자체평가과정에서의 시민참여 활성화에 관한 기초연구

A Study on the Citizen Participation in the Process of Self-Evaluation in Local Governments

2006. 12.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

박 해 육 (수석연구원)
류 영 아 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

1980년대 이후 서구에서 추진된 신공공관리 정부혁신은 성과를 중시하고, 효율성의 원리를 강조하며, 공공부문의 민간 위임 등을 강조하였다. 우리나라도 국민의 정부에서 조직, 인사, 예산, 평가 등 다양한 분야에 성과관리제도를 도입하고 있는 실정이다. 현 참여정부에서는 특히 평가 분야를 강조하면서 기존에 운영하던 목표관리제, 자체평가, 합동평가 등을 확대하고, 성과중심의 평가제도 정착을 위해 직무성과계약제, 균형성과표 등을 도입하여 시행하고 있다.

지방자치단체에서 자체평가의 도입 및 시행은 2001년 '정부업무등의평가에관한기본법'의 제정과 더불어 실시되었으며, 자체평가제도는 제도화 측면에서는 상당한 성과를 거두고 있다고 볼 수 있다. 2006년 4월 '정부업무평가기본법'의 시행과 더불어 자체평가에 대한 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 지방자치단체 차원에서 성과관리는 자체평가에 근거한 통합적 성과관리 방향으로 나아가게 될 것이다. 그러나 자체평가가 주로 서비스의 공급자인 행정의 관점에서 이루어지고 있어서 평가과정에 시민이 참여할 수 있는 기회는 상당히 제한되어 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 평가과정에 시민이 직접 참여하여 전체 과정에 시민들의 목소리가 전달될 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 자체평가과정에서의 시민참여 활성화를 위하여 자체평가와 관련된 시민참여에 대한 현황을 파악하고, 공무원과 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 지방자치단체 차원에서 자체평가 과정의 시민참여 활성화 방안을 모색하였다. 본 연구가 자체평가에 관심있는 실무자와 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 제도발전 측면에서 자체평가 과정에 시민참여가 적극적으로 이루어져 시민참여형 자체평가가 활성화되기를 기대한다.

2006년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 주 현

국제적인 차원에서 많은 국가들이 1990년대부터 행정성과의 종합적 평가에 많은 관심을 가지게 되었으며, 대표적인 예로 미국을 들 수 있다. 미국의 연방정부는 정부성과및결과법(GPRA)의 제정과 더불어 성과평가를 체계적으로 실시하게 되었다.

우리나라의 경우 외환위기 이후 성과관리에 대한 관심이 증대되었고, 민간부문 뿐만 아니라 공공부문에 걸쳐 광범위하게 확산되어 조직, 인사, 예산분야 뿐만 아니라 평가분야까지 다양한 성과관리제도를 도입하여 시행하고 있다. 특히, 평가분야는 상당히 확대되었으며, 기존의 목표관리제, 자체평가 이외에도 직무성과계약제, 균형성과표(Balanced Scorecard) 등과 같은 새로운 성과관리제도가 도입되어 운영되고 있다.

2001년 '정부업무등의평가에관한기본법'의 제정과 더불어 지방자치단체에서 자체평가를 실시하여 자체평가의 제도화 측면에서는 상당한 성과를 거두고 있다고 볼 수 있다. 2006년 4월 '정부업무평가기본법'의 시행과 더불어 자체평가에 대한 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 지방자치단체 차원에서의 성과관리는 자체평가를 중심으로 통합되는 방향으로 나아가게 될 것이다.

따라서 본 연구는 자체평가과정에서의 시민참여 활성화를 위하여 자체평가와 관련된 시민참여에 대한 현황을 파악하고, 공무원과 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 지방자치단체 차원에서 자체평가과정의 시민참여 활성화 방안을 모색하였다. 아래에서는 본 연구의 각 장에서 검토하고, 분석한 내용에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 제2장에서는 시민참여의 유형, SWOT분석, 성과관리와 시민참여, 참여평가 등에 관한 이론 등에 대해서 살펴보았다. 성과관리와 참여평가에 대한 이론적 고찰이 필요한 것은 자체평가가 성과관리의 수단이라는 측면과 평가의

한 유형으로서의 특성을 지니고 있기 때문이다. 그리고 자체평가의 법적 토대, 자체평가의 과정 등에 대해서 살펴보았으며, 자체평가 운영실태 분석에서는 자체평가 추진기반 현황, 실시 현황, 사후관리 실태, 운영상의 문제점 및 개선방안 등에 대해서 검토하였다.

제3장에서는 평가과정에 시민참여가 적극적으로 이루어지고 있는 외국의 사례를 분석하였다. 시민참여형 자체평가를 도입할 경우 벤치마킹의 대상이 되고 있는 미국 아이오와(Iowa) 주의 사례를 우선적으로 검토하고, 일본 미에현의 사무사업 평가제도의 특징 및 절차 등을 고찰하였다. 우리나라의 경우는 서울시의 시민모니터링 제도와 충청남도의 도정평가단 제도에 대해서 살펴보았다.

제4장에서는 시민참여에 대한 공무원들의 인식, 태도 등을 조사하기 위하여 평가를 담당하고 있는 평가담당 공무원 및 5개 자치단체의 지방공무원, 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 자체평가과정에 있어서의 시민참여의 필요성, 방법, 참여단계, 문제점, 효과, 항목별 중요도 및 현재의 수준 등에 대한 전반적인 인식을 조사하였다.

그리고 시민참여의 활성화 방안 모색은 법·제도적 관점, 기반 및 역량 관점, 운영 관점으로 구분하여 살펴보았다. 우선적으로 법·제도 관점에서는 3가지 요소, 즉 참여에 관한 법 규정 신설, 자체평가위원회의 위원 자격 확대, 자체평가 관련 조례 제정 등을 들 수 있다. 둘째, 평가관련 기반 및 역량 측면에서는 전담인력의 확보 및 조직의 설치, 평가교육을 통한 역량 개발, 자체평가위원회 구성 및 운영의 내실화, 평가정보시스템 구축, 평가에 필요한 예산의 확보 등이 필요한 것으로 나타났다. 셋째, 운영 관점과 관련한 방안들로는 자치단체장의 관심, 민원업무를 평가대상 업무로 선정, 성과지표로서의 만족도 활용, 자체평가 결과의 세부내용 공개, 평가결과의 적극적 활용 등을 들 수 있다.

제5장에서는 본 연구에서 논의된 내용들을 종합적으로 요약하였으며, 자체평가과정에서의 참여의 방향성을 모색하고, 참여의 활성화와 관련하여 정책건의를 하였다.

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구목적 ····· 1
제2절 연구범위와 방법 ····· 4
1. 연구의 범위 ····· 4
2. 연구의 방법 ····· 4

제2장 시민참여형 평가제도에 관한 이론적 고찰 ····· 5
제1절 시민참여의 의의 및 유형 ····· 5
1. 시민참여의 의의 ····· 5
2. 시민참여의 유형 ····· 7
3. 시민참여의 SWOT분석 ····· 9
제2절 성과관리와 시민참여에 대한 이론적 배경 ····· 11
1. 성과관리의 발전방향 ····· 11
2. 성과관리와 참여평가에 대한 이론 ····· 12
제3절 성과관리 수단으로서의 자체평가 ····· 22
1. 정부업무평가기본법에 따른 자체평가 ····· 22
2. 자체평가 운영실태 ····· 25
3. 자체평가의 과정 ····· 31
4. 자체평가과정에서의 시민참여 ····· 32
5. 자체평가에 대한 선행연구 ····· 35

제3장 시민참여형 평가제도에 관한 국내·외 사례 ····· 39
제1절 미국의 사례 ····· 39
1. 개요 ····· 39
2. CIPA 팀의 구성 및 업무 ····· 40
3. CIPA 과정 ····· 42
4. 시사점 ····· 43
제2절 일본의 사례 ····· 44
1. 개요 ····· 44
2. 미에현의 평가체계 ····· 45
3. 미에현 평가체계의 특징 ····· 49
4. 시사점 ····· 49
제3절 우리나라의 사례 ····· 50
1. 서울시 시민모니터(시정모니터) 제도 ····· 50
2. 충청남도 도정평가단 제도 ····· 53
3. 정책모니터링 그룹을 통한 시민참여 ····· 56

제4장 자체평가과정에서의 시민참여에 대한 인식조사 ··· 58
제1절 시민참여에 대한 공무원들의 인식 ····· 58
1. 조사의 대상 및 방법 ····· 59
2. 조사의 내용 ····· 60
제2절 시민참여에 대한 전문가들의 인식 ····· 67
1. 조사의 대상 및 방법 ····· 67
2. 조사의 내용 ····· 68
제3절 시민참여 활성화 방안 ····· 75
1. 법·제도적 관점 ····· 75
2. 기반 및 역량 관점 ····· 77
3. 운영 관점 ····· 81

제5장 결론 ····· 84
제1절 연구의 요약 ····· 84
제2절 제도개선 및 정책건의 ····· 85

【참고문헌】 ····· 88
【부 록】 ····· 95
【Abstract】 ····· 102

표 목 차

표 2-1> 시민참여의 SWOT분석 ····· 10
표 2-2. 자체평가 관련 구법과 신법의 차이점 ····· 24
표 2-3. 만족도조사 실시 여부 및 시행방식 ····· 35
표 4-1. 자체평가의 주요내용 체크리스트 ····· 79

그 림 목 차

그림 1-1. 연구의 수행체계 ····· 3
그림 2-1. 참여의 맥락 유형 ····· 14
그림 2-2. 참여평가의 단계 ····· 17
그림 2-3. 평가 Cube모형 ····· 20
그림 2-4. 협력적 조사 관련 차원에 대한 모형 ····· 21
그림 2-5. 평가방식의 변화 추이 ····· 27
그림 2-6. 인센티브의 유형 ····· 28
그림 2-7. 자체평가의 흐름도 ····· 32
그림 2-8. 만족도조사 추이 ····· 34
그림 2-9. 분석의 틀 ····· 37
그림 3-1. CIPA의 개념적 틀 및 과정 ····· 40
그림 3-2. CIPA의 과정 ····· 43
그림 3-3. 정책체계의 피라미드 ····· 47
그림 3-4. 사무사업평가의 절차 ····· 48
그림 4-1. 시민참여가 필요한 이유 ····· 60

그림 4-2. 참여의 단계 ····· 62
그림 4-3. 시민참여형 자체평가의 효과 ····· 64
그림 4-4. 시민참여형 자체평가의 문제점 ····· 65
그림 4-5. 자체평가 주요 요소별 중요도와 현재 수준(평가담당자) ····· 66
그림 4-6. 자체평가 주요 요소별 중요도와 현재 수준(지방공무원) ····· 67
그림 4-7. 시민참여가 필요한 이유 ····· 69
그림 4-8. 바람직한 시민참여의 형태 ····· 70
그림 4-9. 참여의 단계(전문가) ····· 70
그림 4-10. 시민참여형 자체평가의 기대효과 ····· 71
그림 4-11. 시민참여로 예상되는 문제점 ····· 72
그림 4-12. 자체평가에 대한 주요 요소별 중요도 ····· 73
그림 4-13. 자체평가를 위한 전문지식의 소유 여부 ····· 74
그림 5-1. 자체평가과정에서의 참여의 방향성 ····· 86

제 1 장 서론

제1절 연구의 목적

국제적인 차원에서 많은 국가들이 1990년대부터 행정성과의 종합적 평가에 많은 관심을 가지게 되었으며, 대표적인 예로 미국을 들 수 있다. 미국의 연방정부는 정부성과및결과법(GPRA)의 제정과 더불어 성과평가를 체계적으로 실시하게 되었다. GPRA는 미국 연방정부의 전체부서를 대상으로 수행하려는 프로그램의 목적, 달성목표 및 측정목표를 설정하고, 이에 대한 결과를 설명하도록 의무를 부과하고 있다. GPRA는 정부에 대한 신뢰성 향상, 정책의 유효성과 국민에 대한 책임성의 향상, 행정서비스 향상, 정부관리의 개선 등을 주요목적으로 삼고 있다. GPRA가 실시된 지난 10년 동안 산출, 효율성, 고객서비스, 품질 등의 측면에서 많은 개선이 이루어진 것으로 나타났다.

우리나라의 경우도 외환위기 이후로 성과관리에 대한 관심이 증대되었고, 민간부문 뿐만 아니라 공공부문에 걸쳐 광범위하게 확산되어 조직, 인사, 예산분야 뿐만 아니라 평가분야까지 다양한 성과관리제도를 도입하여 시행하고 있다. 특히, 평가분야는 상당히 확대되었으며, 목표관리제, 자체평가 이외에도 직무성과계약제, 균형성과표(Balanced Scorecard) 등과 같은 성과관리제도가 도입되어 운영되고 있다.

국민의 정부 출범과 더불어 기존의 심사평가제도를 기관평가제도로 전환하였고, 2001년에는 '정부업무등의평가에관한기본법'의 제정으로 정부차원의 성과평가 추진체계를 확립하였을 뿐만 아니라 평가제도 정착의 기반을 제공하였다. 참여정부에 들어와서도 평가와 성과관리를 강조하는 정책기조가 그대로 이어져 감사원 산하에 '평가연구원'이 설립되었으며, 상당한 논란 끝에 '정부업무평가기

본법'이 제정되어 2006년 4월부터 효력을 발휘하고 있다.

'정부업무평가기본법'은 개별적이고 중복되는 평가제도를 통합하고, 자체평가를 국정평가의 근간으로 정하여 자율적인 평가역량을 강화하고, 국정전반에 걸친 통합성과관리 체계를 구축하는 것을 목표로 삼고 있다. 이 법의 제정으로 '정부업무등의평가에관한기본법'이 시행된 지 5년, 실제로 기관평가제를 도입한 지 7년 만에 통합평가체제로 전환하게 되는 계기가 되었다. 특히, 국정 전반에 걸쳐 성과관리가 강화되고, 평가제도의 통합 및 자체평가 중심의 평가를 시도하고 있다는 점에서 성과관리 및 평가 발전에 있어서 커다란 전기를 마련하게 되었다(김현구, 2006).

성과관리가 강조되면서 일부 선진국에서 행정성과나 서비스에 대한 평가제도의 정착과 더불어 하나의 대안적 평가체계라고 볼 수 있는 시민주도적 평가제도가 도입되어 시행되고 있다. 시민주도적 평가제도가 큰 관심을 끄는 이유는 평가과정에 시민들의 주도적인 참여를 통하여 지방자치의 주인인 시민의 목소리를 들을 수 있는 주요 수단으로 인식되기 때문이다.

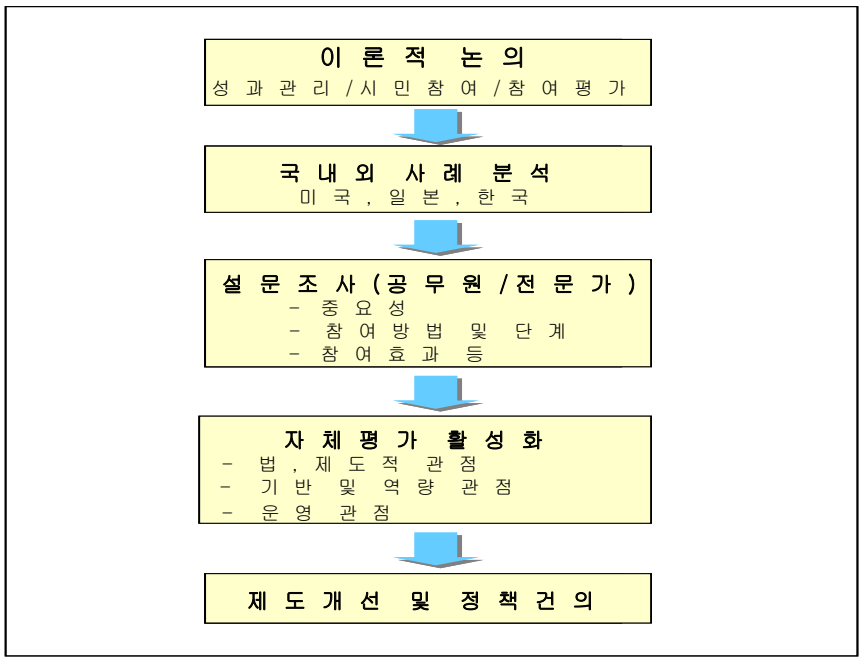
우리나라의 경우도 무수히 많은 시민단체들이 곳곳에서 활동하고 있으며, 시민사회의 역량 및 세력의 강화로 인하여 시민들의 행정에 대한 요구가 점차적으로 증대되어 왔다. 이러한 행정환경의 변화에 있어서 주요 가치로 등장하는 것은 바로 행정의 대응성이며, 이를 확보하기 위한 가장 효과적인 장치가 시민참여라고 볼 수 있다. 평가과정에서의 시민들의 주도적인 참여는 행정의 대응성을 확보하고 시민참여를 정책, 사업, 시책 등에 대한 평가 수준까지 확대·적용할 수 있는 새로운 제도라고 볼 수 있다. 이러한 제도 도입의 최종 목적은 시민주도적 평가제도의 구축을 통하여 시민중심적 거버넌스을 구현하는 데에 있다.

그러나 이러한 목적의 달성은 시민사회의 발전, 제도적 장치의 마련, 평가제도의 통합 및 조정을 통한 평가제도의 정착 및 발전 등 다양한 제도적 발전이 전제될 때에 가능하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 이러한 논의의 맥락 속에서 지방자치단체 자체평가과정에서의 시민참여 활성화 방안을 모색하기로 한다. 즉, 연

구의 지향점은 시민주도적 평가제도를 도입하려는 데에 초점이 맞추어져 있는 것이 아니라 현재의 자체평가 시행에 있어서의 참여제도 개선에 중점을 두고 있다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 주된 흐름을 요약하면 <그림 1-1> 같다. 우선적으로 성과평가 및 참여평가(participatory evaluation)에 대한 이론적 분석을 통하여 평가에 대한 이해와 더불어 평가과정에 대한 시민참여에 대해서 살펴보기로 한다. 둘째, 외국사례로서 미국, 일본 등의 평가시스템에 대해 살펴보고 이들 국가에서 성과측정 및 평가과정에서의 시민참여에 대해서 분석하기로 한다. 또한 우리나라에서의 평가과정에서의 시민참여에 대해서 살펴보고 그 특성을 분석하기로 한다. 셋째, 공무원과 시민들을 대상으로 설문조사를 실시하여 시민참여적 평가제도의 목적, 적용분야, 한계, 효과, 활성화 방안 등에 대해서 실증적으로 분석하기 한다. 마지막으로 성과관리 및 평가제도에 대한 이론적 논의와 실증분석을 근거로 자체평가과정에서의 시민참여 활성화 방안을 모색하기로 한다.

<그림 1-1> 연구의 수행체계



제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체의 자체평가 추진기반, 실시현황, 사후관리 현황, 시민참여 방법 등 운영 실태를 분석하였다. 또한 평가담당 공무원 및 5개 자치단체의 지방공무원, 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 시민참여의 필요성, 방법, 참여단계, 문제점, 효과, 항목별 중요도 및 현재의 수준 등에 대한 전반적인 인식을 조사하였다.

본 연구의 구체적인 내용적 범위는 다음과 같다.

○ 성과평가 및 참여평가에 관한 문헌조사

○ 자체평가제도의 운영실태 분석

○ 자체평가과정에서 시민참여에 관한 설문조사

○ 자체평가과정에서 시민참여 활성화 방안

2. 연구의 방법

본 연구의 수행을 위하여 문헌조사, 설문조사, 전문가 인터뷰 등의 방법을 활용하였다. 문헌조사를 통해서는 시민참여, 성과관리, 참여평가 등에 대한 이론을 검토하였으며, 미국, 일본의 평가사례 분석, 우리나라의 평가관련 시민참여 기제 등을 고찰하였다.

자치단체 공무원 및 전문가를 대상으로 자체평가과정에 있어서의 시민참여에 대한 인식을 조사하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 이를 통하여 자체평가과정에 있어서의 시민참여의 필요성, 방법, 참여단계, 문제점, 효과, 항목별 중요도 및 현재의 수준 등에 대한 전반적인 인식을 파악하였다. 또한 문헌연구, 설문조사 등을 활용하여 지방자치단체 자체평가과정에 있어서의 시민참여 활성화 등에 대한 의견을 수렴하였다.

제 2 장 시민참여형 평가제도에 관한 이론적 고찰

제1절 시민참여의 의의 및 유형

1. 시민참여의 의의

1990년대 이후로 시민참여에 대한 관심의 증대는 아래와 같은 사회변화의 4가지 측면과 밀접한 관계가 있다.

첫째, 정부의 상의하달식 모형이 수평적 거버넌스의 모형으로 이동하였다. 수평적 거버넌스는 공공 및 민간부문의 행위자들을 포함하는 네트워크에 의해서 관리되는 과정이다. 전통적 상의하달식 접근방법은 통제, 통일성 등을 강조하는 반면에 수평적 거버넌스는 정부 단독으로 다양한 사회의 복잡한 문제를 해결하는 데에 필요한 역량, 지식, 또는 정당성을 갖고 있지 않은 것을 인정한다.

둘째, 신공공관리(New Public Management) 철학의 등장을 들 수 있다. 신공공관리의 본질은 정부가 노를 젓는 것이 아니라 방향을 잡는 것에 있다. 즉, 정부는 기본적인 우선순위와 정책 방향만 정해야 하며, 실질적인 서비스의 전달은 민간부분이나 제3섹터에서 이루어지도록 한다는 것이다. 신공공관리는 외주화(contracting out), 파트너십, 민영화 등과 같은 대안적 서비스 전달 형태를 강조하였다. 따라서 소규모의 공공서비스는 비교적 짧은 시간 내에 상당히 축소되었으며, 정책역량 및 제도적 기억장치의 심각한 손실로 이어지게 되었다. 외주화와 다른 서비스 전달 형태로 인하여 나타난 결과 중의 하나는 공공부문이 서비스의 직접적인 전달로 인하여 획득할 수 있는 지식을 잃게 되었다는 것이다. 따라서 정부는 제한된 내부역량을 보충하기 위해서 민간조직이나 개인으로부터의 전문적인 지식과 경험적 지식의 투입에 크게 의존하게 되었다.

셋째, 시민참여에 대한 관심의 촉발은 책임성 증대에 대한 많은 노력과 관련된다. 이것은 결과측정에 대한 요구 또는 제3자 계약에 대한 감사의 대폭적인 증가 등을 통해서 명확하게 나타나고 있다. 이론적인 측면에서 책임성은 감시자(watchdog)로서의 시민의 역할을 강조하고 있다.

넷째, 시민사회조직 및 그 내부의 사회적·정치적 구조는 전통적이고 민주적인 과정과 새로운 거버넌스 형태 사이에서 참여를 원하는 시민들의 관심과 역량의 조건을 형성하고 있다. 시민사회에서 일부 장기적인 경향의 수렴은 시민참여에 대해 새로운 관심을 환기시키는 데에 기여하였다. 기본적인 요소로는 교육수준의 향상을 들 수 있다. 시민문제와 관련된 참여는 교육수준에 비례해서 증가하는 것으로 나타났다. 또한 시민사회는 민간단체의 수와 그 역할 및 특성의 변화와 더불어 더욱 조직화되고 정치화되기 시작하였다. 민간단체는 단지 서비스를 전달하는 데에만 관심을 가지고 있는 것이 아니라 정책분야에서도 상당한 목소리를 내고 있다.

시민참여는 상당히 다의적인 개념이며, 학자에 따라서 다양하게 정의하고 있다. Fürst(2001) 등은 “시민참여는 정치적·사회적 결정과정에의 참여”로 인식하고 있으며, Hülsmann(1998: 226)은 “주어진 것에 수동적으로 참여하는 것이 아니라 정치적·민주적으로 정당성을 지닌 결정과 행동에 참여하는 것”으로 간주하며, Huntington(1976)은 “정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반 주민의 행위”로 정의한다.

이규환(2002: 160)은 “특정지역의 주민들이 자기들에게 영향을 미치는 정책결정에 참여하는 행위”로 정의하고, 이승종(2003: 165)은 “정책과정에 영향을 미치기 위한 지역주민의 행위”로 보고 있으며, 최창호(2002: 496)는 주민참여는 “지방자치단체 또는 그 기관의 정책결정 및 집행과정에서의 공식적인 권한을 가지지 아니한 주민이 그 결정 및 집행에 직접 또는 간접적으로 영향을 행사하기 위하여 행하는 일련의 행동”으로 정의하고 있다.

1990년대에 들어와서 참여의 의미와 정도가 더욱 심화되고 있으며, citizen engagement라는 새로운 용어가 사용되고 있다. citizen engagement는 종래의 참여

(participation)에 비하여 탈국가 중심적인 용어이며, 시민간 또는 시민과 정부간의 실질적인 쌍방향 대화를 강조한다. citizen engagement는 시민 상호간 및 시민과 공무원간의 심의(deliberation)의 상호작용적이고, 반복적인 과정에 의해서 특징지워지는 참여의 특별한 형태와 관련된다. 그 목적은 투명하고 책임 있는 방식으로 구체적인 정책결정에 기여하는 데에 있다.

2. 시민참여의 유형

시민참여의 유형은 학자들에 따라서 다양하게 구분되고 있으나 여기서는 4개의 유형, 즉 간접적 참여와 직접적 참여, 공식적 참여와 비공식적 참여, 정치적 참여와 행정적 참여, 투입지향적 참여와 산출지향적 참여 등으로 구분하여 살펴보기로 한다.

첫째, 간접적 참여와 직접적 참여를 들 수 있다. 즉, 시민이 지방자치단체의 정책결정에 직접 참여할 수도 있고, 그 대표자를 통하여 간접적으로 참여할 수도 있다. 대표민주주의에서 직접적인 참여는 하나의 예외라고 할 수 있다. 정치는 시민과 일정한 거리를 두고 있으며, 직접적인 것이 아니라 대표자를 통하여 이루어지고, 언론이 통제기관으로서의 역할을 수행하고 있다.

둘째, 공식적 참여와 비공식적 참여로 구분할 수 있다. 공식적 참여와 비공식적 참여로 구분하는 기준은 주민참여의 활동이 법규, 조례 등에 법적인 근거를 확보하고 있느냐의 여부이다. 일부 학자들은 공식적인 참여는 법적으로 제도화되어 있으나 비공식적인 참여는 그렇지 못하다는 점에서 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분하기도 한다.

공식적인 참여는 주민발의, 주민소환, 주민투표, 공청회, 자문위원회 등과 같이 법적 토대에 근거하여 이루어지는 참여라 할 수 있다. 반면에 비공식적 참여는 법적 근거를 갖춘 공식적 참여 이외의 모든 참여형태를 포함한다. 그러나 비공식적인 참여의 모든 형태가 불법적인 것이라는 것을 의미하는 것은 아니며,

비공식적인 참여는 단지 법적인 범주 내에서만 이루어지는 것은 아니라는 것을 의미한다. 비공식적인 참여는 형식에 구속되지 않으며, 일시적이며, 때로는 불법적인 경우도 발생하고 있다.

셋째, 정치적 참여와 행정적 참여로 구분할 수 있다. 정치적 참여는 선거 등과 같이 정부기관 외부에서의 참여를 의미하며, 행정적 참여는 정부기관 내부에의 참여를 의미한다. 정치적 참여인 투표, 선거운동 등과 같은 선거참여와 사회적·정치적 문제를 다루기 위하여 주민들이 집단이나 조직을 통해 참여하는 비선거참여로 구분할 수 있다.

넷째, 투입지향적 참여과 산출지향적 참여를 들 수 있다. 중앙뿐만 아니라 지방의 정치와 행정은 거의 전적으로 투입 지향적이다. 예를 들어 예산에서 지출은 다소간의 차이는 있기는 하지만 세부적인 항목에 근거하여 부서별로 배분되고 있으나 구체적으로 산출해야 하는 성과나 성과에 대한 비용은 정의되지 않고 있다. 결과적으로 성과측면에서는 통재부재 상태이다. 어느 시점에서 얼마의 예산을 지출할 수 있는지에 대한 재량영역은 법적으로, 정치적으로, 특히 재정적으로 인정하기 어렵다.

정치에서도 이와 유사한 예를 찾아 볼 수 있다. 정치적 산출물에 적극적으로 영향을 행사할 수 있는 가능성은 거의 없다. 선거참여, 청원 등을 통하여 투입의 가능성은 예상할 수 있으나 시민들이 정치적 또는 행정적 성과를 내는 과정에 참가하는 것이 거의 이루어지지 않고 있다.

