



I S S U E P A P E R

2018

지자체 대상 평가제도, 자치분권 관점에서 전략적 통합관리·불합리한 지표 개선 필요

신민철 박성문

CONTENTS

01 지자체 대상 중앙부처 평가제도 손질할 필요

- 1_평가제도, 공정성·실효성 등 문제점 제기 잇따라
- 2_중앙 아닌 지방 관점에서 평가제도 살펴볼 필요

02 서울시 대상 정부 평가제도, 현재 37개 시행 중

- 1_평가 주체·대상·분야별로 다양한 평가제도 시행
- 2_등급제 중심 매년 정기적 평가...평가결과 공개
- 3_서울시, 일부 빼고 전반적으로 평가결과 '양호'

03 지자체 대상 평가제도, 다양한 문제점 도출

- 1_평가 신뢰성, 타당성, 활용성 등 메타평가 방식으로 포괄분석
- 2_평가내용 신뢰성: 평가지표 변동성 크고 평가주기 짧아
- 3_평가방법 타당성: 대상 특성, 지표 간 논리 연계 미흡
- 4_평가결과 활용성: 책임소재·성과개선 유인방안 불명확

04 미국, 지자체마다 자율적 성과평가체계 운영

- 1_국제도시관리협회: 지방자치단체 성과평가 비교분석 수행
- 2_보스톤시: 市웹페이지 활용해 성과정보 주기적 공유

05 자치분권 관점에서 평가제도 '전면 수술' 필요

- 1_정부합동평가 등 주요 평가제도별 개선방안 마련
- 2_평가제도, 개별평가에서 전략적 통합관리로 전환

요약

중앙부처 평가제도, 일률적 기준 등으로 '공정성 의문'

현재 중앙부처가 지방자치단체를 대상으로 시행하는 평가들은 재정여건, 산업구조 등 지역 여건을 반영하지 않은 일률적 기준, 지방자치단체 간 과도한 갈등을 유발하는 순위발표 등으로 피평가기관의 부담 및 반발을 야기하고 있다. 이러한 평가제도의 신뢰성, 타당성, 활용성 관련 의구심을 해소하기 위해 지방자치단체 관점에서 평가제도 개편이 필요하다.

평가제도 신뢰성, 타당성, 활용성 관련 포괄적 문제점

이 연구는 서울시를 사례로 현재 지방자치단체 평가제도를 메타평가 방식으로 분석하였다. 그 결과 변동성이 큰 평가지표와 짧은 평가주기에 따른 평가내용의 신뢰성, 평가대상의 특성 반영 및 지표 간 연계 평가 미흡에 따른 평가방법의 타당성, 그리고 실질적 성과개선을 위한 유인요인 부재에 따른 평가결과의 활용성 측면에서 문제점들이 확인되었다.

지자체 대상 평가제도, 자치분권 관점에서 재편 필요

중앙정부 중심으로 추진하고 있는 현재의 평가제도는 향후 자치분권 관점에서 새롭게 재편될 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체 유형과 특성을 반영하고 불합리한 평가지표의 조정과 관련한 충분한 의견수렴 절차와 합의 과정이 확대될 필요가 있다. 그리고 순위나 점수 등 결과 중심의 평가방식 (evaluation)이 아닌 평가 이후의 실질적 성과개선과 보완에 초점을 둔 과정 중심의 평가(assessment) 방식이 마련되어야 한다. 또한, 평가결과 공개 및 비교과정이 주민들에 대한 책임성과 투명성 관점에서 이루어지고 이 과정에서 다양한 의견과 분석, 토론이 가능한 자율적 평가체계를 마련할 필요가 있다.

01 / 지자체 대상 중앙부처 평가제도 손질할 필요

1_평가제도, 공정성·실효성 등 문제점 제기 잇따라

일률적 기준 등 평가제도의 구조적 한계... 개별·중복평가로 지자체 부담

최근 지방자치단체들을 대상으로 시행되고 있는 중앙부처 평가제도와 관련하여 학계를 중심으로 공정성, 실효성에 관한 문제 제기가 있다. 지역 여건을 반영하지 않은 일률적 기준, 지방자치단체 간 과도한 갈등을 유발하는 등급화 등 현재 평가방식의 구조적 한계와 함께 개별적, 중복적 평가에 따른 지방자치단체들의 부담과 자치권의 훼손 비판은 평가제도 운영의 취지 자체에 의구심을 준다. 이와 함께 중앙부처가 수행하는 평가를 받는 과정에서 발생하는 실무부서의 과도한 업무부담과 행정비용 문제도 상시적으로 지적되는 문제이다.

[표 1]
서울특별시 대상
중앙정부 운영
평가제도 수

계	행정안전부	보건복지부	국토교통부	환경부	국민권익위원회	감사원 등
37	11	5	4	3	2	12

2_중앙 아닌 지방 관점에서 평가제도 살펴볼 필요

자치분권 관점에서 지자체 책임성 확보·평가 효율화 방안 발굴에 초점

이 연구는 서울시를 사례로 현재 운영되고 있는 지방자치단체 평가제도가 신뢰성, 타당성, 유용성 관점에서 실제 의도한 목적을 달성하고 있는지 메타평가를 수행하였다. 이를 통해 중앙정부 관점에서 하향식으로 추진되는 현재 평가제도가 지방자치단체의 책임성, 투명성 확보 및 평가 효율성을 높이기 위해 필요한 개선방안이 무엇인지 살펴보았다.

¹ 2018년 7월 기준으로 확인되는 서울시를 대상으로 수행되는 중앙부처의 평가제도 규모로 정기적 조사, 심사 등은 제외하였다.

02 / 서울시 대상 정부 평가제도, 현재 37개 시행 중

1_평가 주체·대상·분야별로 다양한 평가제도 시행

평가대상은 광역시·도 기준 평가, 평가기관은 행안부 주관 평가가 최다

서울시가 평가대상기관으로 제시되는 중앙부처 평가제도는 광역시·도 단위를 기준으로 하는 평가가 13개, 기초지방자치단체까지 포함된 지방자치단체 전체를 대상으로 하는 평가가 8개이다. 이 외 기관 및 사업 단위를 대상으로 하는 평가는 16건으로 모두 총 37개의 평가가 이루어지고 있다.

평가대상	개수	평가제도명
17개 광역시·도	13개	공공기관 청렴도 측정, 공공기관 부패방지 시책평가, 정부업무 합동평가, 지역발전사업평가, 기금운용 성과분석, 민원서비스 종합평가, 다문화가족지원 시행계획 추진실적, 지역자율형 사회서비스투자사업 성과평가, 자살예방 시행계획 평가, 지자체에너지이용 합리화 시행결과평가, 재난대응 안전한국 훈련 평가, 건축행정 건실화 평가, 국민행복 소방정책
243개 전체 지방자치단체	8개	지방재정 조기집행 추진실적 평가, 지방재정분석, 열린혁신평가, 지역사회보장계획평가, 지역일자리 목표 공시제 평가, 지방세외수입 운영실적 진단·공개, 공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가, 지역안전지수
기타	16개	2018년 드림스타트 사업 점검, 대중교통 운영자 경영 및 서비스평가, 수도사업운영 및 관리실태 평가, 식품안전 및 식중독 예방관리 추진실적평가, 외국인정책 시행계획 추진실적 점검 및 평가, 재난관리평가, 공공부문 EA 성숙도 측정, 자체감사 활동 심사, 지역노사민정 협력활성화 사업 평가, 노인 사회활동 지원사업 평가, 지속가능 교통도시 평가, 전국 도서관 운영평가, 폐기물처리시설 설치 운영실태 평가, 2017 우수농업기술센터 시상, 방송평가, 대중교통시책평가

[표 2]
평가대상에 따른
정부 평가제도
분류

주: 기타 평가대상은 131개 시·군·구, 14개 철도/도시철도 기관, 168개(특·광역시, 시·군, 수자원공사), 17개 광역시·도, 시군구보건환경연구원, 19개 중앙행정기관, 17개 광역지방자치단체, 326개 재난관리 책임기관(지방자치단체, 중앙, 공공기관), EA도입대상기관(428개 기관), 공공감사에 관한 법률적용 대상 기관(620개 기관), 국고보조사업(지역노사민정 활성화사업) 수행자치단체, 시장형 사업단 중 국비지원사업, 전국 76개 도시, 전국 공공도서관(2015년 기준 14,668개 기관), 전국 생활폐기물 공공처리시설 운영 시설(2015년 651개), 전국 시군농업기술센터, 전국 지상파 라디오 방송매체(총 157개 방송사업자(361개 방송국)), 전국 161개 시·군(특·광역시 포함)이 해당함.

평가 주관부서별로는 지방자치단체와 직접적 연관성이 큰 행정안전부가 주관하고 있는 평가가 11개로 가장 많았으며, 다음으로 복지제도 전반과 관련한 평가에서 보건복지부가 5개, 국토교통부가 4개, 환경부가 3개 순으로 나타났다. 그 외에도 청렴, 부패방지, 도서관, 에너지, 안전 등 다양한 분야에서 지방자치단체를 대상으로 평가들이 이루어지고 있다.

