예산 및 성과관리제도 개선방향: 예산과정, 성과관리제도, 예산과 성과의 연계 등
- ⑦ 해당 지방자치단체의 성과관리 및 성과평가 제도의 특수성 등이다.

설문조사 기간 동안 전체 응답대상자 243명 중 163명이 응답하였으며, 응답률은 약 67.1%로 집계되었다. 그리고 설문조사 결과와 설정된 변수들에 대한 각 지방자치단체별 자료를 근거로 데이터 셋을 구축하였으며, 분석방법으로는 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 사용하였다.

## 3. 변수의 설명

### 가. 독립변수 및 통제변수

본 연구의 독립변수는 평가부담 및 평가의 효과성이다. 평가부담은 성과평가를 준비하는데 필요한 부담수준을 의미하고, 평가의 효과성은 평가제도가 지방자치단체의 성과를 높이는데 얼마나 효과적인지를 의미한다. 측정을 위해 ‘자체의 자체평가,’ ‘예산 성과계획서와 성과보고서의 작성,’ ‘각 중앙부처의 개별평가,’ ‘합동평가 및 시도평가,’ ‘지역발전사업 평가’의 보기를 주고 각 평가의 평가부담은 매우낮음(1점)에서 매우높음(5점)까지 리커트 5점 척도로 측정하였으며, 평가의 효과성은 매우비효과적(1점)에서 매우효과적(5점)까지 리커트 5점 척도로 측정하였다.

그리고 5개의 평가부담 측정문항의 응답결과를 평균하여 ‘평가부담’ 변수로 구성하였으며, 평가효과성 문항을 평균하여 ‘평가효과성’ 변수로 구성하였다. 평가부담은 측정의 신뢰도(크론바흐 알파계수)가 0.79 이었으며, 평가효과성은 0.84로 측정의 신뢰도가 높게 나타났다.

통제변수로는 1인당지역내총생산, 1인당통합재정규모, 통합재정수지비율, 총 인구수, 인구만명당공무원수, 노령화지수를 사용했다. 1인당지역내총생산은 인구수로 지역내 총생산을 나눈 값을 사용하였다. 지역내총생산은 시장가격/당해 기준으로 작성되었으며, 자료 확보의 어려움으로 시점에 약간의 차이가 있다<sup>12)</sup>. 서울특별시 자치구와 세종특별자치시의 경우, 지역내총생산을 확인할 수 없어 구별 세입규모 반영하여 구한 지역 내 총생산액을 대리하여 사용하였다.

통합재정규모는 지방재정 356에 있는 2016년 통합회계의 당초예산을 기준으로 하였으며, 인구수로 나눈 값인 1인당통합재정규모로 변수화 하였다. 총인구수는 2015년 기준 인구수로 행정자치부의 주민등록인구현황자료를 활용하였다. 노령화지수는 15세미만 일반가구원수로 65세이상 고령 일반가구원의 수를 나눈 값을 사용하였다.

#### 나. 종속변수

종속변수인 서울대학교에서 껄럽에 의뢰하여 조사한 지방자치단체 성과는 행정 서비스 및 환경여건에 대한 시민의 만족도로 측정하였다. “귀하가 사시는 ○○구(군)의 다음 각각에 대해 얼마나 만족하시는지 말씀해 주십시오”와 같이 질문하고 문화활동여건, 공원 및 여가시설, 치안 및 사회질서, 소방방재서비스, 사회복지시설, 초/중/고등학교 교육여건, 보육여건, 의료시설, 쇼핑여건, 취업여건에 대해 매우불만족(1점)에서 매우만족(5점)까지 리커트 5점 척도로 측정하였다. 설문 대상은 지방자치단체의 주민으로 설문조사에 응답한 주민은 총 2만1050명으로 거주지·성·연령별로 할당표본추출을 하였으며 지역별로 최소 100명 이상의 표본이 추출되도록 하였으며, 이후 인구비례에 따라 가중치를 부여했다.

지방자치단체의 성과를 지방자치단체 전체에 대한 주관적인 만족도 또는 성과를 직접적으로 질문하여 측정할 경우, 지방자치단체장에 대한 신뢰나 불만족 정도에 따른 응답이 될 가능성이 높기 때문에 지방자치단체의 성과로 보기에는 어려움이 있으나 개별서비스에 대한 성과를 측정할 경우에는 실제 성과에 보다

12) 서울(2014)/부산(2014)/대구(2013)/인천(2013)/광주(2010)/대전(2013)/울산(2014)/세종(누락)/경기(2013)/강원(2013)/충북(2011)/충남(2012)/전북(2012)/전남(2013)/경북(2013)/경남(2014)/제주(2013).

근접한 결과를 보인다(이현국·김윤호, 2014). 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 각 개별 서비스에 대한 만족도 점수를 총합하여 지방자치단체의 성과변수로 구성하였다. 성과변수는 10개 지방정부 서비스에 대한 평균을 구한 ‘성과평균’ 변수와 전체에서 차지하는 순위비율로 구한 ‘성과순위<sup>13)</sup>’ 변수로 구성하였다.

## 4. 분석결과

### 가. 기초통계분석 결과

지방성과평가제도별 평가부담에 대해서 살펴본 결과 가장 평가부담을 많이 느끼는 것은 합동평가 및 시도평가인 것으로 나타났다. 리커트 5점 만점에서 4.4점으로 매우 높은 수준을 나타내고 있다. 다음으로는 중앙부처의 개별평가, 지방자치단체의 자체평가, 지역발전사업 평가, 예산성과계획서와 성과보고서의 순으로 평가부담을 높게 느끼는 것으로 나타났다. 대체로 중앙정부에서 수행하는 평가들에 대한 부담이 높은 것으로 나타났다. 흥미로운 점은 예산성과계획서와 성과보고서에 대한 평가부담이 가장 낮았다는 점이다. 이는 아직도 예산성과계획서나 성과보고서가 형식적으로 운영되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

〈표 V-1〉 지방성과평가제도별 평가부담의 정도

평가부담	평균	표준편차	최소	최대
지방자치단체 자체평가	3.895706	.8211216	1	5
예산 성과계획서와 성과보고서	3.644172	.7752418	1	5
중앙부처의 개별평가	3.981595	.8852174	1	5
합동평가 및 시도평가	4.392638	.7652611	1	5
지역발전사업 평가	3.693252	.8339353	1	5

출처: 한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 『지방자치단체 성과평가제도 설문조사』, 2016.

13) 정확히 변수에는 ‘하위%’를 사용하였다. 즉, 순위가 높을수록 하위%가 높도록 구성하였다.

다음으로 지방성과평가제도별로 실제 지방자치단체의 성과를 높이는데 얼마나 효과적이라고 생각하는지를 묻은 질문에는 지방자치단체의 자체평가를 가장 높게 평가했다. 그러나 자체평가의 효과성에 대해 5점 만점에 3.3점으로 그 효과성을 매우 높게 평가하고 있지는 않은 것을 알 수 있다. 자체평가에 이어 예산성과계획서와 성과보고서, 합동평가 및 시도평가, 지역발전사업 평가의 순으로 효과성을 인식하고 있었다. 그러나 대체로 보통수준인 3.0 또는 그 이하의 평균점수를 보여 대체로 성과평가제도의 효과성에 대해서는 부정적인 인식을 하고 있음을 알 수 있다. 흥미로운 것은 평가부담이 가장 높은 것으로 보인 합동평가 및 시도평가 그리고 중앙부처의 개별평가의 성과향상에는 부정적인 평가를 하고 있다는 점이다. 즉, 중앙부처에서 수행하는 개별평가 및 합동평가 시도평가는 평가부담을 가중시킬 뿐 실제 성과향상에는 큰 도움이 되지 않는다고 지방자치단체의 담당자들은 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 V-2〉 지방성과평가제도별 효과성에 대한 인식

평가 효과성	평균	표준편차	최소	최대
지방자치단체 자체평가	3.306748	.9117294	1	5
예산 성과계획서와 성과보고서	3.116564	.8194596	1	5
중앙부처의 개별평가	2.98773	.8818312	1	5
합동평가 및 시도평가	3.02454	1.047931	1	5
지역발전사업 평가	2.932515	.9035515	1	5

출처: 한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 『지방자치단체 성과평가제도 설문조사』, 2016.

다음으로는 종속변수인 지방자치단체의 성과 변수에 대해서 살펴보면, 10개 서비스에 대한 만족도 점수의 전체 평균은 3.2점으로 대체로 보통 정도의 성과인식을 보여주고 있다. 개별 서비스 별로 보면, 소방방재서비스에 대한 성과인식이 가장 높게 나타났으며 다음으로 치안 및 사회질서 서비스의 성과정수가 높게 나타났다. 반면, 취업여건 및 문화활동여건에 대한 성과인식이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 V-3〉 지방정부 서비스

구분	평균	표준편차	최저	최대
문화활동여건	3,012882	.3227098	2,000	4,192
공원 및 여가시설	3,200886	.342002	2,119	4,381
치안 및 사회질서	3,531044	.2541544	2,588	4,248
소방방재서비스	3,916544	.1442457	3,497	4,328
사회복지시설	3,247956	.2752316	2,597	4,319
초/중/고등학교 교육여건	3,286123	.238211	2,621	4,042
보육여건	3,276268	.2246965	2,627	3,864
의료시설	3,047298	.4224529	1,896	4,113
쇼핑여건	3,385715	.3827654	2,007	4,235
취업여건	2,403623	.2717008	1,752	3,343
전체 평균	3,230825	.1752129	2,515	3,768

출처: 한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 『지방자치단체 성과평가제도 설문조사』, 2016.

## 나. 지방자치단체 성과에 미치는 영향: 통합 모형

### 1) 통합성과 모형

먼저 개별 평가의 부담정도와 효과성의 정도를 평균한 ‘평가부담,’ ‘평가효과성’ 변수를 독립변수로 구성한 모형의 효과에 대해서 살펴보았다.

우선 지방자치단체의 성과에 통계적으로 유의미한 수준에서 영향을 미치는 변수는 총인구수와 평가의 효과성 변수로 분석되었다. 종속변수를 분야별 성과의 평균으로 구성한 ‘성과평균’모형과 성과의 순위로 구성한 ‘성과순위’ 모형에서 모두 평가의 효과성에 대한 인식은 성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉, 지방자치단체의 공무원이 성과평가제도의 효과에 대해 긍정적으로 인식하는 것은 지방자치단체의 성과에 긍정적인 영향을 주고 있다는 것이다.

반면에 평가부담은 회귀계수가 (-)로서 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만 통계적으로 유의미하지는 않았다. 통제변수로는 총인구수가 성과와 긍정적인 관계가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 규모의 경제 효과로 해석해 볼 수 있을 것이다.

〈표 V-4〉 지방성과평가제도 효과성에 대한 회귀분석 1 : 통합성과 모형

변수	(1)	(2)
	성과평균	성과순위
1인당지역내총생산	0.0000 (0.9777)	0.0192 (0.8600)
1인당통합재정규모	-0.0026 (0.8156)	-1.0710 (0.5911)
통합재정수지비율	-0.0007 (0.7973)	-0.1007 (0.8308)
총인구수	0.0000*** (0.0039)	0.0000*** (0.0050)
인구만명당공무원수	-0.0001 (0.8588)	0.0217 (0.8281)
노령화지수	0.0003 (0.1390)	0.0564 (0.1436)
평가부담	-0.0009 (0.8340)	-0.1555 (0.8371)
평가효과성	0.0073** (0.0328)	1.4460** (0.0228)
Constant	3.0603*** (0.0000)	16.5125 (0.3786)
Observations	153	153
R-squared	0.0853	0.0803

주 1) ( ) 안의 숫자는 Robust P-value

2) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

출처: 저자 작성.

