지방자치단체 자체평가과정에서의 시민참여 방안

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 이론적 검토

Ⅲ. 평가과정에의 참여 실태

Ⅳ. 시민참여에 대한 인식조사

Ⅴ. 시민참여 활성화 방안

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치단체 자체평가과정에서의 시민참여 방안

Ⅰ 서론

- 1998년 김대중 정부의 출범 이후 성과관리의 중요성이 인식되면서 민간부문 뿐만 아니라 공공부문에도 많은 성과관리제도가 도입되었으며, 특히 기획예산처와 행정자치부를 중심으로 성과관리제도의 도입 및 정착을 위한 다양한 노력들이 전개되었음

- 평가측면에서는 2001년 '정부업무등의평가에관한기본법'의 제정과 더불어 자체평가가 실시되었으며, 평가를 통한 지방자치단체의 성과관리가 체계적으로 이루어지기 시작하였으며, 2006년 '정부업무평가기본법'의 제정으로 자체평가를 통한 성과관리는 더욱 강화되고 있음

- 그러나 1990년대 중반 이후 미국을 중심으로 성과관리에 있어서의 시민참여가 중요한 이슈로 대두되고 있으나 우리나라의 경우 이에 대한 논의는 거의 이루어지지 못하고 있음
  - 2001년에 처음 도입되어 지방자치단체에서 실시하고 있는 자체평가의 경우 조직의 내부적인 관리에 중점을 두고 있다는 점에서 평가과정에서의 시민참여는 거의 고려되지 않았으며, 새로 제정된 '정부업무평가기본법'에도 이에 대한 관련 규정이 없음

- 오랜 기간 동안 성과측정을 실시한 선진국의 경우도 성과측정을 위한 캠페인은 주로 관리적 필요성에 중점을 두고 있으며, 시민들이 정부운영에 대해 무엇을 알려고 하는지에 대한 고려 없이 주로 관리자들에 의해서 설계되고 활용되고 있다는 비판을 받고 있음

- 성과측정의 설계 및 시행에서 시민참여가 이루어지지 않은 것은 몇 가지 측면에서 문제가 됨
  - 첫째, 지방자치단체의 성과측정은 시민들이 세금을 무엇을 위해서 사용되며, 자치단체가 시민들에게 얼마나 잘 봉사하는가를 파악하거나 이해하는 데에 기여하지 못하였음
  - 둘째, 대부분의 경우 성과지표들은 민주적인 과정에서 정보를 가진 참여자가 되기 위해 필요한 정보를 제공하는 데에도 실패하였음
  - 셋째, 시민참여의 결여는 성과측정의 중요성을 최소화함으로서 그 가치를 훼손하고 있음

- 자체평가의 경우 평가의 중심이 점차적으로 서비스의 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변하면서 시민들이 자체평가과정에 참여할 수 있는 방안을 모색하게 되었음

- 본 연구는 지방자치단체의 평가담당자를 대상으로 설문조사를 실시하여 자체평가과정에 시민참여가 이루어질 경우에 어떤 방법으로 어느 수준까지 참여할 수 있으며, 시민참여에 있어서 중요한 요소와 실제적으로 자치단체가 처한 현재의 여건은 어느 정도인지를 분석하여 자체평가과정에 있어서의 시민참여의 방안을 모색하기로 함

Ⅱ 이론적 검토

성과관리와 시민참여

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

- 전문가들은 대부분의 변화가 혁명적으로 이루어지는 것이 아니라 진화적으로 이루어진다는 가설을 주장하기 위해서 국정관리에서 시민참여와 관련된 운동을 조장한 초기 논문들에 나타나는 증거를 제시하고 있음

- Arnstein(1969)의 논문은 초기 시민참여 패러다임의 대표적인 사례로 제시되고 있음
  - Arnstein의 시민참여 사다리모형은 주민참여를 조작, 임시치료, 정보제공, 상담, 위무, 대등협동, 권한위양, 자주관리 등의 8단계로 구분하였음
  - 대등협동, 권한위양, 자주관리 등의 단계에서 형식적인 참여의 수준을 넘어서 일정한 권한과 책임이 주민에게 맡겨지는 주민권력 참여가 이루어지는 것으로 나타남

- Smith & Huntsman(1997)은 Arnstein모형에 근거하여 시민참여의 3가지 모형을 제시하였음
  - 첫째, 고객모형(Customer Model)으로서 고객인 시민들에게 서비스를 제공하고, 고객만족도를 측정하는 정부로 특징지어짐
  - 둘째, 소유자모형(Owner Model)으로서 시민이 서비스 전달을 감독하고, 통제하고, 관리하는 것을 의미함
  - 셋째, 가치모형(Value Model)으로서 정부가 시민들에게 점증적인 가치를 창출하거나 유지할 수 있는 독특한 서비스를 제공하나 서비스나 자산에 대한 공동투자 및 책임을 공유함

- Weeks(2002)는 '심의 민주주의'(deliberative democracy) 이론을 제시하고 있음
  - 심의 민주주의의 목적은 시민문화를 부흥시키고, 공공담론의 본질을 개선하며, 현안문제에 대한 효과적인 행동을 하기 위해서 필요한 정치적 의지를 창출하는 데에 있음

- Denhardt & Denhardt(2000)는 신공공관리를 대체할 수 있는 새로운 정부형태를 제시하였음
  - 이들이 주장하는 신공공서비스모형은 '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 입장임