평가 주관부서	개수	평가제도명
행정안전부	11	정부업무 합동평가, 기금운용 성과분석, 민원서비스 종합평가, 재난대응 안전한국 훈련 평가, 지방재정 조기집행 추진실적 평가, 지방재정분석, 열린혁신평가, 지방세외수입 운영실적 진단·공개, 지역안전지수, 재난관리평가, 공공부문 EA 성숙도 측정
보건복지부	5	2018년 드림스타트 사업 점검, 지역자율형 사회서비스투자사업 성과평가, 자살예방 시행계획 평가, 지역사회보장계획평가, 노인 사회활동 지원사업 평가
국토교통부	4	대중교통 운영자 경영 및 서비스평가, 건축행정 건실화 평가, 지속가능 교통도시 평가, 대중교통시책평가
환경부	3	수도사업운영 및 관리실태 평가, 공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가, 폐기물처리시설 설치 운영실태 평가
고용노동부	2	지역일자리 목표 공시제 평가, 지역노사민정 협력활성화 사업 평가
국민권익위원회	2	공공기관 청렴도 측정, 공공기관 부패방지 시책평가
여성가족부	1	다문화가족지원 시행계획 추진실적
문화체육관광부	1	전국 도서관 운영평가
산업통상자원부	1	지자체에너지이용 합리화 시행결과평가
법무부	1	외국인정책 시행계획 추진실적 점검 및 평가
감사원	1	자체감사 활동 심사
소방청	1	국민행복 소방정책
농촌진흥청	1	2017 우수농업기술센터 시상
식품의약품안전처	1	식품안전 및 식중독 예방관리 추진실적평가
지역발전위원회	1	지역발전사업평가
방송통신위원회	1	방송평가

[표 3]
평가 주관부서에
따른 평가제도
분류

2_등급제 중심 매년 정기적 평가... 평가결과 공개

지자체 대상 평가제도, 평가주기는 대부분 1년... 평가기간은 평균 4개월

분석 결과 지방자치단체 대상 평가제도는 대부분 1년 단위로 사업이나 정책을 평가하고 있다. 이 밖에 2년 주기 평가로 드림스타트사업 점검, 대중교통시책평가, 대중교통 운영자 경영 및 서비스평가 등이 있고, 지역사회보장계획평가의 경우 연차별 계획은 1년, 중장기계획은 4년마다 평가한다.

평가기간은 평가제도별로 다소 차이를 보이고 있는데 1개월과 3개월이 각각 10개, 11개로 평균 4개월 정도의 평가기간을 갖는 것으로 조사되었다. 6개월 정도가 소요되는 평가로는 수도사업운영 및 관리실태평가와 지방재정 조기집행 추진실적 평가가 있고, 가장 장기간에 걸쳐서 이루어지는 것은 폐기물처리시설 설치 운영실태 평가로 나타났다.

평가주기		평가기간	
구분	개수	구분	개수
1년, 2년, 3년 등	1	30일 이하	11
1년	31	60일~90일	17
1년, 4년	1	90일~120일	6
2년	3	120일 이상	3
6개월	1	평균	123.3
총합계	37	총합계	37

[표 4]
지방자치단체 대상 평가의 평가주기와 평가기간 현황

대부분 평가는 홈페이지·언론보도 이용해 결과공개... 일부 평가는 비공개

전체 평가 중 절반(51.7%, 21개) 정도가 홈페이지 및 언론 보도를 이용한 공개 방식을 채택하고 있었다. 반면 지역발전사업 평가, 공공부문 EA 성숙도, 자율형 사회서비스투자사업 성과평가, 지자체에너지이용 합리화 시행결과 평가, 자살예방 시행계획 평가는 비공개 방식을 채택하고 있다. 한편 건축행정 건실화 평가는 1~3위만 공개하고 나머지 순위 외는 개별통보 방식을 채택하고 있다.

² 폐기물처리시설 설치 운영실태 평가는 240일로 전국의 생활폐기물 처리시설을 대상(651개)으로 평가한다는 점에서 현장실사 등에 많은 시간이 소요된다고 판단된다.

한편 평가방식에는 순위방식(10개)보다 등급제(27개) 방식이 2배 이상 많이 나타나는 등 지방자치단체 평가제도는 개별 순위보다 등급화 방식을 선호하고 있는 것으로 분석되었다. 또한, 등급방식도 주로 그룹형식으로 묶어서 평가하는 방식을 통해 지방자치단체 등에서 반발하고 있는 순위방식에 따른 평가압박 문제 점을 최소화하기 위한 대응방안을 마련하고 있는 것으로 확인되었다.

[표 5]
지방자치단체
대상 평가방식과
평가결과
공개방식

평가결과 공개방식		평가 방식	
구분	개수	구분	개수
공개	21	등급방식	27
부분공개 및 비공개	16	순위 방식	10
총합계	37	총합계	37

3_서울시, 일부 빼고 전반적으로 평가결과 ‘양호’

서울시, 공공기관 청렴도·부패방지 시책 평가 등 7개 분야에서 하위등급
서울시는 지방자치단체를 대상으로 중앙정부가 수행하고 있는 주요 평가에서 양호한 평가등급 결과를 보이고 있다. 상위등급을 받은 11개 평가는 열린혁신평가, 지속가능 교통도시평가, 지역사회보장계획 평가 등으로 조사되었다. 이에 반해 공공기관 청렴도 측정, 공공기관 부패방지 시책평가, 자체감사 활동 심사를 포함한 7개 평가제도에서는 서울시가 최근 3년간 상대적으로 낮은 하위 등급 및 순위를 나타내고 있다.

[표 6]
서울시의
평가등급 현황

평가등급	개수
상위	11
중위	11
하위	7
해당 없음	8
총합계	37

주: 해당 없음은 미실시 사고로 실시되지 않은 경우나 단일 사업에 대한 우수상 시상, 자치구에 해당하는 경우 등임.

행안부 평가는 양호한 등급...고용노동부·국민권익위 평가는 하위등급 받아

평가기관과 평가등급 간 관계를 살펴보면, 지방자치단체를 주관하는 행정안전부의 평가에서는 상위 4건, 중위 5건으로 서울시가 비교적 양호한 평가를 받았다. 반면, 국민권익위원회와 고용노동부의 평가에서는 서울시가 하위등급을 기록하고 있는 것으로 조사되었다. 구체적으로 국민권익위원회에서는 청렴도, 부패방지 평가와 관련하여, 고용노동부에서는 일자리와 지역 노사민정 협력 부분에 대한 평가결과가 다소 낮게 나타났다.

평가기관	상위	중위	하위	해당 없음	총합계
감사원	-	-	1	-	1
고용노동부	-	-	2	-	2
국민권익위원회	-	-	2	-	2
국토교통부	2	1	-	1	4
농촌진흥청	-	1	-	-	1
문화체육관광부	1	-	-	-	1
방송통신위원회	1	-	-	-	1
법무부	-	-	-	1	1
보건복지부	1	1	-	3	5
산업통상자원부	-	1	-	-	1
소방청	-	-	1	-	1
식품의약품안전처	1	-	-	-	1
여성가족부	-	-	-	1	1
지역발전위원회	-	1	-	-	1
행정안전부	4	5	1	1	11
환경부	1	1	-	1	3
총합계	11	11	7	8	37

[표 기]
평가기관에 따른
서울시 평가등급

서울시, 결과 공개되는 평가에선 낮은 등급...21개 평가 중 5개가 하위등급

통보방식과 평가결과 간 관계를 살펴보면 서울시는 상대적으로 평가결과가 외부에 공개되어 있는 평가에서 낮은 평가등급을 보이고 있다. 즉, 외부에 평가결과가 공개되고 있는 21개 평가 중 하위 수준인 경우가 23.8%(5개)인 반면, 부문 공개(18.2%)나 비공개(0%)의 평가는 훨씬 낮은 비중으로 나타났다. 이는 외부에 노출된 평가결과가 서울시의 실제 평가결과보다 상대적으로 불리한 것으로 해석된다.

[표 8]
평가 통보방식에
따른 서울시
평가등급

통보방식	상위	중위	하위	해당 없음	총합계	
공개	6	7	5	3	21	
부분 공개	개별 통보	3	1	2	2	8
	일부 공개	-	-	-	2	2
	분야별 공개	1	-	-	-	1
비공개	1	3	-	1	5	
총합계	11	11	7	8	37	

평가방식과 평가결과 간 관계를 살펴보면 서울시는 상대적으로 등급방식에서 좀 더 우위를 보이고 있다. 구체적으로 살펴보면, 서울시는 등급방식에서의 상위 비율이 33.3%(9개)로 순위방식 비율 20%(2개)보다 상대적으로 높았다.

