

# 지방자치단체의 성과평가체계 통합모델

The Study on the Integrated Performance Assessment System of Local Government

윤재희\*, 노규성\*\*, 류순구\*\*\*

## 목 차

I. 문제의 제기	IV. 지방자치단체의 성과평가체계 모델 설계방향
II. 지방자치단체 성과평가체계의 문제점 및 발전방향	V. 결론 및 정책 제언
III. 해외 선진기관의 성과평가체계 모델 비교 분석	참고문헌

Key Words : 정부혁신, 성과평가체계, 통합모델, 프로그램 예산, BSC

## Abstract

최근 세계적으로 공공기관의 혁신과 성과평가에 대한 관심이 집중되고 있고, 우리나라에서도 참여정부가 출범한 이래 공공분야의 고객경영 및 성과 향상을 위한 정부혁신이 대대적으로 추진되고 있다. 특히 지방자치단체의 경우 자율성을 근간으로 하는 혁신을 추진해야 하는 바, 이에 대한 성과평가가 어려운 과제로 등장하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 자생력을 확보 및 강화하여 독자적인 지역발전과 주민서비스를 제고하고, 중앙정부 정책과의 연계성을 강화하며, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통합적인 정책 및 성과평가에 따른 지원 수준을 결정하는 주요 수단인 통합평가시스템의 개발 및 발전방향을 모색해 보고자 한다.

\* 삼일회계법인(PwC) 경영컨설팅본부  
\*\* 선문대학교 경영학부 교수  
\*\*\* 행정자치부 지방혁신관리팀  
기획예산처 보도자료 및 연구보고서를 참조하여 정리

## I. 문제의 제기

참여정부가 출범한 이래 공공분야의 고객경영 및 성과 향상을 위한 정부혁신이 대대적으로 추진되고 있다. 특히 지방자치단체의 경우 자율성을 근간으로 하는 혁신을 추진해야 하는 바, 이에 대한 성과평가가 어려운 과제로 등장하고 있다. 지방분권화에 따른 지방의 권한과 자율성 확대, 지방행정의 성과관리를 통한 책임성 강화, 지방자치단체에 대한 중복평가로 인한 업무부담 해소, 평가결과의 환류(feedback) 절차 개선, 지방자치단체의 정보 및 평가결과에 대한 관계기관간 공유체계 확립, 중앙정부와 차별화된 평가제도 구축, 지역주민 중심의 공개행정 강화를 통해 고객 및 성과중심의 지방행정 실현, 합리적인 정책지원 및 평가제도의 지속적인 연구 등은 지방자치단체의 평가와 관련된 주요한 이슈에 해당된다. 이러한 이슈를 해결할 수 있는 통합된 평가모형의 개발과 적용이 요구된다 하겠다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 객관적이고 종합적인 평가를 통한 중앙정부의 적극적 지원과 지방자치단체의 자생력 확보 및 지역경제 발전을 도모할 수 있는 지방자치단체 통합평가모델의 설계 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 현행 지방자치단체의 평가제도와 문제점을 정리하고, 선진국의 지방자치단체 평가 제도와 모형을 비교분석하고, 우리나라 지방자치단체 통합평가모델의 설계방안을 제시하고자 한다.

## II. 지방자치단체 성과평가 체계의 문제점 및 발전방향

우리나라에서 1999년부터 시행한 지방자치단체에 대한 평가는 2000년까지는 지방자치단체 종합평가라는 이름으로 기관평가의 모형으로 평가를 시행해오다가 2001년도에는 평가기본법의 제정으로 합동평가위원회를 구성하여 합동평가의 명칭으로 시행하였다. 그리고 2002년 도에는 기관평가모형이 아닌 합동평가 모형으로 발전하여 시행하고 있다(류순구, 2003).

지방자치단체의 기관평가제도를 더욱 발전시키기 위해서 현행 제도의 문제점을 평가체계와 평가운영 측면에서 정리해 보면 다음과 같다.

우선 평가체계상의 문제점은 평가목적의 달성도와 기관평가모형 구성요소의 연계성 측면에서 살펴 볼 필요가 있다.

- 평가목적의 달성도: 앞으로 지방자치 단체에 대한 평가제도를 더욱 발전시키기 위해서는 가장 먼저 종합평가의 목적을 명확히 하고 실제 평가 과정을 통해 이러한 목적이 얼마나 달성되었는가를 살펴볼 필요가 있다.

- 기관평가 모형 구성요소의 연계성: 현행 '정부업무 등의 평가에 관한 기본법'에서는 중앙행정 기관이나 지방자치 단체 모두 기관평가를 하도록 규정하고 있다. 기관평가는 정부에 의해 이루어지던 기존 평가의 문제점을 개선하고 새로운 행정환경의 등장에 따른 변화의 필요성에 의해 이루어졌다고 한다. 즉, 기존의 평가가 분기별 또는 반기별로 실시되어 "사실상 평가를 위한 평가"로 실효성이 없었고, 평가라기보다는 점검성격이 강해 성과 분석이 이루어지지 않았으며, 전문가의 참여 없이

공무원 중심으로 이루어져 평가의 전문성과 객관성이 없는 등의 문제점이 있었다는 것이다(김명수, 2000; 차의환, 1999). 기관평가는 특정 기관(또는 조직)의 업무 또는 정책 성과만을 평가하는 것이 아니라 기관이 가지고 있는 업무추진능력과 구체적인 업무의 성과, 그리고 이 기관의 서비스에 대한 고객 또는 주민의 만족도 등을 종합적으로 살펴봄으로써 총체적인 평가를 하기 위한 것으로 생각된다. 그러나 실제 지방자치단체 종합평가에서는 추진역량, 시책성과, 그리고 주민만족도를 별개의 것으로 평가하여 이들 구성요소의 연계성 정도를 통합적으로 제시하지는 못하여 종합적인 면에서 평가가 이루어질 수 있도록 개선되어야 할 사항이다.