- 시민참여의 확대 및 강화와 더불어 성과지표의 개발, 적용 및 평가 등에 있어서 시민의 역할이 강조되고 있음
  - Callahan(2002)은 지방정부의 예산편성을 효과적으로 지원하는데 있어서 시민자문위원회(citizen advisory committees)가 효과적으로 활용될 수 있다고 밝히고 있음

- Ho & Coates(2002)는 시민참여의 설득력 있는 사례를 제시하였음
  - 이들은 Sloan재단의 기금을 이용하여 시민제안 성과평가(Citizen-Initiated Performance Assessment, 이하 CIPA) 프로젝트를 시작하였음
  - CIPA의 목적은 성과측정의 설계와 활용에 시민들이 참여하도록 하여 성과측정과 지표 선정에 시민들의 관심과 우선순위를 반영하도록 하는 것임

- Iowa CIPA 프로젝트는 적어도 3가지 측면에서 전통적 방식의 성과측정과 차이를 보이고 있음
  - 첫째, CIPA는 성과측정에서 시민, 선출직 공무원 및 공무원간의 협동을 강조함
  - 둘째, CIPA는 성과측정에 있어서 기존의 투입 및 비용의 효율성을 강조하는 관리적 관점보다 시민의 관점을 중시함
  - 셋째, CIPA는 정부의 책임성 확보를 위해서 성과측정 결과의 공포를 강조함

- 시민참여를 연구한 많은 학자들은 시민참여의 강화 및 증대는 정부의 효과성 및 반응성을 향상시킬 수 있다고 주장하고 있음
  - 특히, 미국을 중심으로 지방정부의 효율적인 성과평가를 위해 시민참여를 확대하고 있는 것도 이러한 주장과 그 맥락을 같이하고 있음

평가과정과 시민참여 – 참여평가

- 참여평가에 대한 통일된 개념 정의는 존재하지 않으며, 참여 개념 자체를 둘러싸고 많은 논란이 있음
  - 따라서 참여평가에 대한 정확한 정의를 내리는 것은 매우 어렵다는 점에 대해서 대부분의 학자들이 동의하고 있음

- 일부 정의를 살펴보면, 참여평가(participatory evaluation)는 "평가의 참여자 및 이해관계자를 의도적으로 연계하는 모든 형태 및 절차에 대한 상위개념 또는 종합개념", "프로그램의 수혜자 또는 이해관계자가 평가를 기획하는 것에서부터 실행 및 결과보고까지 참여하는 것" 또는 "평가과정의 모든 단계에 참여하는 것"을 의미함
  - 따라서 참여평가는 평가의 전 과정에 이해관계자가 참여하는 것을 의미하며, 참여를 통하여 프로그램, 조직, 사회에서 변화를 유발하려는 소망과 평가를 수행하는 그룹 또는 기관의 역량을 개발하는 것을 포함함

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

- 참여평가에서 참여의 단계는 다양하게 나타나고 있으나 Murray(2002)에 따르면 다음과 같은 5단계로 구분할 수 있음
  - 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 행사함
  - 넷째, 결정된 사안의 수용
  - 다섯째, 어떤 프로그램이 평가되어야 하는지를 결정

- Cousins와 Whitemore(1998)는 참여평가의 두 가지 흐름, 즉, 현실적 참여평가(practical participatory evaluation)와 변혁적 참여평가(transformative participatory evaluation)를 구분함
  - 현실적 참여평가는 프로그램 관리자와 이해관계자 참여를 통하여 평가과정의 소유권(ownership)과 평가결과의 활용을 증가시키려는 실용적인 바램에서 실시되었음
  - 변혁적 참여평가의 관심은 권한부여(empowerment)와 사회정의의 확립에 있음. 권한부여는 두 가지 의미를 지니고 있는데, 첫째, 이해관계자들이 자신의 지식을 구축하고 존중하는 과정에 참여하도록 동기를 부여하는 것이며, 둘째, 지식, 권력 및 통제간의 연계에 대한 이해를 향상시키는 것임

- 참여에 대한 모형은 평가에 참여하는 그룹의 수와 그들이 소유하고 있는 과정에 대한 통제의 정도에 따라 달라짐
  - 통제 연속선상의 극단에 최종 수혜자가 평가를 설계하고, 수행하는 주창모형(advocacy model)이 있으며, 이 모형에서는 전문 평가자의 지원이 거의 없이 평가가 이루어짐
  - 다른 연속선상에 이해관계자 모형(stakeholder model)이 있으며, 이 모형에서 참여는 평가자에게 이해관계자의 의견과 선호를 알려주는 것에 국한됨
  - 이러한 두 가지 모형의 중간에 이해관계자와 평가자가 동등한 통제를 행사하는 협력적 평가모형(collaborative evaluation model)이 위치함

- Cousins & Whitemore(1998)는 모든 협력적 조사(collaborative inquiry)가 어떻게 3차원의 연속선상에 위치할 수 있는지를 보여 줄 수 있는 모델을 개발하였음
  - 첫째 차원은 평가과정을 누가 통제하는지를 결정하는 것으로서 전적으로 연구자에 의해서 이루어지는 것에서부터 완전히 실무자의 수중에 있는 것을 들 수 있음
  - 둘째 차원은 참여를 위한 이해관계자의 선택과 관계되며, 모든 정당한 그룹을 참여시키는 것과 단지 주요한 이용자(user)만 참여시키는 것으로 양분됨
  - 셋째 차원은 참여의 수준을 기술하고 있으며, 참여자가 의사결정에 참여하고 프로젝트의 다양한 단계를 수행하는지 아니면 평가자에게 컨설턴트의 역할만 부과하고 있는지 등으로 구분함