[표 9]
등급 순위방식에
따른 서울시
평가등급

유형	상위	중위	하위	해당 없음	총합계
등급방식	9	7	4	7	27
순위방식	2	4	3	1	10
총합계	11	11	7	8	37

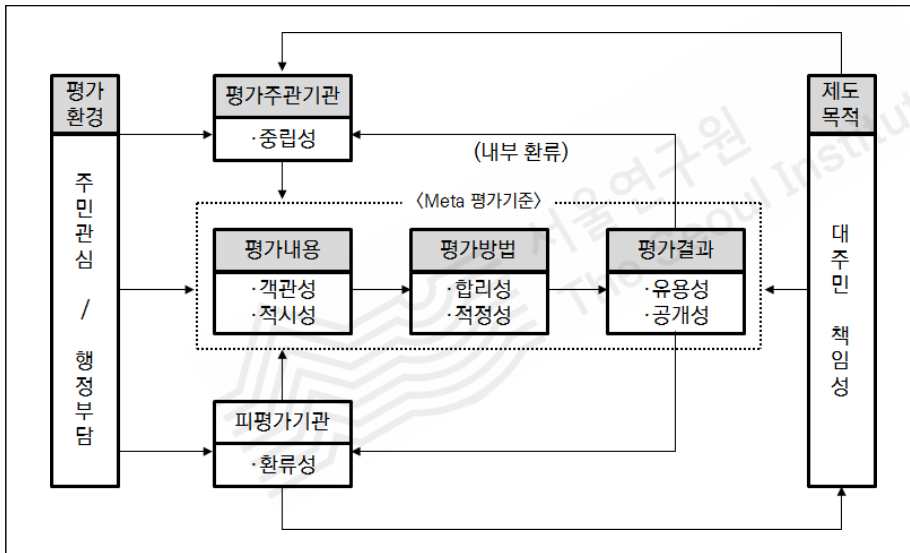


03 / 지자체 대상 평가제도, 다양한 문제점 도출

1_평가 신뢰성, 타당성, 활용성 등 메타평가 방식으로 포괄분석

지자체 대상 평가제도별 목적 달성 정도 파악하기 위해 메타평가 수행

이 연구는 서울시를 대상으로 시행 중인 지방자치단체 평가제도를 메타평가방식으로 분석하였다. 메타평가는 '평가 수행의 적정성을 점검하는 평가에 대한 평가'를 의미한다. 각 평가제도가 추구하는 목적을 얼마나 달성하고 있는지를 파악하기 위해 평가의 내용, 방법, 결과로 구분하여 신뢰성, 타당성, 활용성 등 평가기준을 선정하였다. 세부 분석틀과 분석항목은 아래와 같다.



[그림 1] 메타분석 기본 틀(안)

평가기준	주요 내용
평가내용: 신뢰성 (누가 평가해도 같은 결과가 나오는가?)	- 객관성 : 평가자가 이해관계를 떠나 객관적으로 평가하는가?(평가의 관대화, 주관화 등) - 적시성 : 평가 시기가 업무를 평가하기에 적절한가?
평가방법: 타당성 (평가하고자 하는 것을 제대로 평가하는가?)	- 합리성 : 평가지표가 평가목적에 맞게 구성되었는가? - 적정성 : 평가지표의 구성 및 논리적 연계는 적절한가?
평가결과: 활용성 (평가가 실제 성과개선에 도움을 주는가?)	- 유용성 : 내용적, 절차적, 결과적 중복 없이 업무부담을 가중하지 않는가? - 공개성 : 평가공개를 통해 국민과 평가대상의 책임성 제고에 도움이 되는가?

[표 10] 메타평가 분석항목

2_평가내용 신뢰성: 평가지표 변동성 크고 평가주기 짧아

지자체 특성 반영하는 제도설계 미흡, 변동성 잦아 평가 객관성 확보 곤란
 각 평가제도의 내용과 관련하여 누가 평가해도 같은 내용이 나올 수 있는지를
 평가내용의 신뢰성을 중심으로 살펴보았다. 그 결과 지방자치단체의 특성을 반
 영하기 위한 제도설계의 미비, 평가응답자 성향이나 평가기준의 변동 등에 따
 른 잦은 변동성 등의 문제들이 전체적으로 평가의 신뢰성을 저해하는 요인으로
 작용하는 것으로 나타났다.

연번	평가명	객관성 분석
1	정부합동평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체가 직접 지표개발 등 평가 설계과정에 참여하거나 지역 고유의 특성을 반영할 수 있는 제도설계 미비 ○ 여러 기관에서 수행하는 개별적 평가들을 통합한다는 합동평가의 취지와 달리 현재 중앙 부처의 개별 평가들이 별도로 진행되어 지방자치단체 부담을 가중
2	자체감사 활동 심사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정성평가와 정량평가에서 정성평가 점수가 60점(100점 만점)으로 비중이 높아 상대적으로 평가의 주관화 개연성 초래
3	공공기관 청렴도 측정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인식조사 중심의 평가로 매년 평가결과의 변동성이 심하게 발생 (평가결과가 응답자의 성향이나 평가기준의 변동 등에 민감하게 반응) * 서울시 청렴도 순위는 2013년 1위였지만, 1년 뒤인 2014년에는 최하위(14위)로 하락하는 경우 발생 ○ '내부청렴도'는 각 기관의 소속직원이 평가하고 있는데, 이 경우 평가의 관대화가 발생할 수 있음 ○ '정책고객평가'는 국회의원 보좌관, 기자 등을 대상으로 시행하고 있음. 소속 정당이나 정치 성향에 따라 공정한 평가가 이루어지지 않을 가능성이 큼
4	공공기관 부패방지 시책평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일부 평가그룹(교육청, 공직 I, 공직 II 등)은 평균점수가 90점을 상회하고 있는데, 평가의 관대화, 변별력 저하로 해석할 개연성이 높음 ○ "B-1-1. 계획의 이행 여부"는 "A-1-1. 반부패 추진계획 수립"에 대한 '이행 여부'를 평가하는바, 사전 '계획 수립'단계에서 평가를 위해 목표를 낮게 수립하거나, 달성하기 쉬운 계획을 수립할 우려가 있음

[표 11]
신뢰성 항목의
객관성 문제
분석

시책 추진기간 짧고 평가대상시기·평가기간 불일치로 적시성 문제가 발생

평가 시기와 관련한 적시성 문제를 살펴보면 단기적 시책추진 기간 제시 등에 따른 비효율성, 1년 주기 등급화 등에 따른 신뢰성 확보의 어려움 등이 문제로 나타났다. 예를 들어 공공기관 부패방지 시책평가는 평가시기가 1년 이내라는 짧은 기간의 실적을 요구함에 따라 청렴성 개선이라는 정책효과를 모색하기보다 단순히 성과를 내기 위한 단편적 시책들을 추진하게 되는 악순환을 유도할 개연성이 높아진다. 또한, 정부합동평가도 단기적, 중장기적 시책평가 기준을 구분하지 않거나 평가 지침상 평가시기와 평가기간이 불일치되는 문제가 지적되었다. 지역안전지수도 1년 단위로 매년 조정되는 등급화 방식 때문에 평가등급이 자주 변화하게 되어 실제 주민들에게 평가결과의 신뢰성을 주기 어렵게 되거나 실제 평가의도를 반영하지 못하고 평가대상 기관들이 등급 자체에 매몰되는 부정적인 결과를 보여줄 개연성이 높았다.

연번	평가명	적시성 분석
1	공공기관 부패방지 시책평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ (짧은 시책추진 기간)매년 4월 평가 실시계획을 통보하고, 11월까지 실적을 제출받아 효과성 있는 부패방지 시책의 추진이 어려움 * 점수 획득을 목적으로 한 단편적인 시책추진으로, 청렴 수준 제고에 한계
2	정부합동평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가지침이 3월에 배부되는데, 1/4분기 일자리사업 평가는 평가기준일이 3월 31일로 제시되는 등 평가시기에 따른 부서 대응의 어려움 ○ 매년 해당 중앙부처가 강조하는 시책에 관한 단기적 평가에 초점을 두게 되어 실제 평가 대상 시책의 연속성 미흡(지표들의 잦은 변동 등) ○ 주기적 평가과정에서 단기적, 중장기적 관점의 시책들에 대한 유형화 구분이 전혀 이루어지지 않음(1년 단위, 2~3년 단위 지표 등)
3	지역안전지수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체의 안전 수준이 1년 단위 주기로 등급화되어 잦은 등급 변화 및 조정이 주민들에게 혼란을 줄 우려가 있고 지수로서의 성격에도 부합하지 못할 개연성

[표 12]
신뢰성 항목의 적시성 문제 분석

3_평가방법 타당성: 대상 특성, 지표 간 논리 연계 미흡

평가기준 불명확성, 지표산정 논리적 근거 미흡 등 평가지표 문제점 노출

현재 평가제도를 이용해 평가하고자 하는 것을 제대로 평가하는지를 평가방법의 타당성 관점에서 살펴보았다. 먼저 평가지표와 평가목적 간 비대칭성, 평가기준의 불명확성, 지표산정에 대한 논리적 근거제시 미흡 등이 확인되었다. 예를 들어 정부합동평가 지표는 세부지표 산식과 관련하여 인구규모 등을 모수로 두게 하여 실제 대도시나 규모가 큰 지방자치단체에 구조적으로 불리하게 되거나 재정자립도나 사업의 안정적 운영 등 역량이 높은 지방자치단체에게 불리한 지표체계를 제시하는 문제가 나타났다. 지역안전지수도 지수 산정과정에서 인과적이고 논리적 근거제시가 드러나지 않거나, 자체감사활동 심사에서 지표의도와 부합하지 않는 측정산식의 보유, 공공기관 부패방지 시책평가에서 과도한 평가지표 설정에 따른 기관 자율성 침해 가능성이 지적되었다. 그 밖에도 지방재정 신속집행 평가는 산식에 들어가는 항목에서 집행실적을 높이기 위해 목표를 낮게 설정하는 등 평가 타당성이 저해될 우려가 높았다.