- 지표의 대표성과 적절성: 평가대상을 측정하기 위해 사용된 지표에도 여러 가지 문제점을 찾을 수 있다. 그리고 중앙 행정기관의 각 부서에서 사용하는 지표 중에는 평가자의 판단에 따라 주어지는 정성적 지표가 다수 있었으나 공정성 논란을 제거하고 객관성을 확보하기 위해 가능한 한 정량적 지표로 변환하였다. 이러한 과정에서 지표 본래의 의미가 상당부분 누락 또는 퇴색되는 경우도 있었다. 또한 시책평가를 위해 사용된 지표들 중에서 각 지방자치단체의 기본적 여건의 차이에서 오는 문제점을 극복하지 못하였다.

지방자치단체 종합평가제도를 한 단계 높은 수준으로 발전시키기 위해서 가장 요구되는 사항은 중앙정부의 인식이 변화되어야 하며, 자치사무의 통합을 통한 종합평가모형이 개발이 필요하며, 자치단체의 역량과 성과 그리고 주민 만족도의 연계성이 확보되어야 하고, 마지막으로 평가결과에 대한 환류 조치의 실효성이 확보되어야 한다. 즉, 평가결과의 환류 체계를 강화하는 평가시스템을 개선하고 평가전담 연구지 및 인터넷상에 평가결과와 우수사례를 연중 공시하며, 자치단체장이 정책

을 효과적으로 집행할 수 있도록 자료를 지원하여야 한다. 특히, 우수 단체에 대해서는 실질적인 재정지원 및 규제완화 등 인센티브를 부여하고, 부진 단체는 이양업무의 환수 등 강력한 페널티제도를 강화하여 책임성을 확보 하여야 한다(류순구, 2003).

### III. 해외 선진기관의 성과 평가체계 모델 비교분석

#### 3.1 미국 지방정부의 평가제도

미국의 주요한 성과평가의 연구는 대부분 슬로언 재단(Alfred P. Sloan Foundation)과 퓨 자선기금(Pew Charitable Trusts)에 의하여 지원되고 있다. 이 두 재단에 의하여 지원되고 있는 프로젝트는 무수히 많지만, 현재 진행되고 있는 대표적인 연구로는 슬로언 재단이 지원하고 있는 정부회계표준원 프로젝트 (Government Accounting Board: GASB)와 퓨 자선기금이 지원하고 있는 정부성과 프로젝트 (Government Performance Project: GPP)이다.

성과평가를 통하여 정부업무의 효율성을 높이려는 시도는 지방정부에서 가장 먼저 시도 되었으며, 그 역사 또한 과학적인 관리기법이 소개되었던 20세기 초반까지 거슬러 올라간다. 사실 GPP도 캘리포니아 주의 Sunnyvale시의 성공사례에 자극을 받은 연방정부가 이를 벤치마킹하여 제도화한 것은 이미 잘 알려져 있다. 이와 같이 지방정부에 있어서의 성과평가가 오랜 역사와 경험을 가지고

있음에도 불구하고 아직까지 많은 지방정부에서는 성과관리라는 것이 생소한 개념이며, 성과관리 체계의 도입은 미국 지방정부 에도 큰 도전으로 인식되고 있다(김신, 2001).

여기서는 미국의 주와 지방정부에 대한 평가를 의미하는 GPP에 대하여 살펴보기로 한다. GPP는 미국의 주와 지방정부들에 대한 평가를 의미하는 것으로 평가의 내용은 재정관리, 인적자원관리, 정보기술 및 자산관리시스템은 물론 리더쉽과 변화를 위한 긍정적인 내용까지 포함하고 있는 것이 특징이다.

이의 평가 목적은 민간부문의 효과적인 관리시스템으로부터 교훈을 도출하고 이를 공공관리시스템에 널리 이용할 수 있게 하는 것이다. 또한, 평가 대상기관의 성과를 직접 측정(평가하는 것이 아니라 성과를 산출하는 관리체계를 측정(평가 함으로써 성과를 창출하기 위한 기관의 능력을 평가하는데 그 초점이 있다. 평가의 대상은 연방정부기관, 주 정부, 지방정부(city, county) 모두에 적용되고 있다.

GPP는 1년에 걸친 예비조사와 광범위한 자기보고조사, 대규모의 후속 인터뷰 및 확인조사, 통계적인 정확도의 검토, 언론에 대한 인터뷰, 언론계/학계의 공동평가의 다각적인 평가방법을 활용하는 것이 그 주된 특징이라고 볼 수 있다([http://Maxwell.syr.edu/gpp/learning\\_about\\_GPP](http://Maxwell.syr.edu/gpp/learning_about_GPP)). 또한 어느 한 시점을 기준으로 평가에 대한 자료를 수집하지만, 후속 인터뷰를 통하여 평점을 매기는 과정에서 활용되는 정보를 계속적으로 보완할 뿐만 아니라 모든 주와 몇몇 연방기관은 이 프로젝트를 최초 4년에 걸쳐 2번 분석할 것이기 때문에 연도별 비교를 가능하게 하고 있다.