Ⅲ 평가과정에의 참여 실태

자체평가의 과정

- 성과관리 수단으로서의 지방자치단체 자체평가의 과정은 비전 및 미션 설정, 핵심업무 선정, 성과지표 및 목표치 설정, 성과관리계획서 작성, 성과측정, 평정 및 결과 종합, 사후관리(보고서 작성 등) 등 7개 단계로 구분할 수 있음
  - 첫째, 지방자치단체 자체평가를 위한 준비는 해당 기관의 비전과 미션을 확인하는 것에서 출발함
  - 둘째, 부서가 달성하게 될 핵심업무를 선정하게 됨. 핵심업무는 사업, 시책, 서비스 등 다양한 형태로 나타나게 되는데, 지원부서의 경우는 서비스, 사업부서의 경우는 사업이나 시책이 핵심업무의 주요 유형이 될 수 있음
  - 셋째, 핵심업무의 달성 및 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 개발함
  - 넷째, 비전, 미션, 핵심업무 및 성과지표가 포함된 성과관리계획서를 작성함
  - 다섯째, 성과지표에 근거하여 핵심업무의 성과를 측정함
  - 여섯째, 핵심업무의 성과를 평정하는 과정을 들 수 있으며, 성과를 측정하기 위해서는 성과표준(performance standards)이 필요함
  - 마지막으로 사후관리 단계에서는 자체평가 결과가 궁극적으로 평가 대상이 되는 사업, 시책, 프로그램, 서비스 등의 개선을 위한 자료로 활용되도록 하는 데에 중점을 둠

자체평가과정에서의 시민참여

- 자체평가과정에 시민이 참여하는 방법으로는 우선적으로 자체평가위원회를 통한 참여를 들 수 있음
  - '정부업무평가기본법'에 따르면 자체평가과정에 다수의 시민이 직접적으로 참여할 수 있도록 보장하는 규정은 두고 있지 않음
  - 다만 동법 제18조 제1항에 자체평가위원의 3분의 2 이상을 민간위원으로 구성하도록 하고 있어서 시민이 자체평가위원으로 선정될 경우 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있음

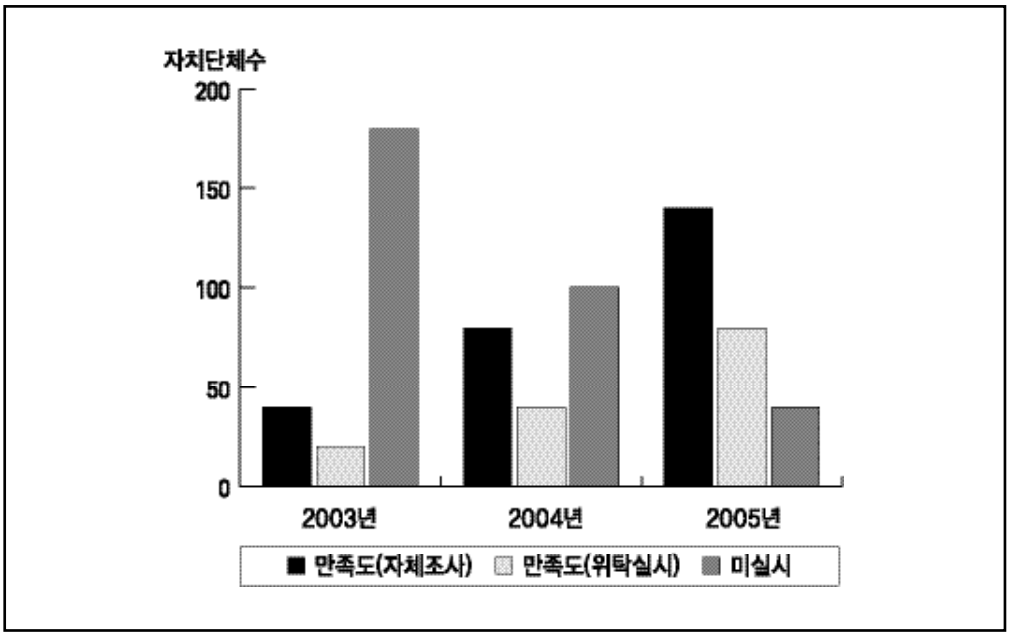
- 따라서 동법은 구법인 '정부업무등의평가에관한기본법'과 비교할 때에 자체평가위원 중 민간위원의 수를 3분이 2까지 늘리도록 하였다는 점에서 참여의 폭이 다소 확대되었다고 볼 수 있음
  - 그러나 자체평가위원으로 선정되는 사람들은 주로 교수, 연구원 등 일부 전문가 집단을 중심으로 참여가 이루어지는 경우가 대부분을 차지하고 있어서 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있는 기회는 주어지지 않은 실정임

- 자체평가과정에 외부전문가가 참여하더라도 참여의 수준 및 범위는 일부 과정에 국한되어 있다고 볼 수 있음
  - 외부전문가들이 연 2~3회 정도의 회의에 참여하여 1~2시간 내에 자체평가에 대한 모든 내용을 검토하기는 현실적으로 많은 어려움이 있음
  - 외부전문가들은 주로 평가도구개발, 분석 및 평정 등의 업무에 관여하며, 평가계획 수립, 평가자료의 수집 등의 과정에 참여하는 비율은 매우 저조한 것으로 나타남

