

# 지방행정혁신평가에 대한 논의와 개선방향

고승희 | 충남발전연구원 연구원

## I. 서론

지난 10여년 동안 우리나라의 최대 관심사 중 하나는 개혁이었다. 김영삼 정부에서는 작지만 강한 정부를 지향하였고 김대중 정부에서는 시장원리를 적극 도입하려 하였다. 이어 현재의 노무현 정부에서는 분권과 혁신을 표방하고 있어 개혁의 기본적인 흐름은 변함없이 행정을 변화시키고 있다. 특히 노무현 정부에서는 정부혁신의 적극적인 추진 노력으로 정부혁신이 무엇이고, 왜 추구해야 하는가를 설명한다는 것은 무의미할 정도로 혁신의 개념과 이유에 대해서는 상당부분 공감대가 형성되어 있다고 생각된다. 하지만 아직도 지방자치단체에서는 혁신추진 기반과 인식이 중앙에 비하여 상대적으로 미흡하다.

성공적인 지방자치단체혁신을 위해서는 지방자치단체에 맞는 비전과 전략을 바람직하게 구축하고, 현실성 있는 추진전략을 세워야 한

다. 이와 함께 무엇보다 중요한 것은 객관적으로 지방자치단체의 혁신수준과 특성에 대한 평가가 수반되어야만 지방자치와 분권정책에 부응하는 지방자치단체의 혁신을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 그러나, 우리나라 지방자치단체의 경우 자율성에 입각하여 다양한 형태로 혁신을 추진하기 보다는 중앙정부의 표준화된 지침에 의해 운영되고 있는 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 지방자치단체의 혁신노력을 중앙정부가 직접 평가하고 이를 통해 인센티브를 제공하고 있다. 지난해 말 행정자치부는 전국의 246개 전 지방자치단체를 대상으로 혁신역량, 혁신과제, 혁신체감도 등 3개 부문에 대하여 지방행정혁신 정도를 평가한 뒤 순위를 공개하고 평가결과에 따라 인센티브를 부여하기로 했다. 그러나 이러한 평가방법과 환류에는 앞으로 개선이 필요한 몇 가지 문제가 제기되고 있다.

따라서, 평가와 관련된 쟁점들과 두 번 실시

된 지방자치단체혁신평가를 살펴보고 향후 지방자치단체의 혁신이 효율적으로 확산 추진될 수 있도록 지방행정혁신평가의 개선방향과 과제를 모색해보고자 한다.

## II. 지방행정혁신의 의미와 평가에 대한 논의

### 1. 정부혁신의 의미와 논리

#### 1) 정부혁신의 의미

정부혁신이란 공공 조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 극적으로 증대시키기 위해 공공체제나 정부 조직을 근본적으로 변형하는 것을 의미한다. 이러한 변화는 공공조직의 목적, 유인체제, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야만 달성될 수 있으며 아무리 새로운 아이디어가 발견되더라도 다른 사람들에게 인지되어 실행되거나 성공적으로 채택되지 못할 때는 혁신으로서 볼 수 없다는 의미이다.

정부혁신이 가장 관심 있게 주목받기 시작하게 된 데에는 몇 가지 이유가 있다. 정부 비대화의 한계, 재정적자와 공공부채의 증가, 내·외부 환경의 변화 압력, 공공 부분의 비효율성, 시민의 요구 증대, 정보 기술의 발달 등이 그것이다(총무처직무분석기획단: 1997). 정부혁신이 성공한 나라의 공통점은 민간 부분의 최우수 경영 관행을 본떠 공공 부문에 적용해 오고 있다는 점이다.<sup>1)</sup> 국내의 지방자치단체들도 여러 가지 이유로 정부혁신을 계속적으로 크게 확대해 가고 있는 모습을 볼 수 있다. 정부혁신을 이렇게 확대해 가고 있는 공통적인 이유 중의 하나는 시민들의 정부에 대한 행정서비스의 질적 향상 요구 때문이라고 할 수 있다.

정부혁신에 관한 논의는 그 동안 이유, 대상 등으로부터 성공적 정착을 위한 교육 및 훈련의 필요성을 지적하는 구체적인 것에 이르기까지 다양하게 이루어져 왔다. 혁신을 설명하는 지류는 대체로 혁신의 과정 및 단계를 다루는 연구와 혁신의 촉발요인 및 내용을 다루는 연구로 대별된다. 전자는 혁신이 창안되고 확산되는 일련의 시간적 차원을 다루는 것이고<sup>2)</sup>, 후자는 혁신을 잉태시키는 요인과 혁신의 내용을

1) 영국, 뉴질랜드, 미국 등의 정부혁신 작업에서 가장 두드러지게 나타나는 요인은 능률과 효과성, 그리고 서비스의 질이라는 관점에서 절차보다 결과에 초점을 둔다는 것이고 또 하나는 고도로 집권화된 종래의 계층구조를 기업방식의 분권화된 관리 체제로 대체한다는 것이다. 이를 통해 공무원의 행태와 태도를 근본적으로 바꾸고자 노력한 것이다. 총무처직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」, p.10 참조.

2) 이승중(2005)은 혁신의 시간적 차원에 초점을 두고 지방자치단체의 혁신과정을 점감형과 부활형으로 구분한다.

다루는 것이다. 정부혁신에 관한 그 동안의 연구 성과는 정부혁신을 수행하는데 정부부문에 대한 혁신 개념의 도입 및 적용가능성의 확인, 정책연구의 영역 확대, 혁신의 내용, 방법과 아이디어의 채택에 관한 실험 및 확인을 통해 공공 서비스의 개선역할을 하였다.

정부혁신의 다양한 사례가 등장하게 됨에 따라 지방자치단체는 성공적으로 수행된 혁신 모델을 모방하고 관련된 지식을 흡수하려는 경향이 뚜렷이 나타나기 시작하였다. 정부혁신은 이제 단순한 공공서비스의 제공과 업무 개선으로 부터 교육, 법집행, 치안 등 정부의 기본적인 본질적인 기능이라고 믿었던 영역까지 그 의미가 확대되고 있다. 각국에 있어 '기업가적 정부'의 추세와 더불어 이제 이러한 정부혁신은 큰 제약 없이 앞으로 더욱 크게 활용될 것이다.

## 2) 정부혁신의 논리

정부혁신은 비용절감과 서비스의 질 향상에 의해 비교적 잘 설명된다. 정부가 행정혁신을 추진하는 것은 비용부담 및 실패의 가능성을 줄이면서도 서비스의 질을 높일 수 있다는 믿음에서 시작된다. 정부혁신 연구자들은 거의 예외 없이 혁신을 추진하고 도입할 경우 낮은 비용으로도 질 높은 행정서비스의 공급이 가능하다고 주장하고 있다. 이렇게 정부혁신은

비용절감, 고객만족, 민간부분 활용 등의 가정에 기초하여 이루어진다.

정부혁신은 비용절감을 통한 수익추구와 서비스 질 확대에서 기인한다. 정부의 재정 규모를 줄이는 것이 필요하다는 사실은 누구나 인정하고 있다. 그러나 정부 재정규모의 축소가 어려운 까닭은 정치, 관리적 요인과 더불어 공공 부분의 수요가 새로이 발생하거나 계속적으로 늘어났기 때문이다. 1980년대 각국에서 혁신의 압력이 높아지게 된 것은 이러한 정부 지출규모의 증가 그 자체도 문제지만 그것이 초래하는 부작용이 더욱 현저한 원인이 되었다. 결국 정부는 재정 압박으로 인해 기존의 방법으로 정부 서비스를 제공하는 것에 한계가 도달하여 정부서비스의 독점적 공급의 지위가 점점 상실되었다. 다른 공급주체와 시장원리에 충실한 경쟁을 피할 수 없게 됨에 따라 정부는 민영화와 민간위탁을 통해 중복과 낭비를 제거하여 비용을 절감하고 경영기법의 적절한 활용으로 수익의 증대를 도모하려는 것으로 보인다.

정부혁신을 통한 수익추구와 서비스 질 향상으로 인한 행정서비스 공급의 편익은 경쟁과 같은 조건이 성립될 때 그 의미가 확대된다. 즉 정부혁신의 강점은 바로 공공서비스 공급자들간의 경쟁원리에 의해서 비롯된다는 것이다. 정부가 이러한 경쟁개념을 도입하는 경우 정부 행정 서비스에 많은 편익을 기대해 볼 수 있다

는 의미이다. 이러한 경쟁은 공공서비스 선택의 기회에 대한 가능성을 허용한다. 이렇게 함으로써 형성된 공공서비스 공급자들간의 경쟁은 비용을 극소화하려는 인센티브를 제공하게 된다는 것이다. 경쟁의 도입은 행정서비스 공급의 비용을 감소시키고 고객의 요구에 신속하게 반응하게 할 수 있다는 의미이다.