이상의 과정을 통하여 얻어진 결과를 바탕으로 평가기관들을 분야별로 또는 종합적으로 등급화한다. GPP 평점은 훌륭한 정책결정과 서비스 제

공을 지원해 주는 건전한 관리시스템을 구축하기 위하여 정부가 주어진 자원을 얼마나 잘 활용하는지에 대한 것을 보여주는 것이다.

### 3.2 영국 지방정부의 평가제도

영국의 지방정부들은 다양한 평가제도를 도입하여 실천하고 있으나 정부 현대화 계획의 정상에는 Best Value 제도가 자리하고 있다(한국지방행정연구원, 2002). 여기서는 우리나라의 벤치마킹에 널리 활용되고 있는 최고가치성과평가(Best Value Performance Indicators)와 매년 회계감사원의 성과검토를 거친 지방정부의 40%이상 채용하고 있는 기관평가제도 (Excellence Model), 그리고 2002년에 들어와 지방정부의 전반적인 성과를 조감 하고 체계적인 관리를 위하여 도입된 종합성과평가제도(Comprehensive Performance Assessment)에 대하여 살펴본다.

- 최고가치 성과지표(Best Value Performance Indicators): 영국의 Best Value 제도는 주민의 수요에 대응하며 양질의 봉사를 통해 지역을 발전시키기 위한 목적으로 채택된 제도이다. 이 제도는 각 부서별 기능을 최대한 발휘하도록 경제성(효율성(효과성을 지향하는 업무 개선을 필요로 한다는 전제를 갖고 있다. 해당 부서는 5년마다 직무 검토를 하게 되며 그 결과에 따라 서비스 체계를 조정하고 이용자 상담을 실시하며 경쟁력 확보를 기한다. 또한 같은 기능을 가지는 타 단체와의 대비를 하게 된다. 이 제도를 채택하는 지방정부는 이와 같은 내용을 담은 최고가치 성과계획(Best value Performance plan)을 매년 수립하여 제시하게 되고 이에 따른 검토와 평가를 하게 되는 것이다(DETR, Best Value and Audit Commission Performance Indicators for

2000/2001, 1999).

이 제도에서 적용하고 있는 BVPI(최고가치 성과 지표)를 통해서 평가하려는 것은 첫째, 전략적 목표로서 서비스 존재의 이유, 그 서비스를 통해 무엇을 달성하려 하는 지, 둘째, 비용/ 효율성으로서 서비스 공급에 투입된 자원, 산출물로 변환될 때의 효율성, 셋째, 제공서비스 결과(service delivery outcomes)로서 전략적 목표를 달성하기 위해 서비스 제공이 얼마나 적절하게 수행되었는가, 넷째, 품질 (quality)로서 서비스의 질에 대한 평가(특히, 사용자의 경험을 바탕으로 평가), 다섯째, 접근 공정성(fair access) 으로서 서비스 (사용)접근에 대한 편이성, 공평성을 그 주축으로 하여 구성되고 있다(DETR, 1999). 또한 BVPI(최고가치 성과지표)를 통하여 다음과 같은 내용을 평가하도록 되어 있다.

- 기관평가모형(Excellence Model): 영국 의 기관평가모형(Excellence Model) 은 조직활동 전반에 걸쳐서 강점과 개선영역을 평가하기 위한 포괄적인 틀이다. 이는 민간부문과 공공부문 모두에 광범위하게 활용되고 있으며 이 모델을 사용하는 조직은 영국 품질재단이 후원하는 영국품질상(Quality Award)에 지원할 수 있다. 이 모델을 적용하는 대부분의 조직들은 이상의 9개 기준에 부합되는 증거를 수집하여, 자체평가는 우선적인 개선조치 계획을 개발함에 있어 가치가 있는 개선영역을 포함하는 조직의 강점과 약점에 대한 프로필을 이끌어낸다. 그리고 기관평가모형을 적용하는 대부분의 조직들은 단순히 그들의 성과를 점수를 매기는데 그치지 않고 그 개선영역을 집중적으로 다룬다는 점이 그 특징이다.

- 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment; CPA): 이 제도는 기존의 성과평가의 우수한 점과 새로운 자료원을 결합하기 위한 접근방법으로 회계감사원이 2002년 봄에 도

입한 제도이다. 기존의 성과평가가 편린화된 형태로 이루어져 지방자치단체가 제공하는 서비스를 전체적으로 조감하기 어려웠던 점을 극복하기 위해 도입되었으며 영국의 단층제 의회와 카운티 의회에 대해서는 2002년 적용하여 연말까지 최종성과를 살펴보고 디스트릭트 의회에 대해서는 2002년 가을부터 적용하되 그 성과는 2003년 말에 살펴보도록 하였다.

CPA 모델은 지방정부가 수행하는 모든 업무에 대하여 성과목표를 설정하고 매년 이를 평가하여 환류(feedback)함으로써 지방자치단체의 업무와 서비스의 민주성, 효율성, 대응성을 지속적으로 제고하기 위한 목적을 가지고 수행된다. 이 CPA 모델에서는 또한 평가결과의 환류를 위해서 평가결과에 따라 추가적인 정밀진단이 이루어지므로 평가를 통한 조직운영의 개선을 도모할 수 있다. 즉, 부진단체의 경우 별도의 조치계획을 수립하고 개선이 이루어지도록 지속적으로 모니터링을 한다. 중앙정부의 성과검토 결과 우수단체로 판단된 지방정부는 인센티브를 부여 받으며 지방세, 자본투자 등의 면에서 새로운 차별적 지원까지 받는다.