2) 개별성과 모형

〈표 V-5〉 지방성과평가제도 효과성에 대한 회귀분석 I : 개별성과 모형

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	문화활동여건	공원 및 여가시설	치안 및 사회질서	소방방재서비스	사회복지시설
1인당지역내총생산	0.0019 (0.1287)	-0.0004 (0.7504)	-0.0024*** (0.0027)	-0.0014** (0.0149)	-0.0005 (0.5530)
1인당통합재정규모	-0.0427* (0.0593)	-0.0013 (0.9515)	0.0403*** (0.0069)	0.0175* (0.0747)	0.0231* (0.0902)
통합재정수지비율	-0.0088* (0.0724)	-0.0139*** (0.0051)	0.0021 (0.6045)	0.0026 (0.1103)	-0.0035 (0.2808)
총인구수	0.0000*** (0.0041)	0.0000*** (0.0029)	-0.0000 (0.6692)	-0.0000 (0.2880)	-0.0000 (0.3682)
인구만명당공무원수	0.0013 (0.2503)	0.0001 (0.9226)	0.0009 (0.1757)	-0.0001 (0.8319)	0.0006 (0.3521)
노령화지수	0.0009** (0.0216)	0.0002 (0.5591)	-0.0000 (0.8587)	0.0001 (0.7312)	0.0006* (0.0581)
평가부담	-0.0048 (0.5865)	-0.0141 (0.1008)	-0.0009 (0.8864)	-0.0004 (0.8788)	0.0045 (0.3587)
평가효과성	0.0145** (0.0423)	0.0096 (0.1690)	0.0042 (0.3604)	0.0017 (0.5309)	0.0052 (0.2112)
Constant	2,6228*** (0.0000)	3,1256*** (0.0000)	3,3448*** (0.0000)	3,8994*** (0.0000)	2,8520*** (0.0000)
Observations	153	153	153	153	153
R-squared	0.1315	0.1538	0.4770	0.2530	0.4095

변수	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	초/중/고 교육여건	보육여건	의료시설	쇼핑여건	취업여건
1인당지역내총생산	-0.0017** (0.0116)	-0.0024** (0.0155)	0.0015 (0.3486)	0.0015 (0.1757)	0.0041*** (0.0012)
1인당통합재정규모	0.0257* (0.0818)	0.0491*** (0.0007)	-0.0711** (0.0199)	-0.0630*** (0.0020)	-0.0036 (0.8435)
통합재정수지비율	0.0029 (0.3344)	0.0080*** (0.0067)	0.0068 (0.2341)	0.0032 (0.4994)	-0.0064** (0.0456)
총인구수	0.0000*** (0.0056)	-0.0000 (0.2133)	0.0000*** (0.0063)	0.0000*** (0.0004)	0.0000*** (0.0098)
인구만명당공무원수	-0.0004 (0.5239)	-0.0006 (0.3501)	-0.0011 (0.4264)	-0.0007 (0.4982)	-0.0011 (0.1921)
노령화지수	-0.0004 (0.1912)	-0.0003 (0.1861)	0.0014*** (0.0094)	0.0006* (0.0998)	0.0001 (0.8707)
평가부담	0.0057 (0.3801)	0.0125** (0.0108)	-0.0048 (0.6150)	-0.0084 (0.2068)	0.0016 (0.7923)
평가효과성	0.0107** (0.0174)	0.0040 (0.3203)	0.0117* (0.0891)	0.0101* (0.0821)	0.0015 (0.7460)
Constant	3.0030*** (0.0000)	3.0110*** (0.0000)	3.0260*** (0.0000)	3.5151*** (0.0000)	2,2088*** (0.0000)
Observations	153	153	153	153	153
R-squared	0.1154	0.2907	0.3518	0.4905	0.2963

주 1) ( ) 안의 숫자는 Robust P-value

2) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

출처: 저자 작성.

각 개별 성과별로 평가부담과 평가의 효과성인식이 미치는 영향을 분석한 결과 평가부담변수는 오직 보육여건에서만 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 보육여건에 있어서는 평가부담을 높게 인식할수록 오히려 성과가 높아지는 효과가 있는 것으로 나타난 것이다. 반면에 평가효과성에 대한 인식은 문화활동여건, 초/중/고등학교 교육여건, 의료여건, 쇼핑여건 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

## 다. 지방자치단체 성과에 미치는 영향: 개별 모형

### 1) 통합성과 모형

다음으로는 ‘자체평가,’ ‘예산 성과계획 및 보고서작성,’ ‘개별평가,’ ‘합동평가 및 시도평가,’ ‘지역발전사업 평가’의 개별적인 성과에 미치는 영향을 살펴보기 위한 모형을 분석하였다. 회귀분석의 결과 통제변수로는 총인구수 변수가 통계적으로 유의미한 양의 관계가 있는 것으로 분석되었다.

자체평가제도 효과성, 합동평가 및 시도평가의 효과성 인식이 높을수록 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면에 성과계획서 및 보고서의 효과성 인식은 오히려 자치단체의 성과를 낮추는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 자치단체의 성과계획서 보고서의 작성에 있어 현실적인 어려움이 있어 이를 반영하는 것으로 보인다. 실제로 성과계획서와 성과보고서의 작성의 부담정도는 5가지 평가제도들 중에서 가장 낮게 나타났다. 그만큼 아직까지 제대로 정착되고 있지 않다고 볼 수 있다.

흥미로운 점은 합동평가 및 시도평가에 대한 부담정도에 대한 인식은 매우 높은 수준임에도 불구하고 그 효과성 인식이 높은 경우 성과에 긍정적인 영향을 주고 있다는 점이다. 이는 평가부담에도 불구하고 자치단체의 성과를 위해서는 일정부분 기여를 하고 있다고 판단할 수 있다. 그러나 중앙부처의 개별평가는 평가부담은 합동평가 및 시도평가에 이어서 높게 나타났지만 성과향상에는 크게 기여하고 있지 못한 것으로 보아 점차 축소하거나 합동평가에 통합될 필요성이 높다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 자체평가는 성과에 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 실제 다른 평가제도들에 비해서 효과성에 대해 긍정적인 인식을 가지

고 있는 것으로 분석되어 향후 자체평가를 발전시키기 위해 많은 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

〈표 V-6〉 지방성과평가제도 효과성에 대한 회귀분석 II: 통합성과 모형

변수		(1)	(2)
		성과평균	성과순위
1인당지역내총생산		-0.0000 (0.9712)	0.0151 (0.8966)
1인당통합재정규모		-0.0018 (0.8789)	-1.1969 (0.5615)
통합재정수지비율		-0.0013 (0.6362)	-0.2520 (0.6090)
총인구수		0.0000** (0.0232)	0.0000** (0.0275)
인구만명당공무원수		-0.0001 (0.8499)	0.0285 (0.7865)
노령화지수		0.0003 (0.2072)	0.0508 (0.2072)
평가부담	자체평가	-0.0021 (0.9236)	-0.7743 (0.8278)
	성과계획·보고서	0.0191 (0.3164)	2.9746 (0.3695)
	개별평가	0.0065 (0.7613)	1.2520 (0.7382)
	합동평가·시도평가	-0.0107 (0.6162)	-1.4758 (0.6892)
	지역발전사업 평가	-0.0105 (0.5177)	-1.3708 (0.6441)
평가효과성	자체평가	0.0385*** (0.0065)	7.1931*** (0.0050)
	성과계획·보고서	-0.0469** (0.0173)	-10.5942*** (0.0029)
	개별평가	-0.0197 (0.4410)	-3.6991 (0.3824)
	합동평가·시도평가	0.0360* (0.0512)	7.7376** (0.0119)
	지역발전사업 평가	0.0230 (0.3200)	5.1930 (0.1993)
Constant		3.0623*** (0.0000)	17.3144 (0.3985)
Observations		153	153
R-squared		0.1343	0.1555

주 1) ( ) 안의 숫자는 Robust P-value

2) \*\*\* p(0.01), \*\* p(0.05), \* p(0.1)

출처: 저자 작성.

## 2) 개별성과 모형

〈표 V-7〉 지방성과평가제도 효과성에 대한 회귀분석 II : 개별성과 모형

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
	문화활동여건	공원 및 여가시설	치안 및 사회질서	소방방재서비스	사회복지시설	
1인당지역내총생산	0.0017 (0.1800)	-0.0004 (0.7907)	-0.0027*** (0.0011)	-0.0014** (0.0205)	-0.0006 (0.4934)	
1인당통합재정규모	-0.0353 (0.1366)	0.0004 (0.9881)	0.0453*** (0.0020)	0.0173* (0.0893)	0.0252 (0.1161)	
통합재정수지비율	-0.0105* (0.0530)	-0.0142*** (0.0048)	0.0008 (0.8533)	0.0033** (0.0368)	-0.0034 (0.3034)	
총인구수	0.0000** (0.0143)	0.0000*** (0.0090)	-0.0000 (0.6222)	-0.0000 (0.2622)	-0.0000 (0.1037)	
인구만명당공무원수	0.0012 (0.3003)	0.0002 (0.8818)	0.0009 (0.1788)	-0.0001 (0.8372)	0.0004 (0.5656)	
노령화지수	0.0008* (0.0600)	0.0001 (0.7359)	-0.0002 (0.5035)	0.0001 (0.7320)	0.0006* (0.0670)	
평가부담	자체평가	-0.0416 (0.2980)	-0.0559 (0.1411)	-0.0574** (0.0149)	-0.0063 (0.6339)	0.0364 (0.1742)
	성과계획·보고서	0.0587 (0.1159)	0.0400 (0.3197)	0.0692** (0.0138)	0.0287** (0.0471)	0.0274 (0.2907)
	개별평가	0.0227 (0.5702)	-0.0084 (0.8233)	-0.0143 (0.5573)	-0.0340** (0.0295)	0.0069 (0.7907)
	합동평가·시도평가	-0.0288 (0.4546)	0.0015 (0.9694)	-0.0014 (0.9503)	0.0241* (0.0899)	-0.0207 (0.3602)
	지역발전사업 평가	-0.0258 (0.4235)	-0.0379 (0.2451)	0.0043 (0.8466)	-0.0027 (0.8614)	-0.0129 (0.5415)
평가효과성	자체평가	0.0981*** (0.0002)	0.0568** (0.0351)	0.0142 (0.5040)	-0.0002 (0.9910)	0.0547** (0.0186)
	성과계획·보고서	-0.0669* (0.0803)	-0.0478 (0.1835)	-0.0380 (0.1372)	-0.0210 (0.3147)	-0.0630** (0.0260)
	개별평가	-0.0546 (0.2305)	-0.0506 (0.2637)	0.0400 (0.1653)	0.0180 (0.3644)	-0.0651 (0.1153)
	합동평가·시도평가	0.0498 (0.1524)	0.0580* (0.0810)	-0.0105 (0.6060)	0.0119 (0.3118)	0.0689** (0.0299)
	지역발전사업 평가	0.0431 (0.3050)	0.0285 (0.4815)	0.0049 (0.8505)	-0.0049 (0.7889)	0.0218 (0.4768)
Constant	2.6046*** (0.0000)	3.0973*** (0.0000)	3.3728*** (0.0000)	3.8734*** (0.0000)	2.8562*** (0.0000)	
Observations	153	153	153	153	153	
R-squared	0.1846	0.1861	0.5156	0.2945	0.4722	

변수	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
	초/중/고 교육여건	보육여건	의료시설	쇼핑여건	취업여건	
1인당지역내총생산	-0.0018*** (0.0057)	-0.0023** (0.0196)	0.0012 (0.4840)	0.0018 (0.1214)	0.0041*** (0.0010)	
1인당통합재정규모	0.0271* (0.0815)	0.0471*** (0.0011)	-0.0710** (0.0192)	-0.0696*** (0.0006)	-0.0048 (0.8012)	
통합재정수지비율	0.0010 (0.7551)	0.0066** (0.0268)	0.0054 (0.3738)	0.0032 (0.5212)	-0.0057 (0.1150)	
총인구수	0.0000** (0.0241)	-0.0000 (0.1590)	0.0000** (0.0191)	0.0000*** (0.0006)	0.0000** (0.0296)	
인구만명당공무원수	-0.0005 (0.5425)	-0.0006 (0.4109)	-0.0011 (0.4483)	-0.0005 (0.6273)	-0.0013 (0.1266)	
노령화지수	-0.0004 (0.1432)	-0.0003 (0.2116)	0.0013** (0.0212)	0.0007* (0.0658)	0.0002 (0.6450)	
평가부담	자체평가	0.0270 (0.3625)	0.0170 (0.4373)	0.0174 (0.6955)	0.0134 (0.7082)	0.0291 (0.3360)
	성과계획·보고서	0.0007 (0.9792)	0.0156 (0.5235)	-0.0034 (0.9401)	-0.0344 (0.3586)	-0.0120 (0.6715)
	개별평가	0.0309 (0.2824)	0.0252 (0.2887)	0.0221 (0.6497)	-0.0252 (0.4402)	0.0395 (0.1828)
	합동평가·시도평가	-0.0408 (0.2362)	0.0137 (0.6029)	-0.0694 (0.1122)	0.0252 (0.4687)	-0.0103 (0.7355)
	지역발전사업 평가	0.0156 (0.5446)	0.0018 (0.9353)	0.0091 (0.8354)	-0.0071 (0.8015)	-0.0493* (0.0675)
평가효과성	자체평가	0.0610*** (0.0053)	0.0516** (0.0115)	0.0333 (0.4065)	0.0278 (0.3068)	-0.0125 (0.6139)
	성과계획·보고서	-0.0622** (0.0245)	-0.0923*** (0.0003)	-0.0405 (0.3450)	-0.0529 (0.1095)	0.0160 (0.5959)
	개별평가	-0.0179 (0.6422)	-0.0258 (0.4660)	-0.0039 (0.9447)	0.0143 (0.6769)	-0.0516 (0.2055)
	합동평가·시도평가	0.0360 (0.2108)	0.0264 (0.2562)	0.0686* (0.0959)	0.0271 (0.3058)	0.0237 (0.3649)
	지역발전사업 평가	0.0279 (0.4862)	0.0573* (0.0839)	-0.0202 (0.7194)	0.0343 (0.3310)	0.0377 (0.2763)
Constant	3.0280*** (0.0000)	2.9655*** (0.0000)	3.1513*** (0.0000)	3.4314*** (0.0000)	2.2483*** (0.0000)	
Observations	153	153	153	153	153	
R-squared	0.1650	0.3619	0.3716	0.5124	0.3267	

주 1) ( ) 안의 숫자는 Robust P-value

2) \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

출처: 저자 작성.

종속변수로 10개 분야에 대한 성과인식의 변수를 사용한 개별성과 모형의 분석결과는 다음과 같다.