연번	평가명	합리성 분석
1	정부 합동평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대도시 평가지표에 불리한 모수 산정, 규모에 따른 관리의 어려움 등으로 실제 좋은 평가실적을 거두기 어려운 구조적 한계 ○ 평가세부지표가 단순증가율일 경우 (전년 대비 증가율) 사업이 안정화 단계에 있는 지방자치단체일수록 낮은 실적을 거둘 개연성(증가폭이 크지 않기 때문에) ○ 재정자립도가 높아 보조사업 비중이 낮거나 운영하지 않는 지방자치단체에 불리한 지표 존재(지표가 단순 지방비 투자규모만 볼 경우 보조금 없이 자체투자를 수행하는 지방자치단체에 상대적으로 불리할 개연성)
2	자체감사 활동 심사	<ul style="list-style-type: none"> ○ “감사인력의 수” 지표는 예산 및 조직(인력) 규모를 고려한 감사인원 산출로 예산 및 인력 규모가 클수록 감사인원을 많이 확보해야 심사에서 상위 점수 획득이 가능하지만, 실제로는 예산 및 인력 규모에 비례하여 감사인력의 수를 확보할 수 있는 것이 아님 ○ “감사기구 장의 독립성 확보 노력도” 지표의 측정방법 중 예산확보 노력은 조직 전체의 예산을 고려해야 하는 문제로 지표의 측정방법으로 부적합
3	공공기관 부패방지 시책평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ (평가목적의 변질) 기관의 반부패 노력도를 평가하고자 시행하였지만, 현재는 국민권익위원회에서 추진 중인 각종 사업의 이행수단으로 변질 * ‘복자보조금 부정신고센터’, ‘반부패시책 경연대회 참여 활동’ 등을 평가지표로 설정하고 있는데, 이는 권익위 자체적으로 홍보(시민참여)·추진해야 할 사업을 각 기관에 전가(권익위 차원의 보조금, 인력 및 조직 지원 없음)하는 것으로서, 종국적으로 업무부담 가중 ○ 과도한 평가지표 설정(14개 평가영역, 43개 평가지표)으로 기관 실정에 부합하는 자율적 시책의 개발·추진 곤란 ○ 세부 이행계획이 수립되지 않은 지표를 평가지표로 설정하여, 전년도 평가지표를 기준으로 부패방지 시책추진에도 한계
4	지역안전 지수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분야별 취약, 경감지표 구성 등 지수 산정방식에서 인과적이고 논리적 연계성에 관한 명확한 근거제시가 불분명
5	지방재정 신속집행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특수요인인 재산세 공동과세에 따른 재정보전금이 신속집행대상에 포함되어 실제 수입이 없는 상반기에 집행됨에 따라 자금운용의 애로사항 존재 ○ 통계목만을 기준으로 신속집행 대상액을 선정하여 시설비나 재료비 중 연간 단가계약 체결이나 공사 진행 중으로 하반기 집행 예정인 사업도 평가대상에 포함하는 것은 불합리 ○ 신속집행 대상액을 본예산 기준으로 산정하여, 예산 전용, 국비 미확보에 따른 추경삭감 등의 이유로 예산액 변경 시 지표에 따른 집행을 관리가 어려움 ○ “일자리사업 집행실적”의 집행률지수의 산식은 “일자리사업집행액/일자리사업목표액”인데, 집행실적을 높이기 위하여 목표액을 적게 잡을 유인동기가 있음 ○ “신속집행 실적”의 산식은 “상반기 신속집행액/상반기 신속집행 목표액”인데, 이 역시 집행실적을 높이기 위하여 목표액을 적게 잡을 유인동기가 있음

【표 13】
타당성 항목의
합리성 문제
분석

평가지표 구성이 지역적 특성 반영 못하고 대도시에 불리한 구조도 문제

평가지표 구성의 논리적 연계와 관련한 적정성 문제는 대표적으로 평가대상 기관의 특성 반영 미비를 들 수 있다. 예를 들어 감사 연인원 산정 혹은 일자리 비율을 통한 신속집행 대상액 규모 측정 등은 지방자치단체의 규모에 따라 상대적 유불리가 작용하게 된다. 그리고 지방재정 분석에서 공기업 부채비율 지표도 대도시와 중소도시 공기업 간 특성이 적절히 반영되지 못하고 있다.

연번	평가명	적정성 분석
1	자체감사활동 심사	○ “감사 인력의 수” 지표와 “감사 연인원 정도” 지표는 ‘감사담당자 수’에 영향을 받는 지표로 ‘감사담당자 수’에 따라 ‘감사 연인원’이 증가할 경우, 전체적인 평가에서 우수하게 나타날 가능성이 커짐
2	정부합동평가	○ 평가지표 산식이 지역별 특성을 반영하지 못하여, 대도시에 불리한 평가구조로 되어 있음
3	지방재정 신속집행	○ “일자리사업 발굴 실적”의 일자리사업발굴지수(비중 : 30%)의 산식은 ‘전체 신속집행 대상액 대비 일자리 대상액 비율’을 평가하는 것으로 신속집행 대상액 규모가 큰 지방자치단체에 불합리
4	지방재정 분석	○ 평가기준 및 평가지표의 문제이며, 지표별 표준점수 산정 후 상대적 5등급제를 적용하여 점수를 주고 있는데, 지방공기업의 성격이나 규모에서 다른 광역시와 단순 비교 시 부적합 ○ 구체적으로 ‘재정건전성’ 지표 중 “통합유동부채비율”, “공기업부채비율”과 같은 부채의 요인은 지방공기업의 성격이나 규모 등에 따라 차이가 크게 나타남. 서울시는 매년 부채비율이 줄어들고 있음에도 종합점수와 상관관계가 높은 건전성 지표에서 점수가 불리하게 나오는 구조임
5	지역안전지수	○ 현재 등급부여 방식이 유형별로 1등급에서 5등급까지 일정 비율로 배분하는 상대등급방식으로 매년 등급이 조정되어 실제 지자체의 지역안전도 개선 노력이나 성과가 반영되기 어려운 구조(개별 지자체의 성과가 개선되더라도 등급이 낮아질 개연성) ○ 다른 지방자치단체와 지표값 차이가 미미하더라도 등급 차이는 커질 수 있는 개연성 존재

[표 14]
타당성 항목의 적정성 문제 분석

4_평가결과 활용성: 책임소재·성과개선 유인방안 불명확

소방정책 등에서 과도한 지표선정으로 업무부담 주고 평가 효율성 떨어뜨려

평가가 실질적으로 평가대상 기관의 성과개선에 도움을 주고 있는지를 유용성 측면에서 살펴보았다. 먼저 공공기관 부패방지 시책평가, 공공부문 EA 성숙도, 소방정책 평가 등에서 공통적으로 과도한 지표 수 등에 따른 업무부담 등이 지적되었다. 즉, 개별 업무활동 전반을 지표화하여 평가보고서 및 평가업무 준비에 따른 예산인력 낭비 현상의 발생 우려가 크다. 특히 너무 많은 지표는 우선순위가 모호해 실제 지방자치단체 자체평가 및 점검에 활용되거나 미흡사항의 개선방안 등과 연계되기 어렵다.