### 3.3 기타 해외 지방정부 평가제도

캐나다 온타리오주는 납세자에 대한 책임성을 확보하고 행정서비스를 개선하기 위해 2000년부터 자치주택성(Ministry of Municipal Affairs and Housing) 주관으로 지방자치단체 성과측정 프로그램 (Municipal Performance Management Program)을 도입 하였다. 이러한 성과평가는 첫째, 지방의 행정서비스가 얼마나 잘 전달 되는가를 평가할 수 있는 수단을 제공하고, 둘째, 행정서비스의 능률성과 효과성을 측정하여 성과를 개선하도록 하며, 셋째, 납세자에 대한 지방의 책임성을 강화하고, 책임성에 대한 이해를 촉

진하고, 넷째, 자치단체간에 성과에 대한 정보의 공유를 가능하게 하고, 최고의 사례로부터 학습할 수 있는 체계적인 자원을 제공하기 위한 목적으로 도입되었다.

미국, 영국, 호주, 캐나다와 한국의 현행 및 추진되고 있는 기본법을 비교해 보면 <표1>과 같다.

구분	미국	영국	호주	캐나다	한국	
					현행	추진 기본법
평가법	ITIPA (1993)	-National Audit Act (1997) -Λογισμ. Γομάρων εν Αζη (1990)	-연방기관 및 특별 수임에 관한 결과와 산출물 평가 및 보고제도 (1999)	-Audit of Expenditure Act (1995) -The Financial Administration Act (1984) -Μονη υπαλ. Αδ φαιρεσ Αζη (1990)	정부의 공공사업 및 공공기관에 관한 규정	주최 기본법 -정부업무 등의 평가에 관한 기본법 -책임은 영국의 예산에 관한 법률을 참조 -정부업무 기관의 운영에 관한 법률 -정부운영의 실효성 및 투명성 -기타 -공정, 투명
평가목적	사업성과에 대한 신뢰감 제고 공무원들의 성과에 대한 책임의식을 확립하고 연방정부 내부관리와 효율화도도 의사결정과 관련된	정부정책의 실효성을 평가 국민의 이해를 증진 정부의 투명성을 높이기 정부의 신뢰를 높이기	정부정책의 실효성을 평가 예산 및 재정 관리	정부정책의 실효성을 평가 예산 및 재정 관리 공공서비스의 질 향상	의견주요 정보 -효율적 성과 -공공서비스의 질 -국민의 신뢰 -국정운영의 투명성 -국민의 이해 -평가결과를 통한 정책의 신뢰 제고	
지방자치단체평가주체	각 주에서 평가	Audit Commission	각 주에서 평가	감사원	국무조정실, 각 중앙행정기관	
평가결과활용	인사제정, 예산의 자율성 부여 -행정개혁에 반영	-평가결과와 함께 예산배분	-정책수립에 반영 -예산배분정책에 반영	-예산배분정책에 반영 -개인별 성과급 부여	국무조정실, 각 중앙행정기관	
평가담당기관	연방정부의 각 기관 OMB (Οφφίης οφ Μάνατζμε ντ ανδ Βυ δρετ)	부처별 감사위원회 NAO (National Audit Office)	부처별 감사위원회 ΔΟΦΑ (Δοτάρτε μεντ οφ Φινανζε ανδ Αδμ νιστραν ον)	각 부처 감사 및 감사위원회 ΟΑΓ (Οφφίης οφ ΤΗΕ Αδβιτ Γ ενεραλ)	국무조정실, 각 중앙행정기관 국무조정실, 각 중앙행정기관	

(자료: 국무조정실 정책평가위원회, 선진 주요국의 평가제도에서 본 시사점, 2000. 7. 5의 공청회 자료에서 발췌함)

<표 1> 국가별 지방정부 평가제도 비교

### 3.4 국내 지방자치단체 평가모델 설계에 대한 시사점

앞서 서술한 미국과 영국의 지방정부 평가제도를 검토한 결과를 통해 파악된 우리나라 지방자치단체 평가제도와의 차이점이 여러 가지 발견되었다.

우선 평가목적의 측면에서 볼 때, 우리나라는 지방정부의 과중한 업무완화와 순위를 통한 비교를 이용한 활용에 그 목적이 있는 반면, 미국과 영국은 사업의 효율적인 관리와 주민들에게 그 결과를 공시하여 주민통제를 받게 하기 위한 평가라는 점에서 그 차이가 있다. 또한, 우리나라의 평가목적은 매우 포괄적이거나 이들은 그 목적이 구체적이고 명확하다. 영국의 경우 주민이 중요하게 생각하는 문제와 지역사회와 주민에게 이익이 되는 것이 무엇인가를 평가의 척도로 삼아 그 평가결과를 효율적으로 활용하고 있다.

둘째, 평가주체의 측면에서 볼 때 우리나라는 대부분 상급기관이나 민간 부문이 주체가 되어 온 반면, 이들 국가는 자체평가나 평가위원회에 의한 평가를 시행함으로써 지방정부의 고유한 정책 방향을 유지하고 있었다. 이에 따라 지방 정부의 자율성이 보장된다는 점도 강점이다.