첫째 문화활동여건을 종속변수로 구성한 모델에서는 자체평가 효과성 인식은 문화활동여건 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었으며, 예산 성과계획서 및 보고서 작성 효과성 인식은 문화활동여건 성과에 부(-)의 영향이 있는 것으로 분석되었다. 둘째, 공원 및 여가시설의 성과인식 모델에서는 자체평가 효과성 인식은 문화활동여건 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 치안 및 사회질서 성과인식 모델에서는 자체평가 평가부담은 성과에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 반면 예산 성과계획서 및 보고서 작성의 부담은 오히려 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있었다. 넷째, 소방방재서비스 성과인식 모델에서는 예산 성과계획서 및 보고서 작성 부담은 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있었으며, 반면에 개별평가 부담은 성과에 부정적인 영향을 미치고 있었다. 합동평가 및 시도평가 평가부담은 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 다섯째, 사회복지시설에 대한 성과인식 모델에서는 자체평가 효과성 인식은 성과에 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석되었다. 반면에 예산 성과계획서 및 보고서 작성 효과성 인식은 오히려 성과에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 합동평가 및 시도평가 효과성 인식은 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

여섯째, 초/중/고등학교 교육여건에 대한 성과인식 모델에서는 자체평가 효과성 인식은 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었으나 예산 성과계획서 및 보고서의 작성 효과성 인식은 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 일곱째, 보육여건에 대한 성과인식 모형에서는 자체평가 효과성 인식은 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 반면 예산 성과계획서 및 보고서의 작성 효과성 인식은 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 여덟째, 의료시설에 대한 성과인식 모델에서는 합동평가 및 시도평가 효과성 인식은 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 아홉째, 쇼핑여건에 대한 성과인식 모델에서는 각 성과평가 부담 및 효과성의 인식이 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 열 번째, 취업여건개선에 대한 성과인식 모형에서는 지역발전사업 평가 부담은 취업여건개선 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

## 5. 소결

본 실증분석에서는 지방자치단체를 대상으로 하는 또는 자치단체가 스스로 하는 지방성과평가제도들의 평가부담과 평가효과성이 실제 지방자치단체의 성과에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보았다. 우선 평가부담은 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만 통계적으로 유의미하지는 않았다. 여러 성과평가제도들 중에서 가장 평가부담을 많이 느끼는 것은 합동평가 및 시도평가였으며, 다음으로 개별평가로서 주로 중앙부처가 지방자치단체를 대상으로 하는 평가에 대한 부담이 큰 것을 분석되었다.

평가 효과성은 성과에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났으며, 종속변수를 성과평균 또는 순위로 구성한 모델 모두에서 통계적으로 유의미한 양의 효과를 보였다. 구체적으로 개별 성과평가제도들의 효과를 살펴본 개별 모델에서는 자체평가제도, 합동평가 및 시도평가 효과성이 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면 성과계획서 및 보고서에 대한 효과성은 성과에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과를 <표 V-8>에서 확인할 수 있다.

<표 V-8> 평가효과성과 부담 정도에 따른 평가제도별 유형화

		평가효과성(성과 긍정적 효과)	
		부정	긍정
평가부담 정도	고	(중앙부처 개별평가)	합동평가, 시도평가
	저	예산 성과계획서, 성과보고서	자체평가, (지역사업발전평가)

주: ( )는 통계적으로 유의미하지 않은 제도임.

출처: 저자 작성.

위의 <표 V-8>의 결과를 바탕으로 향후 제도 개선의 방안을 도출하면, 첫째, 성과향상에 긍정적이지만 평가부담이 높은 합동평가와 시도평가는 평가부담을 줄이되 성과향상에 대한 기여를 고려하여 당분간은 제도를 유지할 필요성이 높다고 판단된다. 그러나 자치단체의 자체평가가 잘 이뤄지고 성과관리가 잘 정착된다면 합동평가와 시도평가는 장기적으로는 자체평가로 통합되는 방향으로

갈 필요가 있어 보인다.

둘째, 중앙부처의 개별평가는 평가부담은 높는데 반해 평가제도의 효과성은 부정적이기 때문에 축소하거나 폐지할 필요가 있다. 특히 개별평가는 폐지하고 반드시 필요한 경우에는 합동평가에 포함되도록 제도개선의 필요성이 높다.

셋째, 예산 성과계획서와 성과보고서의 작성은 현재수준에서는 평가로 인한 부담의 정도는 낮지만 성과향상에 또한 기여하고 있지 못한 것으로 분석되었다. 아직 제도 도입의 초기단계이기 때문에 좀 더 제도의 변화를 지켜볼 필요가 있어 보이며, 자치단체의 자율적인 성과관리가 되도록 하기 위해서는 자체 평가제도와 유기적인 연계가 될 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

넷째, 자체평가는 평가부담도 상대적으로 낮으면서 성과향상의 효과성은 높기 때문에 향후 발전시켜 나가야 할 평가제도로 보인다. 자체평가제도의 발전을 위해서 자체평가위원회의 구성에서 전문가뿐만 아니라 시민대표의 참여를 촉진하고, 개인 및 조직의 성과관리 및 예산 성과계획과의 연계성을 강화하기 위한 노력이 필요하다.

---

## Ⅵ. 정책제언

---

이상에서 우리나라의 지방정부의 성과평가제도의 현황을 소개하고 국내외 해외의 지방정부 성과평가 제도를 조사한 후 우리나라 지방성과평가제도 개선을 위한 시사점을 도출하였다. 또한 실증분석을 통하여 성과평가제도의 평가부담 및 제도 효과성과 실제 지역주민의 행정서비스의 만족도와의 관계를 분석하였다. 이를 토대로 현재 우리나라 지방성과평가제도가 가지는 문제점을 진단해보고 제도적 개선을 위한 정책제언을 제시하고자 한다.

### 1. 우리나라 지방성과평가제도의 진단과 문제점

#### 가. 평가제도의 중복과 평가부담

현 지방성과평가제도의 가장 큰 문제점으로 수많은 평가제도로 인한 평가중복과 부담이다. 우리나라는 “평가공화국”이라는 오명을 들을 정도로 공공부문의 성과평가제도가 많고 지방성과평가도 예외는 아니다. 2000년대 중반부터 도입되었던 BSC 뿐 아니라 합동평가, 개별평가, 자체평가, 성과계획서와 성과보고서작성 외에 지역발전특별회계 지원사업의 지역발전사업 평가와 회계운용성과평가가 지방자치단체에 적용되고 있다. 공식적 평가 외에도 각종 공모사업평가와 연구기관 및 언론 민간기관의 평가들로 지방자치단체 평가 담당공무원들은 많은 부담에 시달리고 있다. 보통 한 지방자치단체에서 한해에 작성하는 평가보고서가 20권이 넘어 실제 사업성과를 위해 투입하는 시간에 비해 평가보고서 작성에 들어가는 시간이 지나치게 많아 평가가 형식적으로 흐르는 원인이 되고 있다(이창길, 2008). 앞서 분석한 현장인터뷰에서의 담당자들의 의견과 실증분석에서도 통계적으로 유의하지 않았지만 평가부담이 큰 지방자치단체에서 주민의 행정서비스에 만족도가 낮은 것으로 나타나 과도한 평가제도가 문제인

것을 간접적으로 보여주고 있다.

중앙정부 정부위임사무를 평가하는 합동평가의 경우 과도한 개별평가를 통합하여 온라인 시스템에 평가정보를 입력하게 함으로써 지방정부의 평가부담을 줄이기 위해 실시되었지만 <표 VI-1>과 같이 2014년 기준으로 27개 부처 36개 시책 115개의 평가지표에 걸쳐 평가가 이루어지고 있어 여전히 지방자치단체의 평가 부담수준이 높다. 특히, 합동평가가 형식적으로는 광역자치단체별로 평가가 이루어지지만 사실상 기초자치단체가 실제 성과목표치를 입력하고 있어 합동평가에 따른 기초자치단체의 평가부담도 높은 수준이다. 개별평가의 경우도 2013년 기준으로 13개 기관에서 33개의 개별평가를 실시하고 있어 평가부담은 여전히 높은 편이다(박해육, 2015).

<표 VI-1> 2010년 이후 합동평가제도 변화 개관

연도	합동평가 대상 분야									평가 시책	평가 지표	소관 부처수	평가 방법	평가 공개
10	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제 개발	인사 여성 정책	환경 산림 문화	-	안전 관리	중점 과제	38	148	17	현장 평가 VPS	분야별 가나다 등급
11	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 산림	안전 관리	중점 과제	40	110	24		
12	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 산림	안전 관리	중점 과제	38	105	24		
13	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 산림	안전 관리	중점 과제	40	117	24		
14	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 산림	안전 관리	중점 과제	36	115	27		

출처: 박해육, 『지방정부의 성과관리 현황과 발전방안』, 2015의 <부록1>을 저자가 재구성.

「정부업무평가 기본법」에 근거하여 실시하는 자체평가와 「지방재정법」에 근거하여 실시하는 성과계획서의 작성도 중복적인 제도이다. 지방정부는 「정부업무평가 기본법」에 의거하여 성과관리시행계획서를 작성하고 이에 근거하여 자체평가를 실시해야 하며 더불어 지방재정법에 근거하여 재정사업별로 성과계

획서를 작성해야 한다. 성과관리시행계획이 실국단위의 주요사업에 대한 성과관리체계를 기술하고 이에 대한 성과지표를 설정하는 데 비하여 성과계획서는 재정사업에 대한 성과관리체계와 지표설정이라는 점에서 구분된다. 그러나 사실상 동일사업에 대하여 중복적으로 성과관리체계를 운영한다는 점에서 비효율적이다. 이는 중앙부처의 국무조정실의 성과관리시행계획 운영과 기획재정부의 성과계획서의 중복작성에서도 동일하게 나타나는 문제로서 통합을 위한 제도적 개선이 필요하다.

지역발전특별회계의 지역발전사업 평가와 회계운영성과평가도 각각 국가위임사무를 평가하는 합동평가/개별평가 및 재정사업 성과평가와 중복되어 운영되고 있기 때문에 통합 지방성과평가체계의 틀에서 적정성과 타당성을 검토한 후 유사 평가로의 통합이 필요하다.

#### 나. 평가지표 적절성 및 분석의 다양성 부족

현 지방정부 성과평가체계의 평가지표 및 분석기법이 심층적이고 정교하지 않다는 것도 문제이다. 중앙정부의 경우 2005년 재정성과목표관리제도가 시행된 이후로 결과지표에 대해 강조한 결과 제도 시행 초기인 2005년 35.7%에 불과했던 결과지표가 2013년 57.9%로 증가하여 부득이한 경우를 제외하고 사업의 궁극적 성과를 나타내는 결과지표의 사용이 정착되고 있음을 알 수 있다. 지방정부의 경우 결과지표비율을 조사한 공식적인 자료는 없지만 여러 연구자들이 여전히 많은 지방정부에서 관리하기 쉬운 투입 및 산출지표로 성과지표를 구성하여 결과지표로의 개선이 필요함을 지적하고 있다(라휘문, 2012; 박해육 2014).

〈표 VI-2〉 중앙정부의 성과지표 변화 추이

(단위: %)

회계연도	투입 (Input)	과정 (Process)	산출 (Output)	결과 (Outcome)
2007	2.5	10.8	51.0	35.7
2013	2.1	5.0	34.8	57.9
증감	-0.4	-5.8	-17.2	+17.8

출처: 오영민, 「재정사업 성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안」, 『재정포럼』, 2014. 12, p. 11.

평가지표 외에 평가분석이나 유형이 다양하지 않은 것도 문제이다. 제도 현황에서 소개했던 것처럼 합동 및 개별평가, 자체평가, 지역발전사업 평가 등은 평가자의 주관적 판단에 의존하는 체크리스트 방식의 평가에 의해 실시되고 있다. 중앙부처 재정사업의 경우 제한된 정보만을 생산하는 체크리스트 평가방식의 한계 때문에 재정사업 심층평가를 도입하여 보다 분석적이고 심층적인 평가정보를 생산하고 있다. 사업이나 사업군의 정책효과를 계량적 분석방법을 통해 산출하고 이를 토대로 심층적인 제도적 개선방안을 도출하고 있기 때문에 심층적인 평가 결과를 도출할 수 있는 정교한 지방정부 성과평가제도가 도입될 필요가 있다.

평가의 심층성 부족 외에 집행단계에서 사업의 성과를 확인한 후 문제점을 개선하여 사업을 성과를 실시간으로 개선할 수 있는 집행성과관리 시스템도 부족하다. 대다수의 지방 공공사업들은 시민들에게 직접적으로 서비스를 제공하는 유형적 사업으로 고객인 시민의 요구에 빠르게 대응하여 서비스의 질을 높일 수 있다. 미국의 볼티모어시는 집행단계에서 지방행정 서비스의 질을 높이기 위하여 2주 단위로 대민서비스의 질을 측정하여 사업의 성과를 실시간으로 개선하는 ‘CitiStat’을 운영하여 성공을 거두었다. 우리나라의 지방정부의 경우 사업의 집행단계 성과를 측정하고 여기서 얻은 정보를 토대로 사업을 개선하는 시스템은 도입되지 않았다. 오히려 2014년 중앙부처 재정사업에서 분기별로 성과를 측정하고 관리하는 Performance Information Board가 시범사업으로 도입되었지만 분기별 성과측정의 어려움과 지나치게 미시적인 성과관리에 따른 부작용으로 폐지되었다. 지방정부 사업의 경우 사업의 규모가 작고 시민에게 직접적으로 서비스를 제공하는 사업이 많기 때문에 중앙정부보다는 사업집행단계에서의 성과평가가 활성화 될 여지가 크다.