고객만족은 정부혁신과 정부 서비스 공급의 중심적 개념이 되었다. 정부행정에 있어서 고객 지향적 시각이란 정부는 이제 공공서비스의 이용자들을 시민이 아니라 고객으로 인식하고 이들의 요구에 적극적, 효율적으로 대응하면서 서비스를 제공하며, 행정서비스에 관한 평가와 선택의 기회를 고객에게 부여한다는 것이다. 정부혁신에서 고객의 만족이 의미 있게 나타나는 형태는 여러 가지이다. 대표적인 두 가지 형태만 들어본다면, 첫째 고객의 요구가 지속적이고 크면 정부행정 서비스의 공급방식, 절차, 시스템, 기법, 공무원의 태도 등의 문제를 인지할 수 있어 정부혁신의 방향, 속도, 질 등을 결정할 수 있다. 둘째, 정부행정 서비스의 발굴 및 획득을 위한 혁신 시스템의 효율적 운영이 가능해 진다. 고객의 만

족은 정부부문간의 경쟁과 선택의 기회를 확대시킴으로써 행정 서비스의 질적 다양화를 낳는다(김병섭, 1996: 15).

고객의 만족이 기대되는 정부혁신의 분야는 크게 확대되고 있다. 오스본과 게블러(Osborne & Gaebler, 1992)도 이러한 새로운 환경의 대두로부터 공공부문에 있어서 혁신에 대한 필요성의 증가를 예견하고 있다. 그것은 바로 고객 지향적인 행정서비스의 공급이다. 오스본과 게블러는 고객 지향적인 정부행정의 성과를 일곱 가지로 지적하고 있다.<sup>3)</sup> ①고객 지향적 행정은 서비스 제공자들의 고객에 대한 책임을 부여한다 ②서비스 제공자들의 합리적인 선정 ③혁신의 촉진 ④주민들에게 서비스의 선택권 부여 ⑤공급과 수요의 조화를 통한 낭비의 제거 ⑥사회형평의 실현 ⑦고객들에게 선택권을 부여하는데 스스로 선택한 고객은 참여적 고객(committed customer)이 되는 경우가 높다는 것이다. 국내에서도 그간 관중심적이고 통제 지향적인 행정으로 말미암아 시민들이 막대한 피해를 입었던 현실과 민간부문의 역량증대와 같은 근래의 사회, 경제적 상황변화에 비추어 볼 때 크게 다르지

3) 오스본과 게블러가 제기한 정부혁신의 10가지 원칙은 ①정부의 촉매적 역할 증대 ②지역사회 위주의 정부 ③경쟁적인 정부 ④사명지향적 정부 ⑤결과지향적 정부 ⑥고객위주의 정부 ⑦정부의 기업화 ⑧예방적 정부 ⑨분권화된 정부 ⑩시장지향적 정부 등이다. Osborne, D., & Gaebler, T (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley. 참조

않다고 할 것이다.

민간부문의 혁신과 비교해 볼 때 정부혁신은 본질적으로 많은 차이가 있다. 첫째, 정부혁신의 주체는 정부기관, 준공공조직이다. 정부와 기업은 각기 활동하는 환경이 다르다. 민간부문 혁신의 대부분은 명백한 임무를 가지고 성과결과를 경험하며 고객에 대한 책임성이 확실하다. 따라서 기업혁신은 주로 조직에 존재하는 체제가 아니라 조직 자체를 변화시키는 혁신에 초점을 맞춘다(Osborne & Plastrik, 1997: 36). 따라서 정부혁신과 민간부문 혁신과의 차이는 정부기관의 특성, 정부와 시민간의 관계, 서비스의 내용 등을 중심으로 나타난다. 둘째, 공익을 목적으로 한다. 민간부문의 혁신은 이윤의 극대화를 목표로 한 것이라는 점에서 다르다. 반면에 정부혁신은 이윤의 추구보다는 공공선을 행한다. 정부는 지불능력이나 서비스에 대한 요구와는 상관없이 모든 시민들이 동등한 혜택의 분배를 위해 노력한다. 셋째, 정부혁신은 주로 서비스를 대상으로 이루어진다. 제품보다는 주로 서비스에 관한 것이다. 정부 서비스는 조세를 통해 혁신을 이루지만 기업혁신은 고객이 자유의지로 제품을 획득하도록 기존의 방식, 환경을 변경한다. 이러한 이유로 시민들은 정부행정 서비스를 통제하려는 것이다. 물론 정부혁신은 민간부문의 경영혁신과 공통적인 요소가 많다. 성과를 향상시키기 위해 해결책으로 모

방의 활용과 지식의 축적 등을 통해 새로운 경영기법을 도입하고, 전략적 계획을 세우고, 임무와 비전을 설정하고, 구성원의 조직문화를 변화시키려는 노력은 모두 같다. 그러나 정부혁신은 이처럼 독특한 면이 적지 않다. 따라서 경영혁신의 개념과 기법이 반드시 정부혁신에 있어 똑같은 성과를 발휘할 수는 없다고 할 것이다. 관련변수나 그 성과의 평가 등에 있어서 모두 차이가 난다. 그러나 이러한 차이가 절대적인 것은 아니다.

정부혁신이 행정서비스의 향상 효과를 가져올 것이라는 기대는 민간부문의 전문성 활용의 이유로부터 가능하다. 이것은 공공 부문의 효율성이 민간부문에 비하여 뒤떨어진다는 인식이 높아짐에 따라 공공부문도 민간기업처럼 바뀌어야 한다고 주장하는 목소리가 높아지고 있는 까닭이다. 이와 같이 정부혁신은 행정서비스 제공의 환경을 정치적 환경으로부터 기업가 정신과 경영적 환경으로 바꾸어 놓았다(김병섭, 1996: 12). 그러나 아무리 성공적이고 훌륭한 혁신모델을 도입하고 채택하더라도 그것을 운영하고 응용 영역을 확대시키는 공무원의 인식이 변화하지 않고 능력이 부족하다면 채택된 혁신의 성공 가능성은 매우 희박하다. 이런 점에서 정부혁신을 담당하는 공무원 역할의 재정의를 필요하다. 공무원의 수동적인 업무 자세와 전통적인 관리 방식으로는 정부혁신을 이루는데 장애 요인이 된다. 정부

행정 서비스 공급주체인 공무원에게 자율성 부여의 확대가 필요할 것으로 보인다. 정부부문은 서비스 공급의 다양한 채널을 확충하고 권한의 하부위임을 요구받고 있는 것이다.

정부가 혁신을 통하여 민간부문의 전문지식을 이용하는 경우 예산절감이 가능하고 동시에 양질의 서비스 제공도 이룰 수 있다. 민간부문은 그 분야의 전문지식, 경험, 노하우, 시설, 직원 등을 가지고 있다. 정부가 이러한 장비와 시설을 갖추고 공무원들을 교육시켜서 민간부문과의 경쟁 관계를 형성하기에는 오랜 시간과 비용이 소요된다. 또 정부가 이러한 시설을 구입하더라도 행정 환경의 변화에 따라 계속 이용할 계획이 없을 수 있고, 직접 정부가 운영하더라도 그 서비스가 민간부문보다 더 나으리라는 보장도 없다. 따라서 정부부문과 민간부문간의 공유기회는 점차로 확대될 수밖에 없으며, 공공 부문과 민간부문간의 영역에 대한 구분의 차이는 점차로 모호해지고 있는 것이다.

정부혁신에 대한 지지 논의의 압도적 다수에도 불구하고 부정적 결과에 대한 우려도 적지 않다. 따라서 비용절감이나 서비스의 질 향상이 정부혁신의 가장 중요한 이유로 언급되고 있으나 이들을 기준으로 한 정부혁신과 그 결과의 해석에 있어서는 정부행정 서비스의

기대 가치와 편익 뿐만 아니라 정부 공무원의 창의성의 결여, 지나치게 안정성을 추구하려는 정치적 성격 등의 부정적 효과에 대한 이유들을 모두 중요하게 다루어 줄 필요가 있다.