연번	평가명	효율성 분석
1	공공기관 부패방지 시책평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과도한 평가지표 설정(14개 평가영역, 43개 평가지표)으로 업무부담 가중 ○ 실적보고서 작성에서 업무부담 가중
2	공공부문 EA 성숙도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 측정대상 영역별로 세부 요구항목이 많고, 과도한 근거자료 제출 요구로 인력·예산낭비 우려가 있음 ○ 다른 시·도에 비해 정보시스템과 정보화사업 등 관리대상인 정보자원 및 EA정보등록 대상기관에 해당하는 소속/산하기관들이 월등히 많아, 입력하고 정비할 자료의 양이 상대적으로 매우 많음
3	소방정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2017년 기준 81개 세부지표로 구성되는 등 개별지표의 수가 과다
4	정부합동 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체들의 본연 업무를 스스로 평가하는 자체평가 지표 등과 연계성이 부족하여 평가결과의 활용성이 매우 낮음 ○ 평가주기 상 2년의 시차로 평가대상 시책의 연속성이 보장되지 않아 시책 개선을 위한 평가결과 활용 동기가 저조
5	지역안전 지수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위해지표(사망자 등)는 전년도 대비 증감 내역 등이 고려되지 않고 단순 실적으로만 제시하는 등 개선/미흡사항에 관한 적용방안 제시 미흡 ○ 행정안전부가 별도로 수행하는 정부합동평가(안전관리 분야 등)과의 연계성 미흡

[표 15]
유용성 항목의
효율성 문제
분석

평가지표 복잡성이 평가결과의 책임소재 불명확하게 해 지표관리에 어려움

평가지표 측정산식의 복잡성은 평가결과의 책임소재를 불명확하게 하여 부서나 기관의 대응 방향을 마련하기 어려운 환경을 만들어 내고 있다. 평가 부서 직원들을 대상으로 업무의 애로사항을 조사한 결과, 전반적으로 실무부서의 평가 관심도 저하에 대한 우려가 가장 큰 것으로 나타났다. 복잡하고 명확한 관리가 어려운 지표들은 결국 평가교육 및 상시적 실적관리의 형식화로 연결되고 있는 실정이다.

연번	평가명	평가의 책임성
1	공공기관 청렴도 측정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소속직원들이 실제 부패 경험보다 조직에 대한 전반적 만족도로 설문에 응함 ○ 정책고객 관리체계가 일원화되어 있지 않음
2	공공기관부패 방지 시책평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준비교육 시 지표담당자 불참 ○ 지표담당자의 상시적 실적관리 미흡
4	지방재정 조기집행 추진실적 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신속집행 평가지표(집행액/대상액)가 평가대상 기관의 예산 규모 등 재정여건을 반영하지 않고 획일적 목표로 설정(58%) ⇨ 성과도출 한계
5	공공부문 EA 성숙도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보화사업부서 담당자의 EA정보자원 관리 관심 부족 ○ 자치구 EA업무 전담인력 부족 및 EA정보자원 관리 미흡
6	지역일자리 목표 공시제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용노동부와 일자리 범위 기준이 달라 일자리 실적 달성대비 보고되는 일자리 수 감소 ○ 실·국본부 신규 일자리사업 발굴 및 일자리 실적 제출 협조 미비
8	지역안전지수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역별 특성을 고려한 정성적 평가부문이 배제되고 안전적 이슈 발생의 원인이 아닌 현황 결과 부문만 실적으로 제시되고 있어 실제 지방자치단체의 대응방안 마련을 위한 근거자료로서의 활용성 미흡
9	국민행복 소방정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지표담당자의 상시적 실적관리 미흡 ○ 다른 사도와 차이가 있는 소방환경(인구수, 대상물 수, 출동 건수 등) 등으로 평가수행에 어려움 상존 등
10	민원서비스 종합평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정성평가(만족도 조사) 대상부서가 불특정으로 대상별 대응방안 마련이 어려움(전 부서를 대상으로 대응 필요) ○ 민원처리에 대한 중요성 인식 및 인센티브 부족

[표 16]
평가대응에서 애로사항

04 / 미국, 지자체마다 자율적 성과평가체계 운영

1_국제도시관리협회: 지방자치단체 성과평가 비교분석 수행

‘비교가능성, 시의성, 신뢰성, 비용효과성 확보 가능하도록’ 성과지표 구축

미국 지방정부들은 국제도시관리협회(International City Management Association)를 주축으로 지방자치단체 간 성과를 비교분석하는 평가시스템을 운영하고 있다. 특히 단순히 순위를 매기기보다 지방자치단체별로 서비스공급 및 사업집행에서 더 효율적이고 효과적인 방법을 모색하기 위한 벤치마킹 도구로 활용되고 있다. 따라서 각 평가지표 및 성과 대상사업 선정 등과 관련하여 지방자치단체의 의견수렴을 적극적으로 하고 있으며 평가결과를 지역주민에게 전달한다는 목적에 초점을 두고 있다.

아울러 성과지표를 통해 제시된 성과정보는 비교가능성, 시의성, 신뢰성, 비용효과성 확보에 초점을 둔다. 즉, 성과 간의 비교가 가능해야 하고, 지표의 주기적인 모니터링이 가능해야 하며, 데이터가 신뢰할 수 있는지 등의 내용을 포함하고 이러한 특성을 반영하여 성과정보들을 제공하고 있다.

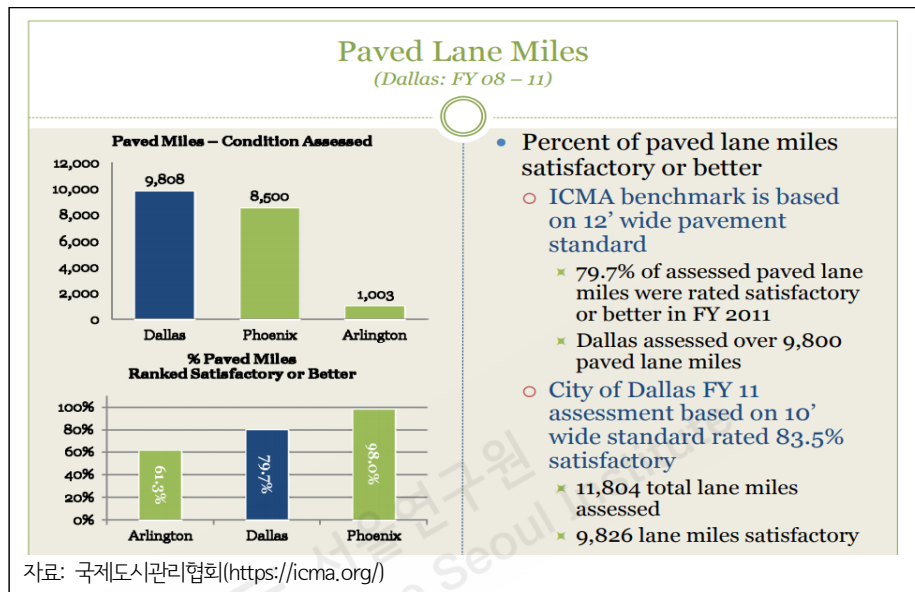
특징	내용
비교가능성	과거의 성과에 대한 비교(Comparison with earlier fiscal years), 사업목표별 성과달성도에 대한 비교, 기타 등
시의성	진척상황을 파악하기 위해 자주 측정되는 것이 좋지만, 유용성을 확보하기 위해 지표 자체에 대한 주기적인 점검 및 수정과정의 수반 필요
신뢰성	성과평가를 위해 활용한 데이터가 신뢰할 수 있는 데이터인지의 여부로서 성과지표 검증 및 성과평가결과의 감사(Audit) 방법에 대한 논의 필요
비용효과성	성과의 측정과 성과 결과 기록, 분석 및 보고를 하는 데 소요된 비용 및 시간에 대한 이해도

[표 17]
성과정보의 특징

자료: <http://www.seagov.org/aboutpmg/characteristics.shtml>

지역 간 비교결과 명확히 제시해 사업성과 높이는 벤치마킹 자료로 활용

지방자치단체 간 성과평가 비교와 관련한 사례는 아래 [그림 2] 도로포장 관련 지역 간 비교결과로 설명할 수 있다. 이러한 평가결과들은 각 지역 간 비교결과를 명확하고 비교 가능한 수치로 제시하고 이를 통해 해당 도시의 사업 성과를 높일 수 있는 벤치마킹 자료로 활용된다.



[그림 2] 달러스시의 벤치마킹 결과 예시

또한, 이러한 성과결과의 비교자료는 홈페이지의 링크를 통해 주민 누구나 성과서비스 영역별 지표 및 측정방법, 지표정의, 예시가 포함된 엑셀 파일을 내려받을 수 있도록 시스템을 구축하여 다양하게 활용할 수 있다.

ICMA: Key County Performance Indicators

These 54 measures have been selected by an ICMA County Consortium and are presented for use by any jurisdiction or vendor interested in benchmarking around a consistent set of metric definitions. This worksheet presents a template for data entry, and jurisdictions are encouraged to share their data by e-mail to gyoung@icma.org. Data compiled so far is presented to the right, with related calculations below. For more information, see FAQ tab.