- 자체평가과정에서 시민의 참여는 주로 지방자치단체의 사업, 업무, 서비스 등에 대한 만족도조사를 통한 간접적인 참여가 이루어지는 경우가 대부분을 차지하고 있음
  - 즉, 시민참여는 주로 만족도조사에 응답하는 형태로 이루어지고 있음
  - 일부 자치단체의 경우 시민평가제도를 실시하고 있으나 이러한 제도도 일반적으로 자치단체장의 주요 공약사항이나 사업, 업무 등에 대해서 시민들에게 만족도를 조사하는 경우가 대부분을 차지하고 있음

- 2003년 이후로 만족도조사를 실시하는 자치단체의 수는 크게 증가하고 있음
  - 2003년의 경우에는 74개 자치단체가 만족도조사를 실시하였으나 2004년은 139개, 2005은 146개로 증가함(<그림 1> 참조)
  - 2005년의 경우 2003년에 비해서 만족도조사를 실시하는 자치단체가 97.3% 증가한 것으로 나타나 지방자치단체가 사업, 서비스 등에 대한 주민의 만족도를 파악하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있음

〈그림 1〉 연도별 만족도조사 추이



- 자체평가 규칙을 제정하여 운영하고 있는 지방자치단체 중에서 만족도조사를 실시하는 자치단체는 총 146개인 것으로 나타남
  - 이 가운데 95개 자치단체는 자체적으로 만족도조사를 실시하고 있었으며, 51개 자치단체는 외부기관에 위탁하여 설문조사를 실시하고 있음
  - 만족도조사 실시율은 광역자치단체에 따라 크게 차이가 있으며, 가장 낮은 자치단체는 20%에 불과하며, 가장 높은 자치단체는 100%인 것으로 나타남(〈표 1〉 참조)

〈표 1〉 만족도조사 실시 여부 및 시행방식

구분 / 지역	자체평가 규칙제정	만족도조사		시행방식		비고
		단체수	비율(%)	자체	위탁	
서울특별시	24	15	62.5	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	1	–	
종 계	248	146	60.48	95	51	

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

- 평가과정에 있어서의 시민참여가 활성화된 자치단체로는 충청남도를 들 수 있음
  - 충청남도는 5개 분과(일반행정, 농림수산, 경제통상, 복지환경, 건설소방과)에 총 153명으로 구성된 도정평가단을 운영하고 있음
  - 이를 통하여 도민의 시각에서 행정서비스의 수준을 평가하고, 도민의 목소리를 지속적으로 수렴하며, 정책성과에 대한 도민의 지지를 획득할 수 있다는 장점을 지니고 있음
  - 그러나 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 둠

- 서울시를 비롯한 16개 광역자치단체는 2002년부터 연 1회 전문연구기관 주관으로 행정서비스헌장의 이행표준 달성도 및 고객만족도에 대한 시민평가제를 실시하고 있음

- 자치단체의 평가과정에 있어서 시민평가제라는 용어가 실무에 적용된 것은 1999년부터이며, 서울시가 처음으로 시민만족도조사 형태로 시민평가제를 실시하였음
  - 서울시의 시민평가제에 관한 기존연구의 상당수는 시민만족도 조사모형, 조사설계, 결과의 활용, 문제점, 개선방안 등에 중점을 두고 있음
  - 만족도조사 대상이 점차 확대되어 시민들의 시정참여 기회는 확대되었으며, 서비스의 품질에 대한 의견을 표시할 기회도 증가하였으나 이러한 형태의 참여는 시정 전반에 대한 평가과정에 참여하는 것이라고 보기 어려우며, 또한 시민들의 관심과 우선순위가 반영된 사업이나 시책에 대한 평가라고 보기는 어려움

Ⅳ 시민참여에 대한 인식조사

설문조사의 대상 및 방법

- 자체평가과정에서의 시민참여에 대한 공무원들의 인식을 조사하기 위하여 실질적으로 평가를 담당하고 있는 평가담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였음
  - 본 연구에서는 평가담당 공무원들의 자체평가과정에 있어서의 시민참여의 필요성, 방법, 참여단계, 문제점, 효과, 항목별 중요도 및 현재 수준 등에 대한 전반적인 인식을 조사하였음

- 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 설문지를 배포하여 회수된 194부(72.9%)의 설문지에 대해 분석하였음

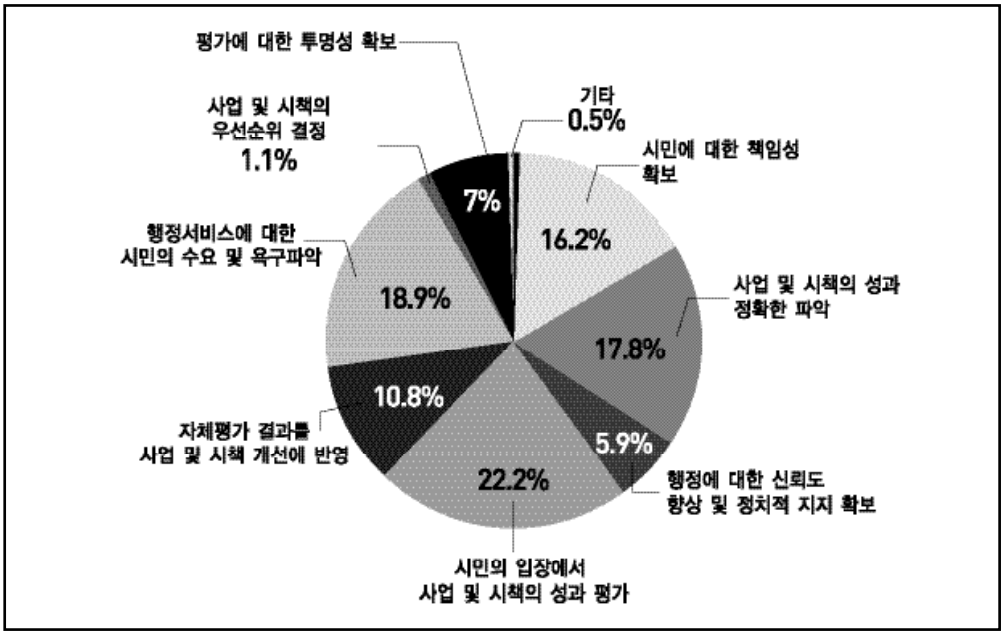
- 응답자의 특성을 살펴보면, 성별은 남자가 156명(80.4%), 여자가 38명(19.6%)이며, 연령별로는 20대가 2명(1%), 30대가 59명(30.4%), 40대가 115명(59.28%), 50대 이상이 18명(9.3%)임
  - 직급별로는 7급 이하 139명(71.7%), 6급 49명(25.3%), 5급 이상 6명(3%)이었으며, 평가업무담당 기간별로는 6개월 이하가 68명(35.1%), 7-12개월이 48명(24.7%), 13-18개월이 43명(22.1%), 19-24개월이 16명(8.3%), 25개월 이상은 19명(9.8%)임