## 2. 지방행정혁신의 의미와 추진과정<sup>4)</sup>

### 1) 지방의 특수성을 반영한 지방행정 혁신

지방행정혁신은 정부혁신의 틀과 기법을 지방자치단체에 적용하여 지역의 경쟁력을 강화하고, 행정서비스에 대한 주민의 만족과 신뢰를 높이기 위해 새로운 관행과 제도를 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동이라 할 수 있다. 지방행정혁신은 넓은 의미에서 정부혁신의 한 범주로 포함된다. 다만, 지방행정혁신은 지방행정의 특수성을 고려한 개념으로, 지방자치단체 내부의 프로세스 개선과 행정서비스의 품질을 높이는 데 중점을 두고 있다.

중앙행정기관은 대통령의 인사권을 기반으로 임명직인 각 기관의 장을 혁신에 적극적으로 동참하게 할 수 있는 반면, 지방자치단체는 단체장이 주민들에 의해 선출되기 때문에 인사권이 독립되어 있다. 따라서 지방행정혁

4) 행정자치부, 국민과 함께한 정부혁신 3년-참여정부 3년 정부혁신 성과보고서, 2006, pp.238-265 재정리

신은 기본적으로 지방자치단체 스스로 자율적인 추진이 이루어져야 하고, 혁신하고자 하는 단체장의 의지와 관심이 가장 중요하다.

기능에 따라 세분화된 중앙행정기관과 달리 지방자치단체는 종합행정으로 주민에게 직접적인 행정서비스를 제공하고 있다. 또한 지방의회, 지역주민, 시민단체 등 지역의 주요 행위 주체들이 정책결정 과정에 관여하고 있어 지방행정혁신 추진에서는 이들의 참여가 중요하다. 그리고 현장 행정의 특성을 고려하여 실제 활용할 수 있도록 실용적인 지원방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 이에 더하여 지방자치단체는 각 기관별로 지역 여건과 공무원의 역량이 다양하다. 따라서 이러한 특수성과 다양성을 감안한 차별적인 추진전략이 요구된다.

2005년 8월 한국능률협회가 조사한 결과<sup>5)</sup>에 의하면 민간기업의 질 높은 서비스에 익숙해진 국민들은 상대적으로 지방자치단체에서 제공하는 행정서비스에 대해 낮은 점수를 주고 있으며 공무원의 서비스마인드 부족을 가장 큰 불만족 요인으로 지적하였다. 또한 국민들이 인식하는 행정서비스의 만족수준(50.6점)과 지방공무원이 생각하는 행정서비스의 만족수준(68점)에는 상당한 차이가 있는 것으로 나

타났다. 이 같은 결과 국민이 바라는 행정서비스의 기대 수준과 현재 수준의 격차를 줄이기 위해서는 지방행정혁신을 통해 지방공무원들이 혁신과 고객을 우선하는 마인드를 갖게 하는 것이 중요함을 의미한다. 정부에서는 지방행정혁신의 비전을 '주민 만족을 극대화하는 고객과 성과중심의 일류지방행정'으로 설정하고 있다. 또한, 정부혁신 기본방향을 지방행정에 적용하여 자치역량을 바탕으로 자율과 책임행정을 구현하는 분권화된 행정, 성과와 실적 중심의 행정혁신시스템을 내용으로 하는 효율적인 행정, 주민 입장에서 고품질 행정서비스를 제공하는 봉사하는 행정, 주민참여확대와 알권리를 적극 보장하는 투명하고 참여하는 행정을 기본방향으로 선정하였다. 연도별 혁신목표와 추진전략으로는 도입기인 2004년도에 혁신기반을 구축하고 2005년도에는 도입·실행기로 혁신점화와 성과 가시화를 목표로 혁신을 추진하여 2006년도에는 이 같은 혁신성과를 확산하고 2007년도에는 혁신 내재화에 주력할 계획을 수립하고 있다. 그러나, 여전히 지방행정혁신의 가시적인 성과와 확산에 대한 지속적인 노력이 필요하다.

5) 조사주체 : 한국능률협회, 조사대상 : 일반국민 1,000명, 지방공무원 2,746명, 신뢰도 95%

## 2) 지방행정혁신의 추진과정과 체계

2003년 7월 지방 활력을 통한 분권형 선진 국가 건설을 목표로 한 '지방분권로드맵'이 발표되었다. 지방분권 로드맵은 중앙권한의 과감한 이양과 더불어 지방자치단체 혁신을 통한 자율적 책임성 확보를 내용으로 하는 과제를 선정하였다.

2004년 1월에는 지방분권로드맵상의 과제를 법제화한 지방분권특별법이 제정되었다. 이와 더불어 국가균형발전특별법이 국회를 통과함에 따라, 2004년에 이법들을 시행하기 위한 범정부 차원의 추진 체계 마련이 시급한 과제로 대두되었다. 중앙부처 뿐만 아니라 지방화의 주역인 지방자치단체 내에서도 지방분권과 정부혁신 등 국정목표의 지방 구현을 위한 내부 추진력을 확보하여 '변화와 혁신'을 스스로 창조해 나갈 수 있는 체계 구축이 요구되었다.

이에 따라 2004년 4월 전 지방자치단체에 혁신·분권 전담기구가 설치되어 정부의 분권·분산 정책을 수행할 지방자치단체의 체계적 수용기반을 마련하였다. 이러한 기반을 바탕으로 정부는 '지방자치단체 혁신추진지침'을 2004년 8월 지방자치단체에 통보하여 혁신추진 방향과 단계별 추진방안을 제시하였다. 2005년에는 지방행정혁신에 대한 정부의 의지에 따라 정부 전체의 혁신 추진방향을 규정한 '정부혁신관리기본계획' 상의 신규 과제로 채택되어 체계적인 지원체계가 구축되었다. 정부는 2004년 4월 지방자치단체 혁신조직 설치 이후 조직 보강을 지속적으로 추진하여 왔다. 특히 2005년도에는 지방행정혁신 정책이 양적으로 크게 증가하여 효율적인 혁신추진을 위한 조직 보강이 요구되었다. 지방행정혁신을 총괄하는 행정자치부에서는 2004년 11월 전담부서인 지방행정혁신과를 설치한데 이어, 2005년 3월 행정자치부 본부-팀제 개편

〈표 1〉 지방행정혁신 추진체계

구 분		주 요 내 용
중앙단위	대통령비서실	대통령 혁신메시지 전파, 총괄 관리/환류
	정부혁신관리위원회	부혁신추진전략에 대한 자문기구
	행자부(지방행정본부)	지방행정혁신 추진전략 수립/종합관리
	지방혁신인력개발원	혁신선도그룹에 대한 혁신교육 및 전문교육 등
지방행정혁신협의회		지방행정혁신 관련 중앙-지방간 협의
시도별 지방행정 혁신협의회		시·도와 시·군·구간 행정혁신협의기구
시·도/시·군·구		혁신활동의 주도적 실행



시에 지방혁신전략팀과 지방혁신관리팀으로 확대하였고 2005년 12월에는 국장급인 지방행정혁신관이 설치되었다. 지방자치단체 혁신전담조직은 2004년 4월 최초 설치 이후 2004년 12월 본격적인 지방행정혁신 추진에 앞서 시·도의 시·군·구 혁신 지원을 위한 인력보강(시·도당 3명)이 이루어졌다. 또한, 2005년 10월 지방자치단체 차원의 고객만족행정 기능 확충을 위한 기구·인력 보강과 함께 시·군·구에 행정혁신 전담조직을 설치하게 되었다.

정부는 2005년 4월 중앙과 지방간 최고위 혁신협의 기구인 지방행정혁신협의회를 발족하였다. 이 협의회에는 행정자치부 등 중앙 혁신지원기관과 시·도 행정부시장·부지사가 참여하여 지방행정혁신 추진전략 등 주요 현안을 협의하는 정례 회의체로 자리잡아가고 있다. 또한 지방자치단체 차원의 체계적인 혁신 추진을 위해 각 시·도와 시·군·구간 혁신협의체인 지방행정혁신협의회를 시·도별로 구성·운영토록 권고하여 2004년 지방행정혁신이 도입된 이후 2005년도에 들어와 중앙과 지방자치단체에 걸쳐 조직적인 추진체계가 만들어 졌다.