Measure Type			
#	Service Area	Measure	Definition
C1	Descriptor General Government	Residential Population of Jurisdiction	Counties should report the total population of the jurisdiction, including any incorporated areas within their boundaries.
C2	Descriptor General Government	Percentage of African-Americans within the adult jurisdiction population	Totals should include those 18 or older, regardless of their immigration status.
C3	Descriptor General Government	Percentage of Hispanics within the adult jurisdiction population	Totals should include those 18 or older, regardless of their immigration status.
C4	Descriptor General Government	Revenue: Transient occupancy tax	Total revenue received during the reporting period from transient occupancy, bed/lodging, amusement or event taxes.
C5	Outcome Assessor	Assessment appeals, 1-2 family residential: Percentage of total assessment value upheld on appeal	For all properties for which all possible appeals were completed during the reporting period, the value after all appeals/stipulations have been exhausted divided by the total valuation of those properties prior to appeal. Include only detached one (1) and two (2) family dwellings and townhouses not more than three stories above-grade in height with a separate means of egress and their accessory structures. This definition is from the International Residential Code.

자료: 국제도시관리협회(<https://icma.org/>)

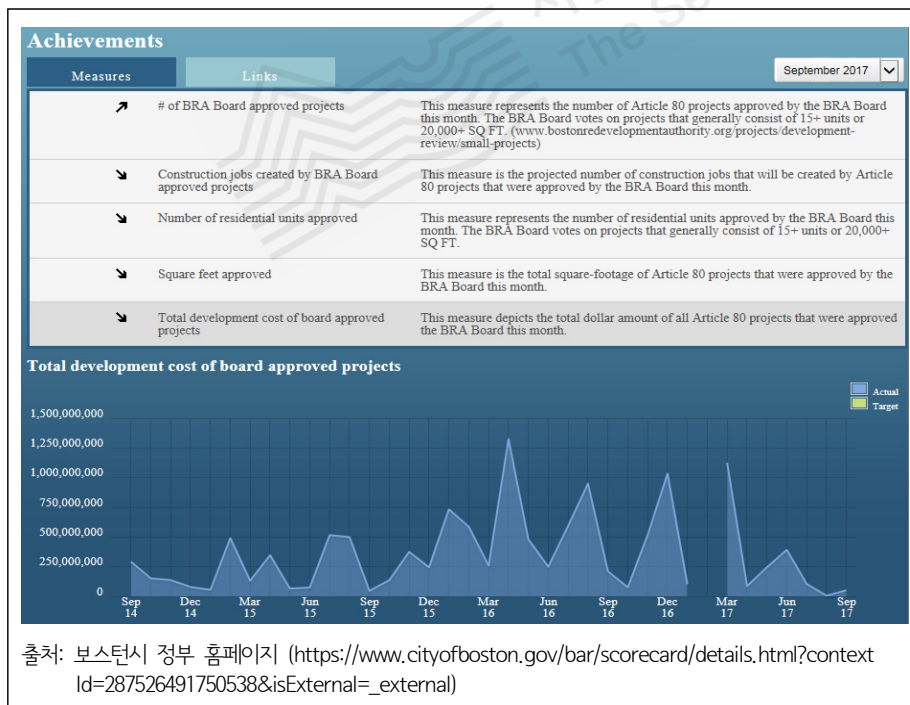
[그림 3] 주요 도시 성과지표의 다운로드 자료 예시

2_보스톤시: 市웹페이지 활용해 성과정보 주기적 공유

성과결과·소요예산 정보 함께 제공해 책임성·투명성 확보하는 평가체계 운영

미국의 경우 각 지방자치단체 간 평가체계와 연계하여 개별 지방정부는 자율적 성과평가체계를 운영하고 있다. 보스톤시는 성과측정결과를 지역주민과 공유하는 것을 주된 목적으로 시 웹페이지를 활용하여 성과정보를 주기적으로 제공한다. 시민들이 이해하기 쉽도록 그래프 등의 시각자료를 활용하여 성과정보를 서비스하며, 지표 설명, 성과평가배경, 성과목표달성 및 미달성에 영향을 미친 외부요인 등을 자세히 설명하고 있다. 특히 성과결과와 소요예산 정보를 함께 제공하여 성과의 책임이 누구에게, 어느 부서에 귀속되는지를 보여주고 분기별 성과평가 보고서를 작성하여 지역주민과 공유하고 있다.

아래 [그림 4]는 월별로 제시되는 보스톤시의 각종 성과지표와 달성도 공개 사례이다. 사이트를 이용해 각종 위원회 승인사업의 전체 개별비용이 어떻게 집행되었는가를 보여주고 다양한 성과사업과 지표들에 대한 관리정보를 공개해 누구나 열람할 수 있도록 하고 있다.



[그림 4]
보스톤시의
성과지표 공개와
관리예시

‘보스턴지표 프로젝트’로 구축한 성과지표체계, 시민참여 관점에서 지속 개선

보스턴시는 보스턴지표 프로젝트(Boston Indicator Project)를 통해 구축된 성과지표체계를 시민들과의 파트너십으로 지속해서 평가 및 환류하고 있다. 특히 이 과정에서 명확한 기준을 가지고³ 시민들이 성과평가 대상사업과 지표선정 과정에 참여하고, 각 지표의 성과목표가 무엇이며 왜 중요한지 구체적 설명을 함께 제공함으로써, 성과평가에 관한 이해도를 높이고 있다.

목표/지표	지표의 중요도	지표관리
<p>목표: 보스턴시의 범죄율 감소</p> <p>지표: 8.1.1 범죄 유형 현황</p> <ul style="list-style-type: none"> • 재산범죄 • 폭력범죄 	<ul style="list-style-type: none"> • 최첨단 기술 및 데이터 추적 시스템을 결합하여 보스턴 주민들의 안전과 복지를 보장 • 범죄를 줄이기 위해 지역 사회 및 기타 관련 기관과의 파트너십을 통한 혁신적인 전략수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적으로 보스턴시의 범주는 2007년에서 2008년 사이에 8.4%(2,632건) 줄어 2001년 이후 지속적으로 감소 • 청소년 폭력 예방을 위해 2천만 달러 규모의 민간 파트너십과 새로운 치안 정책 시행 • 지역 재산범죄(강도, 강도, 절도 및 차량 절도)가 1% 증가 • 가중 폭행(실제 및 시도)은 2007년 31,366건에서 2008년 28,743건으로 8%(392건) 감소
<p>목표: 공공안전과 삶의 질에 대한 인식</p> <p>지표: 8.2.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • 이웃 안전인식 • 무기 증가인식 • 폭력단 활동 인식 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민 참여 및 이웃 기반 경찰과 같은 지역 사회 단속 전략을 통해 주민들이 자신의 지역 사회 안전에 대한 인식통보 	<ul style="list-style-type: none"> • 보스턴 경찰청의 2008년 지역 설문 조사에 따르면 주민의 43%가 안전하다고 인식 • 안전인식이 가장 낮은 지역은 백베이(69%), 웨스트록스베리(68%)로 나타남 • 폭력단의 활동에 대해 보스턴 시민들의 19%가 폭력단에 문제가 있다고 인식

[표 18]
보스턴 지표
프로젝트의 예시

자료: 보스턴지표 홈페이지(<http://www.bostonindicators.org/indicators/public-safety>)의 내용을 재구성

³ 보스턴시의 성과지표 검토기준은 다음과 같다. (1) 적절성: 성과정보가 해당 정책 및 사업의 목표(goals)와 목적(objectives)의 달성 여부를 보여줄 수 있는 지표인지를 검토한다. 다만 목적달성 여부가 지표를 통해 측정될 수 있을 만큼 구체적이어야 한다. 이러한 기준은 평가의 목적에 부합하는 성과지표가 활용되었는지에 대한 점검이라고 할 수 있는데, 기관과 부처별 목표 및 목적달성 여부 지표인지 혹은 사업 및 서비스별 목표 및 목적달성 여부 지표인지 구분되어야 한다. 따라서 사업 특성에 따라 산출(결과)보다 과정 평가가 더 중요한 경우가 존재한다(예: 연구·개발 사업). (2) 이해가능성: 성과정보가 시민들에게 알기 쉬운가를 분석한다. 지방자치단체별로 서비스 및 사업이 다양하고 복잡하다는 것을 고려할 때, 적정 수준에서 평가지표가 합쳐지거나(aggregation) 분리되는가(disaggregation) 여부를 판단하게 된다. (3) 명확성 및 검증가능성: 성과정보 및 평가결과가 단순히 측정 결과만을 보여주는 것이 아닌, 성과에 영향을 미칠 수 있는 요소 및 기존의 성과환경에 대한 정보가 함께 공유되어야 한다. 이와 함께 성과지표가 명확하게 정의되어야 하며, 적절한 과정을 거쳐 성과가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 근거자료가 마련되어야 한다.