추가적인 참여형태와 관련하여 정치와 행정이 성과 및 비용과 관련하여 계속적으로 스스로 결정하고, 효과적인 통제나 조정에서 벗어나는 것을 받아들여야만 하는지에 대해서 의문을 제기한다. 신속한 행동의 필요성, 예산투입, 예산절약의 가능성 등에 대해서 내부적으로 결정되고, 투명하게 조정되지 않으며, 잘못된 결정을 두려워하지 않게 된다. 정치·행정적 결정과정은 상당 부분 정당경쟁, 로비업무, 선거주기 등에 의해서 좌우된다.

현재까지의 경우처럼 통제되지 않는 영역에서 행동하는 대신에 구체적인 생

산품과 그 비용을 정하도록 공공부문에 대해 요구하는 것은 투입지향성에서 산출지향성으로 중점을 이동하는 것을 의미한다. 산출지향성은 효율성과 효과성에 대해 더 많은 투명성과 보다 고도의 통제가능성과 결합되어 있다. 어떤 형태의 참여방법을 선택하든 투명성과 통제는 참여의 핵심적인 요소이다.

3. 시민참여의 SWOT분석

민주사회에서 시민들은 정보 및 상담을 받을 권리가 있고, 자신들에게 개별적으로 영향을 미치는 문제에 대해서 의견을 제시할 수 있다. 정책결정에서의 시민참여는 제도적 정당성과 정책결정에서의 상향식 접근방법을 지원하며, 소외된 사람들에게 관련 이슈에 대해 의견을 제시할 수 있도록 하고, 결정에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공한다. 또한 주민참여는 자신의 권리, 사회학습, 책임성, 환경에 대한 인식 등에 있어서 중요한 결과를 초래하는 것으로 평가된다. 참여는 3가지 주요한 목적, 즉 의사결정의 정당화, 민주주의의 강화, 시민권의 확대 등을 들 수 있다.

시민참여에 따른 강점, 약점, 기회, 위협요인을 도식화하면 <표 1>과 같다. SWOT분석에서의 약점은 본질적으로 시민참여의 약점이라기보다는 시민들을 적절하게 참여시키지 못한 약점과 관련된다.

<표 2-1> 시민참여의 SWOT분석

강점(Strengths)	약점(Weakness)
시민들이 지닌 전문지식의 활용 행정에 알려지지 않은 지역지식의 이용 다양한 시각의 조장 시민들의 행정에 대한 더 많은 이해 시민들의 열정을 활용 이슈에 대한 더 좋은 평가	자원(시간, 예산, 인력 등)의 부족 법적 토대의 미비 참여에 대한 인식, 경험의 부족 정보접근상의 어려움 참여를 위한 기술적인 지원의 부족 참여 결과에 대한 고려의 제한
기회(Opportunities)	**위협(Threats)**
신뢰 및 역량 강화 환경개선, 공동체 형성 및 자원낭비 방지 대화의 시작, 개방성 증대를 통한 권한부여 문제해결을 위한 공동 노력 시민들의 조기 참여를 통한 갈등 완화 반대의 감소로 인한 정책결정상의 시간절약	참여과정은 형식적 행위라는 생각 의견을 제시하는 소수가 참여를 주도 결정을 하기 위해 필요한 시간 부족 장기적 효과는 파악하기 어려움 참여 분야의 제한성

그러나 민주적인 참여의 모든 형태는 해결되어야 할 문제와 관련되어 있다. Meyer(1998: 151)는 일반적으로 모든 참여모델과 관련된 5가지 기본 문제들을 제시하고 있다:

- 정당성 문제: 어떻게 시민그룹이 정당하게 대표될 수 있도록 할 것인가?
- 자질 문제: 어떻게 유능한 참여자를 확보할 것인가?
- 동기부여 문제: 어떻게 시민들의 참여에 대한 관심을 불러일으키고, 행정에 영향을 미치도록 할 것인가?
- 정보문제: 어떻게 모든 참여자들에게 충분한 정보를 제공할 것인가?
- 의사소통 문제: 어떻게 참여자들 간에 목표 지향적이고 효과적인 의사소통이 이루어지고 유지되도록 할 것인가?

제2절 성과관리와 시민참여에 대한 이론적 배경

1. 성과관리의 발전 방향

20세기의 시작과 더불어 정부성과에 대한 고려는 미국에서 처음으로 이루어졌으며, 이 시기에는 정부의 비효율성은 정치가 행정에 개입한 결과로 간주되어 정치와 행정의 구분이 성과향상을 위한 해결책으로 여겨졌다. 1940년대 들어 과학적 관리론이 풍미하게 되면서 행정은 보다 광범위한 관리중심적 접근방법으로 이동하게 되었다. 1960년대와 1970년대에 걸쳐 기획예산제도(PPBS), 목표관리제(MBO), 영기준예산제도(ZBB) 등과 같은 기법이 도입되고 행정가들이 정책개발에서 많은 역할을 담당하게 되면서 성과관리는 효과성과 효율성에 초점을 맞추게 되었다.

1970년대 말부터 영미권을 중심으로 시작된 신공공관리(new public management)에 입각한 정부개혁은 관료제에 근거한 종래의 개혁과는 달리 민간분야에서 적용되는 경영기법과 경쟁기재의 도입에 중점을 두고 있다. 신공공관리의 도입으로 관료제적 계층제, 기획, 중앙집권, 직접통제 등에 입각하고 있는 조직과 공공서비스 전달의 전통적 모형은 시장 혹은 기업문화에 근거한 공공서비스 관리에 의해서 대치되었으며(Flynn, 1993), 많은 국가들은 이전과는 달리 성과측정이나 성과평가에 더 많은 시간과 예산을 투자하고 있다(Pollitt and Bouckaert, 2000: 87).

1980년대 말과 90년대 초에 들어와서 성과관리가 새로이 강조되었는데, 그 이유는 점차로 증가되고 있는 재정적자와 가능한 한 국가를 최소규모로 유지하려는 이념 때문이었다. 이 기간 동안 성과관리의 주요목표는 효율성을 증대시키고 재정지출을 축소하는 방법을 모색하는 것이었다. 1990년대 중반 이후부터 정부성과는 국민경제의 경쟁 강화의 핵심요소로 인식하게 되었으며, 사회 전체의 성과에 기여하는 요소로 인식하게 되었다. 따라서 공공부문을 최소화하는 것은 더 이상 공공개혁의 전략으로 인식되지 않으며, 성과관리를 시행하는 많은 국가들은 효과성과 품질을 더욱 중시하게 되었다.

성과관리의 초점은 정부성과를 구성하는 것이 무엇인가에 대한 이해에 따라 시간의 경과와 더불어 변화되었다. 공공예산의 감축과 작은 정부의 필요성에 대한 논의가 이루어지던 1980년대의 성과관리와 성과측정은 주로 투입과 효율성에 초점을 두었다. 그러나 현재는 공공기관에 대한 신뢰의 감소로 인하여 성과측정이 삶의 질(quality of life) 지표[1]나 거버넌스 지표의 측정으로 나아가고 있다(Bovaird and Löffler, 2003).

2. 성과관리와 참여평가에 대한 이론

1) 성과관리와 시민참여

일부 학자들은 1990년대를 성과관리와 시민참여의 시대로 간주한다. Ho & Coates(2002)에 따르면 1990년대 중반 이후 행정학 분야에서 두 가지 중요한 운동이 전개되고 있다. 첫째는 성과측정을 들 수 있으며, GASB, ICMA 등을 포함한 일련의 전문조직들은 정부가 성과측정을 실시하도록 적극 권장하여 공무원들은 그들이 담당하는 공공서비스의 투입, 산출, 결과를 보다 효과적으로 평가하게 되었다. 둘째는 시민참여를 통한 정부의 재창조를 들 수 있다. 선출직 공무원, 직업 공무원, 시민들은 시민이 고객 이상이라는 것을 알게 되었다.

이러한 인식 및 태도의 변화는 많은 시민들에게 직접적인 서비스를 제공하고, 시민들의 일상적인 생활에 많은 영향을 미치고 있는 지방정부에서 나타나고 있다. 이들은 대부분의 변화가 혁명적으로 이루어지는 것이 아니라 진화적으로 이루어진다는 가설에 동의한다.

이러한 가설을 주장하기 위해서 전문가들은 정부 관리에서 시민참여와 관련된 운동을 조장한 초기 논문들에 나타나는 증거를 제시하고 있다. Arnstein(1969)의 논문은 초기 시민참여 패러다임의 대표적인 사례로 제시되고 있다. Arnstein의 시민참여 사다리모형은 주민참여를 조작, 임시치료, 정보제공, 상담, 위무, 대

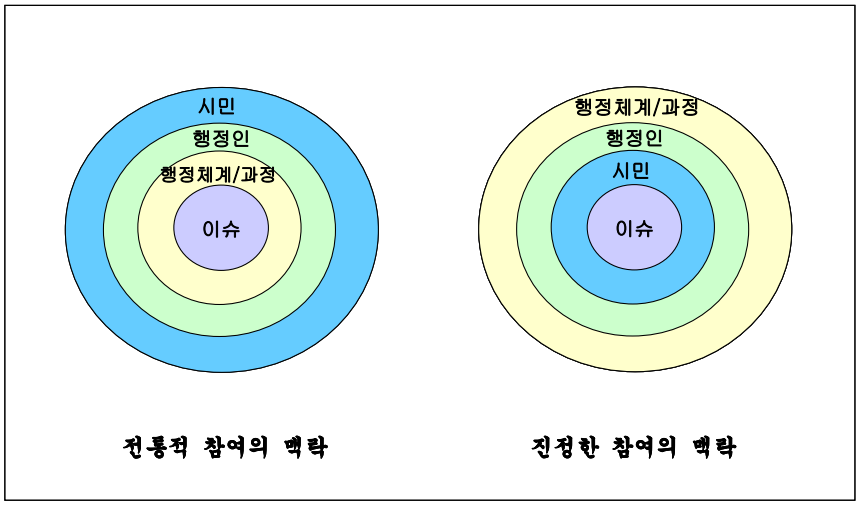
1) 삶의 질 지표에 대한 보다 구체적인 내용은 Hill(2002) 참조.

등협동, 권한위양, 자주관리 등의 8단계로 구분하였다. 대등협동, 권한위양, 자주관리 등의 단계에서 형식적인 참여의 수준을 넘어서 일정한 권한과 책임이 주민에게 맡겨지는 주민권력 참여가 이루어지는 것으로 나타났다(최창호, 2002: 510-513). 이 모형은 정부에서의 시민참여에 대한 연구에 많은 영향을 미쳤으며, 후발 연구를 위한 자양분을 제공하였다.

Smith & Huntsman(1997)은 Arnstein모형에 근거하여 시민참여의 3가지 모형을 제시하였다. 첫째는 고객모형(Customer Model)으로서 고객인 시민들에게 서비스를 제공하고, 고객만족도를 측정하는 정부로 특징지어진다. 둘째는 소유자모형(Owner Model)으로서 시민이 서비스 전달을 감독하고, 통제하고, 관리하는 것을 의미한다. 마지막으로 가치모형(Value Model)으로서 정부가 시민들에게 점증적인 가치를 창출하거나 유지할 수 있는 독특한 서비스를 제공하나 서비스 및 자산에 대한 공동투자 및 책임을 공유한다.

이와 비슷한 시기의 연구로는 King 등(1998)의 연구를 들 수 있으며, 시민참여의 두 가지 맥락(context)으로 구분하고 있다(<그림 2-1> 참조). 첫째로 '전통적 참여의 맥락'을 들고 있다. 이러한 배열 하에서 시민들은 의사결정과정의 참여자라기보다는 최종적인 수취인(ultimate recipient)이다. 이와는 대조적으로 둘째로 '진정한 참여의 맥락'을 들 수 있다. 이 유형에서는 시민이 의사결정을 주도하거나 적어도 발의하는 방식으로 시민이 중심에 자리하고 있다. 또한 이들은 진정한 참여와 거짓된 참여의 비교를 가능하게 하는 상세한 기준을 제공하고 있다.

<그림 2-1> 참여의 맥락 유형



자료: King, C. S. et al.(1998: 320-321)

Weeks(2002)는 '심의 민주주의'(deliberative democracy) 이론을 제시하고 있다. 심의 민주주의의 목적은 시민문화를 부흥시키고, 공공담론의 본질을 개선하며, 현안문제에 대한 효과적인 행동을 하기 위해서 필요한 정치적 의지(will)를 창출하는 데에 있다. 심의 민주주의는 광범위한 참여와 하나의 그룹으로서 일반 대중을 대표하는 시민들의 참여를 요구하고 있다.

Denhardt & Denhardt(2000)는 신공공관리를 대체할 수 있는 새로운 정부형태를 제시하였다. 이들은 신공공서비스라는 논문에서 NPS로 약칭되는 모형을 제시하고 있다. 이 모형은 '민주적 시민권'(democratic citizenship), 시민사회, 담론이론 등에 이론적 뿌리를 두고 있으며, 행정가들이 조직을 관리하거나 정책을 집행할 때 그들의 책임은 시민에게 봉사하거나 권한을 부여하는 것에 초점을 두어야 한다는 입장이다.

Vigoda(2002)는 대응성(responsiveness)과 협력(collaboration)의 유사점과 차이점을 분석하고, 두 개념의 통합을 시도하였다. 행정이 단지 고객으로서 시민의 요구에 반응하는 것보다 시민, 언론매체, 민간부분 등과의 협력을 강조하고 있으

며, 새로운 시대의 행정학은 공동체주의, 제도주의, 에너지즘(energism)의 결합을 통하여 상호간의 노력을 촉진할 수 있어야 한다고 주장한다. 또한 정부가 보다 많은 시민참여 및 개선된 신공공관리 패러다임으로 이동하는 것을 위해 권고할 만한 모델과 과정을 제시하였다.

시민참여의 확대 및 강화와 더불어 성과지표의 개발, 적용 및 평가 등에 있어서 시민의 역할이 강조되고 있다. Callahan(2002)은 지방정부의 예산편성을 효과적으로 지원하는데 있어서 시민자문위원회(citizen advisory committees)가 효과적으로 활용될 수 있다고 밝히고 있다. Callahan은 정부관리에서 시민들의 투입을 활용하는 과정에 3가지 주요 행위자, 즉 시민, 선출직 공무원 및 시 관리자가 있다는 것을 언급하고, 시민참여의 문화가 정부의 효과성, 효율성 및 대응성을 증가시키는 데에 기여하기 위해서는 3개의 개별그룹에 대한 교화 및 과정훈련(process training)이 필요하다고 지적하였다. 결과적으로 Callahan은 의사결정 과정에 시민이 참여하는 것과 관련된 잠재적 비용 중의 하나인 교육비용이 필요하다는 것을 확인하였다.

Ho & Coates(2002)는 시민참여의 설득력 있는 사례를 제시하였다. 이들은 Sloan재단의 기금을 이용하여 시민제안 성과평가(Citizen-Initiated Performance Assessment, 이하 CIPA) 프로젝트를 시작하였다. 이들은 Iowa주립대학, Iowa대학, Iowa주 시 리그의 회원들로 구성된 팀의 일원이었다. CIPA의 목적은 성과측정의 설계와 활용에 시민들이 참여하도록 하여 성과측정과 지표 선정에 시민들의 관심과 우선순위를 반영하도록 하는 것이다.

Iowa주의 CIPA프로젝트는 적어도 3가지 측면에서 전통적 방식의 성과측정과 차이를 보이고 있다. 첫째, CIPA는 성과측정에서 시민, 선출직 공무원 및 공무원 간의 협동을 강조한다. 둘째, CIPA는 성과측정에 있어서 기존의 투입 및 비용의 효율성을 강조하는 관리적 관점보다 시민의 관점을 중시한다. 셋째, CIPA는 정부의 책임성 확보를 위해서 성과측정 결과의 공포를 강조한다.

위에서 살펴본 바와 같이 시민참여를 연구한 많은 학자들은 시민참여의 강화 및 증대는 정부의 효과성 및 반응성을 향상시킬 수 있다고 주장하고 있다. 특히

미국을 중심으로 지방정부의 효율적인 성과평가를 위해 시민참여를 확대하고 있는 것도 이러한 주장과 그 맥락을 같이하고 있다.

2) 참여평가

(1) 개념, 필요성 및 단계

참여평가(participatory evaluation)에 대한 관심 및 연구는 최근에 들어와서 발전되고 있다. 참여평가의 근원은 국제적인 커뮤니티 발전 노력에 있으며, 또한 1960년대 미국에서 나타나 정치적인 의사결정에서 다목적인 관점을 대표하는 것의 중요성을 인식하기 시작한 시민참여 프로그램에서 찾을 수 있다. 참여평가에 대한 선구자로는 연구방법론이 포함되며, 이 방법론은 국제지원기관 및 국제 커뮤니티 그룹이 1970년 초에 개발한 행동 지향적 연구, 의사소통적 학습, 시민교육 등에 초점을 맞추고 있다. 오늘날 미국에서 주류 연구자의 상당수가 다양한 이해관계자 관점과 경험을 통합하는 평가방법을 개발하고 있다.

참여평가에 대한 통일된 유일한 개념 정의는 존재하지 않으며, 참여 개념 자체를 둘러싸고 많은 논란이 있다는 것은 전혀 놀랄 일이 아니다. 예를 들면 참여는 참여자에 의한 평가의 전체적 통제에서부터 평가자 혹은 프로그램 관리자에 의한 조작에 이르기까지 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 참여평가에 대한 정확한 정의를 내리는 것은 매우 어렵다는 점에 대해서 대부분의 학자들이 동의하고 있다.

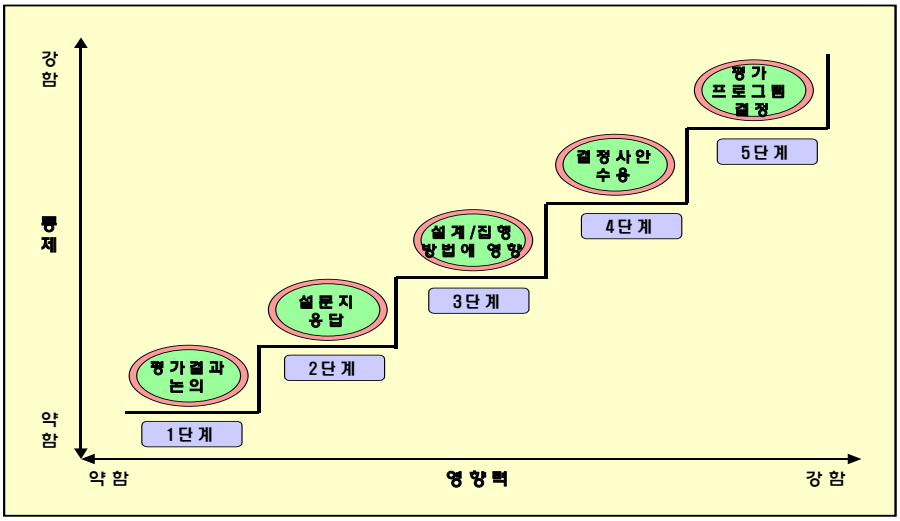
그럼에도 불구하고 일부 정의를 살펴보면, 참여평가는 “평가의 참여자 및 이해관계자를 의도적으로 연계하는 모든 형태 및 절차에 대한 상위개념 또는 종합개념”(Hausbrich et al., 2005: 4)으로서 파악할 수 있다. 참여평가는 “프로그램의 수혜자 또는 이해관계자가 평가를 기획하는 것에서부터 실행 및 결과보고까지 참여하는 것”(European Agency for Reconstruction, 2005) 또는 “평가과정의 모든 단계에 참여하는 것”(Aubel, 1999: 11)을 의미한다. 이러한 정의에서 잘 나타나고 있는 것처럼 참여평가는 평가의 전 과정에 이해관계자가 참여하는 것을 의미

하며, 참여를 통하여 프로그램, 조직, 사회에서 변화를 미치려는 소망과 평가를 수행하는 그룹 또는 기관의 역량을 개발하는 것을 포함한다.

이해관계자가 왜 평가에 참여해야 하는지에 대해서 Greene(2002)는 다음과 같은 3가지 측면을 강조한다. 첫째, 실용적인 측면에서 이해관계를 포함하는 것은 평가결과의 활용을 증대시키고, 조직의 학습 및 발전을 제고한다. 둘째, 해방적인 이유로서, 참여는 소외된 그룹이 의견을 제시할 수 있도록 하며, 형평성과 정의에 근거하여 사회변동을 촉진하도록 하는 데에 기여한다. 셋째, 심의적 목적으로서 민주사회에서 평가는 모든 이해관계자가 공정하고 공평하게 참여할 수 있도록 해야 한다는 민주적 가치에 근거를 두고 있다.

참여평가에서 참여의 단계는 다양하게 나타나고 있으나 Murray(2002)에 따르면 다음과 같은 5단계로 구분할 수 있다: 첫째, 평가결과에 대한 토의, 둘째, 평가의 일부분으로서 설문지 응답을 통해서 의견을 제시, 셋째, 관찰되어야 하는 차원 및 평가기준, 데이터 검색 및 처리방법, 대안의 구체화, 문제정의 등을 통하여 평가가 설계되고 집행되는 방법에 영향을 미침, 넷째, 결정된 사안의 수용, 다섯째, 어떤 프로그램이 평가되어야 하는지를 결정한다.

<그림 2-2> 참여평가의 단계



(2) 참여평가의 유형 및 모형

Cousins와 Whitemore(1998)는 참여평가의 두 가지 흐름, 즉 현실적 참여평가(practical participatory evaluation)와 변혁적 참여평가(transformative participatory evaluation)를 구분하였다.

현실적 참여평가는 프로그램 관리자와 이해관계자 참여를 통하여 평가과정의 소유권(ownership)과 평가결과의 활용을 증가시키려는 실용적인 바램으로부터 전개되어 왔다. 따라서 일반적으로 프로그램 또는 조직의 의사결정 및 문제해결을 지원한다.

반면에 변혁적 참여평가의 관심은 권한부여(empowerment)와 사회정의의 확립에 있다. 권한부여는 두 가지 의미를 지니고 있는 데, 첫째, 이해관계자들이 자신의 지식을 구축하고 존중하는 과정에 참여하도록 동기를 부여하는 것이며, 둘째, 지식, 권력, 통제간의 연계에 대한 이해를 향상시키는 것이다. 변혁적 참여평가 주창자들에 따르면 연구자와 참여자들은 평가가 이루어지는 맥락의 통합요소들이다. 모든 참여자들은 정당한 기여자들이며, 게다가 그들의 참여는 평가에 대한 이해와 존중의 수준을 강조한다.

서로 다른 목적에도 불구하고 현실적 참여평가와 변혁적 참여평가의 주요기능과 기원은 서로 중첩되어 발전되었다. 두 가지 흐름은 평가참여자에게 권한을 부여하고, 두 접근방법 모두에서 참여한 사람들은 지식과 경험을 얻을 수 있다. 둘 다 실제적인 가치이며, 둘 다 지식과 평가자료가 실무자 관점에서 획득되었을 때만 타당한 것으로 간주한다. 누구의 지식과 어떤 데이터가 타당한 것으로 간주되는가는 누가 평가에서 권한을 지니고 있는가에 대한 유용한 지표이다. 정보가 타당한 것으로 인정된 이해관계자들은 평가의 결과물 및 결과 결정에 있어서 그들의 몫(share)을 가지게 될 것이다.

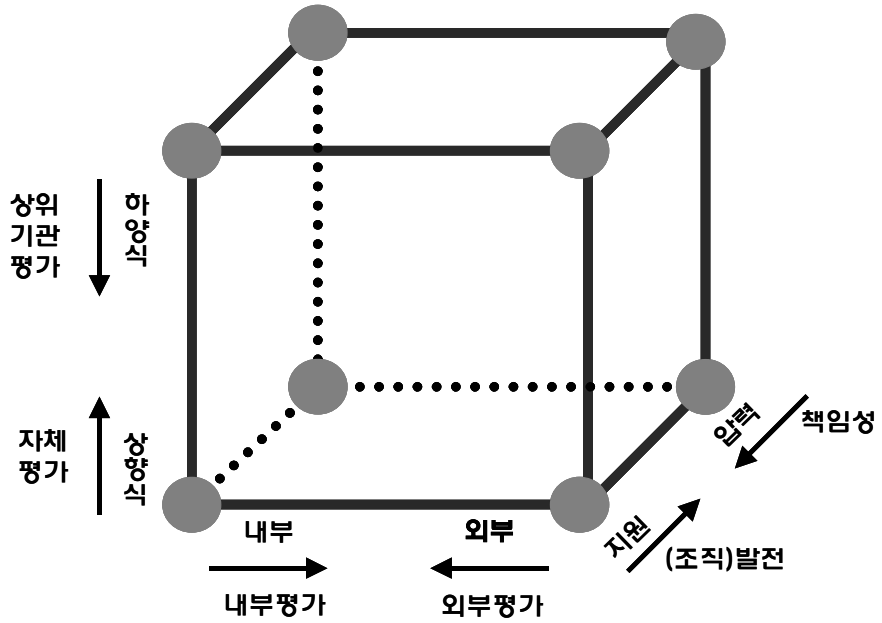
참여에 대한 모형은 평가에 참여하는 그룹의 수와 그들이 소유하고 있는 과정에 대한 통제의 정도에 따라 달라진다. 통제 연속선상의 극단에 최종 수혜자가 평가를 설계하고, 수행하는 주창모형(advocacy model)이 있다. 이 모형에서는

전문 평가자의 지원이 거의 없이 평가가 이루어진다. 다른 연속선상에 이해관계자모형(stakeholder model)이 있으며, 이 모형에서 참여는 평가자에게 이해관계자의 의견과 선호를 알려주는 것에 국한된다. 이러한 두 가지 모형의 중간에 이해관계자와 평가자가 동등한 통제를 행사하는 협력적 평가모형(collaborative evaluation model)이 위치한다.

Schratz(1999) 및 Cousins와 Whitemore(1998)는 서로 다른 차원이 평가에 영향을 미치는지를 묘사하는 모델을 개발하였다. Schratz(1999)는 소유권(ownership), 노하우, 평가자 또는 평가의 주요기능에 대한 자원들로 구성된 평가큐브를 설계하였다. 소유권과 관련하여 차원을 하향식(top-down) 평가와 상향식 평가(bottom-up)로 구분하였다. 하향식 평가는 평가담당자의 활동에 직접적으로 관여되지 않는 사람에 의해서 착수되고 실행된다. 상향식 평가는 평가과정과 결과에 의해서 영향을 받은 사람에 의해서 착수되고 실행되었다.

내부-외부 차원은 노하우의 출처를 기록하며, 평가가 내부평가자 또는 외부평가자에 의해서 이루어지는 것을 말한다. 세 번째 차원은 발전지향적인 프로젝트와 판단 진술(statement of accounts) 사이의 범위와 관련된다. Schratz는 평가에서 평가의 소재(locus)를 강조하였다. 큐브는 평가에서 지배적인 역할과 참여자를 결정하도록 하는 것과 참여자들이 왜 프로젝트를 수행했는지에 대한 이유를 결정하도록 하는 것을 돕는다.

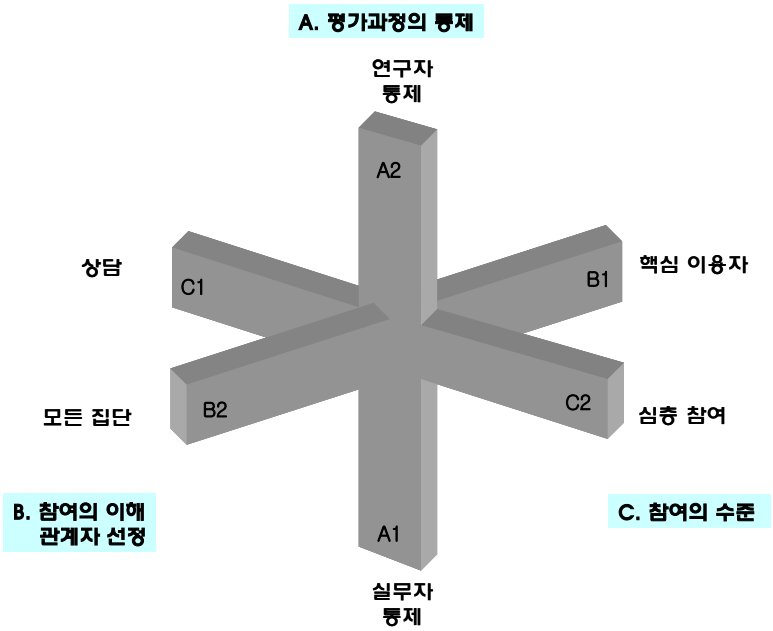
<그림 2-3> 평가 Cube모형



자료: Schratz(1999: 219)

Cousins와 Whitemore(1998)는 모든 협력적 조사(collaborative inquiry)가 어떻게 3차원의 연속선상에 위치할 수 있는지를 보여 줄 수 있는 모델을 도입하였다. 첫째 차원은 평가과정을 누가 통제하는지를 결정하는 것으로서 전적으로 연구자에 의해서 이루어지는 것에서부터 완전히 실무자의 수중에 있는 것을 들 수 있다. 둘째 차원은 참여를 위한 이해관계자의 선택과 관계되며, 모든 정당한 그룹을 참여시키는 것과 단지 주요한 이용자(user)만 통합시키는 것으로 양분된다. 셋째는 참여의 수준을 기술하고 있으며, 참여자가 의사결정에 참여하고 프로젝트의 다양한 단계를 수행하는지 아니면 평가자에게 컨설턴트의 역할만 부여하고 있는지로 구분된다.