#### 다. 평가 수행 및 관리 체계 미비

평가의 수행 및 관리체계 측면에서도 지방정부 성과평가제도는 여러 문제를 가지고 있다. 우선 지방자치단체장의 성과평가에 대한 관심과 지원 수준이 높지 않다. 이런 현상은 광역지방자치단체보다 시군구 단위로 내려갈수록 두드러지게 나타난다. 시민들은 그들의 삶을 질을 높일 수 있는 신규 사업에 더 많은 관심이 있고 그 결과 재선에 강한 인센티브를 가지고 있는 지역정치인들은 기

존사업의 개선을 위한 성과평가보다는 신규 사업에 더 많은 관심을 가진다.

정치인들의 낮은 관심 때문에 평가 인프라 구축을 위한 조직, 인력과 예산의 지원에 소홀하게 된다. 자체평가의 경우 2012년 말 기준으로 전국 227개 기초 지방자치단체 중 72개에만 자체평가를 위한 전담조직을 구축하여 자체평가 전담조직 설치비율이 31.7%에 불과하다(박해육, 2015). 또한 자체평가의 인력의 경우 대부분의 기초지방자치단체에서 1~3명에 불과한 전담인력을 두고 있다. 본 연구에서 진행된 시군구의 평가담당자에 대한 인터뷰에서도 1명의 직원이 자체평가를 담당하고 있었으며 다른 평가를 담당하는 직원을 포함하더라도 3명을 넘지 않아 효과적인 평가수행 구축에 대한 지방자치단체의 낮은 관심을 보여주고 있다. 예산의 경우도 대부분의 기초지방자치단체들이 평가운영과 제도 개선을 위한 전담 예산을 확보하지 못하고 있으며 별도의 일반 운영비의 일부로서 집행되고 있는 현실이다.

평가를 담당하는 공무원의 평가에 대한 역량부족과 전문성 제고를 위한 교육 훈련 기회도 많지 않은 편이다. 이는 중앙공무원 인사제도와 같이 지방자치단체의 경우도 순환 보직 원칙하에 담당 공무원들이 자주 이직하여 평가에 대한 역량과 전문성을 쌓을 기회가 제한적이기 때문이다. 인터뷰에 의하면 보통 1~3년 정도 평가업무를 담당하여 전문성 제고에 큰 관심을 보이지 않았으며 많은 업무로 인하여 전문성제고를 위한 교육에 참가할 시간이 부족한 경우가 많았다. 문제는 기초지방자치단체의 경우 조직이 작고 전문성을 보완할 외부의 자원이 부족한 경우가 많기 때문에 공무원들의 평가역량 진단을 토대로 한 체계적인 교육훈련 계획수립하기가 어렵다. 인터뷰에 의하면 대부분의 지방자치단체에서 올해 새롭게 의무화된 성과계획서의 성과지표를 설정하는데 있어 전문성과 예산부족, 외부 전문가 활용의 어려움의 문제<sup>14)</sup>를 가지고 있는 것으로 나타나 평가를 위한 수행 및 관리체계 개선이 시급한 과제임을 보여주고 있다.

---

14) 중앙정부의 경우, 부처에서 설정한 성과계획서의 성과지표는 국책연구기관인 한국조세재정연구원에 의해 전문적인 지표개선 점검을 받는다.

## 라. 평가결과 정보 활용 부족

평가의 수에 비해 평가결과의 활용은 낮은 수준이다. 평가제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 평가의 결과가 목표, 인사, 예산, 조직차원에서 적절하게 환류 되어 사업개선을 위한 정보로 활용되어야 한다(Moynihan and Lavertu, 2012). 평가결과는 우수부서에 대한 표창, 성과급 지급, 근무평정 반영, 예산증액 및 삭감 등 여러 형태로 활용될 수 있다. 그러나 현 지방성과평가제도 결과 활용은 제한된 수준에 그친다. 이는 형식적으로 성과평가가 형식적으로 진행되어 평가정보의 질이 높지 않고 평가결과 활용에 대한 조직차원의 의지가 약하기 때문이다.

합동평가의 경우 행정자치부의 재정 인센티브<sup>15)</sup> 외에 지방자치단체 차원의 자체적인 인센티브가 있는 곳은 거의 없다. 자체평가 결과는 대부분의 지자체에서 인사고과에 반영되고 있지만 성과급에는 강하게 연계되어 있지 않다. 또한 대부분의 지방자치단체에서 자체평가 결과를 예산배정에 반영하지 않고 있어 재정의 책임성 측면에서 문제가 되고 있다. 지방정부와 달리 중앙정부는 정부업무평가제도와 재정사업 자율평가 제도를 통하여 평가결과의 활용성을 높여 왔다. 정부업무평가결과는 각 부처의 성과급에 반영되며 재정사업 자율평가의 미흡사업은 <표 VII-3>과 같이 예산이 삭감<sup>16)</sup>되어 평가결과와 예산배정이 직접적으로 연계된다. 지방성과평가제도의 경우도 평가결과를 인사, 조직, 예산, 사업개선을 위해 적극적으로 사용할 수 있도록 환류에 대한 구체적이고 명확한 근거와 절차가 필요하다.

15) 평가분야 별로 우수 지방자치단체에 총 300억원의 특별교부세를 인센티브로 지급하고 있다.

16) 2014년까지 미흡사업의 사업예산 10%가 삭감되었지만 2015년도 평가부터는 미흡사업의 경우도 성과개선계획서나 제도개선계획서를 제출하면 기계적으로 예산을 삭감하지는 않고 있다.

〈표 VI-3〉 재정사업 자율평가결과의 예산 활용예시

평가연도	미흡 이하 사업 수	예산	t+1 예산		예산증감률	
			정부안	국회 확정	정부안 기준	국회 확정 기준
2008	104	56,855	46,610	45,896	-18.0	-19.3
2009	70	28,245	26,134	26,311	-7.5	-6.8
2010	116	38,232	33,104	33,445	-13.4	-12.5
2011	117	42,539	37,108	38,121	-12.8	-10.4
2012	97	18,161	14,695	14,704	-19.1	-19.0
2013	126	104,905	93,806	95,413	-10.6	-9.0
2014	75	37,905	34,266	34,331	-9.6	-9.4

출처: 박노옥 외, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 2015. 12. p. 50.

#### 마. 평가의 참여와 공개제한

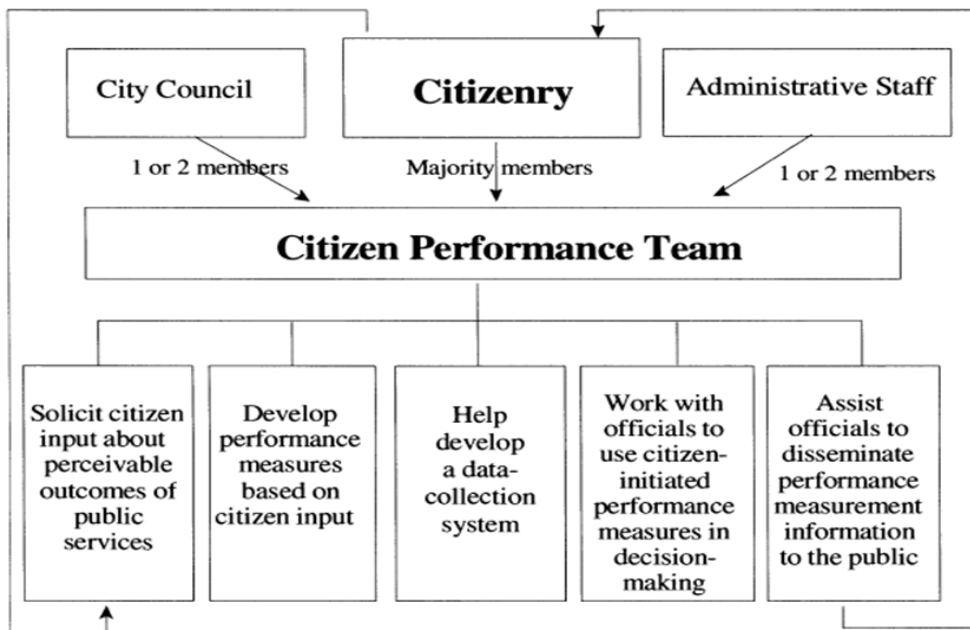
성과평가제도를 통한 책임성을 확보하는 가장 좋은 방법은 성과평가과정에 시민이 적극적으로 참여하고 성과평가결과를 시민에게 투명하게 공개하는 것이다. 특히 지방정부의 경우 시민의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치는 행정 서비스를 제공하고 있기 때문에 성과평가과정에 시민참여와 투명한 공개는 지방재정의 책임성 확보를 위한 중요한 과제라 할 수 있다.

그러나 우리나라 지방성과평가제도의 운영에 있어 시민참여의 활성화와 성과평가 공개수준은 낮다. 이론적으로 시민들은 지방정부 성과평가 과정의 전 과정에 참여할 수 있다. 실제로 미국의 아이오아(Iowa)주에서 실시한 ‘Citizen Initiated Performance Assessment’에서 시민들은 시민 성과팀(Citizen Performance Team)을 구성하여 평가지표 설정, 모니터링, 실제 서비스평가에서 참여하였다(Ho and Coates, 2004). 시민들의 성과평가과정에 적극적으로 참여하면서 소외계층에 특화된 성과지표가 개발되고 성과정보의 투명성이 향상되는 효과가 보고되었다. 우리나라의 경우 「지방재정법」에 주민참여예산제가 명문화<sup>17)</sup>되어 있지만 성과

17) 「지방재정법」 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차(이하 이 조에서 "주민참여예산제도"라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다. 지방자치단체의 장은 행정자치부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여야 한다(출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>, 검색일자 2016. 12. 14).

평가과정의 주민참여에 대한 명시적인 규정이 없다. 시민이 성과평가에 참여하는 통로는 외부전문가의 자체평가위원회 참여 외에는 거의 존재하지 않는다. 실증분석의 결과가 보여 주듯 지방행정서비스의 성과가 주민의 삶과 밀접한 관계가 있고 시민들에 의해 가장 잘 관리될 수 있다는 측면에서 성과평가과정에 주민들의 참여를 활성화 하려는 지자체의 노력이 더 필요해 보인다. 다만 충청남도 사례를 보면, 도민평가단이 운영되고 있다. “충청남도의 ‘도민평가’는 서울특별시와 전라남도, 당진시와 서천군과 같은 다른 광역자치단체 및 충청남도 기초자치단체에 벤치마킹되고 있다.”와 같이 시민들을 평가과정에 참여시키려는 노력이 일부 지방자치단체에서 확산되고 있는 것은 바람직한 현상이다.

[그림 VI-1] 아이오와주 시민 성과팀의 성과평가 과정



출처: Ho and Coates, Citizen-Initiated Performance Assessment: the Initial Iowa Experience, *Public Performance & Management Review*, Vol. 27, No. 3, 2004, p. 32.

시민참여의 부족 외에 다양하고 많은 성과평가제도에 불구하고 성과평가의 결과가 얼마나 시민이 알기 쉽도록 공개되고 있는지는 의문이다. 지방 성과정보공개는 정부의 책임성과 투명성을 높여 주민에 대한 정부활동의 신뢰를 높이

는 기능을 한다. 이러한 취지에 부합하기 위하여 <표 VI-4>와 같이 우리나라의 경우 여러 법 규정을 통해 지방자치단체의 성과를 공개하는 공시제도를 운영하고 있다. 문제는 이러한 성과공시제도에 시민들이 접근하기 어렵고 공개되는 정보도 제한적이라는 것이다. 행정자치부의 '내고장알리미'를 통하여 지방의 주요 성과가 공개되고 있지만 홍보가 부족하고 성과정보 공개의 절차와 검색방법의 복잡하여 활용성이 떨어지고 있다. 더구나 최상위 결과지표 이외에 지방자치단체의 주요 재정 사업에 대하여 직접적으로 설정된 성과지표 달성여부가 공개되지 않고 있다. 따라서 주민들이 더 상세한 성과정보를 쉽고 편리하게 열람할 수 있는 성과정보 공개 시스템 구축이 필요하다.

<표 VI-4> 지방자치단체 표준성과공시의 예

구분	정부업무평가	재정공시	행정서비스헌장	공공기관정보공개
근거	정부업무평가 기본법	지방재정법	행정서비스헌장 제정지침 (대통령훈령 70조)	공공기관의 정보공개에 관한 법률
목적	중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것	주민자율통제활성화와 재정의 책임성 확보	행정서비스 품질의 향상	공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개 청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장함과 아울러 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하려는 것임
특징	제26조(평가결과의 공개) 국무총리·중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장 및 공공기관 평가 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.	제60조 (재정운용상황의 공시 등) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다. (세입세출집행, 재무보고서, 채무현황, 기금운영현황, 공유재산현황 등)	제6조 (헌장의공표) 행정기관의 장은 헌장을 제정하거나 개선한 때에는 이를 국민이 충분히 알 수 있도록 관보 등에 게재하거나 일정한 장소에 게시하여야 한다.	제7조 (행정정보의 공표 등) ① 공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 공개의 구체적 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다.

출처: 최용환·라휘문, 『지방자치단체 성과공시제도에 관한 연구』, 2008, pp. 17-18을 저자가 재구성.

