

# 지방자치단체의 성과평가 운영방안

이기종\* 양덕순\*\*

## 목 차

### I. 머리말

### II. 성과평가의 기준과 유용성

### III. 성과평가 사례

### IV. 지방자치단체의 성과평가 운영방안

### V. 성공적 성과평가를 위한 제언

## I. 머리말

행정의 새로운 패러다임의 출현과 더불어 오늘날 지방정부의 목표는 경쟁·성과·고객지향적인 기업가형의 전략적 정부를 추구하고 있다. 이러한 행정패러다임의 변화물결은 지방정부로 하여금 지방정부개혁이나 혁신을 추진하는 것으로 구체화 되고 있다.

지방정부의 혁신은 행정목표의 성공적 실현을 위하여 새로운 행정환경과 수요에 잘 적응할 수 있도록 기존의 체제를 의도적·계획적으로 변화시켜 고도성과 조직, 질우선 조직, 학습조직, 지식조직, 자기개발 조직 등을 추구하고 있다.<sup>1)</sup> 이는 1980년대 이후 OECD 국가들이 선도적으로 추구하고 있는 신공공관리주의(New Public Management)<sup>2)</sup>나, 최근 유행하는 기업가형 행정구현 등과 본질적으로 동일하다<sup>3)</sup>.

\* 경남개발연구원 책임연구원

\*\* 제주발전연구원 연구원

1) David Osborne and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading Mass.: Addison-Wesley, pp. 10-13.

2) Mascarenhas, Reginald C. 1993. *Building and Enterprise Culture in Public Sector : Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand*, Public Administration Review. July/August, pp. 319-328.

궁극적으로 지방정부의 혁신은 생산성이 높은 자치행정조직을 만들기 위한 것이다. 지방정부조직의 성과지향적 개편방안의 모색은 지역주민에게 제공하는 각종 행정서비스의 유형과 질의 차이를 파악하고, 주민들에게 수용되고 인식되는 방식에 대한 정보를 획득하는 것이 전제되어야 하는데, 이를 위해 서비스 결과를 측정하고 평가하는 것이 유일한 방법이 된다.

따라서 성과평가는 서비스 질을 개선시키려는 각종 정책개발과 실행을 위해 행정기관에서 할 수 있는 시책과 노력들의 종착점인 동시에 시작점이 된다.

그동안 학계에서는 선진국들의 성과평가 사례들을 소개하고 도입의 필요성을 강조해 왔으나, 성과평가의 시행을 위한 구체적인 절차와 성과평가지표개발 등에 관한 연구는 다소 미흡한 형편이다. 한편, 정부에서도 행정서비스현장제정지침에 관한 대통령훈령을 제정하고 서비스 불친절기관의 오명을 갖고 있던 세관 등 정부기관의 일각에서 서비스현장을 제정하는 등 성과평가를 제도화하고 있다는 점은 매우 고무적인 현상이다. 하지만, 여전히 피평가대상인 행정기관과 공무원중에서는 성과평가를 발전을 위한 도구라기 보다는 처벌을 위한 중앙집중적 통제수단으로 인식하여 평가에 저항하거나 비협조적 태도가 팽배한 실정이다.

본 연구에서는 성과평가의 기준과 유용성을 살펴보고, 그동안 국내외에서 진행된 성과평가 사례분석을 토대로 지방자치단체에서 성과평가작업에 따른 오류 및 저항가능성을 최소화하면서 행정서비스 성과를 측정할 수 있는 실천적인 방법을 제안하고자 한다.

## II. 성과평가의 의의와 유용성

### 1. 성과평가의 의의와 기준

#### 1) 성과평가의 의의

일반적으로 공공서비스를 수행한 활동의 결과를 성과라고 하는데, 성과의 개념에는 공공서비스의 목적과 주민의 요구가 포함된다. 즉, 성과는 공공서비스의 제공을 통해 목적달성의 성취로 나타난 결과(outcome)와 영향(impact)과 관련된 개념이며,

---

3) David Osborne and Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mass.: Addison-Wesley.

지방정부가 주민의 욕구나 요구에 어느 정도 대응하고 반응하여 행정수요에 대한 충족정도를 나타내는 개념이다.

따라서 공공서비스의 성과는 정부의 의도된 활동으로서 공공서비스를 통하여 주민들의 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과나 영향의 정도라고 정의할 수 있다.

이와 같이 정의할 경우 성과에는 평가적 속성을 지니고 있어서 서비스를 공급한 기관이나 수혜자, 또는 제3자의 사후 참여에 의한 판단이 따르게 된다. 그러므로 성과평가란 일이 이루어진 결과의 양적, 질적 측면에 대한 가치판단인 것이다.

여기에서는 공공서비스의 성과평가(performance evaluation)를 공공서비스가 얼마나 능률적으로 또 효과적으로 지역사회에 잘 공급되고 있는지를 체계적으로 평가하는 것,<sup>4)</sup> 또는 공공서비스가 지역사회의 욕구에 얼마나 대응적인가를 알려고 하는 체계적인 노력<sup>5)</sup>으로 정의하고자 한다.

공공서비스는 가치배분 활동으로서 서비스 공급에는 다양한 이해집단들의 여러 관점들이 관련됨으로써 서로 각기 다른 입장에서 성과의 측면을 이해하기 때문에, 공공서비스의 성과평가는 다양한 관점과 차원을 갖게 된다. 한편, 공공서비스의 성과평가는 성과측정과 정책평가 등과는 구분될 수 있는 개념이다.<sup>6)</sup>

## 2) 성과평가의 기준

공공서비스의 성과평가 기준에 관한 논의는 다양한 각도와 차원에서 논의되고 있다. 제 학자들이 주장하고 있는 성과평가기준은 <표 1>과 같다. 일반적으로 성과평가기준으로는 능률성, 효과성, 형평성, 대응성을 들 수 있고, 이외에 세입<sup>7)</sup>, 업무

---

4) Hary P. Hatry, "Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government," *Public Productivity Review*, December, 1980, p. 312.

5) Paul D. Epstein, *Using Performance Measurement in Local Government : A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability*(New York; Van Nostrand Reinhold Co.,1984), p. 2.

6) 성과측정은 객관적인 자료에 의한 결과를 중시한 양적인 기술이라면, 성과평가는 평가자의 주관적인 판단을 중시한 질적인 기술이라는 점에서 차이가 난다. 또한 일반적으로 정책평가가 성과평가보다 폭넓은 개념으로 이해되고 있으나, 정책평가는 사전평가와 사후평가를 모두 포함하는데 비해, 성과평가는 사후평가로서의 성격이 강하다는 점에서 구분된다.

7) 세입(revenue) 기준이란 세율이나 요금증가 혹은 새로운 세원개발 없이 특별한 노력을 통하여 증가된 소득을 말한다(Epstein 1992: 161-193).