<그림 2-4> 협력적 조사 관련 차원에 대한 모형



자료: Cousins & Whitemore(1998: 11)

Schratz의 모형은 평가의 정치적 맥락을 분석하는 데에 유용하다. 이 모형은 상위수준에서 무슨 권한과 수요가 평가의 방향에 영향을 미치는지 결정하는 것을 지원한다. Cousins와 Whitemore의 모형은 권한과 참여의 실제적인 배분을 보여주고 있다. 이 모형은 왜 어떤 이해관계자는 참여하는 반면에 다른 이해관계자는 참여하지 않는지를 이해하는 데에 유용하다. 또한 참여자들의 참여 수준을 추적하는 데에 유용하다.

(3) 참여평가의 장·단점

참여평가에 대한 장점으로는 첫째, 평가의 수단과 목적에 대한 소유권 증대와 결과활용의 증가, 둘째, 의사결정에 필요한 중요한 데이터를 제공할 수 있는 능력의 배양, 셋째, 평가기술의 습득, 넷째, 평가를 수행하는 데 있어서 자원이

부족한 상황에서 비용효과적인 방법으로 평가를 수행하는 것 등을 들 수 있다.

참여평가의 단점은 첫째, 평가연구에서 기술적 타당성의 감소로 잘못된 데이터를 사용하여, 결과가 정확하지 않으며, 잘못된 권고가 이루어질 수 있다는 점이다. 둘째, 평가는 정식교육을 통해서 습득할 수 있는 상당한 수준의 기술을 요하기 때문에 평가가 이루어지는 동안의 현장교육(on-the-job training)은 효과적이지 못하며, 시간 소모적이며, 잠재적으로는 참여자들을 좌절하게 만들 수 있다. 셋째, 개인들이 구체적인 아젠다를 추구하고, 훈련된 평가자가 없다면 평가는 사전에 결정된 결론으로 나아가게 된다는 점에서 참여평가는 위장평가(pseudoevaluation)가 될 위험이 있다.

제3절 성과관리 수단으로서의 자체평가

1. 정부업무평가기본법에 따른 자체평가

1) 자체평가의 개념

정부업무평가기본법에 따른 평가의 유형으로는 중앙정부 수준에서 실시하고 있는 자체평가, 특정평가, 공공기관평가 등을 들 수 있고, 지방자치단체 수준에서는 자체평가, 합동평가를 대표적으로 들 수 있다. 자체평가에 관한 법적 근거[2]로는 '정부업무평가기본법' 제2조 제3항, 제18조를 들 수 있다. 자체평가라 함은 '중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책을 스스로 평가하는 것'을 의미하며(제2조 제3항), '지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책등을 포함하여

2) 2005년도에 실시된 자체평가에 관한 법적 근거로는 '정부업무등의평가에관한기본법' 제2조 제5항, 제8조 및 제24조 제1항을 들 수 있다. 자체평가라 함은 '행정기관이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 평가하는 것'을 의미하며(제2조 제5항), '지방자치단체의 장은 당해기관에 자체평가를 실시하여야 한다'(제8조)고 규정하여 자체평가의 실시를 의무로 정하고 있다.

자체평가를 실시하여야 한다'(제18조 제1항)고 규정하여 있어서 자체평가는 강행규정으로서의 의미를 지니고 있다.

일반적으로 평가는 학자들에 따라서 상당히 다양하게 정의되고 있으며, 다양한 접근방법들이 활용되고 있다.[3] 이러한 특성은 자체평가의 개념 정의에도 그대로 적용될 수 있으며, 평가를 어떻게 정의하느냐에 따라서 자체평가의 개념이 상당히 다르게 나타날 수 있을 것이다.

김명수(2000: 100)는 자체평가를 평가자의 소속에 따른 분류의 한 유형으로 보고 "정책이나 사업의 집행을 담당하는 사람들 자신이 평가를 수행하는 것"이라고 정의하고 있으며, 정정길 외(2004: 25)도 자체평가를 "정책의 결정·집행을 담당하는 사람들이 행하는 평가"로 보고 있다. 일반적으로 정책이나 사업의 수행주체가 누구이냐에 따라서 자체평가, 내부평가, 외부평가 등으로 구분할 수 있으며, 자체평가는 중앙정부, 지방자치단체, 개별부처, 독립기관 등 다양한 수준과 기관에서 실시될 수 있다. 라휘문(2003: 3)은 자체평가는 "지방자치단체의 장이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 종합적으로 평가"하는 것으로 정의하고 있다. 이러한 정의는 정부업무평가기본법에 규정된 자체평가 정의에 나타난 바와 같이 자체평가의 방향은 자율성, 독립성, 종합성 등에 초점을 맞추고 있다.

자체평가(self-evaluation)는 기관의 활동 결과에 대한 해당 기관의 보고 및 평가를 말한다. 미시적 또는 사업수준에서 자체평가에 관심을 갖는 사람은 해당 사업추진의 정당성을 찾고자 하는 사업관련 책임자나 관계자들이다. 그러나 거시적 수준에서 이루어지는 자체평가는 해당 기관의 정책이나 프로그램에 대한 성과측정을 제공하고 납세자, 이익집단 및 일반 대중을 위한 정보나 피드백을 제공하고 있다(Ingram, 2002).

3) 이에 대한 자세한 내용은 Kromrey(2001), 라휘문(2004) 참조.

2) 자체평가 관련 주요내용

자체평가는 2001년부터 시행되어 왔으며, 2006년부터 새로운 법의 적용을 받게 되었다. 새로 제정된 '정부업무평가기본법'의 특징으로는 자체평가 중심의 평가, 각종 평가제도의 통합, 성과관리의 기본방향 제시, 평가관련 기관간의 역할 재정립 등을 들 수 있다(송재기, 2006).

2006년 4월 1일부터 효력을 발휘하는 '정부업무평가기본법'의 지방자치단체 관련 규정에 따른 자체평가는 구법에 따른 자체평가와 상당한 차이를 보이고 있다. 가장 큰 차이점은 자체평가가 성과관리계획에 근거하여 이루어지도록 하였으며, 자체평가위원회의 민간인 참여를 대폭 확대하고, 자체평가계획을 매년 수립하여 체계적인 평가가 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 평가에 필요한 비용을 예산에 반영할 수 있도록 하였으며, 평가의 객관성과 전문성 제고를 위하여 평가업무의 일부를 전문연구기관에 위탁할 수 있고, 평가에 필요한 인력 및 조직에 대한 지원이 가능하도록 하였다. 구법과 신법의 이러한 차이점을 비교하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 자체평가 관련 구법과 신법의 차이점

세부내용	정부업무등의평가에관한 기본법	정부업무평가기본법
성과관리시행계획	없음	성과관리시행계획 수립 (제6조 제1항)
자체평가위원회 구성	규정이 있으나 민간위원의 비율 미 제시(제24조)	자체평가위원의 3분의 2 이상 민간위원으로 구성(제18조 제2항)
자체평가계획수립	중앙부처의 평가계획 수립 (제10조)	매년 자체평가계획의 수립 (제18조 제3항)
평가결과 공개	공개규정이 있으나 강행규정으로 보기 어려움(제19조)	전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지를 통한 공개(제26조)
평가예산	없음	평가 관련 예산의 반영(제24조)
평가의 전문기관위탁	없음	전문기관에 위탁(제33조 제2항)
평가기반 지원	평가지표 및 방법만 지원 (제26조 제1항)	필요한 조직에 대한 지원 포함 (제23조 제1항)

2. 자체평가 운영실태

1) 자체평가 추진기반 현황

지방자치단체가 자체평가 업무를 원활하게 수행하기 위해서 필요한 제도적 기반을 어느 정도 갖추고 있는지 알아보기 위해서 다음에서는 자체평가 관련 규칙의 제정 여부, 자체평가위원회의 구성 현황, 전담조직 및 인력 현황 등의 실태를 분석하기로 한다.

우선적으로 자체평가 관련 규칙 제정을 살펴보면, 그 동안 자체평가를 조속한 시일 내에 정착하여 활성화될 수 있도록 많은 노력을 기울인 결과로 제도적 기반은 거의 구축되었다고 볼 수 있다. 규칙을 제정한 자치단체의 수는 2003년 234개(93%), 2004년 246개(96%), 2005년 248개(99%)로 매년 증가한 것을 알 수 있다. 광역자치단체는 16개 기관 모두가 규칙을 제정하였으며, 기초자치단체는 232개 기관에서 자체평가 관련 규칙을 제정하였다. 특히, 서울시 기초자치단체의 경우 강서구와 송파구를 제외한 23개 구가 규칙을 제정하였다.

둘째, 자체평가위원회의 구성 현황을 살펴보면, 전체 250개 대상기관 중 239개 자치단체가 자체평가위원회를 구성하고 있어서 구성 비율은 96%로 나타났다. 그러나 나머지 11개 자치단체의 경우 자체평가위원회를 독립적으로 구성하지 않고, 구(시·군)정심의위원회 등과 같은 일부 유사한 성격의 위원회에 통합하여 운영하거나 외부 전문기관에 의한 용역 수행 등을 통하여 자체평가를 실시하는 것으로 나타났다.

셋째, 평가업무를 전담 수행하는 과 단위 조직은 서울과 부산 등 2개 광역자치단체에서만 설치하여 운영하고 있으며, 14개 광역과 52개 기초자치단체(기초자치단체의 22%)는 담당급 조직이 평가업무를 전담하여 수행하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 182개 기초자치단체는 별도 조직을 두지 않고 있는 것으로 나타나 효율적인 평가업무 수행을 위한 조직기반은 상당히 미흡한 편이다.

넷째, 각 자치단체의 평가업무 인력은 전담부서가 있는 68개(광역 16개, 기초

52개) 자치단체의 경우 4인 이상 21개(광역 16개, 기초 5개), 3인이 26개(기초 26개), 2인이 21개 기관(기초 21개)으로 나타났으며, 전담부서가 없는 182개 자치단체의 경우 1인 이상이 21개 단체인 반면, 161개 기관은 직원 1인이 평가업무를 포함한 여러 업무를 병행하고 있다. 그러나 자체평가의 과제선정, 지표개발, 성과측정 및 후속조치 등 일련의 과정을 유기적으로 연계하는 성과관리체제로 운영하기 위해 전담부서(담당급 이상)의 설치가 반드시 필요하며, 전문지식을 지닌 인력을 확보하는 것이 시급한 것으로 나타났다.

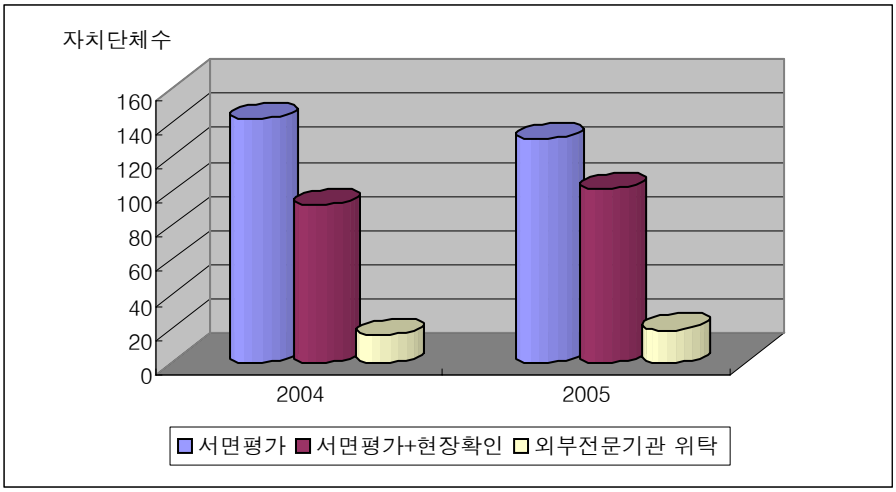
2) 자체평가 실시 현황

자체평가위원회가 평가계획 수립, 평가결과 심의 등 자체평가를 원활히 수행하기 위해서는 최소한 연 2회 이상 위원회가 운영되어야 하나, 자치단체별 위원회 개최가 연 평균 1.95회(기초자치단체 및 광역자치단체 포함)에 불과한 것으로 나타났다. 자치단체 유형별로는 광역자치단체가 3.4회, 기초자치단체는 1.8회로 나타났으며, 자치단체에 따라서는 위원회를 1번도 개최하지 않은 자치단체도 9개나 되는 것으로 나타났다.

구법인 '정부업무등의평가에관한기본법'에 따르면, 자체평가는 1회 이상 자율적으로 실시하도록 되어 있으며, 일반적으로 중간평가와 연말평가로 구분할 수 있다. 실제적으로 각 자치단체에서 이루어진 자체평가 횟수를 살펴보면 1회만 평가를 실시한 자치단체가 94개, 2회가 138개, 3회 6개, 4회 12개 등인 것으로 나타났다.

평가방법을 살펴보면, 자치단체의 52%에 불과한 130개 자치단체는 평가담당부서 주관으로 주로 제출된 서류에 근거한 자체평가를 실시하였으며, 101개 자치단체는 서면평가 이외에 사업현장을 직접 확인하는 현장평가를 병행하여 자체평가가 점차 내실화 되고 있는 것으로 나타났다. 일부 기초자치단체(19개)의 경우 평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 전문기관에 위탁평가를 실시한 것으로 나타났다. 2005년도 자체평가는 종래의 서면평가 위주의 평가방식에서 벗어나 점차 현장 확인을 병행하는 방식으로 나아가고 있다.

<그림 2-5> 평가방식의 변화 추이



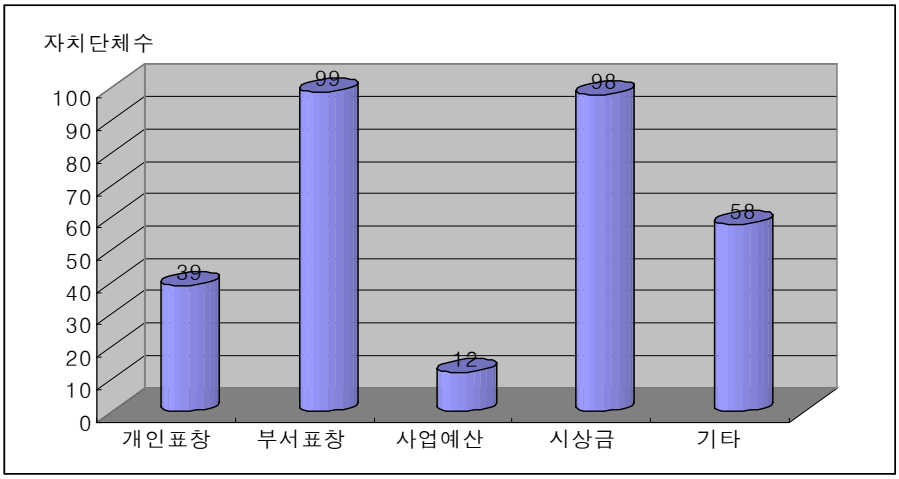
3) 사후관리 실태

마지막으로 공표, 환류 그리고 인센티브 부여와 같은 사후관리 실태를 보면 자체평가를 실시한 249개 기관 중 실제 평가결과를 공표한 기관은 206개 기관으로 82.7%나 되는 것으로 나타났다. 그러나 206개 자치단체에서 홈페이지, 책자, 지역신문 등을 통해 자체평가 결과를 주민에게 공개하고 있으나 공개내용이나 제공 정보량에 많은 차이가 있는 것으로 나타났다.

또한 자체평가를 실시한 자치단체 중에서 평가결과 보고회를 개최한 기관은 249개 자치단체 중 52.6%에 불과한 131개 기관으로, 자체평가를 실시하고 있는 자치단체의 상당수가 평가결과 보고회를 개최하지 않은 것으로 나타났다.

그리고 인센티브 부여 실적을 살펴보면, 평가를 실시하고 있는 249개 지방자치단체의 45%인 112개 지방자치단체는 평가결과에 따른 별도의 인센티브를 부여하지 않은 것으로 나타났다. 일부 지방자치단체가 부여하는 인센티브의 유형을 살펴보면 개인표창, 부서표창, 사업예산 지원, 시상금, 선진지 견학, 해외시찰 등이 활용되고 있었다(<그림 2-6> 참조).

<그림 2-6> 인센티브의 유형



* 자치단체별로 부여되는 인센티브 유형은 중복 계산하였음.

4) 운영상의 문제점 및 개선방안

자체평가제도의 운영과 관련된 문제로는 자체평가 전담부서 부족, 자체평가 역량 부족, 자체평가위원 선정 시 외부전문가 부족, 인센티브 및 환류체계의 미비 등을 들 수 있으며, 이에 대해서는 아래에서 자세하게 살펴보기로 한다.

첫째, 자체평가를 통하여 지방행정 전반에 대한 성과관리 계획 수립, 전략목표 설정, 성과지표 개발, 성과측정 및 환류 등이 이루어지도록 하기 위해서는 지방자치단체별로 전담조직(담당급 이상)이 필요하나, 기초자치단체의 경우 22%인 52개 기관에서만 전담조직을 운영하고 있는 실정이다. 따라서 성과관리 및 평가역량 강화는 지방행정의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 중요 사항임을 인식하여 전담조직이 설치·운영될 수 있도록 적극 노력해야 할 것이다.

둘째, 자체평가를 담당하는 인력이 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 담당자들의 역량이 부족하고, 자체평가 수행에 필요한 다양한 기법을 학습할 기회도 절대적으로 부족한 것으로 나타났다. 자체평가 담당자들의 경우 평가업무의 난이도에다 순환보직 등의 이유로 평가업무에 대한 전문성을 갖기 어려운 것이 현실

이다. 이러한 문제는 자체평가 담당자 121명을 대상으로 실시한 설문조사에서도 잘 나타나고 있는데, 응답자들이 제기한 가장 큰 문제점으로 평가과정에서의 과제선정, 지표개발, 목표설정 등의 기술적인 문제(62%)를 꼽았으며, 그 다음으로 지방자치단체의 조직, 인력, 전문성 측면에서 평가역량 부족(14.9%), 자치단체장 및 직원의 관심 부족(10.7%) 등으로 나타났다(박해육, 2004).

자체평가의 활성화와 전문화를 위해 우선적으로 기초자치단체인 시·군·구까지 자체평가 담당자를 배치해야 할 것이다. 또한 평가에 대한 역량을 강화하기 위하여 우선적으로 담당공무원을 대상으로 워크숍, 위탁교육 등을 통하여 직무능력 향상을 위한 교육이 이루어지도록 해야 한다.[4] 평가교육 참여기회의 확대를 위해서는 빠른 시일 내에 중앙 및 시·도 공무원교육원에 성과관리(평가) 전문 과정을 설치하여 운영하는 것이 필요하다.

셋째, 자체평가위원회에 참여할 외부전문가 부족 및 전문가의 형식적인 참여를 들 수 있다. '정부업무평가기본법' 및 '06 지방자치단체 자체평가 지침'에 자체평가위원회 구성시 외부전문가 참여를 확대(2/3 이상)하도록 하고 있으나, 광역시 및 일부 대도시 기초자치단체를 제외한 대부분의 자치단체는 평가관련 외부전문가를 확보하기 어려운 것으로 나타났다. 외부전문가의 부족은 참여의 제약 및 형식화로 이어질 가능성이 크다. 대다수 자치단체의 경우 자체평가위원회는 자체평가가 이루어지는 각 단계별 과정에서 직접적인 기능과 역할을 수행하는 것이 아닌 이미 초안이 수정·보완되고 나서 어느 정도 완결성을 갖춘 각종 평가 관련 문건에 대해서 심의하고 의결하는 역할을 주로 하고 있는 것으로 나타났다.

외부전문가 부족 문제를 해결하기 위하여 광역자치단체별로 지역 내 평가전문가 인력풀을 마련하고, 기초자치단체와 공유토록 함으로써 우수한 외부전문가에 의해 지방자치단체의 자체평가가 효율적으로 운영되도록 해야 한다. 또한 자체평가위원회에 민간위원의 참여를 확대하고, 위원회의 효율적인 운영을 위

4) 평가담당자의 전문성을 높이기 위해 필요한 평가교육 분야로는 평가이론, 평가방법 및 평가기법, 평가제도 및 유형, 평가관리 및 커뮤니케이션 등이 제시되고 있다(감사원 평가연구원, 2006: 549).

하여 자체평가위원회 내에 분과·분야별 소위원회를 두어 자체평가위원의 전문성을 강화할 수 있도록 해야 한다. 자체평가위원회 운영의 형식성에서 벗어나기 위해서는 계획수립단계에서부터 참여할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

넷째, 인센티브 및 환류체계의 미비를 들 수 있다. 평가결과에 따른 인센티브를 부여하는 자치단체는 단지 137개에 불과하여 인센티브 부여실적이 저조한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 자체평가에 대한 기관장의 관심 부족과 공무원들의 인식 부족으로 인한 것이라 볼 수 있다. 그리고 자체평가를 실시한 지방자치단체 중 거의 절반이 결과보고회를 개최하지 않은 것으로 나타나 평가결과가 제대로 환류되지 않고 있음을 알 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 평가결과에 따른 인센티브 부여를 좀 더 강화해야 할 것이다. 지금까지 일반적으로 이용되는 표창, 재정지원 이외의 다양한 인센티브 제도들을 활용하여 공무원의 사기제고는 물론 평가제도 및 평가문화의 확산에 기여하도록 해야 할 것이다.

또한 자체평가의 활성화를 위해서 평가결과에 대한 환류체계가 구축되어야 한다. 아직까지 자치단체의 평가결과 공표, 자체 보고회 개최 등의 실적이 미흡하며, 자체평가 결과의 공개, 공표 등 환류기능이 취약하여 평가결과 제도개선에 활용되지 못하여 이를 지속적으로 점검하고 관리해야 할 필요가 있다. 장기적으로는 평가결과가 예산편성에 반영되도록 하기 위해서는[5] 평가결과와 예산을 연계할 수 있는 체계가 구축되어야 한다.

다섯째, 효율적 평가를 위한 평가정보시스템의 부재를 들 수 있다. 자체평가가 효율적으로 운영되기 위해서는 무엇보다 자체평가 관련 평가정보시스템의 구축이 필요하다.[6] 자체평가 관련 자료 및 지표에 관한 데이터베이스를 구축하

5) 평가결과를 예산에 반영하기 위한 하나의 방안은 익년도 예산을 편성하는 시점에 업무계획을 미리 수립하여야 한다. 또한 이러한 평가결과와 예산의 연계가 이루어지기 위해서는 지방자치단체 차원의 전략기획이 수립되어 있어야 한다.

6) 미국의 일부 부처나 주의 경우 성과관리를 위해서 pbviews, FlexMeasures, Comshare 등의 프로그램을 활용하고 있다(Poister, 2003: 146). pbviews 프로그램은 우리나라 공기업의 성과평가에도 활용되고 있다.

고, 자치단체에 대한 업무분석 및 평가지표 전수조사를 통하여 지표 풀을 구축하여야 한다. 이러한 업무분석과 지표 풀의 구축을 근거로 평가정보시스템이 구축되어 평가담당자의 업무부담 완화, 자체평가의 객관성 및 공정성 제고에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 자체평가의 과정

성과관리의 수단으로서의 지방자치단체 자체평가의 과정모형을 비전 및 미션 설정, 핵심업무 선정, 성과지표 및 목표치 설정, 성과관리계획 작성단계, 성과측정, 평정 및 결과 종합, 사후관리(보고서 작성 등) 등의 7개 절차로 구분할 수 있다(<그림 2-7> 참조).

첫째, 지방자치단체 자체평가를 위한 준비는 해당 기관의 비전과 미션을 확인하는데서 출발하며, 둘째, 부서가 달성하게 될 핵심업무를 선정하게 된다. 핵심업무는 사업, 시책, 서비스 등 다양한 형태로 나타나게 되는데, 지원부서의 경우는 서비스, 사업부서의 경우는 사업이나 시책이 핵심업무의 주요 유형이 될 수 있다. 셋째, 핵심업무의 달성 및 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하게 되며, 넷째, 비전, 미션, 핵심업무 및 성과지표가 포함된 성과관리계획서를 작성하게 되며, 다섯째, 성과지표에 근거하여 핵심업무의 성과를 측정하게 되며, 여섯째, 핵심업무의 성과를 평정하는 과정을 들 수 있으며, 성과를 측정하기 위해서는 성과표준(performance standards)[7]이 필요하다. 마지막으로 사후관리 단계에서는 자체평가 결과가 궁극적으로 평가 대상이 되는 해당 사업, 시책, 프로그램, 서비스 등의 개선을 위한 자료로 활용되도록 하는 데에 중점을 둔다.

---

7) 성과를 측정하는 데 사용되는 성과표준의 유형으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다: 이전 기간의 성과, 유사한 조직단위 또는 지역의 성과, 여러 조직의 업무량 및 고객에 대한 성과비교, 다른 조직 또는 민간부문의 성과, 성과기간 초기에 설정한 목표 등(박희정 외, 2004).

<그림 2-7> 자체평가의 흐름도

자료: 행정자치부(2006: 7).

4. 자체평가과정에서의 시민참여

자체평가과정에 있어서의 시민참여는 자체평가위원회를 통한 참여와 만족도 조사 참여로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이에 대해서는 아래에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

1) 자체평가위원회를 통한 참여

'정부업무평가기본법'에 따르면 자체평가과정에 다수의 시민이 직접적으로 참여할 수 있도록 보장하는 규정은 두고 있지 않다. 다만 동법 제18조 제1항에 자체평가위원의 3분의 2 이상을 민간위원으로 구성하도록 하고 있어서 시민이 자체평가위원으로 선정될 경우 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

따라서 동법은 구법인 '정부업무등의평가에관한기본법'과 비교할 때에 자체평가위원 중 민간위원의 수를 3분이 2까지 늘리도록 하였다는 점에서 참여의 폭이 다소 확대되었다고 볼 수 있다. 그러나 자체평가위원으로 선정되는 사람들은

주로 교수, 연구원 등 일부 전문가 집단을 중심으로 참여가 이루어지는 경우가 대부분을 차지하고 있어서 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있는 기회는 주어지지 않은 편이다. 이러한 점에서 볼 때에 참여의 문제점 중의 하나인 대표성 문제가 제기될 수 있다.

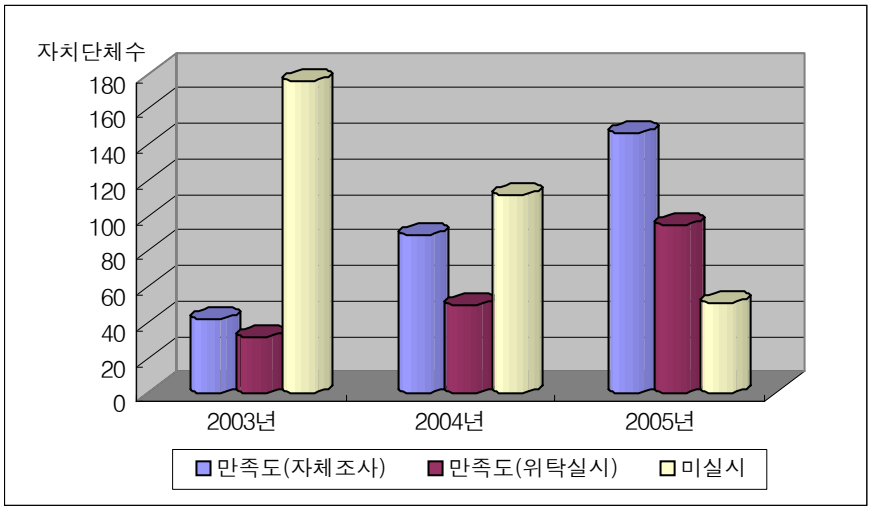
그 외에도 자체평가과정에 외부전문가가 참여하더라도 참여의 수준 및 범위는 일부 과정에 국한되어 있다고 볼 수 있다. 외부전문가들이 연 2-3회 회의에 참여하여 1-2 시간 내에 자체평가에 대한 모든 내용을 검토하기는 현실적으로 많은 어려움이 따른다. 따라서 외부전문가들은 주로 평가도구개발, 분석 및 평정 등의 업무에 관여하며, 평가계획수립, 평가자료의 수집 등의 과정에 참여하는 비율은 매우 저조한 것으로 나타나고 있다.