## 2. 우리나라 지방성과평가제도의 개선방안

이상에서 우리나라 지방성과평가제도의 문제점을 (1) 평가중복과 부담, (2) 평가지표와 분석의 다양성, (3) 평가수행 및 관리체계, (4) 평가 정보 활용, (5) 평가참여와 공개측면에서 종합적으로 진단하였다. 따라서 본 연구에서는 지방재정의 책임성 강화를 위한 성과평가제도 개편의 방향도 문제점 진단을 기초로 제도적 개선을 위한 정책제언을 제시하고자 한다.

### 가. 평가제도의 효율화와 메타평가의 실시

지방성과평가제도의 개선을 위해 가장 시급한 과제는 과다하게 진행되고 있는 많은 평가제도를 통합하거나 평가부담을 완화하여 평가를 효율화하는 것이다. 전술한 것처럼 현재 보조금이 지급되는 국가위임사무에 대해서는 합동평가, 개별평가, 지역발전사업 평가 및 회계운영성과평가가 실시되고 있다. 이러한 외부평가 외에 지방자치단체의 주요사업과 재정사업에 대하여 각각 「정부업무평가 기본법」에 의한 자체평가와 지방재정법에 의한 성과계획서 및 성과보고서 작성이 실시되고 있다. 따라서 본고에서는 장기적으로 모든 지방자치단체의 성과평가제도를 통합한 단일 평가제도를 운영할 것을 제안한다. 다만 급작스런 제도통합에 대한 부작용을 줄이기 위해 3단계에 걸쳐 평가 제도를 통합할 수 있다. 특히, 평가 통합에서 신중히 고려할 것은 통합으로 인해 평가의 효과성이 떨어지는 것이다. 아직 지자체의 경우 효율적인 성과관리를 위한 역량이나 인프라가 갖추어지지 않은 경우가 많기 때문에 위임사무에 대한 평가가 간소화 될 경우 지자체의 도덕적 해이가 일어날 가능성이 있다. 따라서 전체적인 평가제도의 방향은 통합으로 가되 지방정부성과평가제도들에 대한 메타평가를 통해 통합을 위한 전략을 체계적으로 마련하고 지자체의 성과관리 역량의 성숙정도를 고려하면서 신중하고 점진적인 접근이 필요하다.

본고에서 제안하는 통합단계는 다음과 같다. 먼저, 국가 위임사무와 자체사업의 사업성격과 특징이 다르고 국가위임사무에 대한 지방자치단체의 책임성을 높이기 위해 국가위임사무에 대한 평가들을 우선적으로 통합한다. 그 후 「정부업무평가 기본법」에 의한 자체평가와 지방재정법의 성과계획서와 성과보고서를

자체평가를 중심으로 통합한다. 마지막으로 국가위임사무에 대한 평가를 폐지하고 자체평가로 단일화한다.

구체적인 방법을 제시하면 1단계에서는 현행 국가위임사무별로 행해지고 있는 여러 평가들을 위임사무평가로 단일화 한다. 위임사무평가는 합동평가의 수행체계와 절차를 따르되 합동평가에서 평가의 실효성이 떨어지는 평가대상 과제를 줄여 지자체의 평가부담을 완화한다. 개별평가의 경우 부득이한 경우에 한하여 시행되고 있지만 많은 경우 사무를 위임한 중앙부처의 필요에 의해 시행되고 있기 때문에 개별평가에서 실시하는 대상사업 평가를 위임사무평가에서 통합하여 실시한다. 또한 지역발전특별회계 지원 사업에 대해 행해지고 있는 지역발전사업 평가와 회계운영성과평가도 국가위임사무에서 실시하여 국가위임사무에 대한 평가를 위임사무 평가로 단일화하여 통합한다.

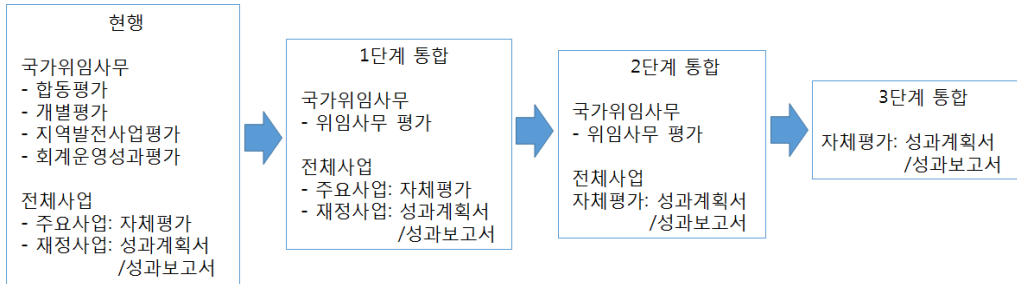
2단계에서는 중복적으로 작성되는 자체평가 성과관리시행계획서과 지방재정법에서 요구되는 성과계획서와 성과보고서를 통합한다. 통합성과계획서와 보고서에는 책임성을 높이기 위하여 조직단위와 재정사업들을 일치 시킨다. 자체평가는 통합성과계획서와 보고서의 내용을 토대로 실시하되 평가부담을 줄이기 위하여 모든 사업이 아니라 각 부처의 대표사업에 한하여 실시하고 가급적 별도의 평가보고서를 작성하는 것보다 통합 성과보고서의 내용<sup>18)</sup>을 토대로 실시한다.

3단계에서는 최종적으로 국가 위임사무 평가를 폐지하고 자체평가로 단일화한다. 통합성과계획서의 재정사업에는 국가의 위임사무가 포함되어 있기 때문이다. 자체평가는 국가위임사무를 포함하여 지자체의 전 재정사업에 대하여 평가를 실시하기 때문에 평가의 신뢰성과 타당성이 높아진다면 별도로 행정자치부나 중앙부처에 의해 국가위임사무에 대하여 사후평가를 실시할 실익이 낮아진다. 다만, 자체평가가 지방정부 전체 사업을 효과적으로 평가하기 위해서는 자체평가 자체에 대한 별도의 점검이나 개선을 통하여 지방정부의 평가의 역량과 효과성을 높이는 노력이나 절차가 필요하다.

---

18) 기획재정부는 재정사업통합평가가 전체 단위사업에 대해 실시됨에 따라 부처의 평가부담을 줄이기 위해 재정사업통합평가보고서와 성과보고서를 통합할 예정이다.

[그림 VI-2] 지방성과평가제도 통합단계도



출처: 저자 작성

3단계 통합으로 자체평가가 지방자치단체의 단일 평가제도로 정착되면 평가 시기의 조정도 필요하다. 현재 매년 평가에서 자치단체장의 임기인 4년으로 조정하여 평가의 효율성을 추구할 수 있다. 자치단체장 임기와 맞물린 성과평가를 통하여 지방정부의 책임성과 시민의 지방행정서비스에 대한 관심을 높일 수 있기 때문이다. 다만, 일상적인 수준에서 성과평가활동과 성과에 따른 예산반영을 위해 재정사업 자율평가가 3년에 걸쳐 전체재정사업을 평가했던 것처럼 전체 지방정부사업들을 4년에 나누어 매년 25%씩 평가하는 것을 병행해야 한다.

지방재정사업평가의 효율화를 위한 통합평가시스템의 정착을 위해서는 메타평가가 필요하다. 메타평가는 평가제도에 대한 평가로서 <표 VI-5>와 같이 현재 국무조정실에서 「정부업무평가 기본법」에서 실시하고 있는 각 중앙부처의 자체평가 점검이나 기획재정부의 재정사업 통합평가가 그 예에 해당한다. 현재 지방자치단체는 전술한 것처럼 수많은 평가를 받고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 평가들이 지방정부 사업들의 성과제고 기여하면서 효과적으로 운영되고 있는지를 점검하는 상위평가는 없는 실정이다. 따라서 평가정책 및 기존 지방성과평가제도들의 적절성과 타당성을 행정자치부 또는 국무조정실에 의한 상위평가로서 실시할 필요가 있다.

〈표 VI-5〉 정부업무평가와 재정사업통합평가에서의 메타평가 지표

정부업무평가의 자체평가 점검지표			재정사업 통합평가 메타평가 지표		
점검항목	점검지표	배점	평가항목	평가지표	배점
성과관리 계획 수립의 적절성	계획 및 지표 적절성	15	평가 과정의 충실도	자체평가 위원회 구성 및 운영 계획의 적절성	10
	계획수립 노력도	15		자체평가 위원회 운영의 적절성	10
상반기 점검 및 자체평가의 적절성	상반기 자체점검의 적절성	8	평가결과의 적정성	성과계획에 따른 평가실시 여부	10
	자체평가의 적절성 확보노력	12		상대평가 준수여부	20
환류의 적절성	환류의 적절성	20	지출구조 조정의 적정성	지출구조 조정규모 달성도	30
제도운영의 충실성	기관역량 체고 노력도	15		지출구조조정 내역의 적정성	20
	제도운영 우수사례	15	(감점)	평가보고서 등 제출기한 미준수	5
합 계		100	합 계		100

출처 1) 국무조정실, 『16년도 중앙행정기관 성과관리 및 자체평가 운영실태 점검계획(주요정책)』, 2016. 5. 20, p. 4를 재구성  
 2) 기획재정부, 『2016년 통합 재정사업 평가 지침』, 2016. 1. 1, p. 17을 재구성

이러한 메타평가 결과는 지방정부 성과평가제도 통합과정에 중요한 자료로 활용될 수 있고 제도 통합 후에는 지방자치단체 간 성과평가 수행체계 비교를 통하여 지방자치단체 간 예산배정이나 지자체 내에서 인사나 조직개편을 위해 활용될 수 있다. 또한 이러한 메타평가를 통하여 지방자치단체의 자체평가수준을 향상시킬 수 있다. 행정자치부는 현재 재정분석의 결과를 지방교부세 배분에 일부 반영하고 있다. 지방자치단체 자체평가에 대한 메타평가의 결과를 지방교부세 반영에 일부 반영하게 된다면 (인센티브 항목 또는 페널티 항목으로) 지방자치단체들의 자체평가가 보다 실질적으로 이뤄지도록 유도할 수 있을 것이다.

## 나. 평가도구와 방법의 효과성 제고

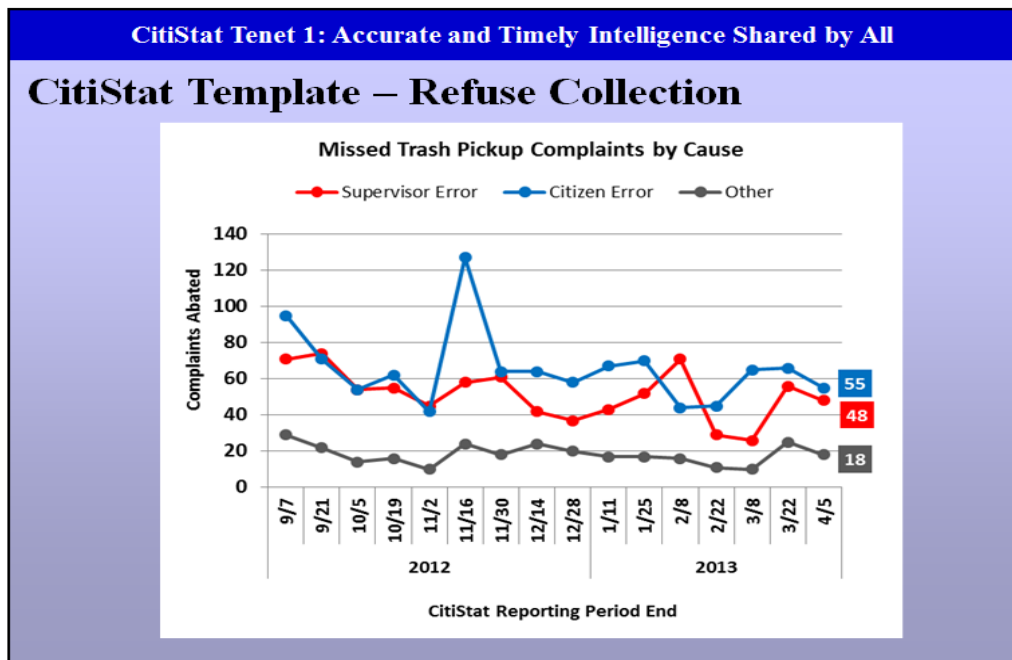
지방성과평가제도의 개선을 위해 다른 중요한 과제는 성과지표 설정의 타당성과 평가방법의 효과성을 제고하는 것이다. 우선 성과지표개발에 대한 지원이 필요하다. 「지방재정법」의 개정으로 모든 지방자치단체는 성과계획서와 성과보고서를 의무적으로 작성해야 한다. 이 과정을 통해 재정사업에 대하여 성과지표를 작성하고 성과달성여부를 보고하지만 적절한 성과지표 설정을 점검하는 체계는 없다. 중앙부처의 경우 한국조세재정연구원을 통하여 성과지표를 사전에 점검받지만 지방 성과계획서는 이런 사전점검체계가 없기 때문에 지표의 타당성이 낮은 수준이다. 따라서 성과계획서와 보고서를 지방의회에 최종 제출하기 전에 성과지표의 타당성을 점검하는 체계를 구축해야 한다. 현재 광역지방자치단체별로 소속 정책연구기관이 있기 때문에 광역자치단체의 경우 소속 연구기관에 성과지표 점검체계를 구축할 수 있다. 기초자치단체의 경우 광역자치단체의 연구기관이 모든 지표를 점검할 수 없기 때문에 대학이나 타 전문기관을 이용할 수 있도록 관련예산을 배정해야 한다.