량8), 완결성과 인권9), 노력 등이 평가기준으로 제시되기도 한다.

<표 1> 성과평가기준

학 자	평 가 기 준
Ammons(1995)	①업무량 ②능률성 ③효과성 ④생산성
Yamada(1972)	①생산성 ②서비스 ③질 ④비용
Rogers(1990)	①경제성 ②능률성 ③효과성 ④서비스 수준 ⑤대응성
Epstein(1992)	①세입 ②능률성 ③효과성
Fried & Rabinovitz(1980)	①완결성과 인권 ②대응성 ③효과성
Ostrom(1979), Morgan(1984)	①능률성 ②효과성 ③형평성 ④대응성
Jones(1983)	①능률성 ②효과성 ③형평성 ④대응성 ⑤정당성
Lsher & Cornia (1981)	①노력 ②능률성 ③효과성 ④형평성
Altman(1979)	①능률성 ②효과성 ③업무량
Brudney & England (1982)	①경제적 측면 i)능률성 ii)효과성 ②정치적 측면 i)형평성 ii)대응성

첫째, 능률성(efficiency)은 투입(input)에 대한 산출(output)의 비율로써, 여기서 산출은 어떤 활동이나 업무수행의 직접적 결과를 의미하고, 투입은 이러한 활동을 위하여 사용되는 인적, 물적 자원을 의미한다. 넓은 의미로 보면 투입은 공공서비스 생산을 위해 지불되는 사회적 특성의 결과로서 사회적 총비용에 해당하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 능률성의 기준은 자원의 최적배분에 기여할 수 있다.

둘째, 효과성(effectiveness)은 산출의 질과 양에 제공된 인적·물적 자원과 서비스의 적시성에 의하여 좌우된다. 효과성은 산출(output)과 결과(outcome)의 관계로서 정책목적이 성취된 정도를 의미한다. 효과성은 목표지향적 개념으로 양과 질의 개

8) 업무량(workload) 또는 노력(effort) 기준은 기관이나 개인으로부터 행해진 업무의 양(volume of work) 혹은 활동이나 노력의 수(예: 도서관 이용자수, 수집된 쓰레기량(톤), 체포된 범인의 수 등)로부터 측정된다(Ammons 1995: 37-47; Usher & Cornia 1981: 229-235).

9) 완결성(integrity)과 인권(human right) 기준은 정직, 공평, 합법적, 공개적인 의사결정의 관리, 주민 삶과 재산의 제한과 공정성 유지, 그리고 행정행위에 대한 법적 조사와 불평 처리의 효과성을 평가하는 것이다(Frid & Rabinovits 1980).

념을 동시에 내포하고 있기 때문에, 평가기준으로서의 효과성은 특정한 목적을 가진 공공서비스에 유용하고, 욕구에 따라 기존의 서비스를 재배분하는 기준이 되며, 한정된 자원으로 서비스 개선에 이용될 수 있다.

하지만, 능률성이나 효과성은 정책효과가 사회 전체적으로 얼마만큼 발생하여 정책비용이 누구에게 돌아가느냐에 관한 형평성이나 대응성을 고려하지 않는다는 문제가 있다<sup>10)</sup>.

셋째, 형평성(equity)이란 배분적 정의의 문제이며 무엇이 공평한가에 관한 것이다. 서비스배분의 형평성이란 사회적 수요에 따라 개인이나 집단 사이에 할당된 재화와 서비스를 배분하는 것으로써, 균등한 대우, 정당성의 근거확보 및 서비스의 최저수준 존재라는 세 가지의 판단기준을 적용해야 한다.

성과평가기준으로서의 형평성은 사회집단간의 배분이나 지역간의 배분 등이 정책효과와 비용면에서 공평한지를 평가하는 것이다. 이러한 서비스의 형평성은 정치적 차원의 질적인 평가에 있어서 중요한 기준이 된다.

넷째, 대응성(responsiveness)은 주민의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 반영 되고 충족되는 정도와 관련된 개념이다.

이런 점에서 대응성 차원은 형평성 차원과 더불어 주민의 기대, 요구, 느낌, 감정, 평가 등의 주관적 자료를 중심으로 한다는 점에서 주관적 성과평가의 핵심적 차원이라고 할 수 있다.

성과평가 기준의 상대적 비중은 1980년대에 3E(경제성, 능률성, 효과성)<sup>11)</sup>에서 지금은 5A(접근성, 인식성, 책임성, 유용성, 적절성)<sup>12)</sup>으로 전환되고 있다.

## 2. 성과평가의 유용성

지방정부에서 제공하는 공공서비스의 성과평가는 공공서비스의 질(quality)과 결과(results)에 관한 체계적인 평가로써, 여러 가지 측면에서 그 유용성과 가치가 인정된다.

첫째, 성과평가는 민선단체장이 수행하는 의사결정의 질을 높여준다.

주민의 욕구충족을 위한 재화와 서비스의 편익배분활동은 여러 가지 의사결정으로 이루어지는데, 성과평가는 단체장에게 의사결정에 필요한 양질의 정보나 지식을

10) 정정길, 정책학원론 (서울:대명출판사, 1996), p.342.

11) 3E : economy, efficiency, effectiveness.

12) 5A : accessibility, awareness, accountability, availability, appropriateness.

제공하는 역할을 한다.

둘째, 주민에 대한 지방자치단체의 책임성(accountability)을 향상시킬 수 있다. 지방자치단체의 주인인 주민은 주요한 공공서비스에 대한 비용뿐만 아니라 목표달성 정도, 서비스 전달과정과 서비스 질에 관한 정보를 규칙적으로 보고 받을 권리가 있다. 반면에, 지방자치단체는 성과평가를 통해 지역의 주민에 대해 공공서비스가 얼마나 효과적, 능률적, 대응적, 형평적인지에 대한 정보를 알게 된다.

셋째, 성과평가를 통해 성과자체를 개선할 수 있다.

성과평가에 관한 정보는 공공서비스의 관리자로 하여금 자원할당과 운영의 분석, 기획, 절차를 개선케 함으로써 공공서비스의 성과자체를 향상시킬 수 있다.

효과적인 성과평가는 예산편성 및 자원배분, 공무원에 대한 동기부여, 서비스의 개선 및 지방정부와 주민간의 정보교류의 촉진 등에 다양하게 활용할 수 있다. 이러한 활동은 결국 지방정부 활동의 신뢰성과 책임성을 증진시킨다. 또한 성과평가를 통해 공공서비스의 제공이 어떻게 수행되고 있는지를 분석함으로써 그 기획, 집행 및 개선을 위해 활용할 수 있다.

이러한 필요에 따라 미국의 경우에는 각급 지방정부 단위로 성과평가가 활발하게 이루어지고 있으며, 우리 나라의 경우에도 최근 정부의 성과평가에 대한 다각적인 노력을 경주하고 있다.