### 3. 평가의 쟁점에 대한 논의

#### 1) 평가목적과 결과 활용

성과평가의 궁극적인 목적은 자치단체가 수행하는 업무 수행의 초점을 산출 또는 결과에 맞추어 효율성을 제고하여 해당지역 주민들에게 보다 양질의 서비스를 제공하는 데 있다. 즉, 성과를 측정하는 가장 기본적인 이유는 조직의 성과를 개선하고, 책임성을 담보하는 데 있다. 성과목적의 초점이 중요한 이유는 이들을 어디에 두느냐에 따라서 평가제도의 운영과 결과활용의 양식이 달라지기 때문이다. 김현구·박희정은 평가제도의 목적은 정책과정의 개선, 평가결과와 예산배정의 연계를 통한 재원의 효율적 배분, 행정의 책임성 확보, 능률성과 전문성 향상 등으로 제시하였다. 이와 같은 평가제도의 목적 외에 그 실효성을 확보하기 위해서는 부수적인 목적달성 수단과 연계되어 활용되어야 한다. 평가결과의 활용은 그 목적에 따라 지표의 선정, 평가체계 등이 다르게 고려되어야 하기 때문에 계획단계에서부터 구체화되어야 할 것이다. 즉 정책별로 추구하는 바가 무엇인지를 명확히 하고, 평가의 구체적인 목적을 어디에 둘 것인지에 대한 합의가 이루어진 후에 평가가 진행되어야 할 것이다.

## 2) 평가기준

평가의 기준은 평가를 어디에 초점을 두고 진행할 것인가의 문제이다. 그 내용에 대하여는 다양한 논의들이 있으나 공통적으로 제시되고 있는 기준은 능률성, 대응성, 효과성 등이다. 능률성은 투입에 대한 산출의 비율로서 서비스 제공을 위해 투입된 자원과 제공된 서비스의 양과 관련이 있다. 대응성은 주민의 요구, 기대, 선호 등이 정책과 서비스에 어느 정도 반영되어 충족되었는지의 문제이다. 효과성은 목표 달성정도로서 정해진 목표를 어느 정도 달성하였는지를 의미한다. 그러나 공공부문에서 이러한 기준들을 충분히 충족시킬 수 있는 지표들을 만들어 측정하는 것은 많은 어려움이 있다. 따라서 각 기준들의 특성에 따라 측정가능한 수준에서 평가가 계획되고 시행되어야 할 것이다. 평가기준은 평가영역이나 수준에 따라 상이한 비중으로 적용되어 질 수 있다. 박희정은 조직영역을 대상으로 하는 과정평가는 전달체계나 집행체계의 적실성, 서비스 산출의 경제성·효율성, 서비스 설계나 구체화의 적절성 등 조직역량과 관련된 기준들이 핵심적인 평가기준이며, 서비스 영역을 다루는 성과평가의 경우 자원배분의 적정성, 서비스정책의 적절성, 목표달성정도, 고객에의 대응성 등이 주요한 평가기준으로 고려될 수 있으며 핵심적인 이슈는 효과성이라고 지적하고 있다.

## 3) 평가주체 및 절차

평가의 주체 및 대상은 과연 누가 평가를 하는 것이 타당하고 객관적인가의 문제이다. 평가주체 및 절차는 평가를 수행하는 평가조직, 평가과정, 평가인력, 평가정보 등과 관련된다.

평가조직과 관련해서는 평가조직을 어떻게 배치하고 운영할 것인가가 관건이다. 즉, 평가기관의 소속과 위치를 어떻게 정하는 것이 객관적이고 타당한가의 문제이다. 평가의 과정은 평가의 설계단계와 집행단계로 구분될 수 있다. 설계단계에서 평가전략과 도구를 결정하기 위해서는 평가대상에 대한 정확한 인식이 선행되어야 한다. 집행과정에서는 사전에 예상하지 못했던 상황에 대응할 수 있는 유연성을 강화해야하며 평가제도의 경직성은 평가결과를 왜곡시킬 수 있기 때문에 평가제도의 탄력적 운영이 필요하다. 평가인력에서는 평가체제를 운영하는데 있어 확고한 리더십과 전문성을 갖춘 인력의 확보가 이루어져야 할 것이다. 평가체제의 운영을 위해서는 평가와 관련된 자료와 정보의 확보가 선행되어야 한다. 이를 위해서 수행업무에 대한 분석이 이루어져야 하며 체계적으로 정보를 수집할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 평가가 실효성을 거두기 위해서는 무엇보다 업무계획단계부터 평가에 대한 관심을 기울여야 할 것이며 무엇

보다 평가를 위한 체제와 절차의 확립이 중요하다.

#### 4) 평가대상

공공기관의 평가는 평가의 대상이 되는 활동을 어떻게 정의하느냐에 따라 성과의 개념과 지표의 설정을 결정한다. 평가의 대상과 관련해서는 평가대상을 어떻게 정의하고 대상들 간의 개념적인 구분을 어떻게 할 것인가 하는 개념의 문제와 일정한 기준에 따라 성과대상을 분류하는 문제를 가지고 있다.

공공부문에 대한 성과평가는 주로 평가대상 업무를 정책-시책-세부사업과 같이 계층적으로 구분하여 시행되고 있다. 그러나 이와 같은 업무를 지칭하는 개념에 대한 명확한 구분이 이루어지지 않고 있어 무엇보다 명칭의 혼동을 해결하고 대상을 무엇으로 할 것인지에 대한 명확한 규정이 이루어져야 할 것이다. GAO보고서(1988)는 성과측정(performance measurement)과 사업평가(program evaluation)의 개념을 구분하고자 노력하고 있다. 성과측정은 특정사업이 측정가능한 성과 지표로 표시된 사업목적들을 달성했는지에 초점을 두는 반면 사업평가는 더 넓은 범위와 맥락에서 사업에 접근한다. 사업평가는 사업의 성과와 실패를 결정하는 사업운영 측면 또는 사업환경 요소를 검토하는데 이는 사업에

대한 투입물, 활동, 산출물, 결과물 간의 관련성을 설명한다. 성과측정은 측정의 지속성을 생명으로 하기 때문에 관리상에 유용한 정보를 제공할 수 있으며, 행정의 책임성을 확보하는데 유용한 도구가 된다. 반면 성과평가는 사업성과와 맥락에 대한 깊이 있는 연구를 통해 사업운영과 그 개선방법에 대한 전체적인 평가를 도와준다.

평가의 대상은 다양한 기준에 의해 분류될 수 있지만 일반적으로 기능별 분류, 사업별 분류, 조직별 분류, 성질별 분류 등이 있다. 기능별 분류는 조직이 수행하는 기능이라는 기준에 따라 성과대상을 분류하는 방법으로 이해하기는 쉬우나 동일기능을 복수의 조직들이 담당하는 경우 어느 조직에 귀속시킬 것인가의 문제가 발생할 수 있다. 사업별 분류는 조직이 수행하는 단위사업을 기준으로 사업을 분류하는 것을 의미한다. 이는 각 사업단위들이 평가의 대상이 된다는 점에서 특정 사업이 가져온 성과를 파악할 수 있는 장점이 있지만 최종생산물을 확인할 수 없는 경우와 상당한 정도의 기획능력을 요한다는 점 등이 문제시 된다. 조직별 분류는 성과를 담당하는 조직을 기준으로 성과대상을 분류하는 것이다. 이는 책임소재를 명확히 할 수 있지만 성과와 무관한 업무를 담당하는 조직들이 많은 경우 성과평가의 오류가 있을 수 있다. 성질별 분류는 대상이 가지는 성질이 무엇인지에 따른 분류

로서 무관하거나 중요하지 않은 성질에 따른 분류는 오히려 실제성과를 왜곡시킬 수 있어 대상의 성질을 잘 반영할 수 있는 분류기준을 선택해야 한다.

### 5) 성과정의와 평가지표

성과정의란 성과가 무엇인지를 개념적으로 확정하는 것을 의미하며 성과측정이란 정의된 개념을 바탕으로 지표를 이용하여 성과를 가시화하는 것을 의미한다. 성과정의로부터 평가지표가 도출된다는 점에서 성과정의는 지표를 도출하기 위한 전제조건이다.

성과평가는 성과에 대한 정의와 측정지표의 도출이 가능하다는 전제하에 가능하지만 현실적으로 성과정의와 측정이 불가능한 경우가 많다. 조직의 임무와 목표가 불명확한 경우가 많은 것이 현실이며 이 경우 성과정의와 측정지표의 설정에 영향을 미친다. 과제를 정의하기 힘든 경우 성과측정이 불가능해진다. 특히 측정지표의 구성과 관련해 고려되어야 할 점은 모든 성과가 지표화 되는 것은 아니라는 점이다. 사업에 따라서는 사업이 성과와 무관하여 지표화가 불가능한 경우, 지표화 할 경우 사업의 취지가 왜곡되는 결과를 가져오는 경우, 지표화가 바람직하지 않은 경우, 지표화가 무의미한 경우가 있을 수 있다.