2) 만족도조사 응답을 통한 참여

자체평가과정에서 시민의 참여는 주로 지방자치단체의 사업, 업무, 서비스 등에 대한 만족도조사를 통한 간접적인 참여가 이루어지는 경우가 대부분이다. 즉, 시민참여는 주로 만족도조사에 응답하는 형태로 이루어지고 있다. 일부 자치단체의 경우 시민평가제도를 실시하고 있으나 이러한 제도도 일반적으로 자치단체장의 주요 공약사항이나 사업, 업무 등에 대해서 시민들에게 만족도를 조사하는 경우가 대부분을 차지하고 있다. 따라서 평가과정에 시민이 적극적으로 참여하는 경우는 매우 드문 편이며, 자치단체의 사업, 시책 등의 평가에 직접적으로 참여하는 것은 거의 이루어지지 않는 실정이다.

2003년도 이후로 만족도조사를 실시하는 자치단체의 수는 크게 증가하고 있다. 2003년의 경우에는 74개 자치단체가 만족도조사를 실시하였으나 2004년은 139개, 2005년의 경우 146개로 늘어났다(<그림 2-8> 참조). 2005년의 경우 2003년도에 비해서 만족도조사를 실시하는 자치단체가 97.3% 증가한 것으로 나타나 지방자치단체가 사업, 서비스 등에 대한 주민의 만족도를 파악하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는 것으로 볼 수 있다.

<그림 2-8> 만족도조사 추이



자체평가 규칙을 제정하여 운영하고 있는 지방자치단체 중에서 만족도조사를 실시하는 자치단체는 총 146개인 것으로 나타났다. 95개 자치단체는 자체적으로 만족도 조사를 실시하고 있었으며, 51개 자치단체는 외부기관에 위탁하여 설문조사를 실시하는 것으로 나타났다. 만족도조사 실시율은 광역자치단체에 따라 크게 차이가 있으며, 가장 낮은 자치단체는 20%에 불과하며, 가장 높은 자치단체는 100%인 것으로 나타나고 있다(<표 2-3> 참조).

<표 2-3> 만족도조사 실시 여부 및 시행방식

	자체평가 규칙제정	만족도조사		시행방식		비고
		단체수	비율(%)	자체	위탁	
서울특별시	24	15	62.50	8(9)*	7	병행(1)
부산광역시	17	8	47.06	8	-	
대구광역시	9	8	88.89	8	-	
대전광역시	6	4	66.67	3	1	
인천광역시	11	6	54.55	5	1	
광주광역시	6	4	66.67	3(4)*	1	병행(1)
울산광역시	6	6	100	4	2	
경기도	32	23	71.88	14	9	
강원도	19	6	31.58	5	1	
충청북도	13	11	84.62	1	10	
충청남도	17	8	47.06	4	4	
경상북도	24	11	45.83	7	4	
경상남도	21	12	57.14	7	5	
전라북도	15	10	66.67	6(7)*	4	병행(1)
전라남도	23	13	56.52	11	2	
제주도	5	1	20.00	1	-	
총 계	248	146	60.48	95	51	

* ( )의 숫자는 실제로 자체적으로 설문조사를 실시한 자치단체 수이나 위탁방식과 병행하여 실시한 경우 중복하여 계산하지 않고 위탁 방식만 합산하였음.

5. 자체평가에 대한 선행연구

우리나라의 경우 주로 중앙정부를 대상으로 한 평가연구가 대부분을 차지하고 있으며, 지방자치단체의 평가에 대해서는 큰 관심을 가지지 않았다. 그러나 '정부업무등의평가에관한기본법'이 제정된 2001년 이후 지방자치단체 자체평가에 대한 관심의 환기와 더불어 연구도 지속되고 있으나 주로 이론적인 측면보다 실무적인 지원의 필요성에 의해서 연구가 이루어져 왔다고 볼 수 있다.

자체평가에 대한 지금까지의 연구는 크게 3가지 분야로 구분할 수 있다. 즉, 첫째, 자체평가제도의 발전 및 활성화에 관한 분야, 둘째, 평가모형 정립에 관한

분야, 셋째, 자체평가에 대한 정책집행 영향요인 분석 등으로 나누어 볼 수 있다.

우선적으로 자체평가제도의 발전 및 활성화에 관한 선행연구로는 라휘문(2003), 박해육(2004), 김건위 외(2005) 등의 연구를 들 수 있다. 라휘문의 연구는 자체평가제도의 발전방안을 제시하기 위하여 평가의 목적, 평가의 내용, 평가의 주체, 평가의 대상, 평가지표, 평가의 시기와 회수, 평가결과의 활용, 유사제도와의 연계 등 8가지 쟁점 분야를 도출하고, 이들 쟁점에 대한 대안모색을 지방자치단체 자체평가지침과 관련하여 제시하고 있다.

박해육은 지방자치단체의 자체평가의 운영실태 및 문제점을 분석하고, 이에 근거하여 활성화 방안을 모색하고 있다. 자체평가제도 및 운영상의 문제점으로는 '정부업무등의평가에관한기본법' 상의 개념 및 목표의 불명확, 자체평가 규칙의 미제정 및 평가위원회 구성 미비, 자체평가제도 운영상의 문제, 평가의 중복으로 인한 과부담 및 비효율성 등을 제시하고 있으며, 이러한 문제점들의 개선을 위해서는 자체평가 관련 법령의 정비, 자체평가 규칙의 제정 및 위원회 구성, 평가제도 운영의 내실화, 자체평가 정보시스템의 구축, 평가제도의 통합 및 개선이 필요함을 강조하고 있다.

김건위 외의 연구는 효율성 평가방법의 개선에 중점을 두고 있으며, 기초자치단체의 자체평가 과정에서 읍면의 효율성을 측정할 수 있는 새로운 방안을 제시하고 있다. DEA/AHP 모형을 통하여 평가대상 기관의 수가 적을 경우 기존 모형에서 나타나는 문제점을 해결하고 무제약의 가중치 조건이 지니는 한계점을 개선할 수 있음을 보여주고 있다.

자체평가의 모형정립에 관한 연구로는 라휘문(2004), 박희정·박해육(2005) 등의 연구를 들 수 있다. 라휘문의 연구는 지방자치단체 자체평가모형을 사업평가형, 서비스평가형, 기관평가형으로 구분하고, 이러한 모형에 대한 공무원의 선호도조사와 규범적 측면과의 부합성을 토대로 바람직한 자체평가모형을 제시하고 있으며, 서비스평가형 자체평가가 가장 바람직한 것으로 주장하고 있다.

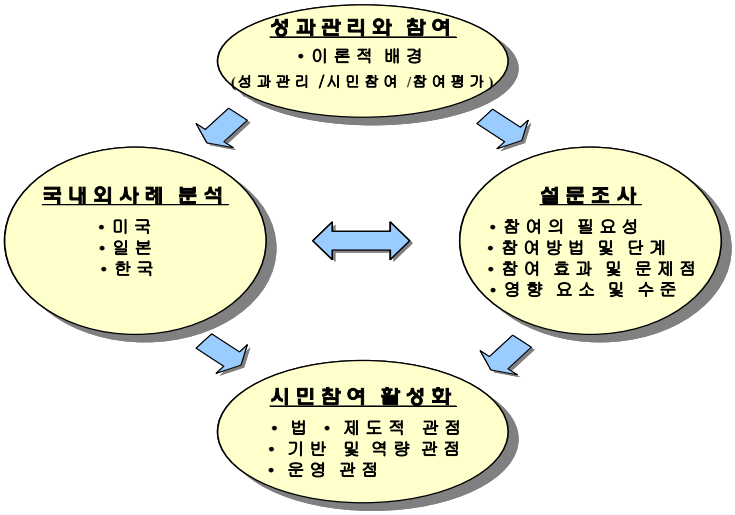
박희정·박해육의 연구는 지방자치단체 자체평가모형을 사업평가형, 성과평가형,

기관평가형으로 구분하여 각 모델이 지니고 있는 특징을 비교분석하고, 설문조사에 근거하여 바람직한 자체평가모델을 제시하고 있다. 성과평가형 자체평가가 지방자치단체를 위해서 가장 적합한 것으로 제시하고 있으나, 자치단체의 수준(광역 또는 기초)에 따라서 다른 모형이 적합할 수도 있다는 입장을 취하고 있다.

이혜영 외(2004)의 연구는 자체평가제도에 대한 정책학적 관점에서 왜 자체평가가 지방수준에서 제대로 집행되지 않고 있는 것인지에 대해 정책집행의 영향요인을 중심으로 분석하고 있다. 이 연구는 자체평가제도에 집행에 영향을 미치는 요인을 정책결정단계요인과 정책집행단계요인으로 구분하고 있으며, 정책결정단계의 요인으로는 정책목표의 명확성, 인과이론의 타당성, 법·제도적 수단 확보 등을 들고 있으며, 정책집행단계 요인은 집행환경요인, 집행주체요인, 집행대상자요인 등으로 세분하여 분석하고 있다. 분석결과에 따르면 집행주체의 능력, 관련 집단의 지지, 정책대상자의 인센티브, 법·제도적 수단 확보 등의 요인이 자체평가제도 집행의 성과를 저해하는 원인이 되고 있음을 보여주고 있다.

본 연구는 자체평가과정에서의 시민참여 활성화 방안을 모색하는데 있으며, 분석의 틀을 도식화하면 아래의 <그림 2-9>와 같다.

<그림 2-9> 분석의 틀



우선적으로 미국, 일본 등의 평가과정에서의 시민참여의 특징, 방법, 과정 등에 대해서 분석하기로 한다. 이러한 분석에 근거하여 우리나라의 평가과정에서의 시민참여는 어떤 특징을 지니고 있는지에 대해서도 살펴보기로 한다. 둘째, 평가담당 공무원 및 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 자체평가과정에서의 시민참여의 필요성, 참여 방법 및 단계, 참여의 효과와 문제점, 자체평가에 영향을 미치는 주요 요인 등에 대해서 분석하기로 한다. 셋째, 외국의 사례분석 및 설문조사를 근거로 자체평가과정에서의 시민참여 활성화에 대한 방안을 모색하기로 한다.

제 3 장 시민참여형 평가제도에 관한 국내·외 사례

제1절 미국의 사례

1. 개요

2001년 여름 Slon재단의 지원을 받아서 아이오와주립대학, 아이오와대학, 아이오와 시의회의 대표자들로 구성된 팀이 CIPA라고 알려진 아주 독특한 프로젝트를 시작하였다. CIPA의 목적은 성과측정의 설계 및 활용에 있어서 시민들을 참여시켜 성과지표 및 목표치가 시민들이 관심과 우선순위를 반영하도록 하는 것이다. 선출직 공무원들은 주로 그들이 정책을 결정할 때에 시민들을 고려하게 되며, 시민참여는 정책결정과정에 있어서 성과지표의 신뢰성과 가치를 보장하기 위해서 필요한 맥락과 정치적인 인센티브를 제공한다.

프로젝트 팀은 인구 10,000명 이상의 32개 시와 접촉을 하였으며, 18개 시가 프로젝트 참여에 관심을 보였다. 팀은 18개 시를 방문하여 시장, 시의원, 시지배인, 공무원, 시민집단 등을 대상으로 프로젝트를 설명한 결과 인구 10,000에서 30,000명 사이의 8개 시(Burlington, Carroll, Clives, Indianola, Johnston, Marion, Marshalltown, Urbandale)와 Des Moines시가 3년 기간의 프로젝트에 참여하기로 결정하였다. CIPA에 참여한 9개 시는 시의회, 공무원, 시민대표들로부터 절대적인 지지를 받았다.

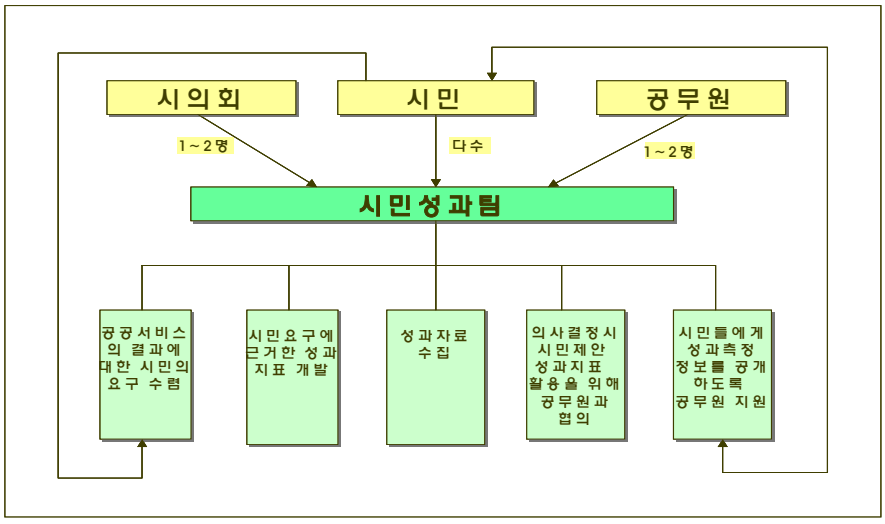
Iowa주의 CIPA 프로젝트는 다음과 같은 3가지 주요 측면에서 기존의 전통적 방식의 성과측정과 다른 특징을 지니고 있다. 첫째, 시민제안 성과측정은 정치적 신뢰성 및 수용성을 확보할 수 있는 성과지표의 개발에 있어서 시민, 선출직 공무원, 공무원 사이의 성과측정 수단의 개발을 위한 협동을 강조한다. 둘째, 시

민제안 성과측정은 기존의 투입과 비용의 효율성만을 강조하는 관리적 관점 보다는 성과측정에 있어 시민의 관점을 강조한다. 셋째, 시민제안 성과측정은 정부의 책임성 확보를 위하여 성과측정 결과의 공시를 강조한다.

2. CIPA팀의 구성 및 업무

CIPA 프로젝트의 수행을 위해서 우선적으로 시의회, 공무원, 시민대표들로 구성된 '시민평가팀'(citizen performance team)을 구성하였다(<그림 3-1> 참조). 시민대표들은 다양한 시민자문위원회의 현역 위원이었으며, 일부는 근린조직의 지도자였다. 일부는 서비스전달 및 책임성과 관련하여 목소리를 내기 위해서 프로젝트에 참석한 사람들로 구성되었다.

<그림 3-1> CIPA의 개념적 틀 및 과정



자료: Ho, A. & Coates, P. (2002)

프로젝트의 첫 단계에서 시민성과팀의 구성원들은 시가 어떻게 운영되고 있으며, 개별부서의 주요책임은 무엇인지에 대해서 학습하게 된다. 그들은 시의

인구특성을 조사하고, 팀의 대표성을 평가하며, 필요시에는 시민팀원을 충원하기 위한 전략을 개발한다. 이러한 과정이 끝나면 시민제안 성과측정의 대상이 될 공공서비스의 수를 결정하며, 이러한 서비스의 중요한 요인들을 확인하며, 이와 관련하여 시민들의 주요 관심사를 확인한다. 시민성과팀은 핵심집단, 공개미팅, 시민서베이 등과 같은 공식적인 환류기재를 통해서 추가적으로 시민의 요구를 수렴한다. 시민성과팀은 이러한 분석에 근거하여 시민들의 관심과 우선순위를 반영하는 성과지표를 개발하고, 시의회와 고위공무원에게 개발된 성과지표에 대해 보고한다.

제2단계에서 시민성과팀은 자료수집체계의 설계에 참여하며, 종종 공무원이 자료를 수집하는 것을 지원한다. 일단 CIPA가 자리를 잡으면 팀은 시민제안 성과측정이 일상적인 시정부의 운영으로 제도화되도록 지속적으로 지원한다. 규칙적으로 시의회에 성과정보를 보고하고, 선출직 공무원들이 예산 및 정책결정과정에서 정보를 이해하고 평가할 수 있도록 돕는다. 동시에 부서소속 공무원들은 전략기획을 개발하고, 성과지표와 시민관심에 근거한 업무관리를 추진한다.

CIPA 프로그램에 참여한 대다수의 시들은 하나의 공통점을 지니고 있다. 즉, 성과측정에 있어서 시민참여를 고위직에서 적극적으로 지지하고 있다는 점을 들 수 있다. CIPA에 참여한 시의 고위공무원들은 프로젝트에 참여하지 않은 시에 비하여 성과측정에 더 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 시 재무공무원들을 대상으로 한 설문조사에 따르면 CIPA에 참여한 시지배인(city manager)은 프로젝트에 참여하지 않은 시에 비하여 성과측정을 더 지원하는 것으로 나타났다. 또한 CIPA에 참여한 시의 재무공무원은 성과측정이 자원배분을 위한 주요 도구이며, 효과가 비용을 초과하는 것으로 믿고 있다.

CIPA에 참여한 시장들의 경우도 비참여 시장들에 비해서 성과측정이 시정부의 운영에 관한 정보를 시민에게 제공하는 데에 도움이 되며, 개별부서가 비용효율성과 프로그램 효과성을 개선하는 데에 도움이 된다고 믿는 것으로 나타났다.

CIPA 프로젝트에 참여한 모든 시들은 그들이 올바른 것을 측정하고 있다는

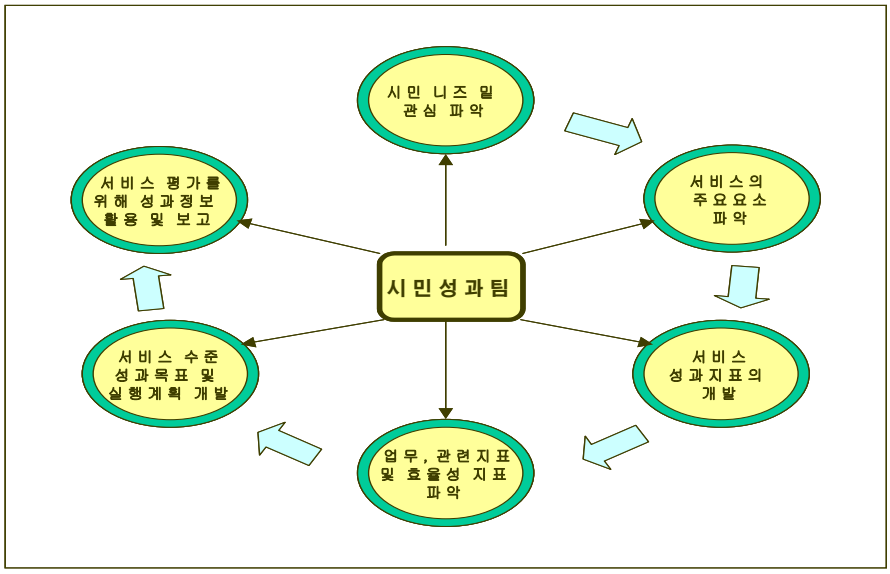
것을 보장하기 위해서 시민관점을 포함하는 것이 기본적인 원칙이었다. Des Moines시는 성과측정 노력에서 이와 같은 중요한 관점이 부족하기 때문에 CIPA에 참여하기로 결정하였다. Des Moines시는 성과지표가 시민들이 가장 관심 있는 것이 무엇인지를 파악할 수 있는지 없는지, 시가 서비스 기대치를 만족시키고 있는지 아닌지에 대해 알기를 원했다. CIPA 프로젝트는 이러한 중요한 질문에 대한 답을 얻을 수 있는 하나의 이상적인 메카니즘으로 간주되었다.

3. CIPA의 과정

시민들은 CIPA의 전체 과정에 참여할 수 있다는 점에서 참여의 폭은 상당히 넓은 편이다. 즉, 시민들이 관심분야 파악에서부터 결과보고에 이르기까지의 과정에 시민성과팀의 구성원들은 참여할 수 있다. 시민성과팀이 정책결정자들에게 필요한 성과지표를 확인하고, 이를 정책결정에 활용하기 위해서 거치는 과정은 대략적으로 6단계로 구분할 수 있으며(<그림 3-2> 참조), 구체적인 단계는 다음과 같다.

첫째, 시민들의 니즈와 관심을 파악하고 CIPA에 포함되어야 할 서비스가 어떤 서비스인지를 선택한다. 둘째, 시민성과팀에서 선정한 서비스의 주요 구성요소를 파악한다. 셋째, 성과지표를 정의하고, 성과지표가 시민과 공무원에게 명확하고 유용하다는 것을 확증하게 된다. 넷째, 주요한 성과를 달성하는 데에 도움이 되는 부서의 활동들을 확인하고, 시민과 정책결정자가 부서의 성취와 노력을 평가할 수 있도록 부서활동에 대해 측정 가능하고 신뢰할 수 있는 산출지표 및 효율성지표를 개발한다. 다섯째, 명확하게 정의되고, 측정가능한 성과목표치 또는 목표를 설정하고, 부서와의 서비스협약을 공식화하는 데에 성과지표를 활용한다. 여섯째, 서비스협약의 개선 및 성과측정의 결과를 선출직 공무원과 고위직 공무원에게 보고하고, 성과정보에 대해 토론하기 위해 선출직 공무원과 시 공무원간의 특별회의 개최 등을 통하여 정책결정과 자원배분결정에 정보를 제공할 수 있도록 성과정보와 서비스협약을 활용한다.

<그림 3-2> CIPA의 과정



자료: Center for Urban Policy and the Environment(2004)

4. 시사점

전통적인 성과관리가 주로 행정의 내부적인 관리에 초점을 맞추고 있어서 시민참여에 대한 고려가 이루어지지 못했으며, 이로 인하여 선출직 공무원들도 성과측정 및 성과정보의 활용에 큰 관심을 가지지 않았다. CIPA 프로젝트는 이러한 문제를 해소하고, 시민의 관점에서 성과측정을 하고 있다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다. 이러한 사례를 통하여 우리에게 시사할 수 있는 점은 다음과 같다.

첫째, CIPA 프로젝트 추진을 통하여 성과측정 과정에의 시민참여가 매우 중요함을 인식하게 되었다. 성과측정에서 시민참여의 부족은 성과지표의 정치적 중요성과 신뢰성을 저해할 뿐만 아니라 정부의 책임성 확보 및 투명성 강화를 위해서 시민에게 유용한 정보를 제공하려는 성과측정의 주요 목표를 달성하기 어렵다. 따라서 CIPA 프로젝트 추진과정에서 시민들의 폭 넓은 참여와 결정권

의 강화는 상당히 중요한 의미를 지니고 있다.

둘째, 시민제안 성과측정은 공무원들로 하여금 시민의 관심사가 무엇인지를 알게 해 준다. 이는 공공 책임성을 강화시키며, 공공서비스의 결과지향성을 강화시키는 것을 의미한다.

셋째, 시민참여를 위해서는 시장, 시의회 등의 관심 및 지원이 필요한 것으로 나타났다. CIPA 프로젝트가 시장 및 고위공무원의 강력한 지원하에 이루어지고 있어서 공무원들도 성과측정 과정에의 시민참여를 적극적으로 지원하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 시민성과팀의 구성에 있어서 시민의 대표성을 확보하기 위해서 많은 노력을 하고 있다. 시민성과팀은 다양한 사회·경제적 이해관계와 공동체의 인구학적 특성을 고려해서 구성되고 있으며, 이를 통하여 프로젝트 결과의 대표성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 시민성과팀의 합법성 강화에도 기여하고 있는 것으로 나타났다.

다섯째, 시민들이 주축된 성과관리팀을 구성하여 팀에서 선정한 행정서비스를 대상으로 성과측정을 실시하고 있다. 시민들이 중시하는 분야를 대상으로 시민들이 선정한 평가지표를 활용하여 성과를 측정한다는 측면에서 행정서비스의 품질 개선에 크게 기여할 것으로 판단된다.

여섯째, 시민성과팀에 선출직 공무원, 공무원이 참가함으로서 이들 상호간의 파트너십이 구축될 수 있으며, 이들 각각이 시민참여에 근거한 성과측정을 위해 전력을 다 한다면 공공서비스의 품질은 더욱 향상될 수 있을 것이다.

제2절 일본의 사례

1. 개요

일본에서의 성과평가 및 측정은 1990년대 말부터 시작되었다고 볼수 있으나, 미에현은 '사와야키 운동'[8]이라는 생활자 중심 행정의 일환으로 1995년에 최초

로 사무사업 평가시스템을 도입하였다. 이것이 지방자치단체 차원에서 성과평가를 체계적으로 도입하고자 하였던 최초의 시도였으며, 미에(三重)현의 노력은 다른 지방자치단체의 관심을 집중시켰고, 많은 현과와 지방자치단체들은 1990년대 말에 동일한 과정을 따르게 되었다.

한편, 중앙정부는 1990년대 말까지 성과측정 개념에 대해 별 관심이 없었다. 그러다가 고이즈미 내각은 행정혁신의 일환으로 2001년에 미 연방정부의 정부성과및결과법(GPRA)과 유사한 정부정책평가법(Government Policy Evaluation Act: GPEA)을 제정했다. GPEA가 2002년 4월에 실행된 이후로, 모든 중앙정부기관은 정기적으로 성과측정 및 다른 평가 활동을 시행하고 있고, 국민에게 결과를 보고하고 있다.

일본에서는 지방자치단체가 성과측정에 있어서 주도적인 역할을 하고 있으며, 몇 몇 자치단체는 이미 성과측정 분야에 상당한 경험을 가지고 있다. 총무성 조사나 미쯔비스 총합연구소의 조사(2002)에 따르면 도도부현, 지정시에서는 거의 모든 단체가 행정평가를 추진 중에 있으며, 시정촌 수준에서도 추진 중인 자치단체가 급증하고 있다(박희정 외, 2004; 채원호, 2003).

2. 미에현의 평가체계

일본의 경우 도도부현 등 광역자치단체 수준에서 행정평가제도의 도입이 더 신속하게 이루어졌으며, 도입 사례에서 공통되는 점은 평가주체가 행정기관이라는 점이다. 일본의 자치단체는 심각한 재정위기에 봉착해서 행정개혁의 일환으로 평가시스템을 도입하고 있기 때문에, 세출삭감, 사업의 재검토 등에 주안점을 두고 있다. 그 결과 낭비적 사업의 폐지 등에 평가의 주안점을 두고 있다. 하지만 이 과정에서 주민이 실제로 어떠한 편익을 얻었는지에 대한 평가나 정책

8) '사와야키 운동'은 행정개혁운동을 지칭하며, 개혁의 목표는 조직기구의 개편, 정원삭감, 사무사업 개선이라는 단순 합리화나 양적 삭감을 중심으로 하는 개혁이 아니라 조직문화, 행동양식을 근본적으로 바꾸는데 있다(이지현, 2000).

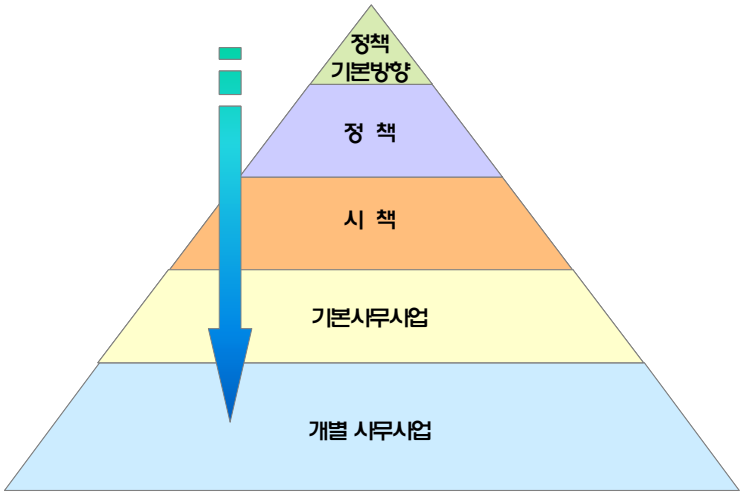
이나 시책이 실제로 어떠한 효과를 가져왔는지에 대한 평가는 상당히 부진한 상태다(채원호, 2003).

평가시스템을 일찍이 도입한 선진 자치단체의 경우도 대부분 평가주체는 행정기관이다. 미에현의 경우도 사업의 효과성의 측면에서 평가하는 시스템이 확립되어 있지 않은 현실을 고려하여, 우선 집행부 안에서부터 일정한 규칙과 양식에 근거한 평가를 실시한 다음, 이를 주민에게 공개함으로써 평가의 객관성을 높이고 평가에 대한 주민의 참가를 지향하는 프로세스를 채택하여 운영하고 있다.