### III. 성과평가 사례

#### 1. OECD국가들의 성과평가 사례

1980년대부터 OECD 국가들은 경기침체와 재정적자를 극복하기 위해 공공서비스 성과와 질의 향상을 위해 성과평가를 실시하고 있으며, 최근에는 주민만족도 평가를 중시하고 있다. 성과평가와 관련된 OECD국가들의 노력은 다음과 같은 6가지로 정리할 수 있다.

첫째, 고객의 공공서비스 기준(Public Service Standards: PSSs)을 제정하고 달성 여부를 평가한다.<sup>13)</sup> 공공서비스 기준이란 서비스제공의 투명성과 정당성 증대, 국민의 권리주장허용, 국민의 서비스 공급과정 참여증진, 서비스 수준과 질에 대한 고객

13) 영국, 미국, 캐나다, 덴마크는 서비스 기준 또는 성과정보의 제공을 강조하는 반면에, 프랑스와 벨기에에는 고객의 법적 권리(형평성, 중립성, 지속성, 의의제기권)와 함께 고객의 의무에 관심을 기울이는 점이 다르다.

의 선택권확대, 서비스공급자의 성과향상, 공공부문에 대한 신뢰성 회복 등을 목적으로 각 분야에 대한 최소한의 기준을 규정한 것으로서 고객의 권리(user entitlements)라고 할 수 있다.

<표 1> OECD 회원국들의 공공서비스 기준 제정 현황

국 가	공공서비스 기준	제정년도
벨 기 에	공공서비스 이용자 헌장(Public Services Users' Charter)	1992
캐 나 다	서비스 기준안(Service Standards Initiative)	1992
프 랑 스	공공서비스 헌장( Charter on Public Services)	1992
포르투갈	공공서비스의 질 헌장(The Quality in Public Services)	1993
스 페 인	공공서비스의 질 감시(The Quality Observatory)	1992
영 국	시민헌장(Citizen's Charter)	1991
미 국	국민서비스기준(Standardizes for Serving the American People)	1993
덴 마 크	서비스 기준 백서(White Paper on Statement)	N/A
호 주	시민헌장지침(Citizen's Charter Guidelines)	N/A

둘째, 공공서비스 기준에 입각한 성과협정(performance agreement) 체결이 크게 늘고 있다. 성과협정에 의해 기관장과 부서장은 성과목표를 달성할 의무를 지는 대신 예산집행의 재량권<sup>14)</sup>을 위임받는다. 따라서 성과협정은 예산서의 새로운 형태로 자리잡고 있다. 다만 성과협정은 통상 3년 이상의 기간으로 체결되는 점이 예산서와 다르다.

셋째, 공공서비스 기준, 성과협정과 성과목표의 달성 여부는 체계적인 성과척도를 통해 측정하며, 성과척도는 지방자치단체들에서 먼저 도로와 공원, 여가문화시설, 의료 및 교육서비스 등 분야에 도입하여 중앙정부로 확산되고 있다. 성과척도 적용이 가장 활발한 국가는 영국이다. 영국 정부는 125개 부서와 중앙공무원의 71%를 대상으로 1,800개 이상의 성과척도에 의해 벤치마킹을 적용하며, 지방정부에 대하여는 449개 지방자치단체와 150만명의 지방자치단체 공무원에 대한 외부감사를 총괄

14) 예산집행의 재량권에는 서비스 생산요소의 배합, 지출의 시기, 사업과 활동들간 자원배분, 서비스 비용의 부과, 성과향상에 따른 절감예산의 사용, 회계연도간 이월과 차월 등을 포함한다.

하는 감사위원회(Audit Commission)가 교육, 사회복지, 폐기물 처리, 경찰, 소방 등 19개 공공서비스에 대해 계량화된 척도를 사용하여 1992년부터 자치단체간의 상대적 차이를 중시한 성과를 측정하고 있다.

넷째, 성과측정 결과의 예산과정 반영, 성과급 지급 등 유인장치와 연계가 강화되고 있다. 성과목표를 달성하고 불용액이 있으면 일부 또는 전부를 당해부서가 보유할 수 있도록 허용하는 지방자치단체가 늘고 있다<sup>15)</sup>. 성과측정결과와 예산과정을 연계한 대표적인 사례는 1970년부터 시정성과를 측정한 미국 캘리포니아주 Sunnyvale시 이다. 이 시는 성과측정의 결과에 따라 연봉의 10%를 상한선으로 일시 성과급을 지급하거나, 5%까지 연봉을 삭감할 수 있다.

다섯째, 성과척도를 평가하는 과정에서, 심사평가와 성과감사(performance audit)가 유기적으로 연계 내지 통합되는 추세이다. 감사 부서가 심사평가를 통합한 사례로는 미국 연방정부의 Inspector General을 들 수 있고, 심사평가부서가 감사기능을 통합한 예는 교육서비스평가와 회계검사기능을 겸임하는 뉴질랜드의 교육평가청(Education Review Office)을 들 수 있다.

끝으로, 성과정보의 공개가 강화되고 있는데 뉴질랜드, 영국, 노르웨이, 호주 등에서 재정목표 달성계획 및 성과, 지방자치단체별 순위 및 연감 발간 등 성과측정과 평가결과에 대한 정보를 공개하고 있다.

## 2. 국내 성과평가 사례

우리 나라에서 중앙정부와 지방정부를 대상으로 한 성과평가를 본격적으로 시작한 것은 대체로 민선자치단체장 선거가 있는 1995년 이후의 일이다. 최근 활발하게 진행되고 있는 정부에 대한 성과평가는 그 목적과 추진방법 등에 있어서 중앙정부와 지방정부간에 다소 차이가 있다.

먼저, 중앙정부의 성과평가는 행정개혁과 맞물려 추진되고 있으며 주로 행정서비스에 대한 국민만족도에 중점을 두고 있다. 중앙정부의 성과평가는 행정개혁을 위한 기초자료를 제공함과 동시에 성과평가 자체가 바로 고객지향적 행정개혁의 주요 내용이 되고 있다. 중앙정부의 행정서비스 평가는 행정서비스현장제정지침에 관한 대통령훈령 제70조의 제정과 더불어 향후 더욱 가속화될 전망이다.

한편, 지방정부의 성과평가는 민선 지방자치단체장 취임 1주년을 맞아 언론사와

---

15) OECD (1995), *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Public Management Service Committee, OECD, Paris, France.



연구기관 등 외부기관에 의해 촉발되어 주목을 받기 시작하였으며, 그 이후 광역자치단체가 지역내 기초자치단체를 대상으로 성과평가를 실시하는 추세이다.