좋은 성과정의와 측정지표가 되기 위한 다

양한 조건들이 제시되고 있다. 그러나 다양한 조건들의 존재가 완벽한 성과관리를 보장하는 것은 아니다. 다양한 지표의 조건과 관련해서 성과지표는 이 조건을 모두 만족시킬 수 없으며, 다양한 조건들간에는 상충성이 존재하고 있다. 또한 적실성이 있는 지표가 되기 위해서는 지표가 측정하고자 하는 성과대상과 그 결과간에 어떠한 관련이 있는지에 대한 인과적 지식이 사전적으로 확보되어야 한다. 지표는 성과의 상태와 정도를 알아보기 위한 도구로서의 의미를 가진다. 문제는 이와 같은 성과관리를 위한 수단인 측정지표만을 강조하는 경우 성과보다 수단이 중시되는 목표전치 현상이 발생할 수 있다. 따라서 성과정의와 지표설정 시에는 목표, 기준, 전년도 기준, 역사적 지향, 업무단위, 다른 부문내에서 동일한 활동 등 맥락적 정보를 고려해야 한다.

### Ⅲ. 우리나라의 지방행정혁신 평가

#### 1. 지방행정혁신평가제도

##### 1) 지방행정혁신평가제도 논의를 위한 틀

평가제도와 관련된 선행연구들과 쟁점들을 정리하여 본 연구에서는 2005년도에 시행된 지방행정혁신평가와 2006년도에 시행된 지방행정혁신평가를 중심으로 평가목적과 접근방법, 평가주체, 평가대상, 평가방법, 평가결과와 환류로 나누어 살펴보기로 한다.

지방행정혁신 평가의 평가목적과 관련된 요소는 평가의 방향성과 관련되어 역량과 과정에 관심을 가지는지 또는 성과에 관심을 가지는지에 초점을 맞출 수 있다. 그리고 지방행정혁신 평가의 접근방법에 대한 요소들은 평가의 주도권을 누가 가지고 있으며 이해관계자의 참여 정도 등이다. 지방행정혁신 평가의 평가체계는 누가 무엇을 평가하는지에 대한 것으로 지방행정혁신평가가 효율적으로 추진되고 있는지에 대한 핵심적인 정보를 제공한다. 평가대상이 조직역량, 과정, 성과 등을 어느 정도 포함하느냐에 따라 해당 평가의 결과활용도는 차이를 보일 수 있다. 평가방법은 구체적인 평가도구, 준거기준, 검증절차, 측정방법

등과 관련되어 있으며, 평가결과와 환류는 지방행정혁신 평가의 결과 활용과 관련되는 것으로 주로 대국민에 대한 정보 제공, 평가대상 기관에 대한 인센티브와의 연계, 행정개선 등에 초점이 맞추어진다.

##### 2) 지방행정혁신평가제도 분석

###### ① 평가목적

지방행정혁신은 자치단체의 경쟁력 향상과 지역활성화를 통해 고객의 만족을 높이기 위하여 조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등에 대하여 새로운 행정관행을 지방자치단체에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동을 의미한다. 이와 같은 지방행정혁신은 다음과 같은 전제하에 시작되었다. 첫째, 새로운 환경변화에 맞는 패러다임은 행정혁신으로부터 시작된다는 것이다. 즉, 새로운 환경변화는 지방자치단체의 새로운 행정의 틀과 의식, 관행의 정착을 요구하고 있다. 특히 지방행정은 주민의 욕구와 만족수준이 급속히 변화하고 있는 상황에서 과거의 방식과 관행을 유지하고 새로운 환경변화에 맞는 새로운 패러다임을 갖추지 못한다면 주민의 신뢰를 얻지 못하고 행정과 주민간의 신뢰격차는 더욱 커지게 될 것이며, 결국 행정기관의 존재가치를 상실하게 될 것이다. 둘째, 지방행정혁신은 지방분권의 성공적 정착을 위한 전

제조건이다. 지방화의 진전에 따라 지방자치단체의 자율·분권이 확대되고 있으며, 이로 인해 권한과 기능이 확대되고 있다. 따라서 지방분권의 수용능력을 높이고 지역혁신을 효율적으로 완성하기 위해서는 무엇보다 지방행정역량을 극대화해야 하며, 지방행정역량은 지방행정혁신을 통해 향상 될 수 있다. 이러한 점에서 본다면 지방행정혁신은 지방자치단체가 지방분권과 지역혁신이라는 내용물을 주민 만족과 성과중심의 행정서비스로 담아내는 일종의 그릇에 비유할 수 있다(행정자치부, 2005a: 11-15).

우리나라의 경우 2004년 중앙정부를 시작으로 행정혁신이 시작되었으며 2005년도에는 거의 모든 기관에서 본격적으로 추진되었다. 그러나, 주민과의 실제적인 접촉이 일어나고 대고객 서비스의 향상에 초점을 맞춘다면 지방행정혁신이 좀 더 가속화 되어야 하지만 아직 지방자치단체혁신은 중앙에 비하여 상당히 뒤쳐져 있다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 지방자치단체혁신의 정착과 확산의 기제로서 채택한 것이 지방행정혁신평가이다. 전국의 지방자치단체를 대상으로 실시한 평가결과는 지방자치단체 계층별·유형별로 구분한 후 등급을 부여하여 공개하였고 동시에 재정적 인센티브를 부여했다.

## ② 접근방법

지방행정혁신평가는 2005년 정부혁신관리 기본계획에 포함되어 2005년 1월 29일 정부혁신추진토론회를 통하여 확정하였다. 이에 의거하여 2005년 5월 2일 2005년 지방행정혁신평가 기본계획이 수립되었다. 기본계획을 수립하는 과정에서는 지방행정혁신협의회 등 지방자치단체의 의견을 3회에 걸쳐 수립하였으며 혁신역량, 혁신과제 그리고 고객만족도 조사 등 3개 평가부문을 확정하였다. 또한 2005년 6월 18일 대통령이 주재하는 전국 지방자치단체장 혁신토론회에서 지방행정혁신평가의 필요성, 공정성에 대한 토론으로 혁신성과평가의 수용성을 확보하였다(행정자치부, 2005b: 1). 지방행정혁신평가는 법적인 근거를 가지고 추진되는 것은 아니나 형태는 중앙정부가 지방자치단체를 평가하는 하향적, 관리적 접근방법을 채택하고 있다. 중앙정부에 의한 평가라 하더라도 민간부문의 전문가들과 지방행정혁신평가단을 구성하여 평가하는 것으로 기존의 중앙정부에 의한 평가보다는 어느 정도 독립성을 지닌다. 평가방식은 정량평가와 정성평가를 병행하고 있다.

6) 지방행정혁신평가단은 광역자치단체에서 출연한 시도연구기관을 중심으로 민간 및 공공부문 혁신관련 전문가, 회계·통계·경영·경제·사회·문화 등의 지방행정업무 또는 평가와 관련 분야별 전문가들로 구성되어 있다.

### ③ 평가주체

지방행정혁신평가의 주체는 민간전문가들이 참여하는 지방행정혁신평가단을<sup>6)</sup> 구성하여 독립된 평가단을 운영하며 행정자치부에서 지원 사무국을 구성하고 지원한다. 지난 2005년 지방행정혁신평가단의 규모는 284명이다. 이중 광역자치단체인 특별시·광역시·도를 평가하는 평가단이 30명이며, 기초자치단체인 시·군·구를 평가하는 평가단이 254명이다. 평가 방법은 광역자치단체인 특별시·광역시·도는 30명으로 구성된 평가단을 4개조로 구분한 후 행정자치부에서 직접 관장하여 평가하고 기초자치단체인 시·군·구는 254명으로 구성된 평가단을 43개조로 구분하여 각 광역자치단체가 해당 기초자치단체를 평가하는 방식을 채택하고 있다. 이와 같은 평가의 과정에서 지방행정혁신평가단을 지원하기 위하여 국장급 등 3개팀 12명이 참여하는 평가단 사무국을 구축하여 운영하였다(행정자치부, 2005b: 1-2). 2006년도에는 각계 전문가 155명으로 구성되어 246개 전 지방자치단체를 평가하였다.