1997년 11월에 설정한 미에현 신종합계획의 구조는 정책의 기본방향, 정책, 시책 등의 피라미드 형태로 구성되어 있으며(<그림 3-3> 참조), 그 아래에 개별 사무사업이 존재하고 있다. 여기에서 평가단위를 사업차원으로 정할 것인지, 또는 시책차원으로 정할 것인지, 아니면 정책차원으로 정할 것인지 하는 문제가 있다. 미에현의 사무사업시스템에서는 예산단위인 개별 사무사업 단위에서 평가하는 일부터 시작하였다.

그러나 약 3,300개의 사업단위는 폐지·축소·통합 등의 선택이나 사업의 성과향상을 위한 개혁·개선을 검토하는 단위로서는 적합하지만, 정책의 입안이나 자원의 중점배분, 장기계획의 진행관리, 또는 현의 주민에 대한 설명의 단위로서는 너무 세분화되어 있다. 그리하여 각각의 사무사업과 '대상'이나 '의도'가 공통되어 있거나 또는 비슷한, 즉 '성과'가 유사한 복수의 사업을 묶은 사업그룹을 '기본사무사업'이라 명명하여 '기본사무사업' 차원에서의 평가도 병행하여 실시하였다.

<그림 3-3> 정책체계의 피라미드



자료 : 이지현(2000: 159)

개별 사무사업을 평가하는 데는 그 사업이 상위의 기본사무사업에 얼마나 공헌하고 있는가의 시점이 추가되게 된다. 한편 기본사무사업에서 보면 기본사무사업을 '대상'과 '의도'로 전개하는 것보다 개별 사무사업의 역할이 분명해진다. 동시에 개별 사무사업간의 보완·상승관계를 알 수 있어, 어디에 중점을 두어야 하는지를 기본사무사업 내의 자원배분이나 재편성에 따른 성과향상의 방안을 찾아낼 수 있는 것이다.

사무사업의 절차는 <그림 3-4>에 나타난 바와 같이 5단계로 이루어진다. 우선적으로 정책의 체계를 '생활자(시민) 관점'에서 설정하여 기본방향, 정책, 시책, 사업의 순으로 전개해 나간다. 이때 시책과 사무사업의 거리를 줄이기 위해서 중간에 기본사무사업을 도입하여 활용하고 있다. 사무사업의 목적 및 성과의 명확화 단계에서는 우선적으로 사업의 목표를 명확하게 설정한 후에 활동지표 및 성과지표를 설정하여 계량화를 하게 된다.

<그림 3-4> 사무사업평가의 절차

자료 : 이지현(2000a)

사무사업의 환경변화와 행정의 과제 단계에서는 사무사업을 둘러싼 환경의 변화와 현 주민의 요구와 변화를 정확하게 파악하기 위해서 과거부터 현재까지의 환경변화, 향후 환경변화에 대한 예측, 행정에 대한 기대변화, 행정의 역할 등에 대한 점검이 이루어진다. 사무사업의 평가단계에서는 우선적으로 기준에 근거하여 공적인 관여의 타당성 및 행정 속에서의 현 관여의 타당성에 대하여 평가를 한다. 또한 개별 사무사업의 대상, 의도, 수단 등에 타당성을 점검하고, 타당성이 없는 경우는 사업의 폐지, 축소, 통합, 종결 등의 조치를 취할 수 없는지 또는 어떻게 개선해야 되는지 등을 검토하게 된다. 마지막으로 사무사업의 재설계 단계에서는 평가를 근거로 무었을 어떻게 바꿀 것인가, 그 방향성과 당면 조치를 검토하며, 다음해의 예산편성을 대비하게 된다.

3. 미에현 평가체계의 특징

미에현의 사무사업평가는 일본에서의 행정평가가 지니고 있는 특징과도 밀접한 연관성이 있다. 미에현의 사무사업 평가시스템의 특징으로는 첫째, 평가주체가 집행부로서 내부평가에 중점을 두고 있다. 즉, 행정평가가 주로 재정위기에 대한 행정개혁의 일환으로 추진되었기 때문에 주로 조직의 효율성, 예산절감, 사업의 재검토 등에 중점을 두고 있다. 둘째, 사무사업평가는 미에현이 주체가 된 자율적인 자체평가제도로서 현에 적합한 평가방법을 개발하여 적용하고 있다. 즉, 현 수준에서 가장 필요한 방법 또는 적실성 있는 방법들을 동원할 수 있다는 점에서 사무사업의 개선에 크게 기여할 수 있을 것이다. 셋째, 사무사업평가에서 평가결과는 예산과 직접적으로 연계될 수 있다는 점이다. 평가의 절차에서 언급한 바와 같이 개별 사무사업의 타당성을 점검하여 문제가 있는 경우는 사업의 폐지, 축소, 종결 등의 조치를 취할 수 없는지에 대한 검토를 거쳐서 익년도 예산에 반영하도록 하고 있다. 넷째, 사무사업의 평가에서 주민들의 참여가 매우 제한적이다. 기본적으로 평가의 관점이 고객관점보다는 공급자의 관점을 중시하고 있으며, 이는 평가의 목적은 행정효율성 제고에 초점을 맞추고 있어서 수요자의 관점이 반영되기 어렵다.

4. 시사점

일본 미에현의 행정평가는 행정의 효율성 강화에 초점을 맞추고 있으면서도 평가결과의 예산과의 연계 등 결과의 활용도가 매우 높다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다. 이러한 사례를 통하여 우리에게 시사할 수 있는 점은 다음과 같다.

첫째, 일본 미에현의 사무사업평가는 중앙정부의 관여 없는 자율적인 자체평가에 근거하여 실시되고 있다. 따라서 현이 처한 여건에 따라서 매우 다양한 형태의 평가기법을 활용할 수 있다. 이러한 다양성이 지니고 있는 장점은 각 지방자치단체가 주어진 상황에 적합한 평가방법을 선택할 수 있고, 해당 지방자치단

체가 관심을 가지는 문제들을 효과적으로 관리하는 데에 기여할 것이다.

둘째, Plan(계획)-Do(집행)-See(평가) 사이클의 확립을 통한 행정 내부관리의 개선, 예산절감 등 행정개혁의 일환으로 사무사업 평가시스템이 도입되어 참여적인 측면이 간과되고 있다. 즉, 행정관리의 수단으로서 평가제도가 설계되어 집행될 경우 평가의 관점이 수요자관점보다는 공급자의 관점을 중시하게 된다는 점은 제도발전에 있어 반면교사로서 고려되어야 할 것이다.

셋째, 평가결과가 적극적으로 활용되고 있다. 사무사업평가의 결과에 따라서 예산의 증액 또는 삭감, 인원의 증원 또는 감원이 이루어지도록 하는 것은 평가결과를 매우 적극적인 관점에서 활용하는 것이다. 단순히 재정적 인센티브를 부여하거나, 해외연수, 교육기회 제공 등과 같은 소극적인 측면에서 벗어나 제도도입의 목적에 부합하도록 평가결과를 활용하고 있다는 점에서 평가제도의 정착에 크게 기여할 수 있다.

제3절 우리나라의 사례

1. 서울시 시민모니터(시정모니터) 제도

1) 개념

서울시 시정모니터 제도는 서울시가 시민을 위해 내놓은 각종 시책과 활동이 어떻게 불편하고 마음에 들지 않는지를 시민으로부터 직접 들어보고, 어떤 부분을 수정하고 다음에는 어떻게 만들지를 정하여 시민에게 보다 큰 만족을 주고 조금이라도 불편을 덜어 주기 위해 시민의 의견을 듣는 시민참여제도이다.

시정모니터란, 시정 운영에 대해 비판적 안목에서 객관적이고 합리적인 방법으로 관찰, 분석하여 그 문제점을 찾아내고 이를 개선, 해결하기 위한 방안을 모색하는 활동 또는 사람을 칭하는 것이다. 이 때, 민원과 모니터 간의 구분이 필

요한데, '민원'은 민원제기자가 자신의 권익을 증진하거나 불이익을 경감·제거키 위해 행정당국에 자신의 입장을 호소하고 원하는 조치를 요구하는 행위를 말한다. '모니터'는 시정에 대해 문제제기를 하고 조치를 건의하되, 자신의 이익을 위한 것이 아니고 시책의 불합리를 바로 잡고 다수 시민의 편의 증진, 불편해소 등에 목적을 두는 일종의 대변 행위를 의미한다.

1997년 3월 12월까지 제1기 시정모니터 426명이 활동하였고, 현재 2006년 2월부터 12월까지 제10기 시정모니터 800명이 활동 중에 있다. 시정모니터 참여형태는, 시정에 대한 자율참여형태로서 특별한 신분이나 지위는 부여되지 않는다. 즉, 시민의 입장에서 자신의 신분을 드러내지 않고 보고 느낀 그대로를 모니터링하는 것이 아니므로 신분증이나 명찰 등은 따로 발급하지 않는다(http://www.seoul.go.kr).

2) 활동 방식

① 지정과제

시에서 일정한 제출기한을 정하여 전 모니터 요원에게 공통과제로 지정해주는 사안에 대한 모니터링으로 연 3~4회 실시한다.

② 자유의견

지정과제 외에 모니터 요원들의 자율적인 모니터 활동으로 수시 제출이 가능하나, 시급한 사안을 제외하고는 시에서 1개월 단위로 처리하는 것이다. 이 때 모니터링 내용은 서울시 소관업무에 한한다.

③ 현장 모니터링

년 6회 3~4일정도로 시정 현장을 직접 찾아가서 모니터링하는 것으로서 시정모니터 중 희망자 50명을 선정하여 별도의 교육을 실시하며, 실비보상 성격의 활동비 지급하는 것이다(http://club.seoul.go.kr/seoulmonitor).

3) 모니터 활동에 대한 보상

지정과제 또는 자유의견으로 월 1건이상 의견 제출시 10,000원 상당의 문화상품권등을 지급한다. 다만, 중복제출, 내용부실, 소관업무 외 사항은 제외한다. 또한, 건별 지급이 아니므로, 월 10건을 제출해도 10,000원만 지급한다.

우수의견에 대해서는 시책 반영 정도에 따라 별도 심사·선정하여 의견채택료를 지급한다. 즉, 제도개선, 정책 아이디어 사항은 건별 50,000원을 지급하고, 단순제보 사항에 대한 조치는 건별 30,000원을 지급한다.

또한, 우수의견 제출자 및 적극적인 참여자에 대해 표창하고, 연간 활동실적에 따른 인센티브 지급하며, 월간「서울사랑」등 간행물, 홍보물을 수시로 제공한다(http://club.seoul.go.kr/seoulmonitor).

4) 모니터할 내용

시정모니터는 첫째, 지정과제가 주어졌을 때 실시한다. 즉, 지정과제와 관련하여 평상시 불편을 느꼈거나 미흡하다고 여겨지는 사항, 관련 법령이나 제도의 불합리한 점, 문제점 해결을 위한 대책, 제안 등을 제시하는 것이다. 둘째, 자율적으로 모니터링할 때 실시한다. 즉, 각종 시책, 관리 시설 등 서울시 전반에 관련되어 시민들이 불편을 느끼거나 불합리 또는 미흡하다고 여겨지는 사항의 실태 분석이나, 시민의 편의 증진, 불편해소를 위해 유용할 것으로 판단되는 제언을 실시하는 것이다.

5) 모니터 내용 구성상의 유의사항

시정모니터를 실시할 때 주의해야 하는 유의사항을 살펴보면, 인지된 문제가 實在하는지 확인 검증하고, 추상적, 일반적, 상식적 언급은 시책 활용가치가 떨어지므로 구체적이고 체험을 토대로 현장감을 최대한 부각하여 작성해야 하며,

모니터 개인의 의견 뿐만 아니라 주변 시민들의 의견을 반영하여 객관성 제고해야 한다. 또한, 제안의 경우 당위론적인 언급은 지양하고 구체적인 실천방안을 제시해야 한다.

6) 모니터 결과의 활용

시정모니터를 활용하는 형태를 세분화하면, 첫째 구체적인 시책에 반영하는 형태가 있다. 즉, 시책의 입안, 추진 시책의 점검, 보완 등에 직접 활용하는 것이다. 둘째 행정 참고가 있다. 즉, 시책 입안, 보완에 반영되지는 않으나 시책 추진상 참조하는 것을 말한다. 셋째 중장기 검토 과제가 있다. 즉, 현행 제도 하에서 조치는 곤란하나 의견의 타당성이 인정되어 중장기적으로 검토하는 과제로 관리하는 것을 말한다.

이러한 모니터 결과의 활용은 소관 부서에서 각 모니터에게 조치결과를 개별적으로 통보하는 방식을 취하는데, 중복제출·내용부실·이미 시행중인 사항·소관업무의 사항은 제외하는 것이 원칙이다(http://club.seoul.go.kr/seoul monitor).

2. 충청남도 도정평가단 제도

1) 필요성

지방자치 실시에 따라 다양한 계층의 도민이 충청남도 도정에 참여할 수 있는 제도적 필요성이 제기되는 상황에서, 전문가가 아니면서도 여론 형성을 주도하고 지역을 대표할 수 있는 도민들에게 도정 참여 방안을 구상하는 과정에서 도정평가단을 조직하여 운영하게 되었다. 이는 전국 최초(1996. 7. 3)로 운영되는 시민참여 평가제도라는데 그 의의가 매우 크다(충청남도연구단, 2004: 70).

2) 주요 기능

충청남도 도정평가단 제도의 주요 기능을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 도정의 주요 시책과 사업에 대한 주민참여 및 직접 평가기능을 수행한다. 다양한 계층으로 구성된 평가단의 전문성을 활용하여 추진사업에 대한 평가를 실시하고 평가결과를 해당 부서에 통보하고 있다. 해당 부서에서는 수시로 사업 추진 상황 등을 평가단원에게 보고하고 있다. 보고 받은 사업의 결과가 도민의 삶의 질 또는 지역경제 활성화에 이바지 하는 등 도정 발전에 기여한 경우에는 이를 적극적으로 전파하여 도민에게 알리고, 부진 사업의 경우 독려하는 등 피드백 체제를 갖추고 있다.

둘째, 도정 발전을 위한 시책 건의 및 제안 기능을 수행한다. 전체 회의, 분과회의 등 정기 회의에 참석하거나 도 홈페이지의 활용 및 도정평가단 주관 부서인 정책기획관실에 형식, 시간에 구애받지 않고 도정에 관하여 본대로, 느낀 대로, 들은 대로 도민의 각종 의견을 가감없이 생생하게 전달하고 있다.

셋째, 도정 시책 확산을 위한 홍보 실시 및 계도의 기능을 수행한다. 도에서는 평가단원에게 업무추진 계획 및 심사평가결과 보고서, 도정신문 등 도정의 주요 흐름을 알 수 있도록 안내 홍보 책자를 주기적으로 발송하고 있다. 평가단원은 이를 지역주민에게 자연스럽게 전파하여 도민의 알 권리를 충족시키게 하고 있는 동시에 지역 여론을 수렴하고 있다(충청남도연구단, 2004: 70-71).

3) 평가단 구성 현황

도정평가단은 충청남도에 주소를 두고 있는 도민을 대상으로, 단장·부단장을 포함하여 약 150명 내외로 구성하였다. 임기는 2년으로 하며 연임이 가능하다. 1999년 제1기 도정평가단이 구성된 이후 2006년 현재 제5기의 도정평가단이 구성되어 운영되고 있다. 도정평가단은 단순한 도민 참여기구로써의 기능 만이 아니라 다양한 각계 전문가들을 골고루 참여시켜 전문성을 제고시킨다는 취지 하에 법무사, 회

계사, 건축사, 교사, 전직 공무원 등을 위촉하였다(http://www.chungnam.net).

운영의 효율성과 전문성을 높이고자, 직업별·관심분야 별로 적정하게 인원을 배분하여 총 5개의 분과위원회를 구성하였다. 분과위원회는 일반 행정·농림수산·경제통상·복지환경·건설소방분과이다(충청남도연구단, 2004: 71-72).

4) 기본 운영방향 및 운영현황

도정평가단의 운영의 기본 방향은, 첫째 정기회의 및 분과위원회를 정기적으로 개최하여 도정시책 추진 실태를 평가한다. 둘째 주요 사업현장에 대한 현장확인평가를 실시한다. 셋째 다양한 의견수렴 채널을 가동한다 등이다.

도정평가단의 운영 현황을 살펴보면, 매년 정기회의는 4회 개최하며, 이 중 전체회의 년 2회, 분과회의 년 2회, 현장평가 년 1회 개최한다. 분과위원회 별로 매년 4분기에 실시하는 현장평가는 해당 소관 실·국장의 안내로 4-5개 당면 주요사업 현장을 직접 방문하여 사업 추진상황을 점검하고 문제점 및 개선·보완 발전 방안을 제시하는 형식을 취하고 있다. 또한, 특정 현안 사항에 대하여 설문이나 여론조사를 실시하기도 한다. 사업추진 부서의 요청이 있을 경우 또는 평가위원의 의견을 반영하여 특정 사항에 대한 설문을 실시하고 그 결과를 도정에 반영시키는 기능을 한다(충청남도연구단, 2004: 72).

5) 도정 발전 관련 정책 건의

도정평가위원은 도정발전을 위하여 관련 건의사항을 도정에 전달하여 도민의 애로사항을 대변하고 있다. 도정평가단이 구성된 1996년 이후 현재까지 건의사항은 총 425건이다. 건의사항을 성격별로 분석해 보면 숙원사업 208건(49%), 주민불편사항 105건(25%), 정책건의 등 제도개선 사항 75건(18%), 지역경제활성화 19건(4%), 기타 18건(4%) 등이다. 이러한 평가단원의 다양한 건의사항을 통해 도정의 바람직한 방향을 모색할 수 있다(http://www.chungnam.net).

3. 정책모니터링 그룹을 통한 시민참여 특징

1) 평가의 목적

정책모니터링 그룹을 통한 시민참여는 민선 지방자치사대에 있어서 행정의 대응성, 고객지향적 행정 구현, 인본주의 행정 실현을 위해, 행정 현장의 목소리를 여과없이 반영할 수 있는 시민의 적극적 참여 수단으로 활용된다(경기개발연구원, 2003: 23).

2) 평가 대상

정책모니터링 그룹을 통한 시민참여는 충청남도의 모든 도정을 평가 대상으로 하고 있다. 즉, 시민들의 삶과 관련있는 모든 행정 사업에 대해서 시민들이 느끼고 있는 바를 그대로 전달·평가하는 것으로, 도정의 모든 사업을 평가 대상으로 한다.

3) 평가 주체

정책모니터링 그룹을 통한 시민참여의 평가위원을 시군의 추천을 통해 도에서 선정한다. 이와 같은 절차를 거쳐 선발된 평가위원은 어느 정도 선별성을 지니게 된다. 충청남도 도정평가단의 경우 150여명의 평가위원들이 평가하는데, 서울시의 경우 시민만족도 평가 대상이 약 1만명 가량으로, 평가 주체 수가 많이 부족하지만, 선별된 평가위원들의 평가이므로 평가 결과의 신뢰성과 타당성은 담보되었다고 할 수 있다. 또한 평가위원들이 도정에서 실시하고 있는 사업에 대한 정보를 지속적으로 제공받고 있다. 그러므로 도정평가단 평가위원들은 일반 시민들보다 도에서 실시하고 있는 사업에 대해 해박한 지식을 지니고 있고, 이를 바탕으로 정책상의 오류를 바로 지적할 수 있게 된다. 또한 평가와 관

련된 전문성 측면에서 평가위원들은 정기적인 회의나 지역별, 분과별 소모임을 가짐으로써, 평가와 관련된 전문적 식견을 어느 정도 보완해 나가고 있는 실정이다(충청남도 연구단, 2004: 83).

4) 평가 조직과 규정

정책모니터링 그룹을 통한 시민참여는 임기가 보장된 구성원과 조직을 두고 운영을 하고 있으며 이들은 정기적인 회의와 지역별·분과별 소모임을 통해 지속적인 관계를 유지하고 있다. 또한 도정평가제를 실시하는 법적인 근거를 두고 있어서, 좀더 체계적으로 운영하고 있다(http://www.chungnam.net/content/monitor/index.jsp).

5) 평가 수행 절차

정책모니터링 그룹을 통한 시민참여는 도정에 대한 평가가 1회성이 아니라 연중 365일 언제든지 실시된다. 도 전역에 살고 있는 평가위원들은 자신들이 발견하고 평가한 내용을 언제든지 도에 전달하고 있으며, 특히 정기적인 회의나 지역별·분과별 소모임을 통해서 자신들의 평가 결과 의견을 도에 전달하고 있다. 이런 평가 행위가 진행될 때마다 행정서비스를 제공하는 공급자인 충청남도는 항상 평가위원들과 함께 의사소통을 하고 있으며, 정기적인 회의 및 현장 평가는 도에서 주관하여 평가위원들로부터 지적과 건의 등 평가 의견을 받아들이고 있다. 충청남도에서 평가위원들의 평가의견을 받아들이는 방식으로는 여러 가지가 있는데, 대표적인 것으로는 정기 회의에서 의견제시, 해당 분과위원회에서 평가 의견 제시, 평가단 자체의 소모임을 통해 도출된 평가 의견 제시, 기타 전화나 편지, 팩스, 이메일, 충청남도 홈페이지 등을 통한 개인적 평가 의견 제시 등 가능한 모든 방식을 통해 평가 의견을 제시하고 있다.

6) 평가 결과 활용

정책모니터링 그룹을 통한 시민참여는 도정평가단에서 제시한 평가적 의견을 모두 취합하여 이를 정기적으로 보고회를 통해 공개를 하며, 이 때 평가적 의견에 대한 조치 결과를 항시 같이 한다는 점이 중요하다. 즉, 평가위원들이 지적한 부분에 대해 해당 사업 부서에서 어떻게 조치를 취했는지를 명시적으로 보여준다(경기개발연구원, 2003: 48). 물론, 단시일 내에 해결 또는 보완이 어려운 경우는 장기적인 과제로 선정을 하여 이후에 시정이 되면 그 때 해당 결과를 보고하고 있다. 궁극적으로 고객지향적 행정의 실현, 인본주의 행정의 구현을 위한 도정 발전의 개혁 자료로 항시 이용한다(http://www.chungnam.net/content/monitor/index.jsp).

제 4 장 자체평가과정에서의 시민참여에 대한 인식조사

제1절 시민참여에 대한 공무원들의 인식

1. 조사의 대상 및 방법

자체평가과정에 있어서의 시민참여에 대한 공무원들의 인식을 조사하기 위하여 실질적으로 평가를 담당하고 있는 평가담당 공무원 및 5개 자치단체의 지방공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 평가담당 공무원 및 지방공무원들을 대상으로 자체평가과정에 있어서 시민참여의 필요성, 방법, 참여단계, 문제점, 효과, 항목별 중요도 및 현재의 수준 등에 대한 전반적인 인식을 조사하였다.

평가담당자를 대상으로 한 설문조사는 2006년 4월 6일부터 13일까지 서울, 전주, 부산 등에서 개최된 '2006년도 지방자치단체 자체평가 운영실무 교육'에 참석한 시·도 및 시·군·구 평가담당 공무원 266명을 대상으로 실시되었다. 총 266부의 설문지가 배포되었으며, 216부가 회수되었으나(회수율 81.2%), 이 가운데 무응답이거나 일부 문항에 대해서만 응답한 23부를 제외한 194부의 설문지에 대해서 분석이 이루어졌다.

응답자의 분포를 살펴보면, 성별은 남자가 156명(80.4%), 여자가 38명(19.6%)이였고, 연령별로는 20대가 2명(1%), 30대가 59명(30.4%), 40대가 115명(59.28%), 50대 이상이 18명(9.3%)이었다. 직급별로는 7급 이하가 139명(71.7%), 6급이 49명(25.3%), 5급 이상 6명(3%)이었으며, 평가업무담당 기간별로는 6개월 이하가 68명(35.1%), 7-12개월이 48명(24.7%), 13-18개월이 43명(22.1%), 19-24개월이 16명(8.3%), 25개월 이상은 19명(9.8%)이었다.

지방공무원을 대상으로 한 설문조사는 2006년 7월 13일부터 8월 12일까지 대전광역시, 충청남도, 강원도 속초시, 충북 영동군, 서울 영등포구 공무원 250명을 대상으로 실시하였다. 총 250부의 설문지를 배포하여 209부가 회수되었으나(회

수율 83.6%), 이 가운데 일부 문항에 대해서만 응답한 3부를 제외한 206부의 설문지에 대해 분석하였다.

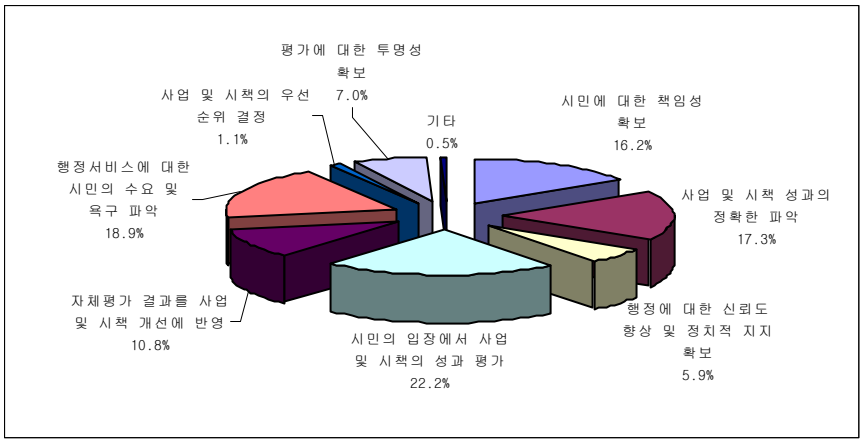
2. 조사의 내용

1) 시민참여의 필요성 및 이유

평가담당 공무원은 자체평가과정에 있어서 시민참여가 필요한지를 묻는 질문에 매우 필요함(13.9%), 필요함(74.2%)이라고 응답한 응답자가 전체의 88.1%를 차지하고 있어서 대다수의 평가담당자들은 시민참여의 필요성을 공감하고 있는 것으로 나타났다.

시민참여가 왜 필요한지에 대한 질문에 대해서는 여러 가지 의견이 제시되고 있다(<그림 4-1> 참조). 가장 큰 이유로는 시민의 입장에서 사업 및 시책의 성과를 평가하기 위함(22.2%)을 들 수 있으며, 그 다음으로 행정서비스에 대한 시민의 수요 및 욕구를 파악하기 위함(18.9%), 사업 및 시책의 성과를 주민들이 정확하게 파악할 수 있도록 함(17.3%), 시민에 대한 책임성을 확보하기 위함(16.2%) 등의 순으로 나타났다.

<그림 4-1> 시민참여가 필요한 이유(n=185)



지방공무원들은 자체평가과정에 있어서 시민참여가 필요한지를 묻는 질문에 매우 필요함(12.1%), 필요함(64.6%)이라고 응답한 응답자가 전체의 76.7%를 차지하고 있어서 대다수의 공무원들이 시민참여에 대한 필요성을 공감하고 있는 것으로 나타났다.

지방공무원들에게 시민참여가 왜 필요한지를 묻는 질문에 대해서는 여러 가지 의견이 제시되고 있다. 가장 큰 이유로는 사업 및 시책의 성과를 주민들이 정확하게 파악할 수 있도록 함(19.4%), 행정서비스에 대한 시민의 수요 및 욕구를 파악하기 위함(18%), 시민의 입장에서 사업 및 시책의 성과를 평가하기 위함(17%), 자체평가 결과를 사업 및 시책 개선에 적극적으로 반영하기 위함(17%) 등의 순으로 나타났다.

2) 시민참여의 방법 및 단계

평가담당 공무원들은 자체평가과정에 있어서 시민참여의 가장 바람직한 방법에 대한 질문에 대해서는 시책, 사업 등에 대한 만족도조사에 응대해서 평가의견 제시(55.2%)를 가장 선호하는 것으로 나타난 반면에 일부 시책 및 사업에 대해서 시민이 주도적으로 평가하거나(5.2%), 공무원들과 함께 직접 평가를 하는 것(7.2%)에 대해서는 일부 공무원들만 바람직한 것으로 생각하는 것으로 나타났다.