셋째, 우리나라의 경우 평가가 소수의 전문가 집단에 의하여 주도되고 있는 반면, 외국의 경우에는 평가의 초기단계부터 주민들의 참여가 활성화되고 있을 뿐만 아니라 투입 및 집행과정에서 조직목표를 달성하기 위한 노력, 내(외부)고객의 욕구나 기대, 요구, 선호 등이 충족되는 정도까지 구체적으로 고려하고 있다는 점이 차이가 있다고 하겠다.

## IV. 지방자치단체의 성과 평가체계 모델 설계방향

국내 지방자치단체 기관평가체계 통합 모델의 설계방향은 성과와 예산의 연계를 위한 성과주의 예산제도의 도입, 지방자치단체의 전략적 실행력 제고, 지방자치단체의 균형된 성과관리(장기와 단기, 외부와 내부, 과정과 결과 등) 그리고 기관평가와 내부평가의 연계성에 그 중심을 두고 있다. 따라서 본 연구에서 제시하는 지방자치단체의 기관평가체계의 통합모델은 BSC와 성과주의 예산제도를 결합한 기관평가모델에 그 근간을 두고자 한다.

### 4.1 BSC 모델의 적용 방안

BSC(Balanced Scorecard)는 1992~1995 년에 하버드 대학의 R. S. Kaplan과 David P. Norton에 의해 개발된 개념이다.

현재 미국의 경우 공공부문에 적용이 가능하도록 수정된 BSC가 연방정부에서 국방, 에너지, 통제분야에 적용되고 있으며, 주 단위에서는 버지니아, 아일랜드, 텍사스, 미네소타 등에서 적용되고 있다. 시 단위에서는 Charlotte, Seattle, Portland 등에서 적용되고 있다. BSC는 지방자치단체로 하여금 비전과 전략을 분명하게 하고 이를 실행에 옮길 수 있도록 돕는 전략적 관리체계(strategic management system)로 이용될 수 있다. BSC는 지방자치단체의 상하위 조직간 전략적 정렬을 통해 조직의 모든 구성원을 단일평가체계 내에 포함시키게 된다. 따라서 지방자치단체의 총체적인 학습을 가능하게 하며, 인과모형, 성과측정 과정, 자원할당 과정의 지속적인 개선을 유도하

게 된다. BSC는 지방 자치단체의 기획역량(planning capacity)을 증대시켜 급변하는 환경 속에서 예산의 합리적 사용을 유도할 수 있도록 한다. 성과에 기초한 자원의 할당 및 체계적이고 사실 기반적(fact-based) 관리를 촉진하게 된다. 인과관계의 정교화를 모색하고 이를 기반으로 하는 미래결과에 대한 예측 능력이 증대될 수 있다.

지방분권시대에 주민중심과 성과중심의 지방자치 구현을 위해서는 자치단체 스스로가 평가하고 개선할 수 있는 평가시스템이 필요하다. BSC는 4 가지 관점을 통해 재무와 비재무, 단기와 장기, 내부와 외부 관점의 성과지표를 균형적으로 고려함으로써, 지방자치단체의 장단기 혁신성과에 대한 균형된 관리를 가능하게 할 수 있다. 이러한 관점은 공공기관의 경우 그 특성에 따라 여러가지 형태의 관점을 재구성하여 채택하고 있다. 예로써, 미국의 샬롯데시는 고객서비스, 비즈니스 운영, 재정적 관점, 종업원 개발 관점으로 구분하였고(Paul R. Niven, 2003), 영국의 Walsall Metropolitan Council은 재무, 고객, 프로세스, 인력과 리더십, 그리고 역량과 기술 관점으로 구분하였다(Walsall, 2004). 호주는 자원관리, 고객지향, 윤리와 비전, 사회프레임워크, 조직프레임워크, 교육 훈련, 내부의사소통 등 7가지 관점으로 구분하였다(Joseph Yoon, 2005).

BSC는 성과개선이 필요한 부분들을 확인 시켜 주며, 조직재설계(redesign)의 재 구조화(re-engineering)에 대한 필요성을 부각시킨다. 즉, 주민의 기대에 부합하지 않는 부분들이 문제라기 보다는 개선기회(improvement opportunities)로 간주된다. 또한 이 과정에서 혁신 인프라와 혁신 문화의 개선기회에 대한 확인도 가능해진다. BSC는 벤치마킹이 가능하게 한다. 즉, BSC를 위해 수집된 성과측정 자료들이 여타 조직과의 비교를 위해 이용될 수 있다. BSC는 지방자치단체의

모든 조직단위에서 전략적인 변화를 선도하고 지속적인 혁신을 달성하는데 효율적인 수단을 제공한다. 이와 아울러 BSC 전과정 동안 조직구성원의 참여와 커뮤니케이션이 필수 요소이므로 조직구성원이 전략과 성과지표에 대한 폭 넓은 이해와 공감대 형성을 가능케 한다.

#### 4.2 프로그램 예산제도의 적용 방안

공공부문 개혁의 초점은 예산집행의 부정을 막는 여러 가지 제도가 마련되어 예산의 통제기능이 충족되자 각 정부 조직이 일정액의 예산을 지출하여 어느 정도의 성과를 거둘 수 있는가로 전환하게 되었다. 즉, 과거에는 예산의 통제기능이 중요했으나, 현재는 관리기능이 중요시되고 있다 (Burkhead, 1956; 박영희, 1999).