05 / 자치분권 관점에서 평가제도 '전면 수술' 필요

1_정부합동평가 등 주요 평가제도별 개선방안 마련

정부합동평가: 평가지표 구축과정에 지자체 참여하고 평가제도 간 통합

정부합동평가는 평가활용성 제고를 위해 우선적으로 지방자치단체 의견수렴뿐만 아니라 실제 평가지표 구축 과정에 참여할 수 있는 제도적 절차를 확대하고 이를 기반으로 개별평가제도와 합동평가제도 간 간격을 좁히는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 평가지표는 지방자치단체별로 주어진 여건 및 특성을 반영할 수 있는 지표산정 및 적용방법론의 개발을 위해 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다.

지역안전지수: 정성지표 등 다양한 요소 반영하고 절대등급 방식도 허용

지역안전지수는 우선적으로 분야별 취약, 경감지표 등 지수 산정방식에서 인과적이고 논리적 연계성의 근거를 분명하게 제시하기 위해 정성지표 등 지수화와 관련된 다양한 요소들을 반영할 필요가 있다. 이와 함께 매년 일정 비율로 배분되는 상대등급 대신 지방자치단체들의 활동 노력이나 개선활동이 일정 부분 반영된 절대등급 방식으로 중장기적으로 지역의 안전을 주민들이 명확하게 인지할 수 있는 방식으로 재설계될 필요가 있다.

자체감사활동심사: 정성평가 비중 조정하고 기관유형별 평가점수도 반영

자체감사활동 심사는 정성평가의 비중이 높은 점을 고려했을 때 정성평가 점수를 낮추는 방안이 필요하다. 기존의 "정성지표 세부 심사요소"를 더욱 구체화하는 방안과 기술된 "정성지표 세부 심사요소"를 체크리스트로 만들어 정량화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그리고 "감사인력의 수" 지표는 중앙과 지방, 광역과 기초 등을 고려하여 기관별 자체감사기구의 감사인력 확보비율을 기준화하여 이 기준과의 차이를 측정된 점수를 반영할 필요가 있다. 이와 함께 "감사 연인원"의 영향을 받는 지표들은 별도 산식을 조정할 필요도 있다.

공공기관 청렴도평가: 직원수·지역특성 등 가중치 반영, 의견수렴 정례화

공공기관 청렴도 측정에서 조직 규모, 직원 수 외 언론 노출빈도나 지역 특성 등을 고려할 수 있도록 보정지표(가중치)를 반영하여 평가하되, 평가방식 일체를 공개할 필요가 있다. 즉, 평가기준 마련과 평가결과 확정 전 평가기관을 대상으로 사업 설명회를 개최하거나 의견수렴의 기회를 정례화할 필요가 있다. 평가대상기관이 평가기준과 결과를 명확히 이해하고 불합리한 기준에 대한 개선의견을 제시하는 기회를 최소한 2번 마련할 것을 제안한다. 또한, 응답의 신뢰성 확보를 위해 별도의 검증 절차를 마련하고, 연도별 청렴수준의 비교 및 각 기관의 부패방지 노력을 확인할 수 있도록 전년도에 측정된 응답자를 모집단에 일정 비율을 할당할 필요도 있다.

공공기관 부패방지 시책평가: 평가지표에 국민권익위 집중시행정책 반영

공공기관 부패방지 시책평가에서는 기관 시책의 자율적 개발과 운영을 도모하기 위해 국민권익위원회가 집중적으로 시행할 정책에 한해 평가지표로 반영할 필요가 있다. 기관의 자율적 시책 개발·운영 배점을 기존 9점(100점 만점)에서 확대하는 방안이 검토될 수 있다. 이에 대한 평가기준의 마련과 평가결과 확정 전에 평가기관을 대상으로 의견수렴의 기회가 마련되어야 할 것이다. 이와 함께 평가 계획을 평가연도 전에 시행하여 각 기관이 시책 준비·시행기간을 확보할 수 있도록 해야 한다. 특히 부패공익신고자 보호제도 교육, 청탁금지법 교육 등 평가지표에 포함된 직원 교육을 위해 연초에 수립되는 연간 교육계획에 반영될 필요도 있다.

지방재정 신속집행 추진실적평가: 평가지표 간 비중 조정해 불합리성 개선

지방재정 신속집행 추진실적 평가에서 지표 간 비중(배점비율)을 조정해 불합리한 지표의 개선이 요구된다. 1/4분기 평가항목 및 지표에서 일자리사업 발굴 지수 비중의 하향 조정과 상반기 평가항목 및 지표에서 예산규모 가중치(5%)의 상향, 신속집행 실적(85%)의 하향 조정이 필요하다고 판단된다. 신뢰성 평가에서 나타났듯이 평가기준의 배부 시점과 1/4분기 일자리사업 평가의 기준일이 맞지 않아 평가기준이 전년도와 다르게 변경될 경우 대응에 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

그리고 신속집행 제외 대상을 지방자치단체의 집행여건에 따라 자율적으로 결정할 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들면, 자치구 기타 자원조정비나 시설비 및 재료비 중 하반기 집행분을 제외할 필요가 있다.

지방재정분석 진단: 건전성 지표에 증감률 도입하고 지방공기업 성격 반영

2016년 회계연도 분석에서 효율성 지표에 '증감률' 평가를 도입하여 지방자치단체 특성상 일부 지표가 유리(불리)할 수밖에 없는 상황을 개선한 바가 있다. 이에 따라 건전성 지표에서도 증감률 평가를 도입하여 해당 지표의 현재 상태 및 개선도를 동시에 평가할 필요가 있다고 판단된다. 또한, 재정건전성 지표 중 통합유동부채비율이나 공기업부채비율과 같은 부채요인은 지방공기업의 성격이나 규모에 따라 편차가 발생할 요인이 크다고 할 수 있다. 특히 종합점수와 상관관계가 높은 건전성 지표에서 지방자치단체 규모에 따라 유불리가 좌우되는 구조와 같은 요인의 특성이 제거되는 균형잡힌 지표로의 개선이 요구된다.

2_평가제도, 개별평가에서 전략적 통합관리로 전환⁴

톱다운 방식의 전략적 통합에 초점 맞추고 평가분야 단계적으로 통합 필요

현재와 같이 개별 중앙부처가 관할하고 있는 분야별 평가가 나열되는 방식은 국정 전체차원에서의 전략적 접근이 어려울 뿐 아니라 지방자치단체의 대응에도 부담을 주게 되는 결과를 초래할 우려가 크다. 통합평가제도 구축에 기반을 둔 정부업무평가기본법 제정 취지에 따라 지방자치단체 합동평가 등 기존 개별 평가를 통합하려는 시도가 이루어져 왔지만, 여전히 중앙부처의 개별평가가 상존하고, 궁극적으로 중앙의 시책과 정책적 방향을 공유하는 차원 이상을 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 현재 개별기관의 업무를 단순 취합하는 보텀업(bottom-up) 방식에서 벗어나 범정부적 국정과제에 따른 톱다운(top-down) 방식의 전략적 통합에 초점을 맞추고 필요한 평가분야를 통합해 나갈 필요가 있다.

⁴ 평가제도의 전략적 통합관리의 핵심제언의 주요 방향은 라휘문, 2017, 지방자치단체 평가모형의 재설계: 자체평가, 합동평가, 개별평가의 통합 및 연계모형의 구축, 한국정책연구 제17권 제3호의 내용을 참조하여 제언하였다.

예를 들어 중앙행정기관이 지방자치단체를 대상으로 평가하고 있는 대다수의 개별 평가는 단계적으로 현행 지방자치단체 합동평가에 통합하는 방안을 제언할 수 있다. 이를 위해서는 우선적으로 정부합동평가 평가분야를 중심으로 지방자치단체 대상 평가분야를 재분류하고 이를 기반으로 더 명확하고 단순하게 평가분야를 제시할 필요가 있다. 이 과정에서 평가시기, 특정목적 등으로 통합이 불가능할 경우 개별평가제도를 유지하되 평가결과의 적용 등에서는 전체적으로 합동평가의 기본 틀 아래 두는 방식을 고려할 필요가 있다. 특히 지방자치단체를 대상으로 하는 평가는 궁극적으로 국가의 전략적 과제와의 연계성 아래 수행되어야 하며, 그러한 과정에서 개별 지방자치단체의 참여와 협조를 이끌어내야 한다. 또한, 관리 주체도 현재 개별적 정부부처의 평가관리가 아니라 국무조정실 등 평가에 대한 통합관리 주체가 일원화되어 지방자치단체들의 대응통로가 명확하게 제시되어야 한다. 다만 평가결과에 대한 분석 및 활용 등은 소관 중앙부처와의 협의를 통한 유연한 접근이 필요하다.