시민참여의 필요성 및 이유

- 자체평가과정에 있어서 시민참여가 필요한지를 묻는 질문에 매우 필요함(13.9%), 필요함(74.2%)이라고 응답한 응답자가 전체의 88.1%를 차지하고 있어서 대다수의 공무원들이 시민참여에 대한 필요성을 공감하고 있는 것으로 나타남

- 시민참여가 왜 필요한지에 대한 질문에 대해서는 여러 가지 의견이 제시됨
  - 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 응답함(<그림 2> 참조)

<그림 2> 시민참여가 필요한 이유(n=185)

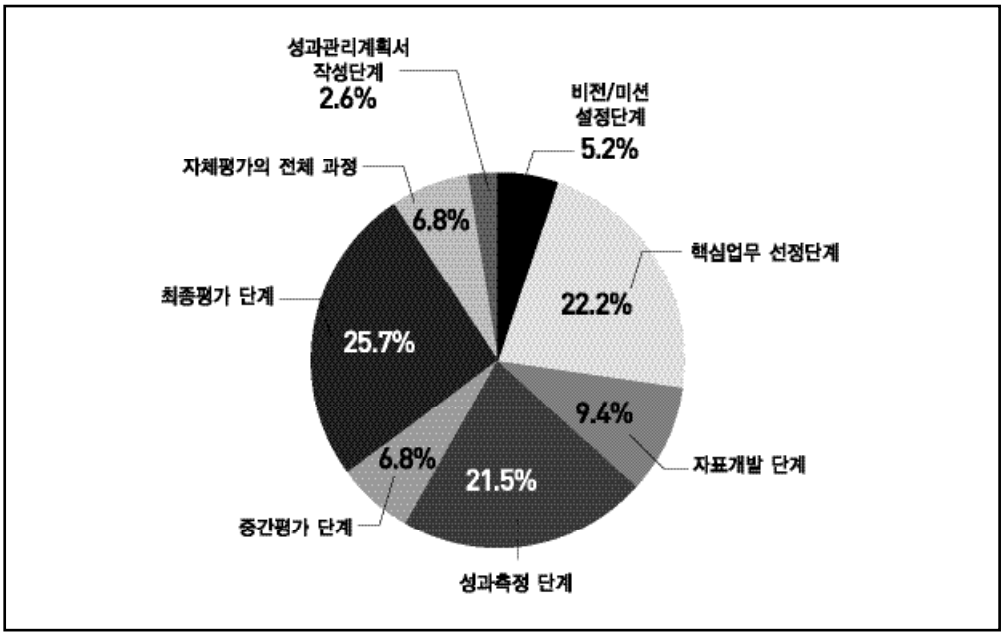


시민참여의 방법 및 단계

- 자체평가과정에 있어서 시민참여의 가장 바람직한 방법에 대한 질문에 대해서는 시책, 사업 등에 대한 만족도조사에 응대해서 평가의견 제시(55.2%)를 가장 선호하는 것으로 나타난 반면, 일부 시책 및 사업에 대해서 시민이 주도적으로 평가하거나(5.2%), 공무원들과 함께 직접 평가를 하는 것(7.2%)에 대해서는 극히 일부 공무원들만 바람직하다고 응답함
  - 이러한 결과에 따르면 아직까지 많은 공무원들은 시민들이 주도적으로 평가하거나 시민들과 함께 직접적으로 평가를 수행하는 것에 대해서는 다소 부정적인 입장을 취하고 있다고 볼 수 있음
  - 참여의 필요성에 대해서는 크게 공감을 하고 있으면서도 참여의 방법에 있어서는 전통적인 참여에 중점을 두고 있는 것을 알 수 있음

- 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 응답함
  - 앞에서 언급한 자체평가의 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 있음(<그림 3> 참조)

〈그림 3〉 참여의 단계(n=191)