프로그램 예산제도의 도입은 다음과 같이 예산의 효율성 제고, 근무행태 및 의식의 변화, 그리고 행정의 신뢰성 및 책임의식 제고와 같은 기대효과를 목표로 하고 있다.4

첫째, 예산의 효율성을 제고할 수 있다. 프로그램 예산제도는 투입요소에 대한 통제에 초점을 맞추는 것이 아니라 결과 혹은 성과를 중심으로 예산을 운용하는 제도이다. 즉, 예산집행결과로 얻은 산출물과 성과를 측정하여 책임을 묻고 그 성과에 따라 보상을 해주는 결과중심의 예산체계가기 때문에 예산을 효율적으로 편성(집행할 수 있게 한다. 현행 품목별 예산은 지출에 대한 효과분석이 곤란하고 비효율적인 재정지출을 개선할 수 있는 유인체계가 부재하여 낭비가 심하다는 지적이 많았다.

그러나 프로그램 예산은 구체적인 사업 계획과 연계되어 그 성과를 통하여 예산을 운용함으로써 낭비 요소를 제거할 수 있다. 프로그램 예산제도는 평가척도로 예산 운용의 효율성을 활용하게

되는데, 예산의 효율적 운용이란 단순히 편성된 예산을 얼마나 집행했느냐가 기준이 되는 것이 아니라 예산을 많이 쓰더라도 사업목적을 달성하는 산출을 달성했느냐가 기준이 되는 것이다.

둘째, 근무 행태 및 의식을 변화시킬 수 있다. 조직 및 사업별 성과목표를 설정하고 그러한 성과목표를 달성하였는지 여부를 예산과 연계시키는 프로그램 예산제도 하에서는 관료들의 근무 행태나 의식에 많은 변화가 예상된다. 프로그램 예산 제도를 도입 하기에는 아직 준비가 부족하고, 이러한 제도가 한국의 행정 문화에 적실성이 있는가 하는 우려도 있으나(박영희, 1999), 새로운 제도의 도입은 다음과 같은 변화를 유도할 수 있다.

먼저 예산요구단계에서는 무조건 예산을 많이 요구하고 예산을 많이 확보하려는 기존의 행태에서 벗어나 성과달성 여부를 고려하여 합리적인 예산을 요구할 것이다. 왜냐하면 프로그램 예산제도 하에서는 성과목표를 설정하고 사후 평가체계(성과 지표 및 성과지표 검증방법)를 제시 하여야 하기 때문이다.

예산편성 및 심의단계에서는 선례 답습 적인 예산 요구 및 편성 관행에서 벗어나 사업의 타당성 분석과 함께 해당 부처의 성과목표 및 객관적 사후 평가체계 구축상태를 고려해야 하기 때문에 보다 객관적이고 합리적인 자원배분이 가능할 것이다. 그리고 예산집행단계에서는 성과가 미흡 하거나 없을 것으로 예상될 경우, 예산 집행을 중단함으로써 예산낭비를 방지하고, 성과 제고를 위해 책임감을 가지고 예산을 집행하려 할 것이다. 또, 사후 평가단계에서는 성과목표 달성 여부가 예산확보 및 인사, 조직 재설계의 주요 자료로 활용 되므로 해당 조직은 적극적인 업무 행태를 가지게 될 것이다 (예산결산 특별위원회, 1999). 결국 새로운 제도의 도입으로 인한 조직구성원의 근무 행태 및 의식의 변화는 예산의 요구, 편성 및 집행단계에서 직무를



변화시키게 될 것이다.

셋째, 행정의 신뢰성 및 책임의식을 제고할 수 있다. 행정 문화적인 측면에서 볼 때, 공공조직의 구성원들은 성과평가와 같은 성과관리 제도에 부정적인 태도를 가지기 쉽다. 그래서 미국의 경우, 정책이나 사업에 대한 평가는 긍정적으로 나타난 데 비해, 캐나다나 영국에서는 공공조직 구성원들의 반대와 이해부족으로 갈등을 초래하여 폐지된 경우가 있다. 결국 평가와 관련된 행정문화의 문제는 공무원들이 평가활동 업무를 어떻게 받아들이느냐 하는 수용성과 밀접한 관련이 있으므로 그 중요성은 크다 할 수 있다(윤수재, 2001).

품목별 예산제도 하에서 연말에 잉여 예산을 모두 소비하기 위하여 멀쩡한 도로를 뒤엎고 포장공사를 새로 하는 낭비적 모습은 국민들의 행정에 대한 신뢰성 저하의 한 요인이 되었다.

그러나 프로그램 예산제도에서는 성과 목표가 명확하고, 성과계획서 및 성과보고서를 공개함으로써 국민들의 행정에 대한 신뢰성을 제고할 수 있다. 아울러 해당 지방자치단체에 예산집행의 자율성과 권한을 부여하여 성과에 대한 책임을 중시하는 행정으로 변화시켜 조직 구성원들의 책임의식을 고취 시키게 될 것이다. 미국 캘리포니아주의 썬니베일시(Sunnyvale)의 성과관리제도는 프로그램 예산제도의 프로그램 단위로 성과계획서를 수립함으로써 BSC와 자연스런 연계성을 확보하였다. 따라서 썬니베일시는 프로그램 예산 단위의 미션, 목표, 연도별 성과수준, 그리고 측정 지표값을 설정/관리한다(Janet & William, 2003). 썬니베일시는 성과 측정에 대한 포괄적인 접근을 취하고 있는 미국 유일의 가장 우수한 사례로 평가받고 있다(OECD, 1994; Testimony, 2004).