평가지표 활용성 높이기 지자체의 자체평가 지표와 연계방안도 모색 중요

현재 지방자치단체를 대상으로 시행하고 있는 지방자치단체 합동평가 및 개별 평가지표들의 수용성을 높이기 위해서는 무엇보다 평가의 근본적인 취지라고 할 수 있는 평가결과의 활용성을 높이는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 중앙부처에서 지방자치단체를 대상으로 평가하려는 시책이나 과제와 관련하여 지방자치단체들과의 협력과 소통을 기반으로 지방자치단체의 자체평가 지표와 연계방안을 모색할 필요가 있다. 즉, 각 지방자치단체는 스스로의 자율성을 기반으로 중앙부처 평가대상 시책들과 함께 각 지방자치단체가 역점적으로 추진하고 있는 제도나 시책을 포함한 자치사무나 정책과제를 자체평가 과제로 지표 관리를 할 수 있다. 이후 선정된 평가대상과제를 연중 추진하고 평가한 후 그 결과를 중앙부처에 제출하고 이를 제출받은 중앙부처 등은 이러한 결과를 상위 평가하는 방식을 적용할 수 있다. 이러한 방식은 현재 개별적으로 수립 운영되고 있는 중앙부처 중심의 개별평가와 자체평가의 활용성을 높이고, 궁극적으로 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있는 기제로서 평가제도의 유용성을 극대화한다는 의미가 있을 것이다.

평가제도는 순위·점수 등 결과 중심 아닌 평가과정 중심으로 개편할 필요

현행 지방자치단체 평가제도는 대부분 순위방식이나 점수를 매겨 잠정적 비교가 가능한 방식으로 구성되어 있다. 그러나 이는 지방자치단체가 지닌 여건과 특성을 고려하지 않은 일률적 방식으로 평가의 유용성 및 활용성 측면에서 매우 취약한 구조를 지닌다. 따라서 현재의 순위나 점수, 등급 등을 이용한 결과 중심의 방식(evaluation)이 아닌 평가과정을 통해 개선과 보완에 초점을 둔 평가과정에 기반을 둔 산출(assessment) 방식으로 평가제도를 개편하는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 개별지표 합산 방식의 평가가 아닌 인과분석 위주의(목표치 기준에 대한 달성 평가, 현재 기준과 진행 정도에 대한 과정 평가 등) 평가방식으로 전환할 필요가 있다. 이는 궁극적으로 평가과정을 통해 지방자치단체 스스로 무엇이 부족하며 보완해야 할지에 대한 실행력을 높이려는 방안에 초점을 두어야 한다.

분야별 업무성과 대표하는 핵심 평가정보의 공개 등으로 유용성 제고해야

현행 평가제도는 외부에 의한 통제 차원에서 이루어짐에 따라 평가를 통해 도출되는 다양한 정보(지표 등)의 경우 순위비교 외에 별도의 활용될 수 있는 분야가 매우 제한적일 수밖에 없는 한계를 지닌다. 따라서 우선적으로 분야별 업무 성과를 대표하는 핵심 평가정보(지표)는 지방자치단체의 정책결정자 혹은 중앙부처 단위에서 책임자가 기관 활동의 문제나 성과를 더 명확하게 파악할 수 있도록 재구축될 필요가 있다. 또한, 평가를 통해 도출된 여러 정보가 온라인 등을 이용해 손쉽게 시민들에게 공개됨으로써 실질적으로 평가결과가 국민에게 책임성을 확보할 수 있게 하는 통로가 마련되어야 한다.

그리고 이러한 자치분권 관점에서 평가제도가 구축되기 위해서는 현재 서울시와 같이 자치분권에 선도적인 지방자치단체들이 앞장서서 중앙부처 평가에 대한 대응적, 수동적 평가체계에 머무르지 않고 시정에 관한 종합적 평가체계를 갖추고 이를 근거로 중앙부처와의 협력에 기반을 둔 평가체계 개선을 요구해 나가는 방법도 고려해 볼 수 있다.

[부록] 지방자치단체 대상 정부 평가제도 개요(서울시 기준)

연번	평가명	주관부처 및 기관명	평가대상
1	자체감사 활동 심사	감사원 (공공감사운영단)	공감법 적용대상 기관
2	공공기관 청렴도 측정	국민권익위원회 청렴조사평가과	17개 광역사도
3	공공기관 부패방지 시책평가	국민권익위원회 청렴조사평가과	17개 광역사도
4	정부업무 합동평가	행정안전부	17개 광역사도
5	지방재정 조기집행 추진실적 평가	행정안전부	243개 전체 지방자치단체
6	지역발전사업평가	지역발전위원회	17개 광역사도
7	기금운용 성과분석	행정안전부	17개 광역사도
8	지방재정분석	행정안전부	243개 전 지방자치단체
9	민원서비스종합평가	행정안전부	17개 광역사도
10	열린혁신평가 (구)정부3.0평가	행정안전부 (혁신기획과)	243개 전체 지방자치단체
11	공공부문 EA 성숙도 측정	행정안전부	EA도입대상기관(중앙행정 기관 및 그 소속기관, 지방자치단체, 공공기관) 428개 기관
12	2018년 드림스타트 사업 점검	보건복지부	17개 광역사도내 131개 시·군·구 드림스타트 (서울시 25개 자치구)
13	다문화가족지원 시행계획 추진실적	여성가족부	17개 광역사도
14	외국인정책 시행계획 추진실적 점검 및 평가	법무부	19개 중앙행정기관, 17개 광역지방자치단체

연번	평가명	주관부처 및 기관명	평가대상
15	지역자율형 사회서비스투자사업 성과평가	보건복지부 (한국보건사회연구원)	17개 광역사도
16	지역사회보장계획평가	보건복지부	17개 광역사도 및 시·군·구 (시, 자치구 개별평가)
17	노인 사회활동 지원사업 평가	보건복지부 (한국노인인력개발원)	시장형사업단 중 국비지원사업
18	식품안전 및 식중독 예방관리 추진실적평가	식품의약품안전처	17개 광역사도 시·군·구보건환경연구원
19	자살예방 시행계획	보건복지부	17개 광역사도
20	대중교통시책평가	국토교통부	전국 161개 시·군 서울시: A그룹 (특광역시)
21	지속가능 교통도시 평가	국토교통부	전국 76개 도시 서울시: 가그룹 (특광역시)
22	대중교통 운영자 경영 및 서비스평가	국토교통부	14개 철도/도시철도기관
23	지역일자리 목표 공시제	고용노동부	광역 및 기초자치단체
24	지역노사민정 협력활성화 사업	고용노동부	국고보조사업 (지역노사민정 활성화사업) 수행자치단체
25	전국 도서관 운영평가	문화체육관광부	전국 공공도서관
26	지방세외수입 운영실적 진단·공개	행정안전부	전 실·국 (세외수입관리부서 106개 부서)
27	공공부문 온실가스 에너지 목표관리제 이행결과 평가	환경부 (한국환경공단)	243개 전체 지방자치단체
28	지자체에너지이용 합리화 시행결과평가	산업통상자원부	「공공기관 에너지이용합리화 추진에 관한 규정」 제2조에 명시된 공공기관

연번	평가명	주관부처 및 기관명	평가대상
29	폐기물처리시설 설치 운영실태 평가	환경부	전국 생활폐기물 공공처리시설 운영 시설
30	지역안전지수	행정안전부	광역시 및 기초자치단체
31	재난관리평가	행정안전부	326개 재난관리책임기관 (지자체, 중앙, 공공)
32	재난대응 안전한국 훈련 평가	행정안전부	17개 광역시도
33	건축행정 건실화 평가	국토교통부	17개 광역시도
34	국민행복 소방정책	소방청	17개 광역시도
35	수도사업운영 및 관리실태 평가	환경부	1~6그룹 전국 168개(특·광역시, 시·군, 수자원공사)
36	2017 우수농업기술센터 시상	농촌진흥청	전국 시군농업기술센터
37	방송평가	방송통신위원회	전국 지상파 라디오 방송매체

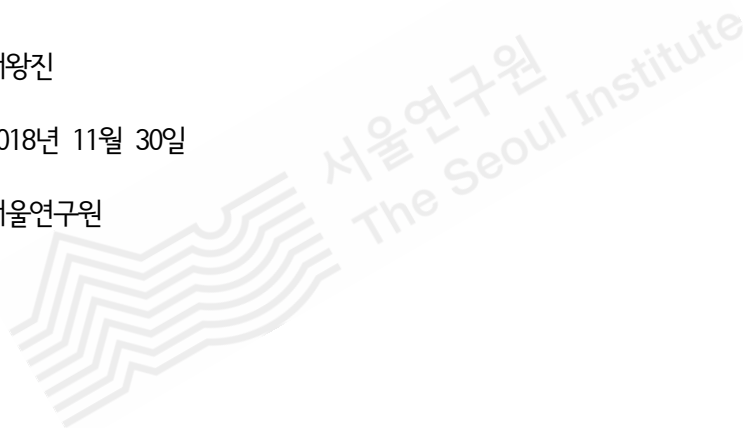
서울연 2018-OR-18

지자체 대상 평가제도, 자치분권 관점에서
전략적 통합관리·불합리한 지표 개선 필요

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2018년 11월 30일

발행처 _ 서울연구원



ISBN 979-11-5700-346-4 93350 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.