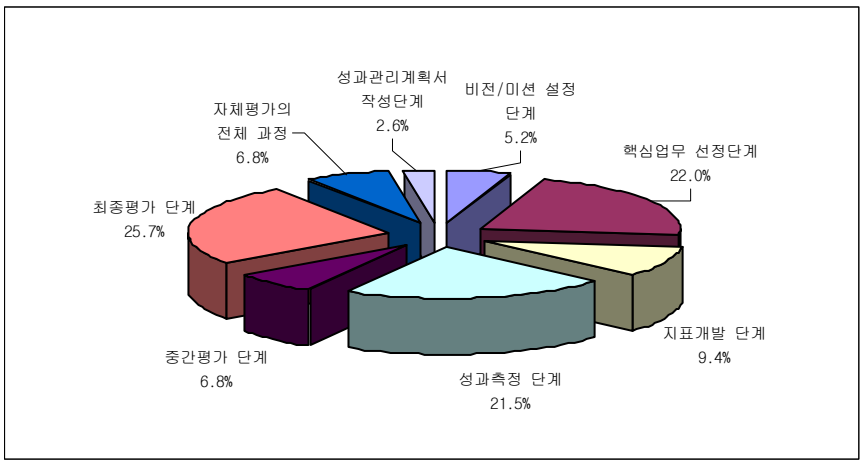
지방공무원들의 경우도 시책, 사업 등에 대한 만족도조사에 응대해서 평가의견 제시(41.3%)를 가장 선호하는 것으로 나타났으며 일부 시책 및 사업에 대해서 시민이 주도적으로 평가하거나(1.5%), 공무원들과 함께 직접 평가를 하는 것(7.8%)에 대해서는 일부 공무원들만 바람직한 것으로 간주하고 있었다.

이러한 결과에 따르면 아직까지 많은 공무원들은 시민들이 주도적으로 평가하거나 시민들과 함께 직접적으로 평가를 수행하는 것에 대해서는 다소 부정적인 입장을 취하고 있다고 볼 수 있다. 참여의 필요성에 대해서는 크게 공감을 하고 있으면서도 참여의 방법에 있어서는 전통적인 참여에 중점을 두고 있는 것을

알 수 있다.

평가담당 공무원의 경우 자체평가과정에 시민참여가 필요하다면 어느 단계에서 참여하는 것이 가장 바람직한가에 대해서는 최종평가 단계(25.7%), 핵심업무 선정 단계(22%), 성과측정 단계(21.5%), 지표개발 단계(9.4%), 중간평가 단계(6.8%), 자체평가의 전체 과정(6.8%) 등의 순으로 나타났다. 앞에서 언급한 자체평가지침에 근거한 단계 이외에 지방자치단체에서 실시하고 있는 중간평가와 최종평가 단계를 포함한 8단계로 구분하여 의견을 조사하였으나 성과측정이 주로 최종평가 단계에서 이루어진다는 점을 고려한다면 전체 응답자의 47.2%가 최종평가에 참여하는 것을 선호하는 것으로 볼 수 있다.

<그림 4-2> 참여의 단계(n=191)



지방공무원들에게 자체평가과정에 시민참여가 필요하다면 어느 단계에서 참여하는 것이 가장 바람직한가에 대한 질문에 대해서는 비전·미션 설정단계(22.3%), 성과측정 단계(16.5%), 핵심업무 선정 단계(15.5%), 최종평가 단계(11.2%), 지표개발 단계(8.7%), 중간평가 단계(8.7%) 등의 순으로 나타났다.

평가담당 공무원들은 담당하는 업무, 사업 등에 대해서 시민이 어느 정도 수

준까지 참여할 수 있느냐는 질문에 대해 담당하는 업무 중 일부 업무(1-2개)에 대해서만 참여가 가능하다는 응답이 59.8%로 가장 높게 나타났으나 25.8%는 많은 업무(4개 이상)에 대해서 참여가 가능하다는 입장이며, 5.7%는 모든 업무에 대해서 참여하는 것이 가능한 것으로 판단하고 있다. 즉, 전체 응답자의 91.4%는 담당하는 업무 중 1-2개 업무 또는 그 이상의 업무에 대해 시민들이 평가할 수 있는 것으로 인식하고 있다.

지방공무원들의 경우도 담당하는 업무 중 일부 업무(1-2개)에 대해서만 참여가 가능하다는 응답이 57.8%로 가장 높게 나타났으며, 15.1%는 많은 업무(4개 이상)에 대해서 참여가 가능하다는 입장이며, 9.7%는 모든 업무에 대해서 참여하는 것이 가능한 것으로 판단하고 있다. 즉, 전체 응답자의 82.7%는 담당하는 업무 중 1-2개 업무 또는 그 이상의 업무에 대해 시민들이 평가할 수 있는 것으로 인식하고 있다.

평가담당 공무원의 경우 시민주도의 자체평가 결과에 대한 수용 여부에 대한 응답에서도 응답자의 82%는 어느 정도 수용할 수 있다는 입장이며, 9.3%는 전적으로 수용 가능한 것으로 판단하고 있다. 전체적으로 응답자의 압도적인 다수인 91.3%가 시민들의 평가 결과를 받아들일 수 있다는 입장이어서 시민참여형 평가제도가 당장 도입되더라도 평가결과에 대한 수용성은 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다.

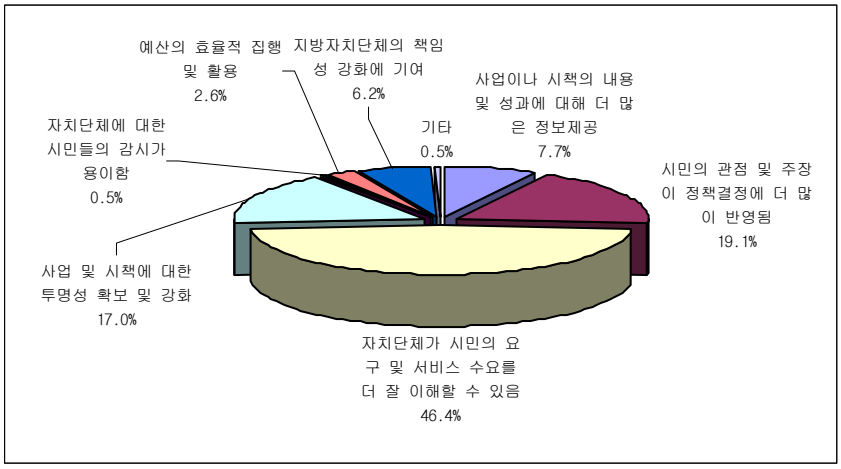
지방공무원들의 경우도 응답자의 78.6%는 어느 정도 수용할 수 있다는 입장이며, 7.3%는 전적으로 수용 가능한 것으로 판단하고 있다. 전체적으로 응답자의 85.9%가 시민들의 평가 결과를 받아들일 수 있다는 입장이어서 시민참여형 평가제도가 당장 도입되더라도 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다.

3) 시민참여의 효과 및 문제점

평가담당 공무원들의 경우 시민참여형 자체평가를 실시할 경우 가장 큰 효과는 무엇인가에 관한 질문에 대한 평가담당 공무원들의 응답은 자치단체가 시민의 요구 및 서비스 수요를 더 잘 이해할 수 있음(46.4%), 시민의 주장 및 관점이

정책결정에 더 많이 반영됨(19.1%), 사업 및 시책에 대한 투명성 확보 및 강화(17%) 등의 순으로 나타났다.

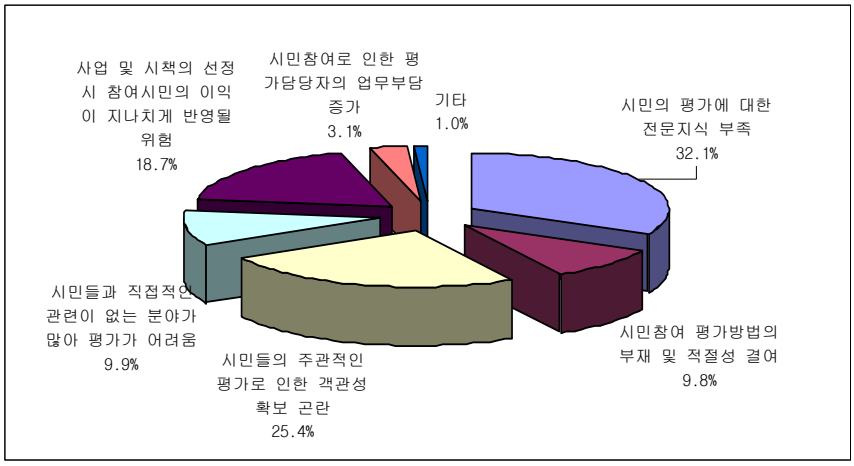
<그림 4-3> 시민참여형 자체평가의 효과(n=194)



지방공무원들의 응답도 자치단체가 시민의 요구 및 서비스 수요를 더 잘 이해할 수 있음(35.4%), 시민의 주장 및 관점이 정책결정에 더 많이 반영됨(24.8%), 사업 및 시책에 대한 투명성 확보 및 강화(21.8%) 등의 순으로 나타났다.

평가담당 공무원들은 시민참여형 자체평가를 실시할 경우 가장 큰 문제점은 무엇인가에 대한 질문에 대해서는 시민의 평가에 대한 전문지식의 부족(32.1%), 시민들의 주관적인 평가로 인한 평가의 객관성 확보 곤란(25.4%), 사업 및 시책의 선정시 참여시민의 이익이 지나치게 반영될 위험성(18.7%) 등의 순으로 나타났다(<그림 4-4> 참조).

<그림 4-4> 시민참여형 자체평가의 문제점(n=193)



지방공무원들의 경우 시민들의 주관적인 평가로 인한 평가의 객관성 확보 곤란(32.5%), 시민의 평가에 대한 전문지식의 부족(28.2%), 사업 및 시책의 선정시 참여시민의 이익이 지나치게 반영될 위험성(18.9%) 등의 순으로 나타났다.

4) 시민참여형 자체평가의 영향요소 및 수준

자체평가과정에 시민참여가 이루어지기 위해서 중요한 요인은 무엇이며, 각 요인들에 대한 현재의 수준을 파악하기 위해서 지방자치단체장, 지방의회의원, 공무원, 시민, 제도적 환경 등 5개 분야로 구분하고, 이를 19개 항목으로 세분하여 평가담당 공무원들의 인식을 조사하였다.

평가담당 공무원의 경우 자체평가과정에 있어서 시민참여에 영향을 미치는 요소로는 공무원의 평가에 대한 전문지식, 공무원의 인식 및 태도, 자치단체장의 관심, 공무원의 시민에 대한 대응 및 관리 역량, 전담인력의 확충, 전담조직의 설치, 자치단체장의 리더십 스타일, 시민들의 자체평가에 관한 전문지식, 시민참여형 자체평가시스템 구축, 자치단체장의 시민참여 유도를 위한 노력 등의 순서로 나타났다.

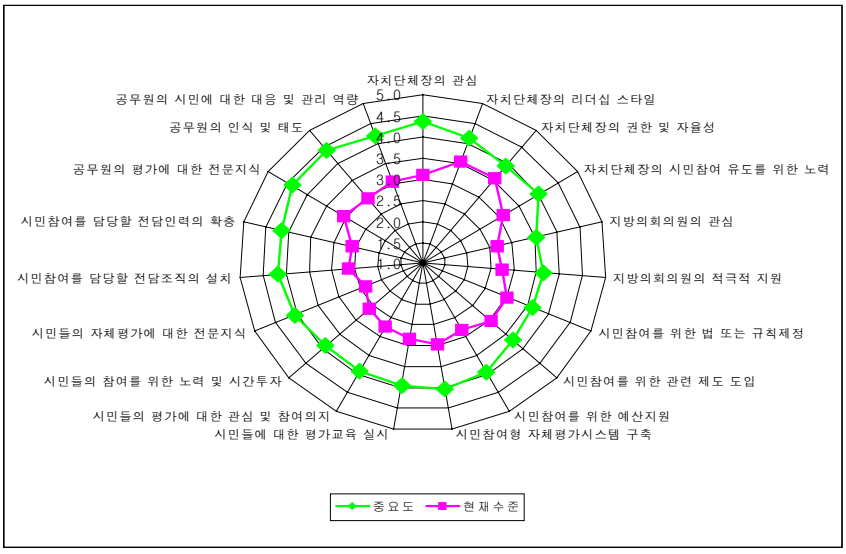
지방공무원의 의견에 따르면 자체평가과정에 있어서 시민참여에 영향을 미치

는 요소로는 자치단체장의 관심, 시민들의 자체평가에 관한 전문지식, 공무원의 인식 및 태도, 공무원의 평가에 대한 전문지식, 공무원의 시민에 대한 대응 및 관리 역량, 자치단체장의 시민참여 유도를 위한 노력, 자치단체장의 리더십 스타일, 시민들의 평가에 대한 관심 및 참여의지, 자치단체장의 권한과 자율성, 시민들의 참여를 위한 노력 및 시간투자 등의 순서로 나타났다.

평가담당 공무원의 경우 시민참여제도의 정착을 위해서는 공무원의 평가에 대한 전문지식, 태도 및 역량, 자치단체장의 관심 및 민주적 리더십, 시민의 평가에 대한 전문지식이 매우 중요한 것으로 나타났다. 반면에 제도적 환경 및 지방의회의원에 대한 요소들의 중요성은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

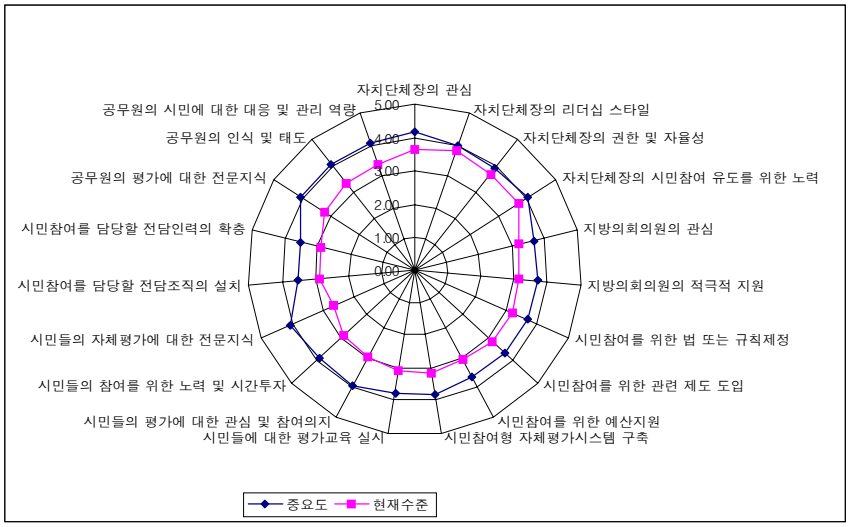
평가담당자들이 속한 자치단체의 시민참여를 위한 각 요소별 수준은 어느 정도인가에 대한 질문에서는 시민들의 자체평가에 대한 전문지식, 시민들의 참여를 위한 노력 및 시간투자, 시민참여를 담당할 전담인력의 확충, 전담조직의 설치, 지방의회의원의 관심 및 지원, 시민의 평가에 대한 관심 및 참여의지, 참여를 위한 예산지원, 시민에 대한 평가교육 실시 등에 대한 점수가 낮은 것으로 나타났다.

<그림 4-5> 자체평가 주요 요소별 중요도와 현재 수준(평가담당자)



지방공무원들은 평가담당자들이 속한 자치단체의 시민참여를 위한 각 요소별 수준은 어느 정도인가에 대한 질문에서는 시민들의 자체평가에 대한 전문지식, 시민참여를 담당할 전담조직의 설치, 시민들의 참여를 위한 노력 및 시간투자, 시민참여를 담당할 전담인력의 확충, 시민의 평가에 대한 관심 및 참여의지, 참여를 위한 예산지원, 시민에 대한 평가교육 실시, 지방의회의 적극적인 지원, 시민참여형 자체평가시스템 구축 등에 대한 점수가 낮은 것으로 나타났다.

<그림 4-6> 자체평가 주요 요소별 중요도와 현재 수준(지방공무원)



제2절 시민참여에 대한 전문가들의 인식

1. 조사의 대상 및 방법

자체평가과정에 있어서의 시민참여에 대한 전문가들의 인식을 조사하기 위하여 한국행정DB 센터가 자체적으로 보유하고 있는 정부기관 및 자치단체의 정책

결정, 집행 및 평가 등 다양한 분야에 걸쳐 활동하고 있는 행정 분야의 전문가(대학교수, 국책연구기관 및 각 자치단체 소속 연구기관의 연구원, 시민단체 관계자 등) 1,000여명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 시민참여에 관한 설문조사는 2006년 10월 10일부터 20일까지 11일간 동안 E-mail을 통해 실시되었으며, 인터넷조사의 한계(응답율 저조)를 극복하기 위한 방편으로 전화를 통하여 설문응답에의 적극적 협조를 요청하였으나 응답율이 저조하여 최종적으로 187명의 유효 표본을 대상으로 분석이 이루어졌다.

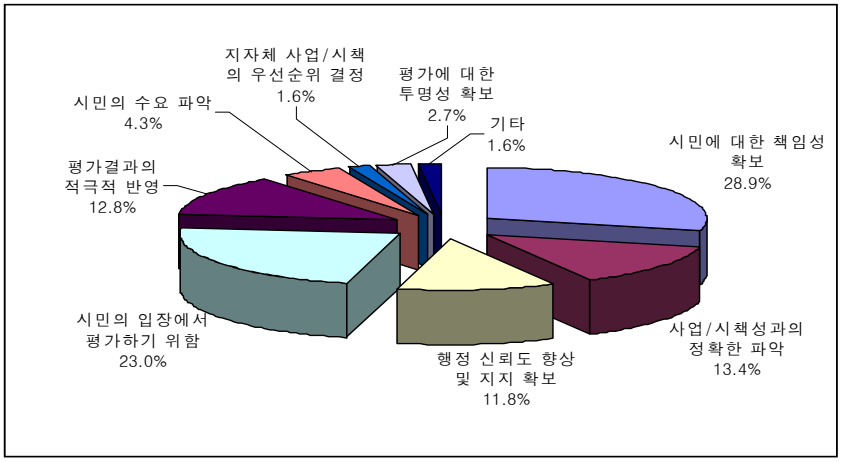
2. 조사의 내용

1) 시민참여의 필요성 및 이유

지방자치단체의 사업, 업무 등의 평가(자체평가)과정에 시민참여가 어느 정도 필요하다고 생각하느냐는 질문에 92.0%가 매우 혹은 어느 정도 필요하다고 답하고 있어 평가과정상의 시민참여는 필수적인 요소로 자리매김해 가고 있는 것으로 나타났다. 또한 자치단체의 사업, 업무 등을 평가하기 위해 시민평가단(가칭)을 구성하는 것에 대해서 찬성한다는 의견이 88.2%로 높게 나타나고 있다. 조사대상이 전문가들인 만큼 평가과정에서 시민참여가 중요함을 인식하고 있을 뿐만 아니라 평가에 대한 관심도 또한 상당히 높음을 알 수 있다.

지방자치단체의 자체평가과정에 시민참여가 필요한 이유에 대해서는 시민에 대한 책임성 확보(28.9%), 시민의 입장에서 평가하기 위함 (23.0%), 사업·시책성과의 정확한 파악(13.4%), 평가결과의 적극적 반영(12.8%) 등의 순으로 응답하여 각자의 입장에 따라 다양한 의견을 보여주고 있다. 그러나 주요한 이유는 지방자치단체가 수행하는 사업, 시책 등을 시민들의 관점에서 정확하게 평가하여 행정의 시민에 대한 책임성을 확보하는 것이라고 볼 수 있다.

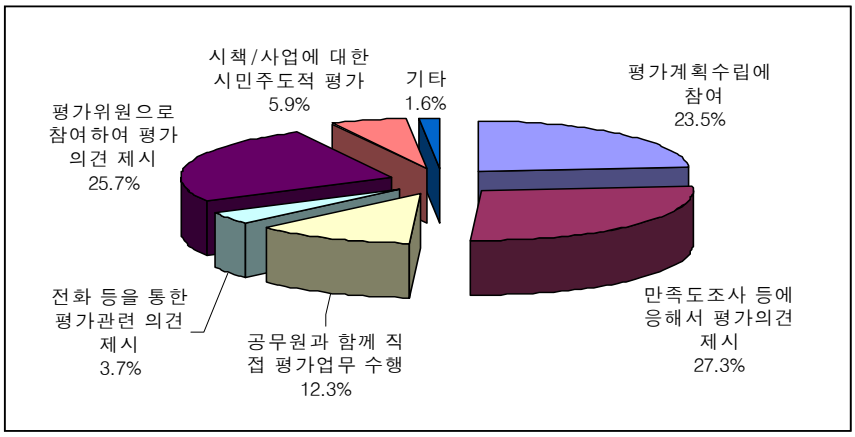
<그림 4-7> 시민참여가 필요한 이유



2) 시민참여의 방법 및 단계

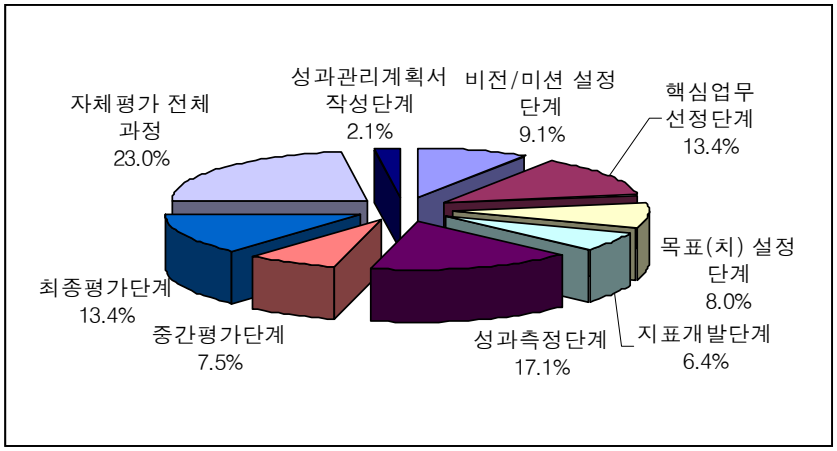
지방자치단체의 사업, 업무 등의 평가(자체평가)과정에 있어서 바람직한 시민참여 형태에 대해 27.3%는 사업, 시책 등에 대한 만족도조사를 통한 평가의견 제시라고 응답하였으며, 25.7%는 평가위원으로 참여하여 의견을 제시하는 형태라고 응답하고 있으며, 23.5%는 평가계획수립에 참여하는 형태라고 응답하고 있다. 공무원과 함께 평가업무를 수행하거나(12.3%) 일부 시책 및 사업에 대해서 시민이 주도적으로 평가하는 것(5.9%) 등과 같은 보다 적극적인 형태에 대한 응답은 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다.

<그림 4-8> 바람직한 시민참여의 형태



지방자치단체의 사업, 업무 등의 평가(자체평가)과정에 있어서 바람직한 시민참여 단계는 자체평가 전체과정이라는 응답이 23.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 성과측정 단계(17.1%), 핵심업무 선정 단계 및 최종평가 단계(각각 13.4%씩), 비전 및 미션 설정단계(9.1%), 목표(치) 설정단계(8.0%)의 순으로 나타났다. 자체평가의 어느 단계에 참여하는 것이 바람직한지에 대해서는 응답자간에 다양한 의견이 제시되고 있는 것으로 볼 수 있다.

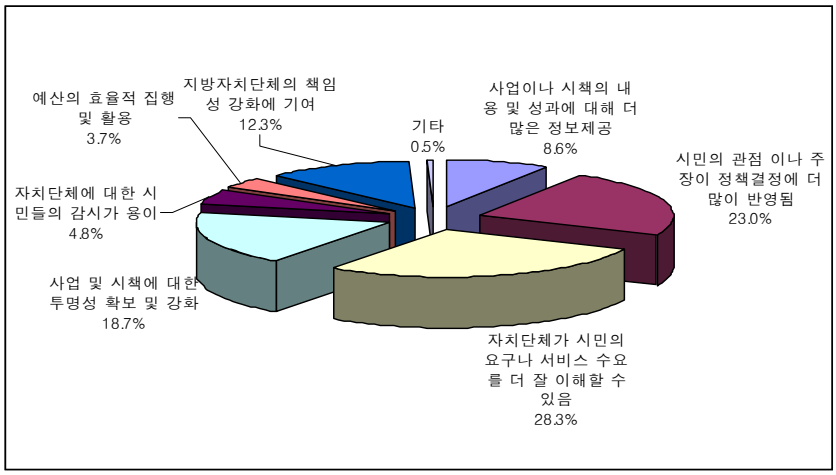
<그림 4-9> 참여의 단계(전문가)



3) 시민참여의 효과 및 문제점

지방자치단체에서 시민참여형 자체평가를 실시할 경우 가장 큰 기대효과는 시민의 요구 및 서비스 수요에 대한 이해(28.3%)를 들 수 있으며, 이어서 시민의 관점·주장의 정책결정에의 반영(23.0%), 사업 및 시책에 대한 투명성 확보 및 강화(18.7%)의 순으로 나타나고 있다.

<그림 4-10> 시민참여형 자체평가의 기대효과

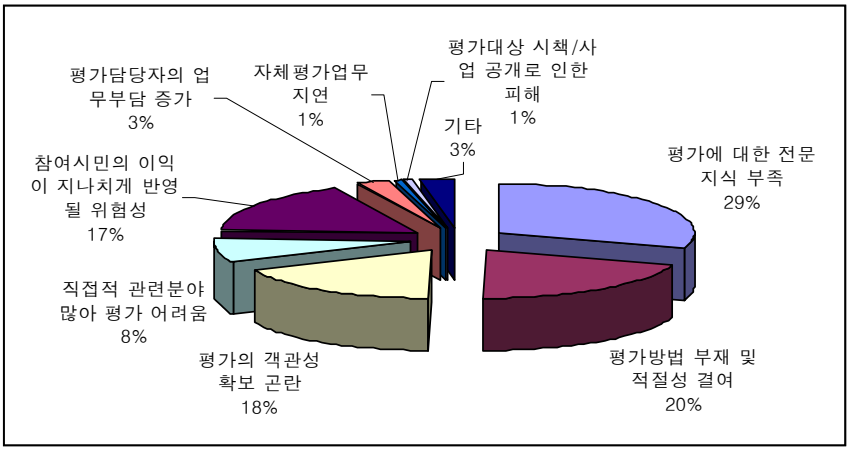


지방자치단체의 사업, 업무 등의 평가(자체평가)과정에 시민이 참여하기 어려운 점에 대해 29.4%는 평가대상 시책 및 사업에 대한 정보부족을 지적하고 있으며, 24.1%는 평가방법 등과 관련한 전문지식의 부족을, 그리고 18.7%는 시민참여제도 자체의 부족을 지적하고 있다. 반면에 시민의 무관심 및 인식 부족이라는 응답은 13.4%로 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

전문가들의 입장에서 볼 때 시책 및 사업에 대한 정보가 충분히 제공되지 않는 것이 가장 큰 어려움이라고 한다면 자치단체의 사업에 대한 정보가 평가과정에서도 적극적으로 공개되어야 하며, 시민들이 쉽게 참여할 수 다양한 제도들이 조속히 도입되어야 할 것이다.

지방자치단체의 사업, 업무 등의 평가(자체평가)과정의 시민참여로 인하여 예상되는 문제점으로 평가에 대한 전문지식 부족을 첫 번째로 들 수 있으며(29.9%), 그 다음으로 평가방법 부재 및 적절성 결여(20.3%), 평가의 객관성 확보 곤란(17.6%), 참여 시민의 이익이 지나치게 반영될 위험성(17.1%) 등의 순으로 나타났다.

<그림 4-11> 시민참여로 예상되는 문제점



4) 시민참여형 자체평가의 영향요소

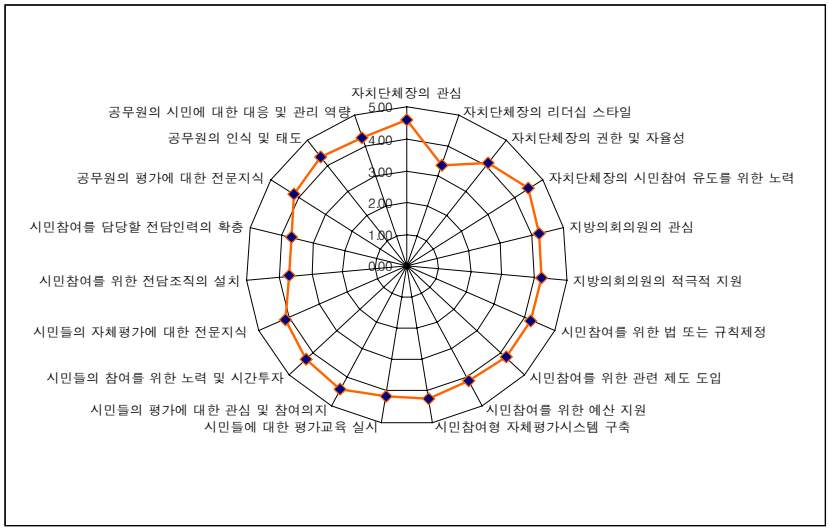
앞에서 설명한 바와 같이 자체평가과정에 시민참여가 이루어지기 위해서 중요한 요인들, 즉 지방자치단체장, 지방의회의원, 공무원, 시민, 제도적 환경 등 5개 분야로 구분하고, 이를 19개 항목으로 세분하여 그 중요도에 대한 전문가들의 인식을 조사하였다.