### ④ 평가내용

2005년도 평가에서는 총 2개 부문 5개 분야에 18개 항목과 혁신체감도를 위해 고객만족도를 조사하였다. 2개 부문은 혁신역량과 혁신과제로 구성되며 혁신 역량은 다시 혁신기반역량 2개항목과 혁신관리역량 5개 항목을

평가하였다. 혁신과제는 필수 지방공통혁신과제 10개항목과 선택 지방공통혁신과제 1개항목(5개항목 중 1개항목 선택)을 평가하였다. 2006년도 평가에서는 2005년도 혁신평가와 연계하되 지방자치단체의 다양성을 반영한 평가 설계가 이루어지도록 노력하였다. 2006년도는 지방행정혁신 2년차로서 평가 대상 항목을 감축하고 평가부문별 비중을 조정하였다. 평가항목은 지난해 18개 항목에서 올해는 14개 항목으로 4개 항목을 감축하였으며 항목별 비중도 혁신역량 부문을 지난해 45%에서 35%로 낮추고 혁신과제의 비중을 40%에서 50%로 10% 높였다. 또한 지역 여건과 실정을 반영하여 자율적으로 발굴·추진하는 자체혁신과제를 1개 항목 신설하고 공통혁신과제 중 필수항목을 10개에서 6개로 대폭축소하며 선택항목을 1개에서 2개로 확대하여 지방자치단체의 자율성을 제고하려 하였다. 혁신체감도 조사는 행정품질혁신, 행정서비스혁신 그리고 지방자치단체 이미지 혁신 등에 대하여 4만 5천명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

### ⑤ 평가방법

2005년도 지방행정혁신 평가는 광역자치단체와 기초자치단체간 평가에 차이가 있다. 먼저 광역자치단체는 크게 네 단계로 이루어졌다. 1단계는 광역자치단체가 행정자치부에 의하여 배포된 지방행정혁신평가 실시계획에 의

〈표 1〉 2005년-2006년 지방행정혁신평가 분야 및 항목 비교

평가 부문	평가 분야	평가항목		비고
		'05년도	'06년도	
2	5	18개항목	14개항목	▽ 4
혁신역량	혁신기반역량	(소계) 2	(소계) 2	
		1. 혁신비전과 전략 2. 혁신추진조직	1. 혁신비전과 전략 2. 혁신추진조직	
	혁신관리역량	(소계) 5	(소계) 3	▽ 2
		3. 혁신과제 발굴 및 실행	3. 혁신과제 발굴 및 실행	통합통합
		4. 혁신교육 활동	4. 혁신교육 및 학습·공유활동	
		5. 혁신공유 활동	* 혁신공유활동	
		6. 혁신활동 관리	5. 혁신활동 및 장애극복 관리 * 혁신관리시스템 구축	
7. 혁신장애 극복 및 관리	* 혁신장애 극복 및 관리			
혁신과제	필수 지방공통혁신과제	(소계) 10	(소계) 6	▽ 4
		8. 일하는 방식 개선	6. 일하는 방식 개선	
		9. 민원·제도 개선		
		10. 정보공개 활성화		
		11. 지방재정운영의 책임성·투명성 제고		
		12. 행정서비스 전달체계 개선		
		13. 정책홍보		
		14. 주민참여	7. 주민참여	
		15. 조직의 유연성 제고	8. 조직유연성 제고	
		16. 능력과 성과중심의 인사혁신	9. 능력과 성과 중심의 인사혁신	
		17. 성과관리시스템 도입	10. 성과관리	
	선택 지방공통혁신과제	(소계) 5개중 → 선택 1	(소계) 11개중 → 선택 2	중 1
		18. 지식관리	12. 지식관리	11개 과제 중 선택 2
		19. 기록관리		
		20. 정책품질관리	13. 정책품질관리	
		21. 자원봉사 인프라 확충	14. 자원봉사 인프라 확충	
		22. 갈등관리	15. 갈등관리	
		16. 민원행정 개선		
	17. 정보공개 활성화			
자체혁신과제		18. 지방재정운영의 책임성·투명성 제고		
		19. 행정서비스 전달체계 개선		
		20. 정책홍보		
		21. 지역인재 양성		
		22. 공무원 평생학습체계 구축		
혁신체감도	행정서비스 등 만족도	행정서비스 등 만족도	-	

자료 : 행정자치부, 2006년도 지방행정혁신평가 기본계획



거하여 자체평가를 실시한 후 그 결과보고서를 행정자치부에 제출한다. 2단계는 자체평가 결과보고서를 토대로 지방행정혁신평가단이 서면심사를 실시한다. 3단계는 서면심사한 결과를 토대로 현장을 방문하여 면담한다. 4단계는 서면심사결과와 현장방문 면담결과를 종합하여 점수를 확정하였다. 반면, 기초자치단체는 5단계를 통하여 평가가 확정된다. 1단계는 기초자치단체가 행정자치부에 의하여 배포된 지방행정혁신평가 실시계획에 의거하여 자체평가를 실시한 후 그 결과보고서를 행정자치부와 해당 광역자치단체에 제출한다. 2단계는 자체평가결과보고서를 토대로 지방행정혁신평가단 시도평가단이 서면심사를 실시한다. 3단계는 서면심사한 결과를 토대로 현장을 방문하여 면담한다. 4단계는 서면심사결과와 현장방문 면담결과를 종합하여 점수를 확정한다. 5단계는 확정된 점수를 행정자치부에 제출하면 상위평가를 실시한 후 필요시 점수를 조정하도록 조치하고 평가점수가 인정될 경우 확정하는 절차를 취한다.

이와 같은 과정에서 점수는 실적치를 가중치로 환산하여 점수를 부여하는 방식을 채택하고 있다. 예를 들면 민원·제도개선 과제의 경우 민원·제도개선 발굴과제의 개선실적이라는 지표가 있는 바, 이는 제도개선율로서 측정하도록 되어 있다. 이를 측정하는 산식은 (제도개선 건수/민원·제도개선 발굴과제건수) × 100이

다. 이와 같은 산식에 의하여 측정된 결과는 동 지표에 배정된 가중치를 곱하여 해당 지표의 점수화된다. 즉, 제도개선율이 80%라고 하고 동 지표에 대한 가중치가 20점이라고 할 때  $0.8 \times 20 = 16$ 이 된다(문원식, 2005: 33).

2006년도에도 평가방법에는 크게 달라지지 않았으나 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 과정평가와 성과평가를 병행하여 필수 지방공통 혁신과제를 대상으로 2006년 상반기 추진상황에 대하여 8월1일~8월 20일에 계획내용의 충실성, 시행과정의 적정성 등을 중간점검 하였다. 또한 자체평가결과의 실적보고서를 인쇄물로 제출하도록 되어 있으나 2006년부터는 지방행정평가정보시스템(VPS)에 전산입력하도록 되어 있다. 평가결과의 검증은 행정자치부평가단이 일괄수행 하였다.

#### ⑥ 평가결과의 환류

지방행정혁신 평가의 결과는 크게 세 가지 방향으로 활용된다. 첫째는 혁신우수기관에게 지방행정혁신대상을 수상하고 행·재정적 인센티브를 부여한다. 또한 혁신 유공공무원에 대한 정부포상, 특별승급 등을 실시한다. 둘째는 지방자치단체 계층별·유형별로 분류한 후 평가결과를 종합하여 지역의 주민들에 공개하여 책임성을 확보할 수 있도록 한다. 셋째는 평가결과를 종합적으로 분석하여 다음해 지방행정혁신 실천계획에 반영한다(행정자치부,