평가의 효과성을 높이기 위해 심층적인 내용에 대한 평가나 집행성과평가시스템의 구축 등의 노력도 필요하다. 현재 지방정부성과평가제도의 경우 체크리스트 방식평가로만 이루어져 중앙부처와 같이 사업이나 사업군에 대하여 심층적인 분석을 실시하는 평가는 없다. 특히 전국적이거나 광역지방자치단체의 여러 단위에서 현안으로 문제가 되는 지방 사업의 문제점을 심층적으로 분석하고 정교한 제도적 개선방안을 제시하는 평가체계는 없다. 따라서 본고에서는 ‘지방사업 심층평가’를 제안한다. 현재 이원화된 지방자치단체 구조 하에서 여러 광역자치단체에 걸친 주요 현안 지방 사업에 대한 심층평가는 행정자치부에서 실시한다. 광역지방자치단체인 시도는 여러 기초지방자치단체에 걸친 지역현안 사업 개선을 위해 심층평가를 실시한다. 더불어 여러 지역에 걸친 사업 외에 특정지역의 고유 대규모 지역사업에 대해서도 심층적인 평가가 필요하다. 이를 위해 각 지방자치단체가 자율적으로 심층평가를 실시할 수 있는 제도도 병행하여 마련할 필요가 있다.

집행단계에서 성과관리와 평가도 지방정부 사업의 효과성을 높이기 위한 중

요한 과제이다. 중앙정부의 경우 전국적인 단위에서 서비스가 제공되기 때문에 집행단계에서 엄격한 성과관리와 측정을 수행하기가 어렵다. 그러나 지방자치단체의 행정서비스는 시민들에게 행정서비스가 실시간으로 전달되기 때문에 행정의 대응성을 높이기 위해서도 집행단계에서 빠른 성과측정과 환류가 주민의 행정서비스 만족도를 높이는 데 도움을 줄 수 있다. 미국 볼티모어시의 'CitiStat'의 경우 [그림 VI-3]과 같이 2주 단위로 지방서비스의 성과를 측정하고 월별로 시장이 참여하는 회의를 개최하여 집행단계에서 행정서비스 품질을 향상시키려고 노력하였다. 우리나라의 경우, 모든 지방자치단체에 이런 실시간 성과측정 및 평가체계를 구축할 수 없지만 기초지방자치단체 수준에서 시민들에게 행정서비스가 직접적으로 제공되는 사업에 한하여 실시간 성과측정 모니터링 및 환류체계를 검토해 볼 필요가 있다.

[그림 VI-3] 볼티모어시의 실시간 성과측정 모니터링 체계



출처: 박노욱 외, 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안』, 2015, p. 68.

## 다. 평가인프라 확충

평가 인프라를 확충하여 평가수행 및 관리체계의 효과성을 높이는 것도 중요한 과제이다. 전술한 것처럼 많은 지방성과평가제도가 운영되고 있지만 평가를 전담하고 있는 인사, 조직 및 예산차원의 지원수준은 매우 약한 실정이다. 우선 개별적인 평가를 준비하기 위하여 각 실무부서에 분산되어 배치되어 있는 평가담당인력을 모아 전담 조직을 구축해야 한다. 전담조직은 평가정책 및 전략수립, 평가의 연계와 대응, 개별적인 평가준비, 평가 역량 제고 및 교육훈련 등 종합적인 평가행정 지원기능을 수행해야 한다.

평가역량과 전문성 제고를 위한 인프라 구축도 필요하다. 현재 지방자치단체의 평가담당공무원들의 평가업무 관련 재직기관은 1~3년에 불과하여 성과평가 관련 전문성을 쌓을 시간이 부족하다. 따라서 성과관리 및 평가관련 전문직제를 만들어 순환보직기간을 늘리는 것을 고려해 볼 수 있다. 특히 성과평가 전문직제가 생기면 광역자치단체와 기초자치단체간 성과 평가직군의 순환보직을 장려할 필요가 있다. 기초지방자치단체 담당자는 광역자치단체에 근무하면서 전문연구기관 및 대학과의 지원과 교류를 통해 성과평가의 전문성을 쌓을 기회를 가질 수 있다. 광역자치단체 담당자는 광역행정과 밀접하게 연결되어 있는 시군구에서 현장중심의 행정서비스의 성과관리와 평가에 대한 경험을 얻을 수 있기 때문이다.

순환보직 및 인사교류 외에 담당자에 대한 교육훈련의 강화도 중요한 과제이다. 중앙부처의 경우 완전하지는 않지만 국내외 대학연수와 전문연구기관 교육훈련<sup>19)</sup>을 통해 성과관리 및 평가관련 지식을 얻을 기회를 가질 수 있다. 지방정부 담당자는 중앙부처에 비해 이런 기회가 제한되며 시군구 기초지방자치단체 성과평가담당자의 경우 행정 및 지역적 한계로 인하여 성과평가 관련 교육훈련 기회가 매우 제한되어 있다. 따라서 지방정부 성과담당 공무원들의 역량 제고를 위하여 교육훈련 기회를 확대할 필요가 있다. 대학이나 국책연구원에서 제공하는 장단기 교육훈련을 조직차원에서 지원하고 참가를 장려할 필요가 있다.

19) 한국조세재정연구원의 재정성과평가센터는 중앙부처와 공공기관의 성과관리 및 평가담당자들에게 재정성과 관리 및 평가관련 단기 전문교육을 진행해 오고 있다.

많은 경우 업무공백에 대한 우려로 교육 참가 어려운데 전술한 대로 전담조직과 담당인원을 확충하여 업무를 공유와 교차 직무수행을 확대함으로써 역량제고를 위한 교육기회를 늘려 나가야 할 것이다.

마지막으로 평가인프라 확충을 위해서는 리더의 성과평가에 대한 강한 관심과 의지가 매우 중요하다. 인력, 예산, 조직에 대한 권한이 리더에게 있기 때문이다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 장이 직선으로 선출되기 때문에 리더의 성과평가에 대한 관심을 높이기 위해서는 성과관리 및 평가를 선거와 연계시키는 방법이 가장 효과적이다. 따라서 전술한 바와 같이 성과평가 주기를 지방자치단체장의 선거와 연계시킬 필요가 있다. 평가주기를 4년으로 늘려 선거직전 종합평가를 실시하고 이를 공개함으로써 지방자치단체장의 책임성을 높여야 한다. 4년 주기의 평가가 어렵다면 단체장 임기 중반에 성과평가를 실시하는 2년 단위의 성과평가도 검토 할 수 있을 것이다. 여하튼, 자치단체장 임기와 일치하는 평가 주기는 자치단체장의 지방성과평가제도에 대한 관심은 높이고 그 결과 지방정부의 평가관련 역량과 인프라 확대에도 긍정적인 역할을 할 것이다.

## 라. 성과평가 정보 활용성 강화

성과평가 관련 인프라 확대와 함께 다양한 제도로부터 생산되고 있는 성과평가정보의 활용성을 높이는 일도 필요하다. 현재 합동평가는 평가분야별 우수 지자체에 대하여 특별교부세를 통하여 총 300억원의 재정인센티브를 부여하고 있지만 전체 의존재원 규모에 비하여 매우 낮은 수준이다. 따라서 300억 원의 재정인센티브 규모를 대폭적으로 증가시키고 각 기관의 위임사무별로 일정비율의 미흡 지방자치단체를 선발하여 국고보조 비율을 삭감함으로써 합동평가와 예산배정의 연계성을 높여야 할 것이다. 특히 합동평가는 광역자치단체별로 실시되기 때문에 기초지방자치단체별로 자료가 취합되고 관리됨에도 불구하고 기초지방자치단체의 인사 및 예산과정에 거의 반영되지 않는다. 따라서 실질적으로 시군구 단위에서 이루어지는 국가위임사무의 경우 합동평가 결과를 기초지방자치단체의 예산이나 포상에 반영하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

지방성과평가제도의 핵심이 되는 자체평가의 경우 대부분의 지자체에서 주요

사업 담당자의 근무평정에 반영되고 있으며 일부 지자체의 경우 평가결과를 부서별 성과급 지급을 위한 평가요소로서 활용하고 있어 인사관리에는 어느 정도 활용되고 있는 것으로 보인다. 다만 자체평가결과를 예산배정에 활용하고 있는 지방자치단체는 거의 없다. 이는 자체평가의 기초가 되는 성과관리시행계획이 재정사업이 아니라 주요사업별로 성과관리체계가 구성되어 직접적인 예산연계가 어렵기 때문인 것으로 보인다. 다만, 2016년부터 성과계획서와 성과보고서 작성이 의무화되었기 때문에 이를 예산과 성과를 연계할 기본적인 체계를 가지게 되었다. 그러나 성과계획서와 보고서의 성과정보는 예산에 활용될 수 있을 정도로 심층적이지 않은 것이 문제이다. 중앙부처의 경우도 성과계획서와 보고서의 성과정보가 충분하지 않아 재정사업 자율평가를 통해 직접적인 예산환류를 하였다. 행정자치부는 재정사업과 예산과의 직접적인 연계를 위해 재정사업 자율평가와 유사한 시범평가를 지방자치단체별로 시범 실시할 것을 권고하고 있지만 이미 평가가 많은 상황에서 추가로 재정사업평가를 신설하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 따라서 가급적 성과관리시행계획과 성과계획서/보고서를 통합하여 이를 토대로 자체평가를 실시한 후 평가결과를 예산배정에 활용할 필요가 있다. 장기적으로 자체평가가 지방자치단체의 대표적인 단일 성과평가체제로 완전하게 정착하면 지자체별 자체평가에 대한 메타평가를 기초로 행정자치부는 특별교부세 또는 국고보조금 비율을 차등 배분하는 예산환류 시스템을 구축할 수 있다.

#### 마. 시민참여의 제도화와 효과적인 성과정보 공개시스템 구축

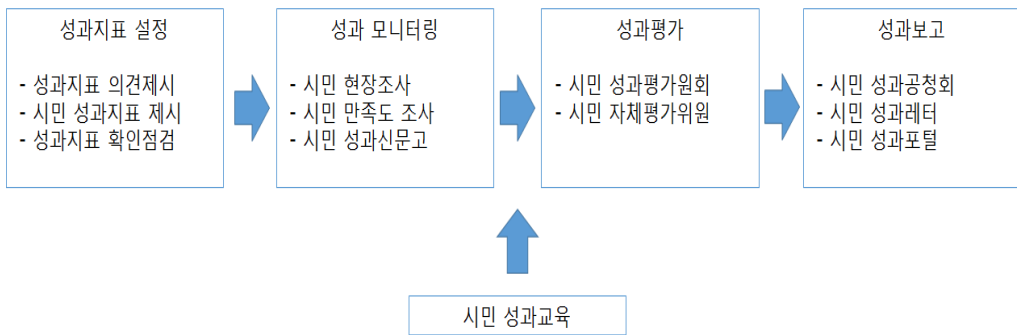
지방정부 성과평가제도 개선을 위한 시민참여의 활성화도 시급한 과제이다. 전국적 단위의 중앙부처 사업과 달리 지방사업의 경우 사업의 공급자인 지방정부와 사업의 수요자인 시민사이의 거리가 매우 가깝다. 지방자치단체는 성과관리 및 평가의 전 과정에서 시민의 목소리를 들을 수 있다. 미국의 지방정부를 대상으로 한 Ho and Coates(2004)는 성과관리 및 평가에 시민이 적극적으로 참여함으로써 지역주민의 인구통계학적 특성별로 맞춤형 성과관리가 가능해지고 소외계층을 위한 성과지표가 증가했음을 보여준 바 있다.

시민의 참여는 성과관리 및 평가 전 과정에 걸쳐 가능하다. 시민의 대표가 성과지표설정과정에서 의견을 제시하거나 직접적으로 참여할 수 있다. 사업의 집행단계에서도 시민들은 성과 모니터링에 적극적으로 참여할 수 있다. 시민들이 직접 현장조사에 참여하거나 만족도 조사의 패넬에 참여할 수 있다. 또한 지방자치단체 행정서비스 성과에 불만이 있는 경우 신문고를 통하여 서비스 개선을 적극적으로 요구할 수 있다. 시민들은 성과평가에도 직접 참여할 수 있는데 시민성과평가위원회에서 시민의 관점에서 지방자치단체의 평가를 점검할 수 있으며 개별적으로 자체평가위원으로 참여함으로써 간접적으로 지자체의 성과평가에 참여할 수 있다.