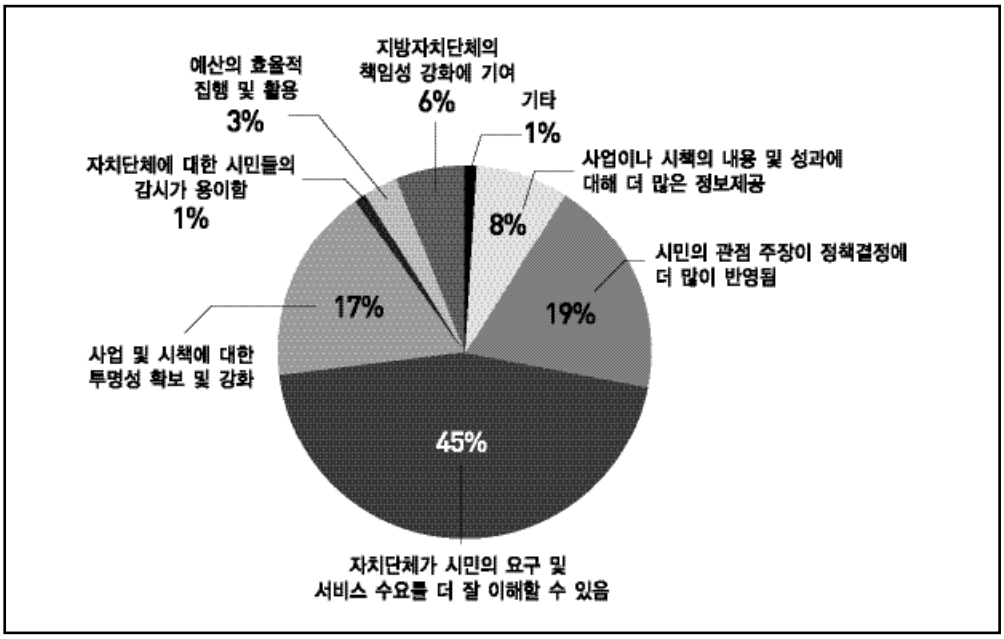
- 담당하는 업무, 사업 등에 대해서 시민이 어느 정도 수준까지 참여할 수 있느냐는 질문에 대해서는 담당하는 업무 중 일부 업무(1-2개)에 대해서만 참여가 가능하다는 응답이 59.8%로 가장 높게 나타났으나 25.8%는 많은 업무(4개 이상)에 대해서 참여가 가능하다는 입장이며, 5.7%는 모든 업무에 대해서 참여하는 것이 가능하다고 응답함
  - 즉, 전체 응답자의 91.4%는 담당하는 업무 중 1-2개 또는 그 이상의 업무에 대해 시민들이 평가할 수 있는 것으로 인식하고 있음

- 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 있음
  - 전체적으로 응답자의 압도적인 다수인 91.3%가 시민들의 평가결과를 수용할 수 있다는 입장이어서 시민참여형 평가제도가 당장 도입되더라도 평가결과에 대한 수용성은 크게 문제되지 않을 것으로 판단됨

시민참여의 효과 및 문제점

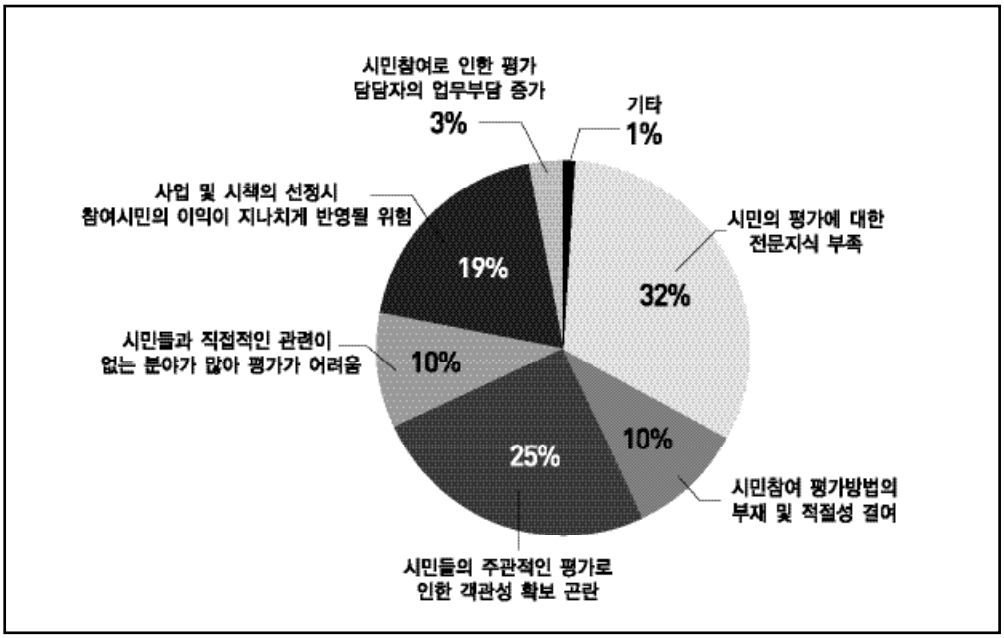
- 시민참여형 자체평가를 실시할 경우 가장 큰 효과는 무엇인가에 대한 질문에 대해서는 자치단체가 시민의 요구 및 서비스 수요를 더 잘 이해할 수 있음(46.4%), 시민의 주장 및 관점이 정책결정에 더 많이 반영됨(19.1%), 사업 및 시책에 대한 투명성 확보 및 강화(17%) 등의 순으로 응답함(<그림 4> 참조)

<그림 4> 시민참여형 자체평가의 효과(n=194)



- 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 순서로 나타남(<그림 5> 참조)

〈그림 5〉 시민참여형 자체평가의 문제점(n=193)