〈표 2〉 2005년-2006년 지방행정혁신평가 비교

구 분	'05년도	'06년도	비 고
평가대상	• 지자체 (250개)	• 지자체 (246개)	• 제주도 행정구역 개편 ('06.7.1) - 4개 행정시·군 제외
평가주관	• 행자부평가단 - 행자부 : 시도 - 시도 : 시군구	• 행자부평가단 : 전 지자체 ※ 시군구 실시시 시도평가단 협조	• 행자부평가단 일괄 수행 ※ 지방4대협의체 등 협조
평가부문 (비중)	• 3개부문 - 역량(45%) : 7개 - 과제(40%) : 11개 - 혁신체감도(15%)	• 3개부문 - 역량(35%) : 5개항목 - 과제(50%) : 9개항목 - 혁신체감도(15%)	• 총 4개과제 감축 - 역량 2 (45% 35%) - 과제 2 (40% 50%) • 필수공통혁신과제 : 과정평가 가점 ( )
평가방법	• 혁신역량·과제	• 혁신역량·과제	
	- 실적보고서 제출 (인쇄물)	- 지방행정평가정보시스템에 전산입력	• VPS에 온라인 입력토록 개선
	- 서면평가 (원칙)	- 서면심사 (원칙)	
		- 전 지자체 실적열람 (공개) - 이의신청기회 부여	• 신설 • 성과평가이후 전면 공개
	- 현장확인	- 현장확인 (이의신청사항 포함)	
	• 혁신체감도 조사	• 혁신체감도 조사	
평가시기	• 성과평가	• 과정평가 및 성과평가	• 과정평가 신설
	- 혁신역량·과제 · 시군구 : 11.01~11.20 · 시 도 : 11.21~12.10	- 혁신역량 · 성과평가 : 11. 8~12. 5 (28일) - 혁신과제 · 과정평가 : 8. 1~ 8. 20 (20일) · 성과평가 : 11. 8~12. 5 (28일)	• 시기 조정  • 신설 • 시기 조정
	- 혁신체감도 조사(11월)	- 혁신체감도 조사 (11월)	
평가대상 (실적)기간	• 혁신역량·과제 - '04.07.01~'05.10.31	• 혁신역량 - 성과평가 : '06.01.01~'06.10.31 • 혁신과제 - 과정평가 : '06.01.01~'06.06.30 - 성과평가 : '06.01.01~'06.10.31	※ 계획 충실성, 시행과정 적정성 등 ※ '06 연간실적 종합평가
	• 행자부·시도평가단 (시도평가단 협조)	• 행자부평가단 (지방행정혁신관리팀 지원)	• 행자부평가단 일괄 수행
	- 16개평가단 자체검증 - 16개평가단간 교차검증 - 행자부평가단 최종검증	• 행자부평가단 자체검증 (시도평가단 일부 협조) • 행자부평가단 최종검증	• 1·2차검증 통합 • 행자부평가단 일괄 수행

자료 : 행정자치부, 2006년도 지방행정혁신평가 기본계획

2005b: 8). 특히, 2006년도에는 2005년도 대비 개선정도 우수기관을 추가하였다.

## IV. 지방행정혁신평가제도의 문제와 과제

### 1. 지방행정혁신 추진과 평가의 체계화

현재 우리나라의 지방행정혁신 평가는 지방자치단체의 혁신역량 뿐만 아니라 혁신과제와 그 결과로서 혁신체감도조사 까지 평가대상으로 하고 있어 총괄평가의 성격에 가깝다고 할 수 있다. 또한 중앙정부가 주도한다는 점에서 정부혁신의 전국적 통합성 확보에 우선적인 가치를 두고 있는 것으로 판단된다. 이는 오히려 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관리·감독과 맥을 같이하고 있다고도 보여 질 수 있다. 이러한 문제점 때문에 지방행정혁신 평가에 대해 전국의 시장·군수·구청장들이 강력하게 반발하였던 것이다.<sup>7)</sup> 특히 행정혁신에 대한 기반이 완전하게 갖추어지지 않은 2005년의 평가가 성과평가위주로 이루어 졌으며 2006년에는 일부 항목에 대하여 과정평가가

이루어졌다. 오히려 평가의 방법이 역행하고 있음을 보여주고 있다. 여전히 지방자치단체의 혁신추진기반과 역량은 미흡하다. 따라서, 지방행정혁신평가는 혁신추진의 기반이 갖추어지기 전까지는 과정평가 위주로 이루어져야 할 것이며, 혁신추진의 기반이 갖추어진 이후에는 조직의 혁신 역량과 능력 중심의 평가가 이루어지고 그 후 혁신의 성과평가가 이루어져야 할 것이다. 이는 혁신평가의 목적이 불분명하고 광의적인 목적만을 추구하고 있기 때문이라 할 수 있으며, 이를 위해 가장 먼저 합리적인 지방행정혁신 추진계획을 수립하고 혁신평가를 통하여 추구하는 목적을 명확히 한 후 이에 대한 대상과 방법을 선정하여야 할 것이다.

### 2. 평가절차의 합리성 제고

지방행정혁신 평가는 자율적인 평가에 의해 점검을 하고, 정부는 자체평가과정 및 결과를 재검토하는 일종의 상위평가 성격의 제도를 운영하고 있다. 이러한 상위평가의 주요이유는 평가 체제의 실재를 이해하고 향상시키기 위한 것이다.

7) 전국시장·군수·구청장협의회는 공평한 평가체계 미비와 중앙정부의 평가, 1년간의 실적으로 지방자치단체의 서열화, 지방의 권한과 재원 미비, 지방선거에 영향 등을 이유로 반대 성명서를 발표하였다.

먼저 평가주체 면에서 살펴보면, 우리나라의 지방행정혁신평가는 행정자치부가 주도하여 지방행정혁신평가단에 의해 평가가 실시되었다. 실적보고서 및 단순한 현장확인과 설문조사에 주로 의존한 우리나라의 지방행정혁신평가는 평가단의 규모와 평가시간상의 문제와 함께 평가결과의 대부분 내용이 충분한 토론과 위원간 의견교환이 이루어지지 않고 최종평가로 이어짐으로써 전문성과 신뢰성을 떨어뜨릴 수 있다. 따라서, 앞으로는 성과자료가 실질적이고 타당한지 기관 활동 및 성과에 대한 이해가 다른 누구보다 높은 해당기관과의 자세한 의견교환과 함께 평가 결과에 대하여 위원들간의 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 평가결과에 대한 객관성과 신뢰성을 확보하며 지방자치단체의 협조를 통한 혁신평가의 내실화를 도모할 수 있을 것이다.

### 3. 명확한 평가대상 선정

우리나라 지방행정혁신 평가의 경우에는 지방자치단체의 역량, 활동(혁신과제), 고객만족도가 평가대상이다. 우리나라의 지방행정혁신평가가 평가대상 면에서 보다 포괄적인 특징을 가지고 있으나 세부적인 평가요소로 들어가면 반드시 그렇지만 않다는 것을 알 수 있다. 우리나라 지방행정혁신평가의 많은 부분에서 평가내용이 중첩되고 있음을 볼 수 있다.

오히려 지방행정혁신평가에서는 혁신활동의 중요한 영역이라 할 수 있는 재정과 하부구조에 대한 관심이 부족한 것을 알 수 있다. 또한, 관리는 지방자치단체 스스로 추진하는 영역임을 감안할 때 혁신관리역량에 대한 평가는 오히려 중앙정부가 지방자치단체의 혁신활동을 지도하고 관리하려는 의도처럼 보여진다. 따라서, 지방행정혁신평가의 목적에 맞는 합리적인 평가대상을 정하고 이에 따라 평가분야와 항목을 명확하게 선정하여야 할 것이다.

### 4. 지방자치단체의 현실과 특성을 반영한 질적평가 포함

평가항목 및 지표의 내용이 평가대상 기관을 최적으로 설명할 수 있도록 하기 위해 공통적인 평가항목 및 지표와 기관별로 차별화된 지표를 결합·사용하거나 기관별로 가중치를 달리 적용할 필요가 있다.

우리나라 지방행정혁신 평가의 경우는 평가 지표에 의한 실적보고서와 설문조사에 의해 정보를 수집한 후 이를 종합적으로 분석하여 상대적인 서열을 매기는 방식으로 평가를 추진하고 있다. 우리나라의 지방행정혁신 평가는 주로 양적인 평가방법에 의존하고 있어 평가의 용이성을 확보하였으나 각 지방자치단체의 특성을 고려하지 못하는 한계를 가질 수밖에 없다. 결국 지방자치단체 혁신에 대한 평가

는 업무성과에 대한 평가가 아니라 내부역량을 제고하기 위한 노력에 대한 평가라면 자원이 다른 각 지방자치단체의 개별 여건을 고려하지 않은 상대적 평가는 타당성과 신뢰성이 떨어질 수밖에 없을 것이다. 비록 선택과제의 항목을 늘리고 지난해 평가 대비 향상정도에 대한 인센티브를 부여하였으나 평가 방법이 조금씩 달라지고 있어 이에 대한 객관성 확보가 어려울 뿐 아니라 무엇보다 이에 앞서 현재 각 지방자치단체가 여건을 고려하여 지방자치단체가 지닌 자원을 가지고 어떠한 노력을 하고 있는가에 대한 질적인 평가가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 평가계획의 수립단계에서부터 지표의 선정에서 평가까지 각 지방자치단체의 의사가 최대한 포함되어 상이한 여건과 특성 및 노력이 평가결과에 반영될 수 있도록 지속적인 의견조율이 이루어져야 할 것이다.