마지막으로 성과보고 과정에서도 시민참여는 중요하다. 현재 지방자치단체 성과를 단순히 홈페이지 게시하는데 그치고 있지만 책임성 관점에서 시민에게 적극적으로 공개하는 노력이 필요하다. 적극적인 공개방식은 온라인 및 오프라인 공개를 병행할 필요가 있으며 시민 성과공청회를 매년 정기적으로 개최하여 시민들에게 지방자치단체 사업의 성과를 알리고 동의를 구하는 절차가 필요하다. 또한 주기적으로 지방자치단체의 성과현황을 뉴스레터 형식으로 주민들에게 발송하여 성과에 대한 지방자치단체의 책임성을 높일 필요가 있다. 오프라인 성과공시 외에 온라인 성과공개를 강화할 필요가 있다. 현재 ‘내고장알리미’에서 지방자치단체별로 주요 결과지표를 확인 비교할 수 있지만 공개되는 결과지표의 수준은 사업의 실제성과를 공개하는 것이 아니라 거시적 사회지표(Societal Outcomes)에 그치고 있다. 따라서 ‘내고장알리미’와 연계된 새로운 성과정보 공개시스템을 ‘시민 성과포털’ 형태로 개발할 필요가 있다. 성과포털에는 거시적 사회지표 외에 미시적으로 각 지방자치단체별로 주요사업의 성과를 검색할 수 있도록 해야 한다. 거시적 사회지표와 밀접한 관련이 있는 지방자치단체 주요사업을 연결시켜 그 인과관계를 일목요연하게 보여주는 노력이 필요하다. 이러한 지방성과포털을 구축을 위해서는 별도의 새로운 성과 공개 시스템을 개발하기 보다는 지방자치단체별로 표준입력시스템을 행정자치부에서 제공하고 이를 ‘내고장알리미’와 연동시켜 시민들이 보다 손쉽게 성과포털이나 시스템에 접근할 수 있도록 해야 한다.

평가과정에서 시민이 적극적으로 참여하더라도 시민들의 성과관리 및 평가관련 역량과 전문성은 담당공무원보다 낮을 수밖에 없다. 따라서 지방성과평가제도 하에서 성공적인 시민참여의 전제조건은 시민들이 지방정부 성과관리 및 평가에 대하여 정확한 판단을 할 수 있도록 평가과정에 참여하는 시민들이 관련 지식을 습득할 교육기회를 적극적으로 제공하는 것이다. 이러한 교육은 이미 주민참여예산제도 하에서 실시되고 있는 예산학교와 유사한 개념이며 성과관리 및 평가제도의 시민참여 성공을 위한 기본조건이 된다.

[그림 VI-4] 지방자치단체 성과평가에서의 시민참여 예시



출처: 저자 작성

## 참고문헌

- 광운대학교 산학협력단, 『주요국 지방정부의 성과관리제도 연구』, 2012. 7.
- 국무조정실, 『16년도 중앙행정기관 성과관리 및 자체평가 운영실태 점검계획(주요정책)』, 2016. 5. 20.
- 기획재정부, 『2016년 통합 재정사업 평가 지침』, 2016. 1. 1.
- \_\_\_\_\_, 『2015회계연도 성과보고서 작성 지침』, 2016. 1.
- \_\_\_\_\_, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침』, 2016. 4.
- 김신·이화진, 『주요국 성과평가시스템 비교연구』, 한국행정연구원 연구보고서, 2006. 12.
- 라휘문, 「지방자치단체 성과관리의 의의와 과제」, 『대한지방행정공제회』, Vol. 61, No. 702, 2012, pp. 10-13.
- 박노옥·오영민·원종학, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 한국조세재정연구원 연구보고서, 2015. 12.
- 박노옥·오영민·이보화, 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선 방안』, 기획재정부 정책연구보고서, 2013. 12.
- 박노옥·원종학, 『지방재정성과관리 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서, 2009. 12.
- 박해욱, 『지방정부의 성과관리 현황과 발전방안』, 한국조세재정연구원 재정성과평가동향 강의자료, 2015.
- 안혁근·박중훈·이광희·황혜신·조세현·이광훈, 『2015 지방자치단체 합동평가 지표 개선 방안 연구』, 한국행정연구원 수시과제 2015-02, 2015.
- 오영민, 「재정사업 성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2014. 12, pp. 6-22.
- 이창길, 「통합성과관리체계 구축을 위한 지방자치단체 평가의 개선방안」, 『한국지방자치 연구』, Vol. 10, No. 3, 2008, pp. 117-138.
- 이현국·김윤호, 「정부서비스 성과와 정부신뢰: 서울시 정부서비스를 대상으로」, 『한국행정학보』, Vol. 48, No. 4, 2014, pp. 1-22.
- 지역발전위원회, 『2014년 지역발전사업 평가계획 (2015년도 실시)』, 2014. 11.
- 최용환·라휘문, 『지방자치단체 성과공시제도에 관한 연구: 충청북도 평가매뉴얼 개발을 중심으로』, 충북발전연구원 연구보고서, 2008.
- 충청남도, 『2015년 직무성과평가 기본계획(안)』, 2015. 1.

충청북도 옥천군청, 내부자료, 2016.  
행정자치부, 『2013년 지방자치단체 성과관리(자체평가) 운영 매뉴얼』, 2013. 6.  
\_\_\_\_\_, 『지방자치단체 예산의 성과계획서 작성기준』, 2015. 6.  
\_\_\_\_\_, 『2016년(15년 실적) 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼』, 2016. 1.  
한국조세재정연구원 재정성과평가센터, 『지방자치단체 성과평가제도 설문조사』, 2016.

Boyne, G. A., *Managing local services: From CCT to Best Value*, Vol. 25. No. 2, Psychology Press, 1999.  
Cornwall Council, *Performing and Improving: Our performance management framework v0.3*, 2012. 7.  
Department of Management and Budget of Fairfax County, *Fairfax County Measures Up: A manual for Performance Measurement Eleventh Edition*, 2007.  
Department of the Environment, “Transport and the Regions,” *The Local Government (Best Value) Performance Indicators Order 2000*, 2000. 3. 29.  
Ho, Alfred Tat-Kei, and P. Coates, “Citizen-Initiated Performance Assessment: the Initial Iowa Experience,” *Public Performance & Management Review*, Vol. 27, No. 3, 2004, pp. 29-50.  
Kim, Soonhee, “Management Strategy for Local Government to Strengthen Transparency in Local Governance,” *Good Governance Research-1*, UNPOG Publication, 2009.  
Moynihan, D. P. and S. Lavertu, “Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART,” *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 4, 2012, pp. 592-602.  
Perez, T. and R. Rushing, “The CitiStat Model: How Data-Driven Government Can Increase Efficiency & Effectiveness,” *Center for American Progress*, 2007. 4.  
Queensland Government, *A Guide to the Queensland Government Performance Management Framework: Version 3.2*, 2015. 5.  
United Kingdom, *Local Government Act 1999*, 1999. 7. 27.  
United States, *Government Performance and Results Act of 1993*, 1993.

〈웹사이트 자료〉

City of Baltimore, CitiStat, <http://citistat.baltimorecity.gov/process/>(검색일자 2016. 12. 4.)  
\_\_\_\_\_, data, <https://data.baltimorecity.gov/dataset/20160803-CitiStat-DGS-Meeting-Summary/f2gy>

-8ptb/data?pane=manage/(검색일자 2016. 12. 5.)

Evaluation of Managing for Outcomes: Summary(September 1997),

<http://cpds.apana.org.au/Documents/MFO/Summary.htm/>(검색일자 2016. 12. 13.)

GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/collections/local-audit-framework-replacing-the-audit-commission/>(검색일자 2016. 12. 12.)

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>(검색일자 2016. 12. 10 ; 14 ; 20.)

용인시청 시민소통광장, <http://sotong.yongin.go.kr/home/index.do/>(검색일자 2016. 11. 30.)

충남넷, [http://www.chungnam.net/media/mediaMain.do?article\\_no=MD0000889663&med\\_action=view&mnu\\_cd=CCNMENU00003](http://www.chungnam.net/media/mediaMain.do?article_no=MD0000889663&med_action=view&mnu_cd=CCNMENU00003)(검색일자 2016. 6. 28.)

\_\_\_\_\_, <http://www.chungnam.go.kr/>(검색일자 2016. 12. 19.)

행정자치부 내고장알리미, [https://www.laiis.go.kr/jsp/cmm/main/MainIndex\\_02.jsp](https://www.laiis.go.kr/jsp/cmm/main/MainIndex_02.jsp)(검색일자 2016. 12. 19.)

## 부록

### 부록 1: 지방자치단체 행정·재정 운영성과 공시지표

부문	분야	공시지표(안)
일반현황 (12)	조직·인사 (8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정기구의 감량화 실적</li> <li>• 상근인력 보유율</li> <li>• 장애인 고용률</li> <li>• 여성공무원 비율</li> <li>• 공무원 1인당 주민수</li> <li>• 공무원 징계율</li> <li>• 세출예산 대비 인건비 비율</li> </ul>
	재정 (4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정자립도</li> <li>• 주민 1인당 지방세 부담액</li> <li>• 주민 1인당 채무부담액</li> <li>• 1인당 총 지출액</li> </ul>
기능별 성과지표 (73)	민원처리 (5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민원의 부당한 반려·불가 건수</li> <li>• 민원의 3시간 이내 처리건수(전체 처리건수 대비)</li> <li>• 7일 이상 유기한 민원의 단축처리 실적</li> <li>• 인터넷 민원처리 공개시스템 운영 실적</li> <li>• 민원처리 기한 준수율</li> </ul>
	위생 (5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품 안전성 검사 실적</li> <li>• 식중독 예방을 위한 집중관리업소 지도·점검 실적</li> <li>• 위생시설 설치비용 지원 실적</li> <li>• 부정불량식품 적발 실적</li> <li>• 위생관련 불법행위 적발 실적</li> </ul>
	보건 (6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영유아 예방접종률</li> <li>• 주민 1인당 방역비용</li> <li>• 거동 불편자에 대한 방문진료 실적</li> <li>• 보건소 이용환자 진료 실적</li> <li>• 불법의료행위 발생건수</li> <li>• 불법의약품 판매행위 단속 실적</li> </ul>
	사회복지 (10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초보장 수급자수 및 후원자 연계 실적</li> <li>• 자체 기초생활보장과제예산 실적</li> <li>• 차상위 계층 의료급여 수급자수</li> <li>• 국민기초생활보장기금 적립 실적</li> <li>• 저소득층 1인당 생활안전자금 지원 실적</li> <li>• 장애인 복지시설 수용능력</li> </ul>

부문	분야	공시지표(안)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인 일자리 참여비율</li> <li>• 1인당 노인교통비 지급 실적</li> <li>• 노인복지시설 보호능력</li> <li>• 사회복지 전담인력 보강 실적</li> </ul>
	환경보호 (12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경개선부담금 징수율</li> <li>• 생태계보전 및 공원 지정률</li> <li>• 1회용 비닐봉투 분리수거·재활용 실적</li> <li>• 종이팩 및 형광등 분리수거·재활용 실적</li> <li>• 방치폐기물 증감률 및 방치폐기물 처리율</li> <li>• 대기배출 사업장 지도점검 및 위반비율</li> <li>• 도시녹지율 및 녹지 개선율</li> <li>• 하수종말처리시설 방류수 수질기준 준수율</li> <li>• 오염물질 배출량(대기, 수질, 폐기물 포함)</li> <li>• 쓰레기 처리실적</li> <li>• 쓰레기 재활용률</li> <li>• 가구당 쓰레기 발생량</li> </ul>
	도시·건설 ·교통 (11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민임대주택 사업승인 실적</li> <li>• 지자체 국민임대주택 건설실적</li> <li>• 재개발 및 주거환경개선사업의 국민임대주택 공급률</li> <li>• 주거환경개선사업 시행률</li> <li>• 노후 불량주택 개량률</li> <li>• 상·하수도 보급률</li> <li>• 도로포장률</li> <li>• 주택보급률</li> <li>• 공원면적</li> <li>• 1천명당 교통사고 발생건수</li> <li>• 주차장 확보실적</li> </ul>
	문화·체육 (6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초관광자원 개발 활성화 정도(투입예산비율)</li> <li>• 관광 상품 프로그램 개발건수</li> <li>• 관광홍보 활동건수 및 예산증가율</li> <li>• 문화(예술/체육)행사 지원 실적</li> <li>• 관리시설 연간사용일수</li> <li>• 도서관 규모 및 이용률</li> </ul>
	경제통상 (5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용훈련인원 수료비율</li> <li>• 고용훈련인원 자격취득비율</li> <li>• 고용훈련인원 취업비율</li> <li>• 중소기업육성자금 지원 실적</li> <li>• 기업유치 실적</li> </ul>
	농림·축·수산업 (4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농기계보급 지원 실적</li> <li>• 농림·축·수산업 확대 실적</li> <li>• 농림·축·수산업 부채규모</li> <li>• 농림·축·수산업 후계자 육성 실적</li> </ul>

부문	분야	공시지표(안)
	세정 (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세 부과오류율</li> <li>지방세 징수율</li> <li>지방세 체납액 정리 실적</li> </ul>
	안전관리 (6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난위험시설물 해소사업 추진 실적</li> <li>안전문화 육성 및 지원 실적</li> <li>시설물 정기점검·정밀점검·정밀안전진단 실시율</li> <li>시설물 보수·보강 이행비율</li> <li>시설물 안전사고율</li> <li>재난위험시설의 안전도</li> </ul>
삶의 질 지표 (17)	소방 (7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>구조·구급 활동 실적</li> <li>소방검사 등 예방효과 실적</li> <li>소방장비 보강 실적</li> <li>10천명당 화재발생건수</li> <li>화재 1건당 피해액</li> <li>10천명당 연간 화재 사망자수</li> <li>주민 1인당 119구조대 이용률</li> </ul>
	의료 (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>10천명당 의료사고 발생건수</li> <li>인구 1천명당 병원·병상수</li> <li>의사 1인당 주민수</li> </ul>
	경찰 (4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>경찰공무원 1인당 주민수</li> <li>파출소당 인구수</li> <li>10천명당 범죄발생 건수</li> <li>범죄검거율</li> </ul>
	교육 (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>교사 1인당 학생수</li> <li>학급당 평균학생수</li> <li>인구 1천명당 학교수</li> </ul>

출처: 최용환·라휘문, 『지방자치단체 성과공시제도에 관한 연구: 충청북도 평가매뉴얼 개발을 중심으로』, 충북발전연구원 연구 보고서, 2008, pp. 26-28.