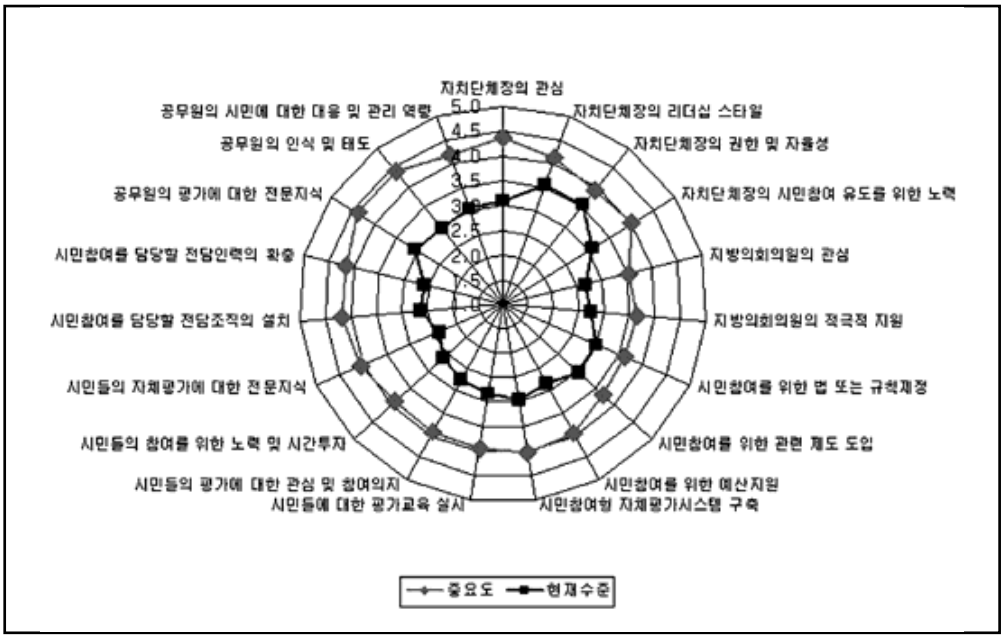
시민참여형 자체평가의 영향요인 및 수준

- 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 조사함

- 자체평가과정에 있어서 시민참여에 영향을 미치는 주요 요인으로는 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 나타남

- 시민참여제도의 정착을 위해서는 공무원의 평가에 대한 전문지식, 태도 및 역량, 자치단체장의 관심 및 민주적 리더십, 시민의 평가에 대한 전문지식이 매우 중요한 것으로 나타남. 반면에 제도적 환경 및 지방의회의원 관련 요인들의 중요성은 다소 낮게 나타남

〈그림 6〉 자체평가에 대한 주요 요인별 중요도와 현재 수준



- 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 편임

V 시민참여 활성화 방안

- 자체평가과정에의 시민참여의 필요성에 대해서 지방자치단체 평가담당 공무원의 대다수가 공감하고 있으며, 시민주도의 자체평가 결과에 대한 수용도도 매우 높다는 점에서 자체평가과정에서의 시민참여에 대해 공무원들은 매우 긍정적으로 받아들이고 있는 것으로 나타남
  - 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 있음

- 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 판단됨
  - 아래에서는 자체평가과정에서의 시민참여 활성화 방안을 법·제도 관점, 기반 및 역량 관점, 운영 관점 등으로 구분하여 살펴보기로 함

법·제도적 관점

- 시민참여를 활성화하기 위해 법·제도 관점에서는 3가지 방안, 즉, 참여에 관한 법 규정 신설, 자체평가위원회의 위원 자격 확대, 자체평가 관련 조례 제정 등을 들 수 있음

- 첫째, 앞에서 언급한 바와 같이 '정부업무평가기본법'에 시민참여에 관한 독립적인 규정이 없음
  - 다만 동법 제18조 제2항에 따르면 시민들이 자체평가위원으로 참여할 수 있는 길은 열려 있으나 참여자 수는 상당히 제한되어 있음
  - 이러한 문제를 해결하기 위해서는 '정부업무평가기본법'을 개정하여 자체평가과정에서 시민참여를 보장하는 조항을 신설할 필요가 있음

- 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 없음
  - 따라서 지방자치단체 수준에서 자체평가위원회 위원의 자격은 전문가뿐만 아니라 지역 시민단체의 대표들이 참여할 수 있도록 해야 함

- 셋째, 각 지방자치단체는 자체평가를 실시하기 위해 '정부업무평가기본법'에 근거하여 'ㅇㅇ시·도 및 ㅇㅇ시·군·구 자체평가에 관한 시행규칙'을 제정하여 운영하고 있음
  - 그러나 지방의회가 아닌 집행부가 이 규칙을 제정·운영하고 있어서 지방의회가 자체평가에 큰 관심을 보이지 않고 있으며, 자체평가의 운영에 필요한 경비도 예산에 충분히 반영되지 못하고 있는 실정임
  - 따라서 이러한 규칙은 조례의 형태로 제정되도록 하는 것이 바람직함
  - 이는 곧 지방의회가 지역주민을 대신해서 집행부의 성과달성 여부를 감독해야 할 책임을 이행하는 것이며, 이를 통하여 자체평가과정에 간접적으로나 주민들의 참여가 이루어지도록 해야 함

기반 및 역량 관점

- 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 등을 들 수 있음

- 첫째, 시민참여를 활성화하기 위해 자체평가를 전담할 수 있는 인력의 확보 및 조직이 설치되어야 함
  - 전담인력의 확보 및 조직의 설치 필요성에 대해서는 자체평가가 실시된 2001년 이후로 지속적으로 요구되고 있으나, 현재까지 전담인력을 확보한 자치단체는 전체의 21.2%에 불과함