전문가들의 경우 자체평가과정에 있어서 시민참여에 영향을 미치는 요소로는 자치단체장의 관심, 자치단체장의 시민참여 유도를 위한 노력, 시민들의 평가에 대한 관심 및 참여 의지, 공무원의 인식 및 태도, 시민들의 참여를 위한 노력 및 시간투자, 공무원의 시민에 대한 대응 및 관리 역량, 시민참여를 위한 법 또는 규

칙제정, 지방의회의원의 관심, 지방의회의원의 적극적 지원 등의 순서로 나타났다. 반면에 자치단체장의 리더십 스타일, 시민참여를 위한 전담조직의 설치, 시민참여를 담당할 전담인력의 확충 등은 상대적으로 덜 중요한 한 것으로 나타났다.

현재 거주하고 있는 자치단체가 자체평가를 얼마나 잘 실시하고 있는가에 대해서는 잘 되고 있다는 응답이 14.4%, 잘 되지 않고 있다는 부정적 응답이 43.8%로 나타나고 있어 관심 및 참여의향에 비해 현재 실시되고 있는 평가가 기대수준에 크게 미달하는 것으로 판단하고 있다.

<그림 4-12> 자체평가에 대한 주요 요소별 중요도



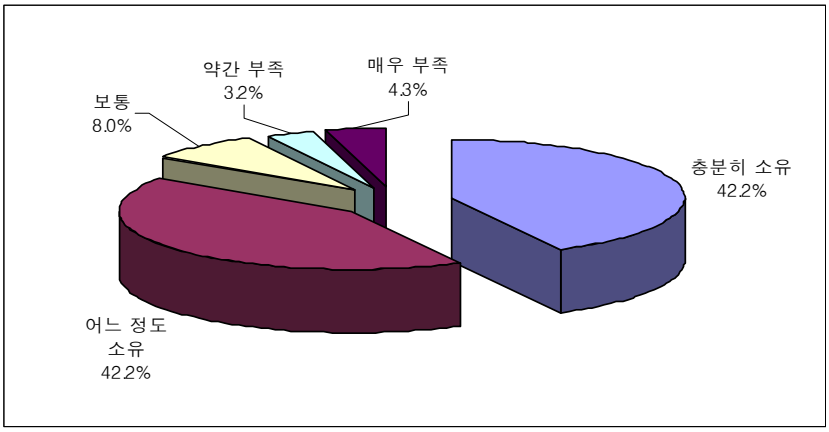
5) 자체평가 참여 의향 및 전문성

현재 거주하고 있는 자치단체의 성과관리 및 평가에 대해 관심이 많다는 응답이 70.1%로 나타났다. 특히, 연령이 많을수록, 시민단체 회원으로 활동하는 사람일수록 성과관리 및 평가에 많은 관심을 보이는 것으로 나타났으며, 여성보다는 남성들이 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 자치단체의 성과관

리 및 평가업무에 참여할 의향 여부에 대해 91.5%가 참여의향이 있다고 답하여 대부분의 전문가들이 자치단체의 평가에 참여할 의향이 있는 것으로 나타났다.

본인이 시·군·구의 사업 및 업무 평가를 위한 전문지식을 소유하고 있다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 84.4%가 어느 정도 및 충분히 소유하고 있다고 강한 자신감을 보여줌으로서 이들이 해당지역의 자체평가위원으로 선정되어 활동하더라도 평가전문성 측면에서는 문제가 되지 않을 것으로 나타났다. 만약의 경우 미흡한 부분이 있더라도 교육을 통해서 충분히 보완할 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 측면은 자체평가에 필요한 전문지식의 배양을 위한 시민교육을 실시할 경우 참여할 의향이 있는지에 대한 응답을 통해서 확인할 수 있다. 응답결과에 따르면 참여하겠다는 응답이 75.4%로 참여하지 않겠다는 13.4% 보다 훨씬 높게 나타났다.

<그림 4-13> 자체평가를 위한 전문지식의 소유 여부



전문가들의 전문지식 소유관련 응답은 공무원들이 시민들은 자체평가에 필요한 대한 전문성이 낮다고 판단하는 것과는 상반되는 것으로 나타났으며, 이들 전문가들의 경우 일반시민과는 달리 평가에 필요한 전문지식을 소유하고 있다는 점에서 이들을 적극적으로 활용하는 방안이 모색되어야 한다.

제3절 시민참여 활성화 방안

자체평가과정에의 시민참여의 필요성에 대해서 지방자치단체 평가담당자 및 지방공무원 대다수가 공감하고 있으며, 시민주도의 자체평가 결과에 대한 수용도도 매우 높다는 점에서 자체평가과정에 있어서 시민참여에 대해 공무원들은 매우 긍정적으로 받아들이고 있는 것으로 나타났다. 공무원들은 시민참여를 통하여 자치단체가 시민의 요구 및 서비스 수요를 더 잘 이해할 수 있으며, 시민의 주장 및 관점이 정책결정에 더 많이 반영되도록 하고, 사업 및 시책에 대한 투명성 확보 및 강화 등에 기여할 수 있을 것으로 판단하고 있다.

그러나 시민참여에 대한 평가담당 공무원들의 많은 관심에도 불구하고 지금까지 자체평가과정에 시민참여를 보장할 수 있는 규칙이나 제도가 완비되어 있지 않은 상황에서 참여는 주로 만족도조사에 시민들이 대응하는 낮은 수준의 참여에서 크게 벗어나기는 어려울 것으로 보인다. 아래에서는 자체평가과정에서의 시민참여 활성화를 법·제도 관점, 기반 및 역량 관점, 운영 관점 등으로 구분하여 살펴보기로 한다.

1. 법·제도적 관점

참여를 활성화하기 위해서 법·제도 관점에서는 3가지 관점, 즉 참여에 관한 법 규정 신설, 자체평가위원회의 위원 자격 확대, 자체평가 관련 조례 제정 등을 들 수 있다.

우선적으로, 앞에서 언급한 바와 같이 '정부업무평가기본법'에 시민참여에 관한 규정은 없다. 다만 시민들이 자체평가위원으로 참여할 수 있는 길은 열려 있으나 참여자 수는 상당히 제한되어 있다. 동법 제18조 제2항에 따르면 자체평가위원의 3분의 2 이상을 민간으로 구성하도록 규정하고 있어서 일부 시민 또는 지역주민만이 자체평가위원으로 참여할 수 있다. 이 중에서 평가전문가를 자체

평가위원으로 선정하기 위해서 다른 지역에 거주하는 민간인을 위원으로 추천하는 경우들이 자주 발생하고 있어서 지역출신의 전문가를 중심으로 자체평가위원회를 구성하는 것이 어려운 실정이다. 이 경우에 자체평가과정에서 지역주민의 참여는 더욱 제한된 형태로 나타나게 될 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 '정부업무평가기본법'을 개정하여 자체평가과정에서 시민참여를 보장하는 조항을 신설할 필요가 있다. 그러나 '정부업무평가기본법' 제정의 취지 측면에서 볼 때에 중앙부처가 행하는 자체평가, 특정평가, 공공부문 평가 등에 중점을 두고 있어서 지방자치단체의 자체평가에 해당하는 조항은 극히 일부에 지나지 않고 있으며, 동법 시행령에는 지방자치단체의 자체평가에 대한 내용이 전혀 포함되어 있지 않다. 따라서 지방자치단체 자체평가과정에의 시민참여는 지방자치단체평가에 중점을 둔 새로운 법의 제정을 통하여 활성화시켜 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

둘째, 자체평가위원회의 위원이 될 수 있는 민간인의 자격을 '정부업무평가기본법시행령' 제11조 제2항에 규정하고 있는 "평가 또는 소관 업무에 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자"로 국한할 경우 대학교수, 연구원 등 일부 전문가들만 참여할 수 있어서 참여가 매우 제한적으로 이루어질 수밖에 없다. 시민들이 자체평가과정에 참여하기 위해 시간과 노력을 투자하여 어느 정도 수준의 전문성을 배양하게 되더라도 이 규정에 따르면 자체평가위원회 위원으로 선정될 수 있는 가능성은 근본적으로 제한되어 있다. 따라서 지방자치단체 수준에서 자체평가위원회 위원의 자격은 앞에서 언급한 전문가뿐만 아니라 지역 시민단체의 대표들이 참여할 수 있도록 법제화되어야 한다.

셋째, 각 지방자치단체는 자체평가를 실시하기 위해 상위법인 '정부업무평가기본법'에 근거하여 '○○시·도 및 ○○시·군·구 자체평가에 관한 시행규칙'을 제정하여 운영하고 있다.[9] 그러나 지방의회가 아닌 집행부가 이 규칙을 제정·운영하고 있어서 지방의회가 자체평가에 큰 관심을 보이지 않고 있으며, 자

9) 2005년 말까지는 '정부업무등의평가에관한기본법'에 근거하여 시행규칙이 제정·운영되었다.

체평가의 운영에 필요한 경비도 예산에 충분히 반영되지 못하고 있는 실정이다. 이론적으로는 지역주민을 대표하는 지방의회가 주어진 예산으로 설정한 목표를 달성하였는지에 대해 집행부의 성과를 점검하고, 이에 대한 주기적인 보고를 받도록 해야 한다. 따라서 이러한 규칙은 조례의 형태로 제정되도록 하는 것이 바람직하다. 이는 곧 지방의회가 지역주민을 대신해서 집행부의 성과달성 여부를 감독해야 할 책임을 이행하는 것이며, 이를 통하여 자체평가과정에 간접적으로나 주민들의 참여가 이루어지도록 해야 한다.

2. 기반 및 역량 관점

평가관련 기반 및 역량 측면에서는 전담 인력의 확보 및 조직의 설치, 평가교육을 통한 역량 개발, 자체평가위원회 구성 및 운영의 내실화, 평가정보시스템 구축, 평가에 필요한 예산의 확보 등을 들 수 있다.

첫째, 시민참여를 활성화하기 위해 자체평가를 전담할 수 있는 인력의 확보 및 조직이 설치되어야 한다. 전담인력의 확보 및 조직의 설치 필요성에 대해서는 자체평가가 실시된 2001년 이후로 지속적으로 요구되고 있으나, 아직까지 전담인력을 확보한 자치단체는 전체의 21.2%에 불과하였다. 행정자치부의 2005년도 조사에 따르면 53개 자치단체(광역 16개, 기초 37개)가 전담조직을 설치하고 있으나 과단위의 전담부서를 설치하고 있는 서울시와 부산시를 제외하고는 담당급으로 평가업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 평가전문성 제고를 통해서 평가담당 인력의 부족을 어느 정도 극복할 수 있도록 평가교육을 통한 역량 강화가 이루어져야 한다. 지금까지 평가를 담당할 공무원들이 필요로 하는 평가역량은 무엇이며, 역량 제고를 위해서 어떤 내용을 중심으로 평가교육이 이루어져야 하는지에 대해서는 별다른 노력을 기울이지 않았다. 따라서 아래에서는 이러한 문제를 해결하고, 평가교육의 활성화를 위한 몇 가지 방안을 제안하기로 한다.

① 교육내용면에서 평가교육의 체계화·전문화가 필요하다. 그러나 우리나라의 경우 아직까지 평가교육과정을 독립적으로 개설하여 교육을 실시하는 기관은 없다. 물론 중앙공무원교육원이 중앙정부 공무원을 대상으로 평가관련 교육을 실시하고 있으나, 일부 과정에 몇 몇 평가과목이 단편적으로 존재하고 있어서 평가자의 체계적인 연구역량 향상에 기여하기 어렵다. 따라서 평가자의 역량을 강화할 수 있도록 체계적이고 전문적인 평가교육이 이루어져야 한다.

② 교육의 체계화와 더불어 강의 내용도 이론 위주에서 사례나 실무 중심으로 전환해 나가야 한다. 강의내용이 이론에 중점을 두게 될 경우 기존 이론이나 제도의 개괄적인 소개에 그칠 가능성이 많다. 이러한 이론만으로는 평가와 관련된 문제해결이나 전문성 향상에 기여하기 어려우므로 사례와 실무를 중심으로 평가교육이 이루어지도록 해야 한다.

③ 강의가 이론에서 실무 중심으로 변할 경우 강사진에 많은 평가실무자들이 포함되도록 해야 할 것이다. 현장에서 오랫동안 평가업무를 담당한 공무원의 지식과 노하우를 공유하고, 평가업무의 효율적인 처리 및 개선을 위해서 평가담당 공무원 중에서 전문가를 발굴하여 이들을 강사로 활용해야 할 것이다.

④ 지금과 같은 순환보직제 하에서 공무원들이 평가역량을 향상시키는 것은 거의 불가능하다. 평가업무의 전문가가 되기 위해서는 적어도 2-3년이 필요하나, 이 기간 이내에 거의 모든 평가담당자들이 다른 부서로 이동하게 된다. 새로이 평가업무를 담당할 공무원이 오더라도 이러한 과정은 되풀이되어 전문성을 필요로 하는 평가업무는 '아마추어리즘의 악순환'에서 벗어나지 못하게 된다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 평가담당자들은 일정한 기간 이상 근무하도록 하며, 이들에 대해서는 인사상의 혜택을 주는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

⑤ 평가자의 일반적 기술 역량을 위한 방안이 강구되어야 한다. 평가과정에 있

어서 의사소통기술, 협상기술, 갈등해결기술, 협력기술 등과 같은 기술역량이 필요함에도 불구하고 우리나라의 경우 이에 대한 교육은 전혀 이루어지지 않았다. 많은 선진국의 경우 이러한 역량을 배양하기 위해서 노력하고 있는 것을 보면 평가가 일방적으로 이루어지는 것이 아니라 상호간의 협력에 의해서 이루어지며, 평가결과 못지않게 과정도 중시하고 있음을 볼 수 있다.

셋째, 자체평가위원회 구성 및 운영의 내실화가 이루어져야 한다. 자체평가위원회의 위원 선정시에 전문가뿐만 아니라 지역에서 활동하고 있는 다양한 시민단체의 대표들이 참여할 수 있도록 하여 참여의 대표성을 확보해 나가도록 해야 한다. 또한 자체평가위원회의 기능을 강화하기 위해 평가계획 수립단계와 평가대상 과제의 선정과정에 평가위원의 참여를 의무화하는 방안이 모색되어야 한다. 그리고 자체평가과정에 있어서 민간위원의 참여 확대 및 전문성 향상을 위하여 자체평가위원에 대한 평가교육을 실시하는 것이 필요하다. 민간위원 신분의 자체평가위원은 각 분야의 전문가이지만 지금까지 평가에 대한 교육을 받거나 평가를 담당한 경험이 부족한 경우가 많다는 점에서 이들을 대상으로 자체평가과정에서 중점적으로 검토해야 할 내용, 방법, 도구 등에 관한 교육이 실시되어야 하며, 이를 요약하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 자체평가의 주요내용 체크리스트

자체평가 Check List(위원용)
1. 핵심업무가 잘 선정되어 있는가?
2. 목표가 합리적으로 설정되어 있는가?
3. 지표가 SMART한가?
4. 목표/지표 유형이 성과측정에 반영되었는가?
5. 만족도 점수를 평가에 어느 정도 반영하였나?
6. 어떤 방법으로 평정되었는가?
7. 보고(서)가 갖추어야 일반적인 원칙을 준수하고 있는가?
8. 평가결과를 시민들에게 충실하게 공개하고 있는가?
9. 평가결과가 잘 환류되고 있는가?
10. 자체평가가 평가목적에 부합하도록 잘 이루어졌는가?

넷째, 시민참여가 이루어지기 위해서는 시민들의 전문지식을 함양할 수 있도록 해야 하며, 시민들의 적극적인 참여 의지가 필요하고, 시민대상의 평가교육이 실시되어야 한다. 일반적으로 시민참여의 활성화를 위해서는 전문지식과 참여 의지가 필요하다는 종래의 주장과 마찬가지로 자체평가과정에 참여하기 위해서는 평가에 대한 전문지식을 함양할 수 있는 기회가 제공되어야 하며, 이를 위해서 공무원을 대상으로 자체평가지침 전달교육을 실시하는 것과 유사한 형태로 시민을 대상으로 자체평가관련 교육을 실시하는 방안을 고려해야 한다.

다섯째, 자체평가시스템 구축은 평가담당 공무원의 입장에서 반드시 필요한 것으로 나타났다. 자체평가 관련 자료 및 지표에 관한 데이터베이스를 구축하고, 자치단체에 대한 업무분석 및 평가지표 전수조사를 통하여 지표 풀이 구축되고, 이러한 업무분석과 지표 풀을 근거로 평가정보시스템이 구축되어 운용된다면 평가담당자의 업무부담 완화, 자체평가의 객관성 및 공정성 제고에 기여할 수 있을 것이다.

시민들의 참여를 활성화시키기 위해서도 웹기반의 자체평가시스템 구축이 반드시 필요하다. 자체평가에 참여하는 시민들에게 ID와 패스워드를 부여하여 자체평가시스템에서 성과를 확인하고 평가할 수 있도록 하는 것은 자체평가에 소요되는 시간 및 노력을 감소시켜 자체평가의 효율성 제고에 크게 기여할 것이다.

여섯째, 자체평가과정에의 시민참여를 확대하면 할수록 충분한 예산이 확보되어야 한다. 국정 전반에 걸쳐 사업, 정책 등에 대한 성과를 중시하게 되어 자체평가의 중요성은 전에 비하여 더욱 강조되고 있으나 일부 자치단체의 경우 자체평가를 수행하는 데에 필요한 예산을 편성하지 않은 곳도 많으며, 대부분의 자치단체의 경우 예산이 매우 부족한 것으로 나타났다. 자체평가 관련 예산이 편성되지 않은 경우 평가 수행에 요구되는 평가관련 회의비, 평가과정에서의 자문비 등 평가수행에 필요한 기초적인 경비조차 지출할 수 없는 실정이다.

따라서 자체평가과정에서의 참여 확대 및 내실화가 이루어지기 위해서는 평가업무 수행에 필요한 최소한의 예산은 확보되어야 한다. 즉, 타 자치단체의 경

우 예산은 어느 정도 수준인지에 대한 파악을 통해서 자체평가의 내실을 기할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 '정부업무평가기본법시행령' 제20조에 정하고 있는 내용이 예산에 포함되기 위해서는 예산의 범위를 확대하여 예산배정이 이루어지도록 해야 한다.

3. 운영 관점

참여 활성화를 위한 운영 관점과 관련한 방안들로는 자치단체장의 관심, 민원업무를 평가대상 업무로 선정, 성과지표로서의 만족도 활용, 자체평가 결과의 세부내용 공개, 평가결과의 적극적 활용 등을 들 수 있다.

첫째, 시민참여에 대한 자치단체장의 적극적인 관심과 지원이 필요하며, 이에 대한 지속적인 모니터링이 이루어져야 한다. 만약 자치단체장이 자체평가과정에의 시민참여 및 이를 통한 성과측정을 중시하지 않는다면 공무원들은 자체평가에 대해 열정을 가지지 않을 것이다. 미국 아이오와주의 경우도 CIPA에 참여한 도시의 시장 및 고위직 공무원들이 비참여 도시들에 비해서 성과평가에 많은 관심을 가지고 있었으며, 평가과정에의 시민참여에 대해서도 적극적인 것으로 나타났다.

우리나라의 경우도 '정부업무평가기본법'의 제정과 더불어 자체평가에 대한 관심이 더욱 증가하고 있으며, 성과공시제도의 도입, 성과공시정보시스템 구축 등과 같은 새로운 제도 및 시스템의 도입이 추진되고 있다. 성과공시는 평가과정에 대한 신뢰성을 확보할 수 있게 해주는 동시에 시민들이 자체평가에 더욱 많은 관심을 가지도록 유도하게 될 것이다. 이러한 측면에서 볼 때에 성과관리에 대한 제도적 여건이 더욱 강화되어 지방자치단체장들은 자체평가를 통한 성과향상 및 주민참여에 근거한 성과관리에 더욱 많은 관심을 가지게 될 것으로 판단된다.

둘째, 평가대상업무 선정 시 많은 민원업무는 핵심업무에 포함이 되도록 해야 한다. 핵심업무의 선정은 자치단체장의 관심에 따라서 많은 차이가 날 수 있다는 측면에서 위에서 살펴본 자치단체장의 적극적인 관심과 밀접한 관련이 있다.

자체평가과정에 있어서 핵심업무의 선정은 실·과·소에서 가장 대표성이 있는 업무들을 중심으로 선정하며, 주로 담당 수준에서 2-3개의 업무를, 실·과·소 수준에서는 조직의 크기에 따라 다소의 차이는 있으나 10-15개 이내의 핵심업무를 선정할 수 있다. 이 과정에서 민원업무는 핵심업무에 포함시켜 정량지표 또는 정성지표를 통해 평가될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 성과지표로서의 만족도지표를 적극적으로 활용해야 한다. 일반적으로 대부분의 자치단체들은 추진이 단순하거나 달성이 용이한 산출지표를 선호하는 반면에 결과지표의 활용은 회피하는 경향이 강하다. 그러나 만족도는 지방행정이 추구하는 최종목표를 측정할 수 있는 성과지표이며, 지표로서의 요건을 갖추고 있다는 점에서 자체평가에서 충분히 활용해야 한다.

그러나 사업수행에 따른 고객 만족도, 인지도 등을 평가하는 결과지표의 활용이 어려운 경우 특정 업무 또는 민원업무 처리 전반에 대한 주민 만족도조사를 실시할 수 있다. 개별업무에 대해서 또는 민원업무 전반에 대해서 만족도를 실시하던 시민들이 설문지에 대한 응답을 통해서 참여할 수 있는 가능성은 증가할 것이다. 그러나 설문결과가 구체적으로 사업이나 시책의 개선으로 이어지기 위해서는 개별업무에 대해서 서비스를 받은 고객을 대상으로 설문조사를 실시하는 것이 바람직하다. 넷째, 자체평가 결과의 세부내용이 공개되어 자치단체가 주민들이 원하는 수준의 성과를 달성하였는지, 성과가 주민들이 지불한 세금에 대한 가치(value for money)를 지니고 있는지에 대해 논의를 할 수 있도록 해야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 206개 자치단체가 다양한 매체(홈페이지, 책자, 지역신문 등)를 통하여 결과를 주민에게 공개하고 있으나 정보량에 있어서 많은 차이가 있는 것으로 나타났다.

2007년부터 성과공시제도가 실시되면 지방자치단체는 공통지표와 지역지표에 대한 성과를 매년 공개하게 된다. 이로 인하여 지방자치단체의 행정활동의 성과 및 각종 평가결과에 대한 지역주민의 알권리 보장 및 지방자치단체의 권한 확대에 따른 책임성 확보가 용이해지며, 결과에 대한 주민들의 의견 제시 등을 통하여 참여기회도 확대될 수 있을 것이다.

다섯째, 자체평가결과를 어떻게 활용하느냐에 따라서 시민참여의 가능성도 다르게 나타날 수 있다. 자체평가를 실시하는 목적이 지방자치단체의 성과개선에 있다면 자체평가를 통해 나타난 결과는 성과관리를 위해 활용될 것이다. 이 경우에 시민들이 평가의 과정에서 나타난 문제들에 대해서 이의를 제기하거나 개선책을 제시할 경우 성과관리 개선을 위해서 반영될 가능성이 높다. 반면에 자체평가를 실시하는 목적이 부서간의 서열화 및 이를 통한 부서의 점수 비교 등이 목적이라면 평가결과로서 얻어진 정보는 통제목적으로 활용될 것이다. 이 경우 자체평가가 내부관리의 목적으로만 활용될 가능성이 많기 때문에 평가결과에 대해 의견을 제시하는 것이 불가능하며, 의견이 제시되더라도 반영되기 어려울 것이다.

제 5 장 결론

제1절 연구의 요약

2001년 '정부업무등의평가관한기본법'의 제정과 더불어 지방자치단체에서 자체평가를 실시하여 자체평가의 제도화 측면에서는 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 2006년 4월 '정부업무평가기본법'의 시행과 더불어 자체평가에 대한 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 지방자치단체 차원에서의 성과관리는 자체평가에 근거한 통합적인 성과관리의 방향으로 나아가게 될 것이다.

따라서 본 연구는 자체평가과정에서의 시민참여 활성화를 위하여 자체평가 관련 시민참여에 대한 현황을 파악하고, 공무원과 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 지방자치단체 자체평가과정에서의 시민참여 활성화 방안을 모색하였다. 아래에서는 본 연구의 각 장에서 검토하고, 분석한 내용에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 제2장에서는 시민참여의 유형, SWOT분석, 성과관리와 시민참여, 참여평가 등에 관한 이론 등에 대해서 살펴보았다. 성과관리와 참여평가에 대한 이론적 고찰이 필요한 것은 자체평가가 성과관리의 수단이라는 측면과 평가의 한 유형으로서의 특성을 지니고 있기 때문이다. 그리고 자체평가의 법적 토대, 자체평가의 과정 등에 대해서 살펴보았으며, 자체평가 운영실태 분석에서는 자체평가 추진기반 현황, 실시 현황, 사후관리 실태, 운영상의 문제점 및 개선방안 등에 대해서 종합적으로 검토하였다.

제3장에서는 평가과정에 시민참여가 이루어지고 있는 외국의 사례를 분석하였다. 시민참여형 자체평가를 도입할 경우 벤치마킹의 대상이 되고 있는 미국 아이오와(Iowa) 주의 사례를 우선적으로 검토하고, 일본 미에현의 사무사업 평가

제도의 특징 및 절차 등을 고찰하였다. 우리나라의 경우는 서울시의 시민모니터링 제도와 충청남도의 도정평가단 제도에 대해서 살펴보았다. 도정평가단의 설립은 '충청남도 업무의 심사평가에 관한 조례'(1996. 3)에 근거하고 있으며, 현장평가(20개 사업 내외), 설문조사에 의한 평가 및 정책평가 관련 의견 제시에 주로 중점을 두고 있다.

제4장에서는 시민참여에 대한 공무원들의 인식, 태도 등을 조사하기 위하여 실질적으로 평가를 담당하고 있는 평가담당 공무원 및 5개 자치단체의 지방공무원, 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 자체평가과정에 있어서의 시민참여의 필요성, 방법, 참여단계, 문제점, 효과, 항목별 중요도 및 현재의 수준 등에 대한 전반적인 인식을 조사하였다.

그리고 시민참여의 활성화 방안 모색은 법·제도적 관점, 기반 및 역량 관점, 운영 관점으로 구분하여 살펴보았다. 우선적으로 법·제도 관점에서는 3가지 요소, 즉 참여에 관한 법 규정 신설, 자체평가위원회의 위원 자격 확대, 자체평가 관련 조례 제정 등을 들 수 있다. 둘째, 평가관련 기반 및 역량 측면에서는 전담인력의 확보 및 조직의 설치, 평가교육을 통한 역량 개발, 자체평가위원회 구성 및 운영의 내실화, 평가정보시스템 구축, 평가에 필요한 예산의 확보 등이 필요한 것으로 나타났다. 셋째, 운영 관점과 관련한 방안들로는 자치단체장의 관심, 민원업무를 평가대상 업무로 선정, 성과지표로서의 만족도 활용, 자체평가 결과의 세부내용 공개, 평가결과의 적극적 활용 등을 들 수 있다.

제5장에서는 본 연구에서 논의된 내용들을 종합적으로 요약하였으며, 자체평가과정에서의 참여의 방향성을 모색하고, 참여의 활성화와 관련하여 정책건의를 하였다.