#### 4.3 BSC와 프로그램 예산제도의 통합/연계 방안

지방자치단체의 통합된 기관평가모형을 설계하기 위한 방향은 기본적으로 성과와 예산이 연계된 통합된 구조로 이루어져야 한다.

BSC와 프로그램 예산제도의 통합은 프로그램이란 사업단위를 기준으로 BSC의 구성요소와 프로그램 예산제도의 구성 요소를 상호 연계시켜 예산과 성과의 연계성을 확보할 수 있다.

BSC의 구성요소가 갖는 레벨수준은 전략목표 --> CSF(또는 전략과제) --> KPI --> Target --> 이니셔티브 --> 예산으로 구분되며(Kaplan & Norton, 1996), 프로그램 예산제도의 구성요소가 갖는 레벨 수준은 썬니베일시의 분류 체계를 기준으로 할 때, 요소(Elements 또는 function) --> 프로그램(또는 사업) --> Objectives --> Tasks(또는 Activities) --> Budget Amount --> Products --> Work hours --> Operation Budget --> Investment Budget으로 구분하여 관리한다(OECD, 1993/1994; Testimony, 2004).

BSC와 프로그램 예산제도의 구성요소 간의 연계방법은 독자적인 사업단위를 갖는 조직(보통 사업부 또는 처/실 수준의 조직이 해당 됨)의 BSC 구성요소인 전략목표/CSF(또는 전략과제)와 프로그램 예산제도의 Objective를, KPI/Target와 Product/Work hours를, 이니셔티브와 Task(또는 Activities)를, 이니셔티브 예산과 Task의 Budget Amount/Operation & Investment Budget를 연계함으로써 통합적인 관리를 할 수 있다. 즉, BSC를 이용하여 미션 달성과 전략 실행을 관리하고, 이와 통합/연계된 프로그램 예산을 통해 해당 목표수준에 맞는 전략예산과 운영예산을 계획하고, 사후적인 예산 대비 목표 달성 정도를 분석하고, 그 정도에 따른 피드백과 평가의 균형을 아울러 확보할 수 있다.

이러한 BSC와 프로그램 예산제도가 통합/연계

된 구조를 갖추게 되면 다음과 같은 특성 및 효과를 기대할 수 있게 된다.

첫째, 프로그램 단위를 기준으로 예산시스템과 성과시스템의 연계성을 확보할 수 있다.

둘째, BSC 모델 적용에 따른 지방자치단체의 미션과 비전 달성을 위한 전략실행관리 도구 및 전략 기반 성과평가 시스템을 확보할 수 있다.

셋째, BSC 모델 적용에 따른 기관평가와 내부평가의 연계성 즉, 중앙정부와 지방 정부의 상하위 조직간의 전략적 정렬(cascading)을 이룰 수 있다.

넷째, BSC 모델에 의한 국가의 비전 및 전략 달성을 위한 중앙정부와의 공통 전략과 지표, 그리고 지방자치단체의 비전과 전략 달성을 위한 고유한 전략과 지표의 균형적 관리체계를 확보할 수 있다.

다섯째, 지방자치단체의 기관평가지표를 중앙정부의 공통지표와 지방자치단체의 고유지표를 함께 반영하고, 기관평가와 내부평가의 연계가 가능하여 지방자치 단체의 수용성을 강화할 수 있다.

여섯째, 지방자치단체의 기관평가와 내부평가가 연계된 전략실행도구로서의 성과평가시스템 구축을 도모할 수 있고, 이를 통해 상당부분의 수작업과 불필요한 보고 작업을 최소화할 수 있다.

일곱째, 중앙정부 및 지방자치단체의 미션 달성과 전략 실행에 대한 피드백 체계를 확보하여 정책의 지속적인 개선을 도모할 수 있다.

여덟째, 지방자치단체의 내부평가실적의 개선과 기관평가실적의 개선이 동일선상에서 이루어져 직원의 동기부여와 보상 체계를 보다 강화할 수 있다.

## V. 결론 및 정책 제언

본 연구에서는 지방자치단체의 각종 평가 및 내부평가의 연계성을 고려하고, 평가자체를 위한 평가가 아니라 지방자치단체의 미션 달성과 전략 실행력을 제고할 수 있는 성과평가 모델의 설계 방향을 제시하고자 하였다.

최근 조직의 전략실행력을 높일 수 있는 균형된 관점의 성과관리 개념인 BSC (Balanced Scorecard)를 적용하여 중앙 정부의 정책방향과 연계선상에서의 지방자치단체의 정책수행과 아울러 지방자치단체 고유의 정책수행을 균형되게 관리하고 이에 대한 평가가 함께 이루어지고, 중앙정부의 정책적 지원을 받을 수 있도록 하고자 하였다. 또한 성과와 예산의 연계성을 확보하여야 제대로 된 지방자치단체의 정책실행력 제고와 평가가 이루어 질 수 있다는 점에서 프로그램 예산제도를 BSC와 통합/연계하여 도입하는 방안을 제시하였다.

본 연구에서 제시한 지방자치단체 성과평가 모델에 대한 설계 방향의 근간인 BSC와 프로그램 예산제도를 토대로 한 지방자치단체 성과평가체계가 도입될 경우 다양한 형태의 평가에 대해 효율적으로 대응할 수 있고, 지방자치 단체의 정책 실행력 및 중앙정부의 정책 연계성 확보가 용이해 질 수 있다.