중앙정부와 지방정부에서는 성과평가를 위해 대개 대학이나 연구기관에 평가지표와 평가척도의 개발을 의뢰하여 평가에 사용하고 있으나, 아직은 그 역사가 일천하여 시행초기에 따른 문제점과 부작용이 나타나고 있다. 성과평가와 관련된 대표적인 부작용으로는 피평가기관의 반발 및 저항가능성을 들 수 있는데, 평가에 있어 피평가기관의 비협조는 평가 자체를 무의미하게 할 정도로 대단히 중요하다. 특히 피평가기관의 비협조적 태도는 중앙정부의 산하기관보다는 광역자치단체에서 수행하는 성과평가에 있어서 피평가기관인 기초자치단체에서 심하게 나타나고 있는 형편이다.

<표 2> 국내 성과평가 사례

평가사례	평가주체	평가대상기관	평가대상 행정서비스	평가기준	평가 시기
지방자치단체 종합성과평가	서울대 행정대학원, 동아일보사	서울시, 5개광역시, 광역자치단체, 서울시 산하 25개 자치구	종합평가	4개 부문, 19개 하위부문	1996
국민만족도평가	세계화추진위원회, 한국행정연구원	37개 중앙행정기관	민원업무	5개 부문, 33항목	1996
지방자치단체 경영평가	한국능률협회	광역 및 기초자치단체	도시경영성과	3개 부문	1995
자치구 구정진단	서울시, 서울시정개발연구원	서울시 산하 자치구	종합평가	4개 부문, 31개 변수, 81개 진단지표	1995
도정평가	경기도, 경기개발연구원	경기도	10개 시책평가	5개 평가영역, 9개 평가요소	1996
도정평가	경상남도, 경남개발연구원	경상남도내 20개 시군	종합평가	5개 평가항목, 22개 평가변수, 264개 평가지표	1997
도시평가	중앙일보사	74개 도시	시민 삶의 질 평가	6개 분야, 36개 평가지표	1995
사회복지관 운영평가	서울시, 서울시정개발연구원	서울시 사회복지관	종합평가	4개 부문	1996

#### IV. 지방자치단체의 성과평가 운영방안

##### 1. 성과평가 방식

## 1) 객관적 측정치에 의한 성과평가

객관적 성과평가(objective performance evaluation)란 공공서비스를 제공하는 공공기관의 공식적인 서비스의 산출(output)에 관련된 자료를 말한다. 공식적인 산출에 관한 자료 또는 측정치는 경성적 지표(hard indicators)라고도 하며, 대개 비용과 생산된 서비스의 양과 관련된 요인을 중심으로 성과를 측정하는 경우에 사용된다.

따라서 객관적인 측정수단에 의한 성과평가는 공공서비스의 능률성과 효과성을 평가하는데 초점을 두고 있어 결국 생산성을 측정하는 것이다.

객관적 성과평가는 기술적 표준에 기초하여 계량화가 쉽고, 해석이 용이한 반면 정보를 파악하는데 편견이 개입되고, 시간변화에 따른 평가정의가 바뀔 수도 있고, 행정기관의 목적을 우선적으로 강조하는 경향이 있다. 또한 객관적 성과평가 자료의 이용은 대개 전통적으로 관리분야와 일선공무원의 주된 관심사가 되어왔다.

## 2) 주관적 측정치에 의한 성과평가

주관적 성과평가(subjective performance evaluation)란 지방자치단체의 공공서비스에 대한 주민의 평가로서 주민들의 행정수요의 충족정도에 대한 태도를 평가하는 것이다.

따라서 공공서비스 성과평가에서 주관적 측정치는 서비스를 받은 수혜자 스스로가 공공서비스를 경험하고 인지, 판단한 다음 태도로 나타낸 통계적 수치라고 할 수 있다.

주민들에 의한 주관적 평가는 공공서비스의 정책결정에 있어서 외부자의 시각을 투입할 수 있는 유일한 통로이다. 주관적 평가는 실제 주민들에 대한 서비스 제공의 형평성 측면의 평가에 용이하고 시민참여를 유도하며, 민주적 규범과 일치하나 외부적 산출과의 관련성이 약하며 평가기준이 명확하지 않고 구체적인 성과평가와 시민들의 주관적 인식추출상의 어려움에 직면한다.

주관적 성과평가의 한계는 크게 타당성에 관한 문제(validity problem)와 개념과 방법론상의 문제(conceptual and methodological problem)로 나누어진다. 다시 말해서 주민들에 의한 주관적 평가는 공공서비스 공급에 따른 객관적 성과측정치와 일치하지 않을 뿐만 아니라, 주민들은 지방정부의 기능에 대한 인지도가 낮기 때문에

평가의 타당성이 문제시 된다.

또한 주관적 평가는 특정한 공공서비스의 제공에 대한 평가라기 보다는 지방정부에 대한 주민들의 일반적 태도가 반영되기 쉽고, 준거집단이 지닌 기대나 규범을 단순히 채택하는 것에 불과하다는 개념론적 문제가 있다. 게다가 주관적인 지표의 선정과 분석작업이 매우 복잡하기 때문에 주관적 지표와 성과측정치와의 관계를 경험적으로 입증하기 매우 어렵고, 공공서비스 제공 정도와 수준만이 아니라 다른 제 3의 변수들에 의해 영향을 받기 쉽다는 방법론상의 결함이 있다.

### 3) 객관적 측정치와 주관적 측정치와의 관계

여기서 객관적 성과평가와 주관적 성과평가간의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 주관적 평가와 객관적 평가간에는 특정한 주관적 지표와 객관적 지표가 개념적으로 일치하지 않아 동일한 대상을 측정하지 못한다는 점과 객관적 측정에 사용되는 통계적 조작화가 필연적으로 주관적 측정과의 일치성을 낮추도록 한다는 점을 지적할 수 있다.

지방정부의 성과평가에 있어 가장 어려운 문제는 '평가에 있어 누구의 가치판단을 중시하는가?'라는 점이다. 이는 평가에 대한 시각을 어디에 두느냐 하는 문제이다.

요컨대, 공공서비스의 성과평가는 수혜자와 공급자의 양쪽 시각이 모두 반영되어야 하며, 그러기 위해서는 주관적 평가방법과 객관적 평가방법을 모두 활용해야 한다. 결국 객관적 성과평가와 주관적 성과평가는 서로 다른 차원의 평가방식에 따른 장점과 단점을 가지고 있기 때문에 상호 배타적인 것이 아니라 상호보완적인 성격을 가지고 있다.