## 5. 평가방식의 객관성 확보

우리나라 지방행정혁신 평가의 경우는 지표에 의해 점수를 매긴 다음 등급을 구분하여 그 중 상대적 순위를 발표한다. 또한, 평가결과가 익년도 지방행정혁신 실천계획에 반영될 뿐만 아니라 그 결과에 의해 행·재정적 인센티브가 제공되며, 유공 공무원에 대한 포상이

나 승급이 이루어진다는 점에서 그 영향력을 것으로 여겨진다. 하지만, 피 평가대상기관들은 인력이나 예산규모 등 외형적 지표에 있어 큰 차이가 있어 지방자치단체간 단순한 서열화는 지방자치단체의 다양성으로 인해 동일한 기준에 의한 평가와 그에 따른 평가결과의 서열화는 객관적이고 공정하지 못하다. 즉, 지방자치단체의 다양성은 평가의 공정성 문제를 보장하기 어렵게 하고 그에 따라 평가결과에 대한 신뢰성이 저해될 수 있어 평가대상기관의 불만을 야기할 수 있다. 따라서 상대적 순위에 따른 인센티브 보다는 절대적 기준으로 일정한 수준을 충족한 기관에 대하여는 인센티브를 부여하여 상대적 평가로 인한 불필요한 경쟁과 낭비를 막는 방법을 모색해야 한다. 또한 부득이, 상대적 평가를 고수해야 할 경우 공통지표로 평가할 수 있는 분야와 함께 지방자치단체별 특성을 고려하여 일부 소항목과 가중치 등을 차별화 하는 방법 등을 강구하여 각 지방자치단체가 특성에 맞는 혁신에 내실을 기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 6. 평가결과를 통한 컨설팅

평가결과를 통하여 각 지방자치단체가 혁신의 정착과 확산을 기할 수 있도록 컨설팅이 함께 이루어져야 할 것이다. 현재는 평가결과

를 각 지방자치단체의 혁신 수준을 비교하는 수준에 그치고 있으며 컨설팅을 위해 2006년 5월에 행정자치부에 혁신컨설팅단이 발족이 되어 운영되고 있으나 혁신평가 결과와는 별도로 운영되고 있다. 더욱이 2006년에는 25개의 지방자치단체를 대상으로 컨설팅을 추진하였으며 심화컨설팅 단계에서는 지방자치단체의 비용부담으로 이루어진다. 물론 혁신컨설팅단을 통한 세부적인 컨설팅의 필요성과 비용의 지불용의가 있는 지방자치단체가 있을 것이다. 그러나, 지방행정혁신 평가결과를 통하여 모든 지방자치단체들이 혁신에 대한 예비진단과 문제점을 찾아 해결할 수 있도록 할 필요가 있다. 즉, 혁신에 대한 기초적인 컨설팅은 혁신평가결과를 통하여 이루어 질 수 있도록 하여 평가결과가 지방자치단체의 혁신역량을 향상시킬 수 있도록 평가시에 각 지방자치단체의 혁신에 대한 진단지표를 포함시키는 방안을 고려해야 할 필요가 있다.

## 7. 평가주기의 전환

현재 지방행정혁신 평가는 매년 이루어지고 있다. 이는 은연중에 단기적 성과를 강조하여 파급효과가 큰 창의적인 혁신 제도를 운영하는 풍토를 저해할 수 있다. 연차평가에서 일정 주기 평가로 전환이 필요하다. 빈번한 평가에

서 오는 각종 부담을 줄이고 여유로운 기획 및 사업추진 환경을 제공하여 효율성을 도모하는 것이 바람직하다는 것이다. 또는, 연차평가와 일정주기 평가를 병행하여 연차평가의 경우는 단순한 성과와 실적 등을 평가하며 일정주기 평가에서는 계획과 목표 대비 추진경과 등을 설정하여 분야별로 심도 있게 평가를 할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

## V. 결 론

현 정부의 혁신의지는 매우 확고하다고 보여진다. 특히, 제도적측면의 혁신은 그 추진 장치가 더욱 세밀하고 정교하게 준비해야 할 것이며, 상황변화에 대해 유연하게 적용할 수 있어야 할 것이다. 지방자치단체혁신 추진이 주민들의 참여와 지지를 확보하기 위해서는 그 추진과정과 성과에 대한 객관적인 정보가 공개되어야 한다.

이러한 점에서 지방자치단체혁신 추진에 대한 평가를 통해 혁신에 필요한 정보를 산출하여 이를 바탕으로 혁신 추진의 효율성을 높이고 혁신에 대한 공감대와 지지를 제고하여야 한다. 궁극적으로 지방자치단체혁신에 대한 평가의 활성화는 혁신적인 지방자치단체의 모습을 만들어 가는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 그러나 현재 우리나라 지방행정혁신 평가시스템은 일정부분에서 한계를 보여주고 있다. 물론, 개선과 발전을 거듭하고 있는 과정이기는 하지만 잊지 말아야 할 것은 중앙정부는 지방행정혁신을 감독하는 입장이 아니라 지방자치단체혁신이 효율적으로 추진될 수 있도록 유도하는 역할을 담당하여야 한다는 것이다. 무엇보다 지방행정혁신 평가의 정체성을 확보하는 것이 필요하며, 일부에서 지적하듯이 또 하나의 합동평가 형태이어서는 곤란할 것이다.

진정한 지방자치의 정착과 발전은 중앙정부가 확일적으로 이식하여 성장시킬 수 있는 것이 아니다. 중앙정부는 지방자치단체의 자율과 참여를 통한 다양한 창의적 노력을 유도하고 지원하여야 함에도 불구하고 오히려 획일적 평가시스템으로 지방자치의 본질적 의미를 퇴색하게 만들고 있지는 않은지 심사숙고하여야 한다.

## 참고 문헌

- 경기개발연구원. (2002). 「광역자치단체 주요시책사업의 성과평가 기법 개발」.
- 김병국·권오철. (1999). 「지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안」. 한국지방행정연구원.
- 김병섭. (1996). 기업가적 정부혁신의 길. 「한국정책학회보」.
- 김태영. (2004). 정부혁신의 철학적 기초에 대한 소고. 행정학회 2004년 동계학술대회 발표논문집.
- 김현구·박희정. (2003). 광역자치단체 합동평가체제의 실증분석. 「정책분석평가학회보」. 제13권 제2호: 125-148.
- 김현석. (2000). 국민중심의 성과관리시스템 구축을 통한 행정개혁. 「한국행정연구」, 제9권 1호.
- 문원식. (2005). 지방정부 혁신평가에 대한 비교연구. 「지방행정연구」, 제19권 제4호.
- 이승종 (2004). "정부혁신의 지향과 전략", 「행정논총」, 제41권 3호.
- 제갈돈 외. (2000). 정부 성과관리와 평가방법론에 관한 고찰. 「정책분석평가학회보」. 제10권 2호.
- 차의환. (2000). 정부부문의 성과평가와 과제. 한국행정학회 2000년 춘계학술대회 발표논문집.
- 총무처직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」.
- 한국행정연구원. (2002). 「정부혁신의 이해」.
- 행정자치부. (2005a). 「지방행정혁신표준 매뉴얼」.
- (2005b). 「2005년도 지방행정혁신평가 실시계획」.
- (2005c). 「2005년도 지방행정혁신평가 결과」.
- (2006a). 「2006년도 지방행정혁신평가 기본계획」.
- (2006) 국민과 함께한 정부혁신 3년-참여정부 3년 정부혁신 성과보고서.
- Ammons, David N. (1999). Performance Measurement in Local Government, in Frederick Lane(ed.), Current Issues in Public Administration, New York: Bedford/St. Martins.
- Barrett, Catherine. (1999). Grading the states: The government performance project. Congressional Quarterly, Inc.
- Batley, R. & G. Larbi (2004). The Changing Role of Government : The Reform of Public Services in Developing Countries. Palgrave Macmillan.
- Frederickson, H. G. & J. M. Johnston. (1999). Public Management Reform and Innovations. The University of Alabama Press.
- Mintzberg, Henry and Westley, F. (1992). "Cycles of Organizational Change", Strategic Management Journal, 13.
- OECD. (1998). In Search of Results - Performance Management Practices. Paris: OECD.
- Osborne, D., & Gaebler, T (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is.