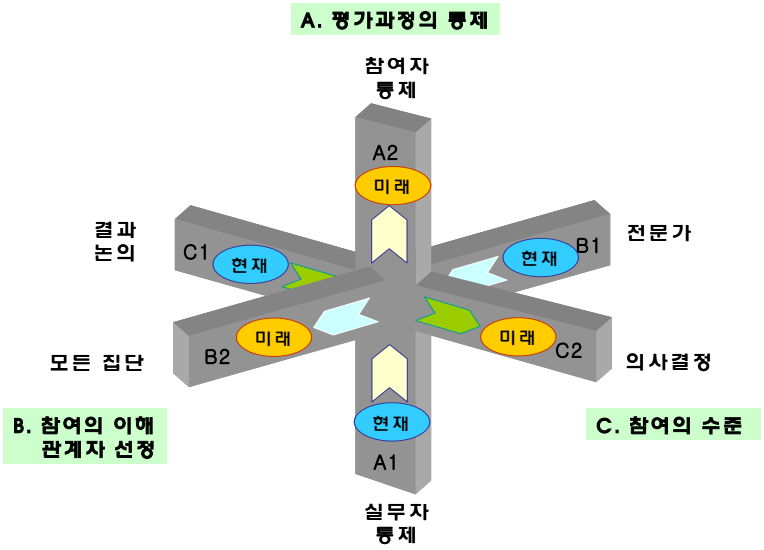
제2절 제도개선 및 정책건의

평가담당자, 지방공무원, 전문가 집단 등 압도적인 다수가 자체평가과정에의 시민참여의 필요성에 대해 공감하고 있으며, 시민주도의 자체평가 결과에 대한 수용도도 높다는 점에서 시민참여를 시대정신으로 받아들이고 있는 것으로 볼

수 있다. 이들은 자체평가과정에서 시민참여를 통하여 지방자치단체가 시민의 요구 및 원하는 서비스가 무엇인지를 더 잘 파악할 수 있고, 시민의 주장 및 관점이 정책결정에 더 많이 반영되도록 하고, 사업 및 시책에 대한 투명성 강화 등을 위해서 노력할 것으로 판단하고 있다.

그러나 현재의 자체평가제도 하에서 시민참여는 주로 자체평가위원회 위원인 전문가 위주의 참여에 한정되어 있으며, 참여의 범위 또는 단계도 상당히 제한되어 있다는 점에서 자체평가의 전 과정은 실무자인 공무원에 의해 통제·관리되고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 <그림 5-1>에 나타난 바와 같이 현재 상태에서 미래 상태로 중심축이 변해가야 한다.

<그림 5-1> 자체평가과정에서의 참여의 방향성



부연하면 전문가 중심의 참여에서 다양한 집단의 구성원이 참여할 수 있도록 하고, 참여수준 측면에서는 단지 평가결과에 대한 논의의 수준에서 점차적으로 평가대상을 결정할 수 있는 수준으로 나아가야 하며, 평가과정에 대한 통제는 공무원 중심에서 자체평가위원회 위원 중심의 통제로 변해야 한다.

우선적으로, 시민들을 시정평가단으로 활용하기 위해서는 자체평가시스템이 구축되어 시정평가단에 참여하는 시민들이 웹에서 관련 분야의 성과를 확인하고 평가할 수 있도록 해야 하며, 더 나아가 핸드폰, PDA(Personal Digital Assistant) 등의 기기를 통하여 시정 전반에 관한 정보를 지방자치단체에 수시로 전달할 수 있도록 하고, 이를 시정평가에 적극 활용할 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 한다

둘째, 자체평가위원회의 기능을 강화하기 위해 평가계획 수립단계와 평가대상 과제의 선정 등 자체평가 전 과정에 평가위원의 참여를 의무화하는 방안이 모색되어야 한다. 자체평가의 전 과정에 참여하기 위해서는 자치단체의 사업, 시책, 업무 등의 평가에 필요한 충분한 자료가 자체평가위원회 위원에게 제공되어야 한다. 전문가들의 상당수가 평가에 필요한 정보가 충분히 제공되지 않아서 객관적이고 공정한 평가가 어렵다는 불평을 제기하고 있다는 점에서 볼 때에 객관적이고 적실성 있는 정보의 제공이 이루어져야 한다.

셋째, 자체평가과정에 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민들이 전문지식을 배양할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 각 지방자치단체의 주민자치센터를 통하여 교육을 실시한다고 하다라도 체계화된 교육 프로그램이 필요하다. 이러한 프로그램의 개발은 중앙정부가 적극적으로 지원해 주어야 한다.

넷째, 시민참여에 대한 공무원 및 전문가들의 많은 관심에도 불구하고 지금까지 자체평가과정에 시민참여를 보장할 수 있는 법령이나 규칙이 제정되지 않은 상황에서 자체평가과정에서의 참여는 주로 만족도조사에 시민들이 응답하는 낮은 수준의 참여에서 벗어나기는 어려울 실정이다. 따라서 법 개정 시 '정부업무평가기본법' 또는 '지방자치법'에 자체평가에의 참여에 관한 규정, 예를 들면 "자체평가의 수행과정에서 필요한 경우 시민의 의견을 적극적으로 반영하여 실시하도록 한다"는 규정을 두어야 한다.

마지막으로 장기적인 측면에서 자체평가는 시민의 관심과 우선순위에 초점을 맞추어야 하며, 시민의 입장에서 자치단체의 성과를 측정할 수 있도록 시민주도형 자체평가의 도입에 대한 고려가 이루어져야 한다. 제도 도입의 초기 단계에서는 시민들의 생활과 직접적으로 관련된 업무를 대상으로 평가를 단계적으로 실시하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

【참고문헌】

감사원 평가연구원(2006),「공공부문 평가제도 실태조사」, 서울: 감사원 평가연구원.

김건위 외(2005), “DEA/AHP 모형을 통한 행정조직의 상대적 효율성 평가: 읍면을 중심으로”,「지방정부연구」, 8(4): 299-316.

김동만(2000), “시민평가제에 관한 연구”,「중앙행정논집」, 14(1): 153-169.

김명수(2003),「공공정책평가론」, 서울: 박영사.

김병준(2002), “지방행정에 대한 성과평가”,「지방행정」, 제583호: 20-28.

김상봉(2005), “일본의 지방정부 행정평가시스템에 관한 연구: 사무사업평가를 중심으로”,「한국행정연구」, 14(1): 34-65.

김일태(1997), “도시정부에의 시민평가제도의 도입에 관한 연구”,「도시행정연구」, 12: 3-18.

김일태·윤종설(2002), “서울특별시 시민평가제도의 성과와 개선방안”,「도시행정연구」, 17: 165-190.

김주환 외(2006), “우리나라 자체평가시스템의 내실화 방안에 관한 연구”,「한국정책과학회보」, 10(1): 171-196.

김현구(2006), “정부업무평가기본법의 논리와 과제: 평가성공의 제도적 요인분석”, 미발표 원고.

라휘문(2003), “지방자치단체 자체평가제도의 발전방안”,「정책분석평가학회보」, 13(1): 1-22.

라휘문(2004), “지방자치단체 자체평가모형의 설계와 적용 그리고 교훈”,「정책분석평가학회보」, 14(1): 29-53.

박경호·정윤수(2001), “서울시 시민평가제의 조사모형과 방법에 관한 비판적 검토”,「정책분석평가학회보」, 11(1): 47-66.

박해육(2004), “지방자치단체의 자체평가 활성화 방안”,「지방정부연구」, 8(3): 285-304.

박희정(2003), “지방정부 자체평가모형의 탐색을 위한 시론적 연구”, 한국정책학회 발표논문.

박희정(2004), “행정평가 소개”,「자치행정」, 제190호(2004. 1): 71-73.

박희정 외(2004),「지방자치단체 자체평가제도 정착을 위한 기초연구」, 서울: 한국지방행정연구원.

박희정·박해육(2005), “지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구”,「정책분석평가학회보」, 15(1): 113-144.

송재기(2006), “새로운 정부업무평가 추진방향”,「평가리뷰」, 1(1): 8-19.

송건섭 외(2006), “중앙행정기관의 자체평가 내실화를 위한 평가역량 강화 방안”,「정책분석평가학회보」, 16(2): 1-25.

이광희(2003),「지방자치단체 평가체계 연구」, 서울: 한국행정연구원.

이규환(2002),「한국지방행정론 - 이론과 실제」, 서울: 법문사.

이승종(2003),「지방자치론」, 서울: 박영사.

이지현 역(2000), “일본 지방자치단체 정책평가의 실제(I)”,「자치의정」, 3(2): 142-160.

이지현 역(2000a), “일본 지방자치단체 정책평가의 실제(II)”,「자치의정」, 3(3): 128-161.

이윤식·김지희(2004), “참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구”,「한국정책학회보」, 13(1): 189-216.

이태열(2006), “우리나라 공공부문 평가제도의 발전방향”, 감사원 평가연구원(편),「우리나라 공공부문평가의 현재와 미래」, 평가포럼 발표자료.

이혜영 외(2004), “지방자치단체 자체평가제도 집행실태 분석”,「한국지방자치학회보」, 16(3): 43-65.

오영균 외(2003),「행정서비스 도민평가제에 관한 연구」, 수원: 경기개발연구원.

장교식(2003),「정부업무의 평가체계관련법제 정비방안」, 현안분석 2003-14, 서울: 법제연구원.

채원호(2003), “일본의 행정평가제도”,「자치행정」, 제185호: 113-117.

충청남도 연구단(2004),「지방분권시대 지방정부의 정책평가시스템 혁신방안」, 제41회 지방연수대회 자료집, 충청남도.

최병대(2001), "고객중심으로의 행정패러다임 변화: 시민평가제도의 기능과 주요내용",「자치행정연구」, 제2호: 103-121.

최병대 외(2000), "지방자치단체 시민평가제의 효과적인 도입방안에 관한 연구",「지방자치학회보」, 12(1): 29-50.

최창호(2002),「지방자치학」, 서울: 삼영사.

행정자치부(2006),「2006년도 지방자치단체 자체평가 운영지침」, 서울: 행정자치부.

행정자치부(2006a),「2005년도 자치단체 자체평가 운영결과」, 내부자료.

서울시 시정모니터 홈페이지 http://club.seoul.go.kr/seoulmonitor

서울시 홈페이지 http://www.seoul.go.kr

충청남도 홈페이지 http://www.chungnam.net

충남넷사이버모니터센터 http://www.chungnam.net/content/monitor/index.jsp

Aubel, Judi(1999), *Participatory Program Evaluation Manual. Involving Program Stakeholders in the Evaluation Process*, 2nd ed., Catholic Relief Services.

Arnstein, Sherry R.(1969), "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, 35(4): 216-224.

Behn, Robert(2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.

Blalock, Ann Bonar(1999), "Evaluation Research and the Performance Management Movement: From Estrangement to Useful Integration?", *Evaluation*, 5(2): 117-149.

Bovaird, Tony and Löffler, Elke(2003), "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 313-328.

Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars(1999), “Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Indikatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements”, Bogumil, Jörg und Vogel, Hans Josef (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis*, Köln.

Busson, Terry(1987), “The Need for Program and Performance Evaluation in Local Government”, Busson, Terry and Coulter, Philip (eds.), *Policy Evaluation for Local Government*, NewYork/London: Greenwood Press, 3-14.

Callahan, Kathe(2004), “Performance Measurement and Citizen Participation”, Holzer, Marc and Lee, Seok-Hwan (eds.), *Public Productivity Handbook*, New York: Marcel Dekker.

Center for Urban Policy and the Environment(2004), *A Quick Guide to Citizen-Initiated Performance Assessment for Local Governments*. 04-C20. Indiana University.

Cousins, J. B. and Whitemore, E.(1998), “Framing Participatory Evaluation”, Whitemore, E. (ed.), *Understanding and Practicing Participatory Evaluation,* New Directions in Evaluation. No. 80, San Francisco: Jossey Bass.

Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V.(2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administrative Review,* 60(6): 549-559.

Dugan, Margaret(1997), “Participatory and Empowerment Evaluation”, Chelimsky, E. and Shadish, W. (eds.), *Evaluation for 21st Century*, CA: Sage Publications.

European Agency for Reconstruction(2005), *Evaluation Guidelines.* EAR/2005/30/04, Brussel.

Fetterman, D. M.(1996), “Empowerment Evaluation: An Introduction to Theory and Practice”, Fetterman, D. M., Kaftarian, S. J. and Wandersman, A. (eds.), *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-assessment and Accountability,* 3-46. Thousand Oaks: Sage.

Flynn, Norman(1993), *Public Sector Management*. London: Harvester Wheatsheaf.

Fountain, Jane(2001), "Paradoxes of Public Sector Customer Service", *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* 14(1): 55-73.

Greene, J. C.(1997), "Participatory Evaluation", Mabry, L. (ed.), *Evaluation and the Post-modern Dilemma,* CT: JAI Press. Vol. 3: 171-189.

Hasenfeld, Y. Z., Hill, K. and Weaver, D.(2003), *A Participatory Model for Evaluating Social Programs,* The James Irvine Foundation. Fresno, CA.

Hausbrich, Karin et al.(2005), "Evaluation - einige Sortierungen zu einem schillernden Begriff", *DJI Bulletin 72 PLUS*. 3/05: 1-4.

Hill, Hermann (2002), *Indikator Lebensqualität. Internationale Recherche zur kommunalen Steuerung*, Bertelsmann Stiftung Veralg: Gütyersloh.

Ho, Alfred Tat-Kei and Coates, Paul(2002), "Citizen Participation: Legitimizing Performance Measurement as a Decision Tool", *Government Finance Review,* 18(1): 8-10.

Holtkamp, Lars(2001), "Das Leitbild der Bürgerkommune - Ein Überblick über Beteiligungsformen und -instrumente", Petra-Kelly-Stiftung (Hrsg.), *Kommunalpolitik mit den BürgerInnen für die BürgerInnen,* Tagungsdokumentation, Regensburg.

Holzer, Marc and Lee, Seok-Hwan (eds.) (2004), "*Public Productivity Handbook",* 2nd Edition. New York: Marcel Dekker.

Holzer, Marc and Kloby, Kathryn(2005), "Sustaining Citizen-Driven Performance Improvement: Models for Adoption and Issues of Sustainability", *The Innovation Journal,* 10(1).

Holzer, Marc and Kloby, Kathryn(2005a), "Public Performance Measurement: A State of the Art and Models for Citizen Participation", *International Journal of Productivity and Performance Management,* 54(7): 517-532.

Ingram, G. K. (2002), “Lessons and Challenges for Performance Evaluation”, Proceedings in International Workshop with World Bank and OECD. KDI

King, Cheryl S., Feltey, Kathryn M. and Susel, Bridget. O.(1998), “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”, *Public Administration Review,* 58(4): 317-326.

Kromrey, Helmut(2001), “Evaluation - Ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung”, *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 24(2): 105-131.

Meyer, Christine(1998), *Die Effizienz der Kommunalverwaltung. Eine Analyse der Kommunalverwaltungsrformdebatte aus sozial-ökonomischer Perspektive*, Baden-Baden: Nomos.

Meyer, Wolfgang(2002). *Was ist Evaluation?*. CEval Arbeitspapiere Nr. 5. Saarbrücken.

Murray, Richard(2002), “Citizen’s Control of Evaluations. Formulating and Assessing Alternatives”, *Evaluation*, 8(1): 81-100.

Papineau, Danielle & Kiely, Margaret, C.(1996), “Participatory Evaluation in a Community Organization: Fostering Stakeholder Empowerment and Utilization”, *Evaluation and Program Planning*, 19(1): 79-93.

Poister, Theodore H.(2003), *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.

Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert(2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Schratz, Michael(1999), “Selbstevaluation als Bemühen, Qualität zu verstehen und entwickeln”, *Pädagogisches Forum*, 6: 219-222.

Smith, Gerald E. and Huntsman, Carole A.(1997), “Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship”, *Public Administrative Review,* 57(4): 309-318.

Vigoda, Eran(2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, *Public Administrative Review*, 62(5): 527-540.

Weeks, Edward C.(2000), “The Practice of Deliberative Democracy Results from Four Large-Scale Trials”, *Public Administrative Review,* 60(4): 360-372.

【부록 1】

시민참여형 자체평가에 관한 설문

안녕하십니까?

귀하의 앞날에 무궁한 발전을 기원합니다.

한국지방행정연구원 정책연구실에서는 지방자치단체 자체평가제도의 정착 및 활성화를 위한 기초자료 수집, 이론구성 및 실증분석에 관한 연구를 통하여 지방자치단체 평가제도 발전에 기여하기 위해 노력하고 있습니다.

본 설문은 이러한 기초연구의 일환으로 자체평가과정에서의 시민참여와 관련하여 공무원의 고귀한 의견을 듣고자 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 설문내용은 자체평가제도 개선을 위한 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용하지 않습니다. 바쁘시더라도 잠시 시간을 내시어 솔직하고 성의 있는 답변을 해주기를 부탁드립니다.

감사합니다.

한국지방행정연구원 정책연구실
e-mail : hypark@krila.re.kr
연 락 처: 02-3488-7337

● 아래의 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 번호에 표시(√)를 해주십시오.

I. 자체평가과정에 있어서 시민참여와 관련된 설문입니다.

1-1 귀하가 소속된 자치단체에서는 시책, 사업, 업무 등의 평가과정에 시민참여(각종 위원회의 전문가/민간인 참여는 제외)가 이루어지고 있습니까?

① 예 ② 아니오 ③ 확실하지 않음(잘 모름)

1-2 자체평가과정에 시민이 참여하는 것이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

① 매우 필요함 ② 필요함 ③ 필요하지 않음
④ 전혀 필요하지 않음 ⑤ 그저 그렇다(입장 유보)

1-3 자체평가과정에 시민참여가 필요하다면 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

① 시민에 대한 책임성을 확보하기 위함
② 사업 및 시책의 성과를 시민들이 정확하게 파악할 수 있도록 하기 위함
③ 지역주민의 행정에 대한 신뢰도 향상 및 정치적 지지 확보
④ 시민의 입장에서 사업 및 시책의 성과를 평가하기 위함
⑤ 자체평가 결과를 사업 및 시책의 개선에 적극적으로 반영하기 위함
⑥ 행정서비스에 대한 시민의 수요 및 욕구를 파악하기 위함
⑦ 자치단체가 수행하는 사업 및 시책의 우선순위를 결정하기 위함
⑧ 평가에 대한 투명성 확보
⑨ 기타( )

1-4 자체평가과정에 시민참여가 이루어진다면 어떤 형태로 이루어지는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

① 평가대상 업무 및 사업의 선정, 지표의 결정 등 평가계획수립에 참여
② 시책, 사업 등에 대한 만족도 조사 등에 응해서 평가의견 제시
③ 공무원들과 함께 직접 평가업무를 수행
④ 인터넷, 전화 등을 이용하여 자체평가 관련 의견 제시
⑤ 자체평가위원회에 위원으로 참여하여 평가의견 제시
⑥ 일부 시책 및 사업에 대해서 시민이 주도적으로 평가
⑦ 기타( )

1-5 자체평가과정에 시민참여가 반드시 필요하다면 어느 단계에서 참여하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

① 비전/미션 설정 단계 ② 핵심업무 선정 단계
③ 목표(치)설정 단계 ④ 지표개발 단계
⑤ 성과측정 단계 ⑥ 중간평가 단계
⑦ 최종평가 단계 ⑧ 자체평가의 전체 과정
⑨ 성과관리계획서 작성 단계

1-6 시민이 주도적으로 참여해서 자체평가가 이루어진다면 그 결과를 수용하시겠습니까?

① 전적으로 수용 ② 어느 정도 수용 ③ 수용할 수 없음
④ 전혀 수용할 수 없음 ⑤ 그저 그렇다(유보)

1-7 시민이 자체평가과정에 참여하는데 있어서 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

① 평가방법 등에 대한 전문지식의 부족
② 평가대상인 시책, 사업 등에 대한 정보의 부족
③ 평가에 필요한 시간의 부족
④ 시민들의 무관심 및 인식부족
⑤ 자체평가과정에 시민이 참여할 수 있는 제도의 결여
⑥ 공무원들의 참여에 대한 인식부족 및 비협조
⑦ 기타( )

1-8 귀하께서 담당하고 있는 사업(업무)에 대한 평가에 시민이 어느 수준까지 참여할 수 있다고 생각하십니까?

① 담당하는 모든 업무에 대해 참여가 가능하다
② 담당하는 업무 중 많은 업무(4개 이상)에 대해서 참여가 가능하다
③ 담당하는 업무 중 극히 일부 업무(1-2개 정도)에 대해서만 참여가 가능하다
④ 참여가 불가능한 편이다
⑤ 담당하는 업무의 특성상 참여가 전혀 불가능하다
⑥ 기타( )

1-9 시민참여형 자체평가를 실시할 경우 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

① 시민의 평가에 대한 전문지식의 부족
② 시민참여 평가방법의 부재 및 적절성 결여

③ 시민들의 주관적인 평가로 인한 평가의 객관성 확보 곤란
④ 시민들과 직접적인 관련이 없는 분야가 많아서 평가하기 어려움
⑤ 사업 및 시책의 선정시 참여시민의 이익이 지나치게 반영될 위험성
⑥ 시민참여로 인한 평가담당자의 업무 부담 증가
⑦ 시민참여로 인한 자체평가업무의 지연
⑧ 평가대상 주요시책 및 사업의 공개로 인한 피해
⑨ 기타( )

1-10 시민참여형 자체평가를 실시할 경우에 나타날 수 있는 가장 큰 효과는 무엇이라고 생각하십니까?
① 사업이나 시책의 내용 및 성과에 대해 더 많은 정보 제공
② 시민의 관점 및 주장이 정책결정에 더욱 많이 반영됨
③ 자치단체가 시민의 요구 및 서비스 수요를 더 잘 이해할 수 있음
④ 사업 및 시책에 대한 투명성 확보 및 강화
⑤ 자치단체에 대한 시민들의 감시가 용이함
⑥ 예산의 효율적 집행 및 활용
⑦ 지방자치단체의 책임성 강화에 기여
⑧ 기타( )

● 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 번호에 표시(√)를 해주십시오.

II. 다음은 시민참여형 자체평가제도의 도입을 위해서 각 항목의 중요성의 정도를 파악하려는 것입니다.

No	항 목	시민참여형 자체평가제도의 도입을 위해서				
		① 전혀 중요하지 않다	② 중요하지 않다	③ 보통이다	④ 중요하다	⑤ 매우 중요하다
2-1	자치단체장의 관심은					
2-2	자치단체장의 리더십 스타일(권위적임, 민주적임 등)은					
2-3	자치단체장의 권한 및 자율성은					
2-4	자치단체장의 시민참여 유도를 위한 노력은					
2-5	지방의회의원의 관심은					
2-6	지방의회의원의 적극적인 지원은					
2-7	시민참여를 위한 법 또는 규칙 제정은					
2-8	시민참여를 위한 관련 제도 도입은					
2-9	시민참여를 위한 예산지원은					
2-10	시민참여형 자체평가를 위한 평가시스템 구축은					
2-11	시민들의 전문지식 배양을 위한 평가 교육 실시(워크숍 개최 등)는					
2-12	시민들의 평가에 대한 관심 및 참여의지는					
2-13	시민들의 참여를 위한 노력 및 시간 투자는					
2-14	시민들의 자체평가에 대한 전문지식은					
2-15	시민참여를 담당할 전담조직의 설치는					
2-16	시민참여를 담당할 전담인력의 확충은					
2-17	공무원의 평가에 대한 전문지식은					
2-18	공무원의 인식 및 태도는					
2-19	공무원의 시민에 대한 대응 및 관리 역량은					

● 각 항목 중에서 귀하의 의사를 가장 잘 나타내는 번호에 표시(√)를 해주십시오.

III. 다음은 귀하가 소속된 자치단체의 경우 시민참여형 자체평가제도의 도입을 위한 현재의 여건은 어느 정도 수준이라고 생각하십니까?

No 항 목	시민참여형 자체평가제도의 도입을 위한				
	① 매우 낮은 (적은, 소극적인, 권위적인, 부정적인) 편이다	② 낮은 (적은, 소극적인, 권위적인, 부정적인) 편이다	③ 보통이다	④ 높은 (많은, 적극적인, 민주적인, 긍정적인) 편이다	⑤ 매우 높은 (많은, 적극적인, 민주적인, 긍정적인) 편이다
3-1 자치단체장의 관심 정도는					
3-2 자치단체장의 리더십 스타일은					
3-3 자치단체장의 권한 및 자율성의 수준은					
3-4 자치단체장의 시민참여 유도를 위한 노력은					
3-5 지방의회의원의 관심은					
3-6 지방의회의원의 적극적인 지원가능성은					
3-7 시민참여를 위한 규칙 제정 가능성은					
3-8 시민참여를 위한 관련 제도 도입 가능성은					
3-9 시민참여를 위한 예산지원 가능성은					
3-10 시민참여형 자체평가를 위한 평가시스템 구축 가능성은					
3-11 시민들의 전문지식 배양을 위한 평가 교육 실시(워크숍 개최 등) 가능성은					
3-12 시민들의 평가에 대한 관심 및 참여의지는					
3-13 시민들의 참여를 위한 노력 및 시간 투자는					
3-14 시민들의 자체평가에 대한 전문지식은					
3-15 시민참여를 담당할 전담조직 설치 노력은					
3-16 시민참여를 담당할 전담인력의 확충 노력은					
3-17 공무원의 평가에 대한 전문지식은					
3-18 공무원의 인식 및 태도는					
3-19 공무원의 시민에 대한 대응 및 관리 역량은					

● 다음은 통계처리에 관한 설문입니다.

1. 귀하의 성별은?
① 남 ② 여

2. 귀하의 연령은? 만 ( )세

3. 귀하가 공무원으로 근무하신 기간은?
( )년 ( )개월

4. 귀하의 직급은?
☞ 해당 직급에 표시(√)를 해주시기 바랍니다.

① 9급 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급
⑤ 5급 ⑥ 4급 이상

5. 귀하의 직렬은?
☞ 해당 직렬에 표시(√)를 해주시기 바랍니다.

① 행정직 ② 기술직 ③ 연구직 ④ 기능직
⑤ 기타

6. 귀하가 속한 자치단체는?
☞ 해당 자치단체에 표시(√)를 해주시기 바랍니다.

특별·광역시	도	시	군	자치구	일반구

*** 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ***

【Abstract】

A study on the citizen participation in the process of self-evaluation in Local Governments

Many countries have interested in comprehensive evaluation of the administrative performance in 1990s. The exemplary case would be the USA. The US federal government systematically implemented performance evaluation with the enactment of Government Performance and Results Act.

In Korea, the interest in performance management has increased after the foreign currency crisis. As it extended to public sector as well as private sector, various performance management systems were introduced into the field of organization, human resource, budgeting, and even evaluation. In particular, evaluation field expanded beyond Management by Objective (MBO) and self evaluation as to include performance management system like Performance Achievement Contract and Balanced Scorecard.

In 2001, local governments executed self-evaluation with the enactment of 'Basic Law regarding the Evaluation of Governmental Business' and made considerable achievements in terms of institutionalization. With the enactment of the 'Basic law regarding Governmental Business' in April, 2006, the importance of self-evaluation increased a lot. In the future, local governments will have the integrated performance management based on the self-evaluation results.

Therefore, this study focused on how to activate the participation of the citizens in the self-evaluation of local governments. For this, we attempt to diagnose level of civil participation in self-evaluation and implement survey questionnaire to government officials and experts. Following paragraphs are brief overview of each chapter and results of analysis.

First of all, Chapter II includes review of theories such as, types of civil participation, SWOT analysis, performance management and civil participation, and participatory evaluation. The reason we have theoretical review on the performance management and participatory evaluation is that self-evaluation is characterized by a tool of performance management and a type of evaluation at the same time. We have reviewed the legal foundation and the process of the self-evaluation. With regard to the analysis of self-evaluation operation, we comprehensively reviewed the status of self-evaluation planning, implementation, post-management, and problems and improvement strategies.

In Chapter III, we analyzed the examples of foreign country where civil participation has been active in the evaluation process. We first reviewed the case of Iowa state we have bench-marked considering adoption of citizen participatory self evaluation system. Then, in the case of Mie-hyeon, Japan, we reviewed characteristics and procedures of office business evaluation system. Finally, in Korea, we analyzed civil monitoring system in Seoul Metropolitan government and Government Politics Evaluation System in Chungcheongnam-do.

For government officials' perception and attitude on citizen participation, we did a survey. We distributed the surveys to government officials in charge of evaluation, government officials in 5 local governments, and experts. In this survey, we tried to find out the necessity of citizen participation, methods, participation level, problems expected, impacts, diagnosis of importance and present situation.

We can find the way to promote civil participation in terms of law and institution, foundation and capability, and operation. First of all, three elements from legal and institutional perspective include new enactment of new civil participation legislation, expansion of evaluation committee, and enactment of local government regulations. Second, related to foundation and capabilities, we need to recruit capable personnel

with specialty, to create evaluation organization, to develop capabilities through evaluation education, to construct and develop self-evaluation committee, and to have enough budget for evaluation. As for the evaluation operation, we can consider local government leader's commitment, designation of the customer service affairs as the target of the evaluation, utilization of satisfaction level as the performance evaluation index, publication of details of the self evaluation, and active utilization of evaluation results.

Finally, in Chapter V, we summarized the discussions above, sought the direction of participation, and made policy recommendations for active participation.

자체평가과정에서의 시민참여 활성화에 관한 기초연구

발행일 : 2006년 12월 31일
발행인 : 김 주 현
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel : 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 부국문화인쇄사
Tel. 2268-9254~5

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-287-2