### 〈표3〉 공공서비스의 주관적 평가와 객관적 평가

	주관적 평가	객관적 평가
평가초점	주민(소비자)	지방정부(공급자)
평가차원	정치적	경제적
평가기준	형평성과 반응성	효율성과 효과성
평가성향	영향지향적	산출 지향적
평가중점	의견	비용
평가목표	서비스의 질	서비스의 양
평가방식	해석 및 판단	계량화
이용지표	연성적 지표	경성적지표
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서비스제공의 배분적 성과측정</li> <li>· 성과평가에 외부 시각 제공</li> <li>· 대안적 시민참여방식</li> <li>· 민주주의 시범에 일치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 용이한 계량화</li> <li>· 보다 접근 가능한 데이터</li> <li>· 보편적으로 용인된 평가기준</li> <li>· 보다 쉬운 해석</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산출된 서비스와의 관련 미약</li> <li>· 일반적인 수준의 평가로 인해 정책결정에 직접적 도움 미약</li> <li>· 인지 및 평가기준상의 문제</li> <li>· 태도결정요인의 불명확성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자료처리상의 왜곡가능성</li> <li>· 시간경과에 따른 측정지표 변경</li> <li>· 계량화 및 이용가능성에 따른 자료 수집</li> <li>· 공급자측의 관심과 목표에 치중</li> </ul>

#### 4) 다원적 성과평가

다양한 특성을 가진 지방자치단체의 활동에 대한 성과를 평가한다는 것은 결국 다원적인 구성개념인 것이다. 공공서비스 성과를 측정하기 위해서는 질적, 양적 그리고 다원화된 차원 등 3가지 측면에서 분석해 볼 필요가 있다.<sup>16)</sup>

첫째, 서비스 성과의 양적 차원이다.

지방자치단체의 활동은 제한된 자원으로 인해 서비스를 받는 주민들의 비용부담 의지가 중요한 제약요인이 되기 때문에 적정한 서비스 양의 측면이 중요하다. 여기서 적정한 서비스의 양은 주민의 욕구나 기대, 요구 등의 함수이다. 성과의 양적 차원은 주민의 비용부담의지와 관련되므로 경제성이나 능률성을 따지게 된다. 서비스 성과의 양적 차원은 가장 흔하면서 가장 일찍부터 서비스 공급기관에 의해 측정돼 온 분야이다.

둘째, 서비스 성과의 질적 차원이다.

서비스의 질적 측면은 주민에 의하여 인지된 욕구만족의 정도라고 말하기도 하지만 만족이 곧 서비스의 질을 결정하는 것은 아니다. 왜냐하면 만족은 질적 요소에 의해서만 결정되는 것도 아니며 양적 요소에 의해서도 결정되기 때문이다. 서비스

16) 한국지방행정연구원, 「외국 지방자치단체의 성과측정 사례」, p. 8.

질의 측정은 서비스 체계의 과정과 산출에 관한 것과 그 결과에 관한 두 가지 범주로 나누어 실시하기도 한다.

셋째, 서비스 성과의 만족도 차원이다.

공공서비스는 주민의 욕구충족을 궁극적인 목적으로 한다. 지방자치단체로부터 충분한 양의 서비스와 높은 질의 서비스를 공급받는 주민이 바라는 바를 이루어 만족할만 한 심리상태가 욕구의 충족이며 만족인 것이다. 이러한 만족은 서비스의 양과 질의 측면을 인지하고 가치를 다진 끝에 이루어지는 평가의 산물인 것이다. 만족은 서비스를 경험한 후의 상태로서 주민의 태도로서 표현되고 귀결점이 되기 때문에 성과의 가장 중요한 차원이 된다.

## 2. 지방자치단체 성과평가의 운영단계 및 절차

성과평가의 운영단계와 절차에 관해 정형화된 것은 없다. 여기에서는 서울시, 경상남도 등 광역자치단체의 성과평가사례를 참고로 하여 광역자치단체를 평가기관으로 하고 시군 기초자치단체를 피평가기관으로 상정하여 성과평가의 절차 및 방법을 기술해보고자 한다. 성과평가의 운영단계와 절차는 대개 다음과 같이 6가지 단계로 나눌 수 있다.

### 1) 1단계 : 평가의 소개 및 공감대 형성

전체 공무원들이 성과평가의 의미와 필요성, 평가방법 및 절차, 평가관련 기록 및 통계의 작성, 평가의 효과 및 시군정 발전과의 관계 등에 대하여 공감대를 형성할 수 있도록 성과평가를 실시하기 이전에 공무원들에 대한 오리엔테이션을 실시하는 것이 효과적이다.

성과평가지기 및 절차에 대한 합의를 바탕으로 각 부서에 대하여 평가관련 자료와 조사표 등을 미리 배부하여 평가에 대한 이해와 협조를 도모하고, 성과평가가 시군의 발전을 유도할 수 있으며, 공무원 개인의 능력발전에도 도움이 된다는 점을 인식시킬 필요가 있다.

### 2) 2단계 : 평가팀의 구성

성과평가를 위한 평가팀은 평가단(혹은 평가위원회)과 평가지원팀으로 구성된다.

먼저, 평가단은 성과평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 도내 주요집단이 참

여하여 한시적인 특별위원회 성격을 띠며 행정서비스의 공급자와 수요자 및 외부전문가로 구성한다. 평가단은 성과평가작업에 있어서 평가항목과 평가지표를 확정하고, 실질적인 평가업무를 수행하는 조직이며 평가결과서를 작성하고 평가결과를 평가대상기관과 언론 등에 알리는 역할을 수행한다.

또한 평가지원팀은 평가작업의 원활한 수행을 위해 평가단의 역할을 보좌하며, 기획실이나 내무국 또는 자치지원국 등 산하에 임시조직(T/F Team) 형태로 설치·운영하는 것이 타당하다. 일반적으로 평가지원팀은 사무관을 팀장으로 하여 전산요원 등을 포함하여 5~6명 정도로 구성한다. 평가지원팀은 평가에 필요한 자료의 수집, 실태조사 및 설문조사의 실시 및 조정 등을 총괄적으로 담당하도록 한다.

#### <그림 1> 성과평가의 운영절차 및 방법

<b>제1단계</b>	<b>시군정평가의 소개 및 공감대 형성</b>
↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 시군정평가의 의미와 필요성에 대한 공감대 형성</li> <li>▶ 평가 시기 및 절차에 대한 합의 도출</li> <li>▶ 평가관련 자료배부를 통한 협조 요청</li> </ul>
<b>제2단계</b>	<b>평가팀의 구성</b>
↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 성과평가를 총괄하는 평가단(평가위원회)과 평가지원팀 구성</li> <li>▶ 평가단 : 서비스 공급자와 수요자로 구성 외부 전문인력, 시민단체 및 시민의 참여 유도</li> <li>▶ 평가지원팀 : 자료수집, 실태 및 설문조사, 조정업무 총괄</li> </ul>
<b>제3단계</b>	<b>평가계획의 설정</b>
↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 성과평가의 성격 및 필요성 확정</li> <li>▶ 평가요인, 변수 및 지표의 범위 선정</li> <li>▶ 성과평가변수 및 지표에 대한 가중치 결정</li> <li>▶ 평가대상기간 확정</li> <li>▶ 시군정평가 세부실행계획 수립</li> </ul>
<b>제4단계</b>	<b>평가자료의 작성</b>
↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 평가의 실시</li> <li>▶ 기록조사, 설문조사 및 실태조사의 실시 및 취합</li> <li>▶ 평가의 객관성 확보</li> </ul>
<b>제5단계</b>	<b>평가자료의 점수화 및 가중치 부여</b>
↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 평가결과의 수치화 및 표준화</li> <li>▶ 평가지표에 대한 가중치 부여</li> <li>▶ 종합점수 산출</li> </ul>
<b>제6단계</b>	<b>평가결과의 환류</b>
↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 도민 : 평가결과에 관한 정보제공 및 비교기준 제시</li> <li>▶ 피평정기관(시군) : 시군정 발전에 활용</li> <li>▶ 평가기관(도) : 인센티브 제공, 도정발전 도모</li> <li>▶ 피평가기관의 코드화 및 결과공개의 방법결정</li> </ul>