그러나 BSC 및 프로그램 예산제도가 통합/연계성을 갖고 제대로 도입되기 위해서는 중앙정부의 지원과 지방자치단체의 노력이 필요하고, 성과평가 시스템의 전산화가 아울러 이루어져야 효율적이고, 효과적인 평가시스템 운영이 될 수 있다.

본 연구에서 제시한 BSC와 프로그램 예산제도

의 통합/연계 모델이 지방자치단체 성과평가체제로 정착되기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 점이 아울러 고려되어야 한다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 지표를 개발하고 별도의 평가기관(중앙과 지방 정부의 공동 참여)에서 평가를 시행하고 그 결과를 활용하는 방안을 모색해야 한다. 이는 영국의 Best Value 제도와 PartCom System(유재원, 박희정, 이석환)의 모델이 혼용된 것이라 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체에 대한 전반적인 업무추진 상황을 중앙과 지방이 공동으로 참여하여 평가지표를 개발할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위한 방안으로, 중앙정부 관점의 지표와 지방정부 관점의 지표 등을 중앙정부와 지방자치단체 관련 협의체 등과 공동으로 평가시스템을 구축하는 방안을 생각할 수 있다. 또 다른 방안은 별도의 평가기관에서 지방자치단체와 공동으로 설립한 “지방자치 평가위원회(가칭; 영국에서는 Audit Commission 가 있어 문제가 될 만한 상황이 발생할 때 간여하게 됨)에서 평가를 실시하는 방안을 생각할 수 있

다(Best Value 의 경우 지방자치단체가 자체 평가를 한 후 일정기준이 미달될 때 지방자치단체 평가 위원회에서 간여하게 됨).

셋째, 통합된 평가 결과를 지방자치 단체의 종합적인 정책 및 사업추진에 대한 환류 자료로 활용하고, 평가 결과가 일정 수준 이하인 지방자치단체에 대해서는 정부차원의 진단 및 컨설팅을 지원하고, 정부의 통합평가를 거부하는 경우는 페널티를 부과하고, 우수기관은 행정적, 재정적 과감한 인센티브를 부여(예: 보조금 등 지방재정조정제도의 기초 자료로 활용) 하고, 우수사례에 대해서는 벤치마킹을 유도하고 언론보도를 통한 홍보 등을 하는 방안을 생각할 수 있다.

넷째, 이상의 제시된 모델과 고려사항과 아울러 고려해야 할 장애요인으로 법적 근거의 마련, 지방자치단체장의 부정적 시각, 지방자치단체의 조직 등의 인프라 부족, 그리고 평가부서의 이기주의 등이 있다. 따라서 이러한 장애요인이 해소될 수 있는 방안이 아울러 필요하다고 본다.

## 참고문헌

### 〈국내문헌〉

1. 국무조정실 정책평가위원회(2000), 선진 주요국의 평가제도에서 본 시사점, 2000. 7. 5의 공청회 자료
2. 김명수(2000), 공공정책평가론, 전정판, 서울, 박영사
3. 김신(2001), 미국 정부업무의 평가 : 연방(주) 지방정부 성과평가의 현황, 2001년도 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 자료집
4. 박영희(1999), 『재무행정론』, 다산출판사
5. 차의환(1999), 정책평가의 이론과 실제 : 기관평가제 접근모형과 전략, 한울 아카데미
6. 황윤원(1996), 『재무행정론』, 법문사
7. 류순구(2003), “중앙부처의 광역자치단체 합동평가에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문
8. 윤수재(2001), “중앙행정기관의 정책평가수용도 제고에 관한 연구”, 중앙대학교 박사학위논문
9. 이기춘(2003), “지방자치단체의 성과평가에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원, 석사학위논문
10. 정순여(2002), “성과주의 예산제도의 도입이 정부조직 성과에 미치는 영향”, 서강대학교 박사학위논문
11. 조진희(2002), “지방정부 정책평가의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위논문
12. 최창수(2001), 지방자치단체 평가모형의 분

### 석과 과제

13. 행정자치부(한국지방행정연구원(2002), 지방자치단체 평가업무관계관 연찬회 자료
14. 행정자치부(2005), 지방자치단체 혁신을 위한 평가제도 개선제도 연구자료
15. Joseph Yoon(2005), 공공부문의 혁신 및 성과관리전략 : 호주의 BSC제도, 충청남도 워크숍 주제발표 자료

### 〈해외문헌〉

16. Burkhead, J.(1956), Government Budgeting. New York: John Wiley
17. DETR(1999), Best Value and Audit Commission Performance Indicators for 2000/2001, 『Volume One: The Publication of Information Direction 1999(England)』, Eland House
18. Janet M. Kelly and William C. Rivenbark(2003), Performance Budgeting for State and Local Government, M.E. Shape, Inc.
19. Kaplan, R. S., and D. P. Norton(1996), “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System”, Harvard Business Review, Vol. 74
20. Paul R. Niven(2003), Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies, John Wiley & Sons, Inc.
21. Wiley & Sons, Inc.
22. OECD(1994), City of Sunnyvale Program Performance Budget 1993/1994, Public Management Occasional papers, No. 5

23. Testimony(2004), 2003/2004  
Testimony before the US Senate  
Committee on Governmental Affairs
24. Walsall Council(2004), Best Value :  
Performance Plan 2003/04, Walsall  
Council
- <인터넷 웹사이트>
25. [http://www.maxwell.syr.edu/gpp/  
learning\\_about\\_GPP](http://www.maxwell.syr.edu/gpp/learning_about_GPP)
- <http://www.jachi.co.kr>