## 부록 2: 지방자치단체 성과평가제도 설문조사

<b>Type</b>	-	<b>ID</b>	
<b>지방정부 성과평가제도(자체평가 포함) 개선방안 연구 설문지</b>			
<p>안녕하십니까? 한국조세재정연구원 재정성과평가센터입니다.</p> <p>이번에 저희는 주민참여예산제도와 지방성과평가제도 개선방안에 대한 연구를 수행하고 있습니다. 귀하께서 투자한 몇 분의 시간은 주민참여예산제도와 지방성과평가제도의 개선을 위해 중요한 자료로 활용될 예정입니다.</p> <p>제가 묻는 질문에는 맞고 틀리는 답이 없으며, 귀하의 응답은 이런 의견을 갖고 있는 사람이 몇 %라는 식으로 통계를 내는 데에만 사용되고, 그 외의 목적에는 절대로 사용되는 일이 없으니 느끼시는 대로 말씀해 주시면 되겠습니다. 본 설문에 응답하신 내용은 「<b>통계법</b>」 제33조에 의해 비밀이 보장됨을 알려드립니다.</p> <p style="text-align: right;">2016년 9월</p> <p>주관기관 : 한국조세재정연구원 신현태 연구원 044-414-2317 htshin@kipf.re.kr          위탁기관 : 와우서베이 070-8721-7004 bk21hong@wowsurvey.com</p> <p style="text-align: center;">(※ 본 조사와 관련하여 의문사항이 있는 경우 한국조세재정연구원으로 연락주시기 바랍니다.)</p> <div style="background-color: #e0e0e0; padding: 5px; font-size: small;">                 ※ 통계법 제33조(비밀의 보호 등) ① 통계작성과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다. ② 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료는 통계작성의 목적 외에 사용하여서는 아니 된다.             </div>			
<b>응답자 정보</b>			
<b>소속</b>		<b>이름</b>	
<b>나이</b>	만 _____세	<b>Email</b>	
<b>재직년수</b>	_____년 _____개월	<b>휴대전화 번호</b>	
<b>근무형태</b>	<input type="radio"/> 정규직 <input type="radio"/> 계약직 <input type="radio"/> 기타 (_____)	<b>근무지 전화번호</b>	
※ 모든 항목에 빠짐없이 응답해 주시기 바랍니다.			
<b>온라인 문화상품권 증정</b>			
설문 종료 후 감사의 의미로 온라인 문화상품권 1만원을 증정합니다. 다음의 이름, 휴대전화 번호로 제공될 예정이오니 작성하여 주시기 바랍니다.			
<b>이름</b>		<b>휴대전화 번호</b>	
※ 미작성시 온라인 문화상품권이 제공되지 않습니다.			

**성과평가제도(자체평가 포함) 관한 질문**

문 1) 귀하의 지방자치단체의 성과관리 및 평가담당 직원의 수는 몇 명입니까? ( \_\_\_\_\_명)

문 2) 귀하의 지방자치단체의 자체평가는 어떻게 운영되고 있습니까?

1) 평가위원의 수 (내부위원 : \_\_\_\_\_명, 외부위원 : \_\_\_\_\_명)

2) 1년간 평가위원회의 개최 수 ( \_\_\_\_\_회, 서면 평가는 제외)

3) 자체평가위원회의 역할 (해당 사항에 모두 표시해 주시기 바랍니다.)

- 부서가 평가한 사업평가결과에 대한 의견제시
- 부서가 평가한 사업평가결과에 대한 검토와 수정
- 부서사업에 대한 직접적인 평가
- 기타 ( \_\_\_\_\_ )

문 3) 귀하의 지방자치단체가 받고 있는 성과평가를 준비하는데 필요한 부담수준은 어느 정도이며, 해당 평가제도가 지방자치단체의 성과를 높이는데 얼마나 효과적이라고 생각하십니까?

문항	평가부담					평가의 효과성				
	매우 낮음				매우 높음	매우 비효과적				매우 효과적
1. 지자체의 자체평가	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2. 예산 성과계획서와 성과보고서의 작성	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
3. 각 중앙부처의 개별평가	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
4. 합동평가 및(또는) 시도평가 - 합동평가 : 광역지자체 - 시도평가 : 기초지자체	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5. 지역발전사업평가	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
6. 민간기관에 의한 평가	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

문 4) 귀하의 지방자치단체의 성과관리와 성과평가 현황 및 제반환경에 대한 질문입니다.

분야	문항	←-----→				
		전혀 그렇지 않음				매우 그려함
리더십	우리 기관장은 성과관리와 평가의 중요성을 강조한다.	1	2	3	4	5
	우리 기관장은 성과평가결과에 관심이 많다.	1	2	3	4	5
성과 목표 및 지표	우리 기관의 성과지표는 성과를 측정하는데 구체적이고 명확하게 설정되어 있다.	1	2	3	4	5
	우리 기관의 성과목표는 달성하기 어려운 수준이다.	1	2	3	4	5
성과 관리 과정	우리 기관의 성과목표 달성을 위해 부처에 수단선택의 자율성이 보장된다.	1	2	3	4	5
	우리 기관의 성과평가는 결과보다는 과정을 중시한다.	1	2	3	4	5
	우리 기관의 성과평가는 신뢰할 수 있다.	1	2	3	4	5
평가 결과 활용 및 공개	우리 기관의 성과평가 결과는 성과지표와 목표치의 개선에 사용된다.	1	2	3	4	5
	우리 기관의 성과평가 결과는 익년도 예산에 반영된다.	1	2	3	4	5
	우리 기관의 성과평가 결과는 인사평가에 활용되어 진다.	1	2	3	4	5
	우리 기관의 성과평가 결과는 사업개선을 위해 활용된다.	1	2	3	4	5
문화	우리 기관은 성과가 좋은 개인과 부서가 우대받고 있다.	1	2	3	4	5
	우리 기관은 성과를 높이기 위한 개인과 조직간 경쟁이 권장되고 있다.	1	2	3	4	5
역량	우리 기관의 성과관리 및 평가담당 직원은 성과지표개발과 측정, 사업 성과평가에 있어 전문성을 보유하고 있다.	1	2	3	4	5
	우리 기관의 성과관리 및 평가담당 조직은 성과관리 및 평가 제도를 효과적으로 운영하기 위한 역량을 보유하고 있다.	1	2	3	4	5

문 5) 귀하께서 속한 지방자치단체에 대한 질문입니다. 다음에 대해서 귀하께서는 얼마나 동의하십니까?

문항	←-----→				
	매우 낮음				매우 높음
1. 우리 기관의 장은 새로운 변화보다 현재수준의 유지를 중요하게 생각한다.	1	2	3	4	5
2. 우리 기관의 장은 직원들이 문제를 창조적으로 해결하도록 격려한다.	1	2	3	4	5
3. 우리 기관의 장은 결과보다도 노력과 과정을 중시한다.	1	2	3	4	5
4. 우리 기관의 구성원들은 새로운 아이디어의 제시 및 업무처리절차의 개선을 위해 적극적이다.	1	2	3	4	5

문 6) 다음의 귀하의 지방자치단체 예산 및 성과관리제도의 개선방향에 대해 어느 정도 동의하십니까?

문항	←----->									
	전혀 동의하지 않음									
1. 예산사업의 편성과 심의에 시민이 참여해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. 예산사업의 집행에 대한 시민 모니터링을 실시해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. 예산사업의 성과평가과정에 시민이 참여해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. 예산사업의 성과를 시민에게 적극적으로 알릴 필요가 있다. (예 : 뉴스레터, 성과공개시스템)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. 예산사업의 시민만족도를 정기적으로 조사해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6. 예산사업의 효과적인 운영에 도움을 줄 시민자문위원회를 활성화해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7. 예산사업의 운영에 대한 의견수렴을 위해 시민공청회를 자주 개최할 필요가 있다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8. 공공서비스 성과지표에 대한 타당성을 제고해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9. 공공서비스에 대한 시민참여를 확대해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10. 공공서비스 성과와 예산을 연계해야 한다. (예 : 부진사업 예산삭감, 우수사업 인센티브 등)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11. 공공서비스 담당자에 대한 인센티브를 제공해야 한다. (예 : 서비스 성과를 담당자 보수 및 근무평가에 반영)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
12. 공공서비스의 성과를 상세하게 공개해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
13. 성과가 낮은 공공서비스에 대한 컨설팅을 제공해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
14. 공공서비스 담당자에 대한 성과관리 역량을 제고해야 한다.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

문 7) 귀하의 지방자치단체가 수행하는 평가(성과관리)제도 중에서 다른 지방자치단체와 비교해서 차이가 있는 평가(성과관리)제도는 무엇입니까? 그리고 이 제도의 특징과 장점은 무엇입니까?

1) 제도명 :

2) 특징과 장점 :

### 부록 3: 서울대학교에서 수행한 정부의 역할과 삶의 질 통합조사

안녕하십니까? 저는 한국갤럽에서 근무하는 면접원 ○○○입니다.  
이번에 저희 기관에서는 서울대학교 행정대학원의 의뢰를 받아 만19세 이상 일반국민을 대상으로 정부 역할과 삶의 질에 관한 조사를 하고 있습니다.  
귀하께서 응답하신 내용은 「통계법」 제33조 및 제34조에 따라 통계작성 외의 목적으로는 사용되지 않을 것입니다.  
본 조사 연구의 중요성을 감안하셔서 조사에 참여해 주시면 감사하겠습니다.

SQ1) 귀하가 살고 계신 지역은 어디입니까?  
SQ1-1) 서울 거주자  
\_\_\_\_\_ 시 \_\_\_\_\_ 구  
SQ1-2) 제주 거주자  
\_\_\_\_\_ 도 \_\_\_\_\_ 시  
SQ1-3) 일반군 거주자  
\_\_\_\_\_ 도 \_\_\_\_\_ 군  
SQ2) 성 별 : 1. 남자                      2. 여자  
SQ3) 연 령 : \_\_\_\_\_ 세    < 만 19세 미만 면접 중단 >

#### I. 행정기관의 신뢰도

문1) 귀하는 다음 행정기관에 대해서 어느 정도 신뢰하십니까?

구 분	매우 신뢰	신뢰 하는 편	신뢰 하지 않는 편	전혀 신뢰 하지 않음	보통 (위어 주지 말 것)	모름/무응답 (위어 주지 말 것)
1) 귀하가 사는 지역의 기초자치단체인 ○○시/군/구청 (예: 송파구청, 영등포구청)	1	2	3	4	5	6
2) 귀하가 사는 지역의 광역자치단체인 ○○시/도청 (예: 서울시장, 경기도청)	1	2	3	4	5	6
3) 중앙정부	1	2	3	4	5	6

#### II. 행정서비스에 대한 만족도

문2-1) (SQ1-1 또는 SQ1-2 응답자만) 귀하가 사시는 ○○구의 다음 각각에 대해 어느 정도 만족하십니까 말씀해 주십시오.

문2-2) (SQ1-3 응답자만) 귀하가 사시는 ○○군의 다음 각각에 대해 어느 정도 만족하십니까 말씀해 주십시오.

< 제공받는 서비스에 대한 평가 >

문 □□은요? (예시: 쓰레기수거 및 거리의 청소상태는요?)	매우 만족	만족 하는 편	만족 하지 않는 편	전혀 만족 하지 않음	보통 (위어 주지 말 것)	모름/무응답 (위어 주지 말 것)
1) 쓰레기 수거 및 거리의 청소상태	1	2	3	4	5	6
2) 대기 등 자연환경	1	2	3	4	5	6
3) 대중교통 서비스	1	2	3	4	5	6
4) 도로 상태	1	2	3	4	5	6
5) 공공 도서관	1	2	3	4	5	6
6) 문화 활동 여건	1	2	3	4	5	6
7) 공원 및 여가시설	1	2	3	4	5	6
8) 살하수도	1	2	3	4	5	6
9) 치안 및 사회질서	1	2	3	4	5	6
10) 119 소방 방재서비스	1	2	3	4	5	6
11) 아동, 노인, 장애인, 여성 등 각종 사회복지시설	1	2	3	4	5	6
12) 초/중/고등학교 교육여건	1	2	3	4	5	6
13) 유치원, 어린이집 등 보육여건	1	2	3	4	5	6
14) 병원 등 의료시설	1	2	3	4	5	6
15) 시장, 마트, 백화점 등 쇼핑 여건	1	2	3	4	5	6
16) 취업 여건	1	2	3	4	5	6

## 저자약력

### 오영민

연세대학교 행정학과 졸업  
미국 Florida State University 행정학 박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 이현국

성균관대학교 행정학과 졸업  
서울대학교 행정학 박사  
현, 대전대학교 행정학과 교수

### 자료 수집 및 정리

신헌태 한국조세재정연구원 연구원