### 3) 3단계 : 평가계획의 설정

성과평가의 성격 및 필요성을 확정하고, 그와 관련된 평가요인·변수·지표의 범위를 설정한다. 평가의 성격에 따라 전체 평가지표나 1~2개 요인에 한정하여 부분적인 평가지표만을 사용해 시군정 평가를 실시할 수도 있다.

평가항목은 지방정부에 대한 평가활동이 바람직한 지방정부 발전이념과 목표설정을 유도한다는 측면에서 바람직한 도정방향 등의 규범적인 준거기준으로 설정하고 평가항목에 따른 평가변수와 세부변수를 설정한다.

평가지표는 평정기관의 정책기본방향에 부합하며, 자치단체 활동과 성과를 종합적으로 평가할 수 있고, 지역적 특성이 충분히 반영되면서도 민선자치역량 및 자치경영실적 등 자치단체의 성취도와 노력도에 중점을 두어야 한다. 평가지표의 선정기준으로는 인과성, 신뢰성 및 타당성, 비교가능성, 측정가능성, 지역적 특수성 등이 고려되어야 한다. 평가지표 개발과정은 도내 각 실국 및 과단위로 평가지표 시안을 작성한 후 평가지원팀과의 Workshop, 실국과에 대한 의견조사, 피평가기관인 시군의 의견조사와 협의를 거쳐야 한다.

아울러 시군의 여건을 반영하여 제시된 각 변수 및 지표에 대한 상대적 중요도(가중치)를 결정한다.

<표 3> 강제배분방식에 의한 가중치 부여 예시

평가항목	시의 경우 점수	군의 경우 점수
자치단체장의 비전과 리더십	30점	25점
조직내부관리 및 자생력강화	20점	25점
행정서비스 및 주민만족도 향상	10점	15점
대외협력증진	15점	10점
도정시책추진	25점	25점
합 계	100점	100점

다음 단계로 설정된 성과평가의 범위에 구체적인 평가대상기간을 확정하여야 한다. 일반적으로 격년제 혹은 매년 시행하는 방안이 사용되며, 이중 매년 평가가 성취도와 노력도 측정에 도움이 된다.

### 4) 4단계 : 평가자료의 작성



평가지표의 측정방법은 크게 기록조사, 실태조사, 공무원과 주민대상 설문조사의 3가지로 분류된다.

기록조사는 원칙적으로 시군이 제공하는 기존의 자료 또는 평가를 위하여 작성한 자료에 근거하여 이루어진다. 이 경우 자료의 구득이 용이하고 자료의 객관성을 보장할 수 있을 경우에 사용하며, 주로 행정활동에 대한 기록과 통계자료를 이용한다. 실태조사는 조사자가 현장을 방문하여 관찰, 면담, 조사한 내용을 토대로 이루어지는데, 평가의 공정성확보를 위해 외부전문인력을 활용하는 것이 바람직하다.

설문조사는 기록이나 실태조사를 파악할 수 없는 내용과 다수의 의견을 집약하고자 하는 경우에 사용하며, 조사시에는 익명성을 보장하여 진솔한 응답을 유도하여야 한다. 설문조사의 경우에는 설문대상집단의 선정, 설문지 배포와 회수 등에서 피평가기관의 협조를 받을 수 있으나, 설문시기와 조사대상집단의 목록에 대한 비밀성을 유지하여 자료의 조작가능성을 미연에 방지해야 한다.

## 5) 제5단계 : 평가자료의 점수화 및 가중치 부여

### (1) 평가결과 기초자료의 수치화 및 표준화

평가에 대한 기초조사가 완료되면 평가지표로 구체적인 값을 계산하여야 한다. 기록조사의 경우 평가지표별로 모든 평가내용이 수치화되기 때문에 일차적인 평가자료를 수집하는 데에는 별 어려움이 없다. 단지, 수치화할 수 없는 조사항목은 5점 척도로 환산하거나 집중화현상을 방지하기 위해 척도를 확대한 7점 척도를 사용하여 점수화한다.

평가를 위한 지표들은 모두 그 속성이 동일한 것은 아니다. 지표의 성격에 따라 구체적 수치로 나타나는 경우도 있을 것이고 백분율로 나타나는 경우, 척도로 나타나는 경우도 있을 것이다. 다시 말하면, 개개 지표에 대하여 그 기준치가 동일하지 않다는 점이다. 각 지표간에 서로 다른 기준치를 비교가 가능하도록 표준화하여야 하는데 이것이 바로 평가결과 도출된 기초자료를 표준화하는 과정이다.

기초자료를 표준화하기 위하여 두가지 방법을 사용할 수 있다. 첫 번째 방법은 Z점수를 구하여 표준화값으로 사용할 수 있다. 여기에서 Z점수란 지표별 평가결과치와 평가결과치의 평균값간의 차이를 표준편차로 나눈 값을 말한다. 즉 Z점수는 분포

가 정규분포라는 가정하에서 각 평가지표에 있어서 평가결과치의 평균을 영(零)으로 하고 표준편차를 1로 하는 변환점수이다. Z점수를 계산하는 공식은 다음과 같다.

$$Z\text{점수} = \frac{\text{각 지표별 평가결과치} - \text{평가결과치의 평균값}}{\text{평가결과치의 표준편차}} = \frac{X_i - \mu}{\sigma}$$

예를 들면, 행사간소화에 의한 예산절감액을 평가한 결과, 조사대상 시군 전체의 평균 예산절감액이 800만원이고, 표준편차가 200만원일 경우, A시의 예산절감액이 1,000만원이라면, A시의  $(1,000-800) \div 200 = 1.00$ 이 된다.