- 둘째, 평가전문성 제고를 통해서 평가담당 인력의 부족을 어느 정도 극복할 수 있도록 평가교육을 통한 역량 강화가 이루어져야 함

- 셋째, 자체평가위원회 구성 및 운영의 내실화가 이루어져야 함
  - 자체평가위원회의 기능을 강화하기 위해 평가계획 수립단계와 평가대상 과제의 선정과정에 자체평가위원의 참여를 의무화하는 방안이 모색되어야 하며, 자체평가과정에 있어서 민간위원의 참여 확대 및 전문성 향상을 위하여 자체평가위원에 대한 평가교육을 실시하는 것이 필요함

- 넷째, 시민참여가 이루어지기 위해서는 시민들이 전문지식을 함양할 수 있도록 해야 하며, 시민들의 적극적인 참여 의지가 필요하고, 시민을 대상으로 평가교육을 실시해야 함

- 다섯째, 자체평가시스템 구축은 평가담당 공무원의 입장에서 반드시 필요한 것으로 나타남
  - 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 크게 기여할 수 있을 것임

- 여섯째, 자체평가과정에의 시민참여를 확대하면 할수록 충분한 예산이 확보되어야 함
  - 국가 전체적으로 사업, 정책 등에 대한 성과를 중시하게 되면서 지방자치단체 자체평가의 중요성은 전에 비하여 더욱 강조되고 있으나 일부 자치단체의 경우 자체평가를 수행하는 데에 필요한 예산을 편성하지 않은 곳도 있으며, 대부분의 자치단체의 경우 예산이 매우 부족한 것으로 나타남
  - 따라서 자체평가과정에서의 참여 확대 및 내실화가 이루어지기 위해서는 평가업무 수행에 필요한 최소한의 예산은 확보되어야 함

운영 관점

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

- 첫째, 시민참여에 대한 자치단체장의 적극적인 관심과 지원이 필요하며, 이에 대한 지속적인 모니터링이 이루어져야 함
  - 만약 자치단체장이 자체평가과정에의 시민참여 및 이를 통한 성과측정을 중시하지 않는다면 공무원들은 자체평가에 대해 열정을 가지지 않을 것임

- 둘째, 평가대상업무 선정 시 많은 민원업무는 핵심업무에 포함되도록 해야 함
  - 핵심업무의 선정은 자치단체장의 관심에 따라서 많은 차이가 날 수 있다는 측면에서 위에서 언급한 자치단체장의 관심과 밀접한 관련이 있음

- 셋째, 만족도지표를 성과지표로 적극적으로 활용해야 함. 대부분의 자치단체들은 업무추진이 단순하거나 달성이 용이한 산출지표를 선호하는 반면, 결과지표의 활용은 회피하는 경향이 강함
  - 그러나 만족도는 지방행정이 추구하는 최종목표를 측정할 수 있는 성과지표이며, 지표로서의 요건을 갖추고 있다는 점에서 자체평가에서 충분히 활용해야 함

- 넷째, 자체평가 결과의 세부내용이 공개되어 자치단체가 주민들이 원하는 수준의 성과를 달성하였는지, 성과가 주민들이 지불한 세금가치(value for money)를 지니고 있는지에 대해 논의를 할 수 있도록 해야 함

- 다섯째, 자체평가결과를 어떻게 활용하느냐에 따라서 시민참여의 가능성도 다르게 나타날 수 있음
  - 자체평가를 실시하는 목적이 지방자치단체의 성과개선에 있다면 자체평가를 통해 나타난 결과는 성과관리를 위해 활용될 것임
  - 이 경우에 시민들이 평가의 과정에서 나타난 문제들에 대해서 이의를 제기하거나 개선책을 제시하면 성과관리 개선을 위해서 반영될 가능성이 높음
  - 반면에 자체평가를 실시하는 목적이 부서간의 서열화 및 이를 통한 부서의 점수 비교 등이 목적이라면 평가결과로서 얻어진 정보는 통제목적으로 활용될 것임
  - 이 경우 자체평가가 내부관리의 목적으로만 활용될 가능성이 많기 때문에 평가결과에 대해 이의 또는 의견을 제기 하더라도 이를 반영하기는 어려운 실정임

내용 문의 : 박해육 수석연구원(02-3488-7337, hypark@krila.re.kr)

「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 실시하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간 입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회 원 구 분		회 비	자 료 구 독 내 용	회 비 납 부 방 법
일반회원	개인회원	30,000 원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	○ 지로납부 지로용지발송(지로번호 7630619)
	기관회원	50,000 원		
특별회원	개인회원	100,000 원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	○ 은행송금 국민은행 367-01-0044-581 (예금주 한국지방행정연구원)
	기관회원	150,000 원		

3. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실 조성사업팀

(137-873) 서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



http://www.krila.re.kr

「지방행정연구」원고모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며,

2004년 후반기에는 학술진흥재단의 등재후보학술지로 선정되었습니다.

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

1. **연구지 모집분야 :** 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책·균형발전

2. **연구지 발간일정 :** 연 4회 발간

   — 2007년 3월호(통권 제68호), 2007년 6월호(통권 제69호)

   — 2007년 9월호(통권 제70호), 2007년 12월호(통권 제71호)

3. **논문접수일정 :** 연중 수시접수

4. **논문제출방식 :** E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

5. **논문작성방식 :** 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의
   「지방행정연구지 기고안내」 참조

6. **제 출 처 :** 한국지방행정연구원 혁신기획실

   (137-873) 서울특별시 서초구 서초동 1552-13

   T. 02-3488-7356 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

http://www.krila.re.kr