두 번째의 표준화방법은 평가결과로 나타나는 수치를 평균치를 활용하여 표준화값을 구하는 방법이다. 평균치를 활용하여 표준화하는 과정은 먼저 개별지표에 대한 시군의 평균치를 구하여 이 값으로 개별 평가결과치를 나눈 값으로 이용한다.

$$\text{표준화 값} = \frac{\text{각 평가지표에 대한 시군의 평가결과치}}{\text{각 평가지표에 대한 평가결과의 평균값}}$$

앞의 예를 인용하면, A시의 예산절감액의 표준화값은  $1,000 \div 800 = 1.25$ 가 된다.

평가지표들은 그 성격과 단위가 다양하기 때문에 모든 평가지표들에 대해 동일한 기준치를 설정하기 위해서는 평가지표별 표준편차로 나누어 줌으로써 상이한 평가 결과치간의 비교 및 평가지표별 비교가 가능하도록 하여야 한다. 이런 측면에서 볼 때, Z점수가 표준화값보다 더욱 타당하다고 볼 수 있다.

## (2) 가중치 부여

평가지표에서 도출된 표준화값에 대하여 상대적 중요도를 부여하여야 한다. 왜냐하면 개개의 지표는 그 속성에 따라서 반드시 모든 지표가 동일한 중요도를 가진다고 보기는 어렵기 때문이다. 상대적 중요도 평가를 토대로 각 평가지표별로 산출된 가중치를 표준화값에 곱하고 난 후 모든 평가지표에 대해 이를 변수별로, 요인별로 합산하고 나서 이 점수를 모두 종합하면 시군의 평가결과에 대한 종합점수가 도출되게 된다.

## (3) 종합점수 계산방법

시군정 평가점수는 각 평가지표별로 표준화한 점수(Z점수 또는 표준화 값)를 각 평가지표에 대해 제시된 가중치를 곱한 후 이를 모두 더한 값을 의미한다. 종합점수의 계산시 주의하여야 할 점은 소속공무원 비리건수, 사회단체 정액보조금 초과 편성, 재난상황보고의 누락 등 바람직한 시군정발전 방향과 역의 관계가 있는 지표를 고려한다는 점이다.

또한 지표의 측정치를 합산하는 과정에 유의하여야 한다. Z점수를 이용하여 종합점수를 계산하는 경우에는 이러한 지표의 Z점수에 가중치를 곱한 값을 더하기 보다는 감해주어야 하며, 표준화값을 사용하는 경우에는 이러한 지표의 가중치에 표준화값을 곱하기 보다는 각 지표의 가중치를 지표의 표준화값으로 나누어 주어야 한다.

위에서 설명한 방법 이외에 평가결과 기초자료의 표준화 과정과 가중치 부과절차가 없이 시군을 비교평가할 수 있는 방법으로 요인분석을 들 수 있다. 각 시군별 평가결과 기초자료를 입력한 후 통계패키지인 SPSS를 이용하여 요인분석을 한 후 시군별로 종합점수를 계산한다.

## 6) 6단계 : 평가결과의 환류

### (1) 지역주민의 입장

지방정부는 성과평가 결과를 통해 지역주민들에게 각 시군이 추진하고 있는 각종 시책의 진행상황과 결과에 대한 정보를 제공하고, 지역주민들은 자신들이 이용하고 있는 행정서비스가 타 시·군과 비교하여 어느 정도 수준인가에 대한 상대적 비교를 할 수 있게 된다.

### (2) 피평가기관의 입장

평가대상기관인 각 시군 자치단체는 평가결과의 환류를 통해 시군정의 현황을 정확히 파악하고 발전목표의 구체화 및 실현에 활용할 수 있고, 초기 평가결과와 다음 평가결과를 비교 분석함으로써 발전정도 및 문제점을 파악하고 개선할 수 있다.

시군의 문제점과 장단점을 파악하여 조직구성원들의 자발적인 업무개선 노력을

유도하여 학습효과를 부여하고 발전지향적·상호협력적 조직문화 형성에 기여한다. 또한 취약부문 및 사업을 정확히 파악함으로써, 후년도 계획이나 예산에의 반영을 통한 경쟁력 확보의 계기가 되고, 성과평가를 의식한 합리적인 조직관리와 생산성 있는 서비스제공, 창의적인 시군정 운영 등 발전노력을 유인할 수 있다.

### (3) 평가기관의 입장

평가기관에서 행·재정력의 편차가 큰 시군간의 단순비교는 제한적이므로 주어진 여건을 고려한 상호 비교가 필요하며, 각 시군의 객관적인 비교평가를 통해 평가기관인 광역자치단체는 재원 등의 효율적인 배분을 위한 기초자료로 활용할 수 있다.

또한 향후 각 시군의 발전정도(평가점수의 증감율)를 평가하여 각 시·군에 행·재정적 인센티브를 제공한다.

따라서 평가기관은 평정과정의 비밀유지와 평정결과의 공정성 확보를 위해 평가대상기관을 Code화하여 익명성을 보장해야 한다.

## 3. 성과평가의 한계

성과평가에 있어 평가의 설정이 불완전하고 부적절한 것은 여러 가지 한계가 따르기 때문이다. 성공적인 성과평가를 저해하는 요인들은 크게 다섯 가지로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 성과평가와 관련한 구성요소에 대한 개념정의의 어려움이다. 성과평가의 중요한 국면인 능률성과 효과성, 대응성과 형평성은 행정에서 자주 사용하는 용어지만 그 개념의 구체화가 매우 어렵다. 이러한 개념들이 또 분명한 구별의 한계를 갖고 있느냐는 것도 문제이다.

둘째, 평가기준설정의 어려움이 있다. 성과평가가 다양한 이해관계자들의 시각차로 인해 평가기준에서 크게 차이가 나고 종종 대립하는 경우가 많다. 이러한 경우 다른 인식들을 통합할만한 메커니즘이 없고 행동이나 결정의 지연이나 지체가 나타날 공산이 매우 크다.

셋째, 일반적으로 조사자와 관리자간의 평가에 대한 다른 심리적인 태도로부터도 야기된 타당성의 문제가 있다.

넷째, 자료 유용성의 문제이다. 성과평가에 있어 자료의 유용성은 전산화된 정보 체계의 미비, 일반화된 자료수집의 한계 등에 의해 매우 제한적이다.

다섯째, 지방자치단체에서는 막대한 양의 평가자료는 수집하지만 평가에 대한 명확한 목적의식이 결여된 경우가 많고, 평가자체에 무관심과 불신태도가 성공적 성과평가를 저해하는 요인이 되고 있다.

여섯째, 공공영역에 있어서 생산성 측정에 관한 어려움이다. 생산성 측정에 관한 어려움은 자원투입에 대한 적절한 정부의 통제와 감독 메커니즘이 부족하기 때문이다.

## V. 성공적 성과평가를 위한 제언

성공적인 성과평가를 위해서 평가자들이 직면하는 문제들과 실제적 측면들을 정리하면 다음과 같다. 이는 성과평가지 고려사항임과 동시에 성과평가를 계획하는 지방정부에게 지침으로서의 역할을 할 것이다<sup>17)</sup>.

첫째, 어떤 성과측정방식을 사용할 것인가?

신뢰성과 타당성이 확보된 상태에서 성과측정방식에는 여러 가지가 있을 수 있다. 태도와 인식에 기초한 서비스 질 지표와 계량적 지표간에는 항상 선택의 문제가 존재한다. 특히 타당성과 같은 기준들이 측정이나 지표선택에 영향을 줄 수 있다.

과연, 계량적 측정이 질적 측정정보다 객관적인가? 이는 선택의 문제가 아니다. 보다 중요한 것은 통계적으로 타당한 수치로 전환될 수 있는가의 문제가 아니라 실제로 측정하는 사항이 조직에서 차지하는 중요도에 있는 것이다.

둘째, 누가 포함되어야 하는가?

성과평가가 공공서비스의 질에 긍정적 영향을 줄려면, 일선관료, 소비자들과 일반 대중들이 측정체계를 산출하는 각 과정에 참여해야 한다. 또한 외부평가자에 의해 취할 수 있는 신선한 시각이나 비교관점에서의 접근도 도움이 된다. 하지만, 이 모든 과정은 피평가자의 조언이나 관여가 없이는 무용지물이 된다. 또한 측정에 관여하는 각각의 집단들은 서비스와 질과 관련된 평가의 목적, 범위, 방법, 시기, 소요기간

---

17) Lucy Gaster, 1995. *Quality in Public Services : Managers' Choices*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 109-129.

및 비용과 정보사용방법 등에 관한 사전 오리엔테이션이 되어야 한다.

셋째, 무엇을 측정하는가?

측정의 초점은 채택된 서비스 질의 정의와 전략적 목표와 밀접히 관련되어야 한다. 동시에 모든 것을 측정하려는 욕심에서 비롯된 측정과부하의 위험과 자신의 업무평가를 회피하려는 특정집단의 권력관계에서 비롯된 불균형의 위험이 상존한다.

일반적으로 측정대상에는 서비스 질의 차원과 고객만족도가 포함되며, 서비스 집행과정으로 볼 때 투입(inputs), 처리량(throughputs), 산출(outputs)과 결과(outcomes) 등이 포함된다.

넷째, 평가결과를 어떻게 활용할 것인가?

평가자는 성과평가에 앞서 서비스가 정확한 지침이나 기준에 맞게 전달되기 위한 책임성과 감독의 문제, 그리고 서비스 질을 향상시키기 위한 개발의 문제를 고려해야 한다.

서비스질 측정은 자료활용이 요약적이든 형성적 등 여러 가지 면으로 활용될 수 있다. 즉, 평가결과는 서비스기준의 충족여부파악, 서비스질 수준판단의 최소기준 제공, 유사한 조직이나 년도별 비교, 조직의 현 상태파악, 서비스 제공자에게 피드백 및 인센티브 제공, 개선이 필요한 곳을 알려주는 개발 및 학습도구로서의 역할, 일반주민과 일선 공무원에게 권한부여 등에 활용된다.

다섯째, 어떻게 평가하려고 하는가?

우선 성과평가에 대한 자료수집, 분석 그리고 자료제시에 사용될 방법은 무엇인가가 분명히 밝혀져야 한다. 성과평가에 있어서 이러한 기본적인 시각을 가지고 접근하는 것은 성과평가의 성공을 위해서 대단히 중요하다. 성과평가에서 사용하는 자료수집방법에는 자기평가, 계량적 방법, 관리정보체계의 활용, 시장조사, 고객의견조사, 모니터링, 불만조사, 감사 및 회계검사, 연구기관의 연구조사 등이 있다.

여섯째, 언제 성과측정을 할 것인가?

성과측정에 있어서 가장 어려운 선택사항은 평가시기의 문제이다. 평가시기를 결정할 때에는 정책이 집행될 시간이 충분했는지, 문제가 이슈화되었는지, 새로운 직원이 업무를 맡았는지 등을 고려해야 한다. 또한 정치인이나 주민들로부터 오는 결과에 대한 과도한 압력은 정책집행에 대한 선부른 성패판단을 가져올 수도 있다.

성과평가의 시기와 관련하여 결정해야 할 점을 구체화하면, 성과평가 체계의 결정과 계획 시기, 성과평가의 실행시기 및 기간, 성과평가 결과의 분석 및 보고시기, 성과평가결과의 활용시기 등이다.

일곱째, 수집된 자료를 판단하기 위해 어떤 기준을 사용해야 하는가?

이는 기준과 목적의 문제로서, 서비스 질 자체의 본질과 수준에 따라 판단하거나 서비스 질을 향상시키려는 활동의 효과에 따라 판단할 수 있다.

한편, 성과평가 자료와 결과의 내용은 각각의 이해당사자들에 따라 상이하다. 고위 공직자들과 정치인들은 판단형성에 도움을 주는 진단적이고 요약적 자료(summative data)를 원하며, 일선공무원들과 관리자들은 일상적 의사결정과 집행과정을 향상시킬 수 있는 형성적 자료(formative data)를 원한다. 또한 일반국민들은 서비스질에 대한 일상적 측면과 전략적 측면 모두에 관심이 있고, 서비스 제공의 전과정에 걸쳐 다양한 단계와 방식으로 참여하고 주장할 수 있는 권리를 원할 것이다.

궁극적으로 성과평가가 지방정부에서 그 의미를 가지려면 일선 공무원, 지역주민, 그리고 해당 자치단체 모두에게 명확한 이익이 되는 방향으로 진행되어야 한다.

## 참 고 문 헌

- 박수영, 지방시대의 도래와 지역사회 개발, 경남개발 제29호, 1997. 11.
- 박중훈 · 김관석, 행정서비스 종합대책의 구상(I), 한국행정연구원, 1996.
- 정정길, 정책학원론, 서울 : 대명출판사, 1996.
- 한국지방행정연구원, 지방정부의 업적평가지표 연구, 연구보고서 제32권, 1988.
- David Osborne and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading Mass.: Addison-Wesley.
- David Osborne and Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mass.: Addison-Wesley.
- Duane R. Monette, Thomas J. Sullivan, and Cornell R. DeLong, 1990. *Applied Social Research : Tool for the Human Services*, second ed. , Orlando. FL, Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1990
- Hary P. Hatry, 1980. "Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government," *Public Productivity Review*, December.
- Lucy Gaster, 1995. *Quality in Public Services : Managers' Choices*, Buckinham. Philadelphia, Open University Press.
- Mascarenhas, Reginald C. 1993. *Building and Enterprise Culture in Public Sector : Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand*, Public Administration Review. July/August.
- OECD, 1995. *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Public Management Service Committee, OECD, Paris, France.
- Paul D. Epstein, 1984. *Using Performance Measurement in Local Government : A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability*, New York; Van Nostrand Reinhold Co.