

# 지방자치단체의 세수증대노력 평가지표 설정방안

라 휘 문 / 성결대학교 교수

## I. 서론

지방재정여건은 지방자치제의 실시이전과 이후를 비교할 때 크게 개선되지 않고 있다. 이와 같이 지방재정여건이 그 이전보다 향상되지 못한 이유를 살펴보면 다양한 원인을 찾아볼 수 있으나 다음과 같은 두 가지를 들 수 있을 것이다. 먼저 지방자치단체 스스로 지방재정 확충노력을 소홀히 한 데서 비롯되었다고 볼 수 있다. 예를 들면 지방자치단체는 탄력세율 등과 같이 제도적으로 보장된 세수확보방안을 가지고 있음에도 불구하고 이를 활용하고 있는 지방자치단체가 거의 없는 실정이다.<sup>1)</sup> 탄력세율제도가 활용되지 못하고 있는 이유는 민선지방자치단체

장으로서의 어려움, 지방교부세와의 연계노력 부족 등으로 인하여 유인력이 크지 않았기 때문으로 볼 수 있다. 다음으로는 세수기반의 열악성으로 인하여 지방세수를 확충하는데 근본적인 한계를 가지고 있기 때문이다. 즉, 재산과세위주로 구성되어 있는 지방세체계하에서는 지역경제활성화의 산물이 지방세체계로 연계되지 못하고 소비과세와 소득과세위주로 구성되어 있는 국세와 직접적으로 연계되기 때문이다.

이와 같은 이유 때문에 지방자치제가 실시되었음에도 불구하고 지방재정여건이 그 이전보다 향상되지 않은 바, 지방재정분야에 대한 주된 연구주제는 지방재정확충방안을 마련하는데 초점을 두고 진행되어 왔다. 또한 지방자치제의 실시 이후 지방재정에 대한 지출수요는 계속적으로 증가하고 있어<sup>2)</sup>

1) 최근에 들어와 탄력세율제도가 활성화되고 있다. 그 이유는 부동산관련 대책에 의거하여 개정된 지방세제가 지역주민의 조세부담을 강화시키는 것으로 나타난 바, 이를 완화시키기 위한 수단으로 활용하고 있기 때문이다.

2) 지방재정수요는 날로 증가하고 있다. 증가요인을 보면 첫째, 지방자치 실시 이후 주민복지 수준향상에 대한 주민욕구가 분출되어 지방재정수요가

부족재원의 격차가 점차 확대될 가능성이 상존하고 있었기 때문에 지방재정에 대한 관심분야는 여전히 지방재정의 확충방안을 마련하는데 초점을 둘 수밖에 없을 것이다.

지방재정을 확충하는 방안은 자주재원에 의한 확충방안과 의존재원에 의한 확충방안으로 구분하여 정리할 수 있을 것이다. 자주재원에 의한 확충방안은 지방세수에 의한 증대방안과 세외수입에 의한 증대방안으로 구분하여 접근할 수 있을 것이다. 지방세수에 의한 증대방안은 신세원의 발굴, 국세의

급증하고 있다. 또한 지방자치단체마다 지역개발, 지역경제 활성화를 위한 의욕과 추진하고자 하는 사업이 증가되어 이에 대한 재정수요 역시 팽창하고 있다. 둘째 국가시책추진의 실효성 확보차원에서 보면 복지국가실현을 위한 내소날 미니멈(national minimum)과 복지수요충족 등이 새로운 지방재정의 수요증가요인으로 작용할 수 있을 것이다. 내소날 미니멈적 측면에서 보면 국가는 전체 국민을 위하여 최소한의 생활수준을 보장하여야 하는 바, 이러한 복지시책은 최종적으로 지방자치단체를 통하여 실현되어야 한다. 따라서 이 비용의 증가는 곧 지방재정수요팽창으로 연결되고 있다. 셋째, 자치비용의 증가이다. 지방자치의 실시로 인하여 의회비용, 선거 등과 같은 정치참여비용이 증대되고 있으며, 또한 생활환경개선, 보건위생, 위락시설과 공간확대, 상·하수도 공급 등 주민행정수요가 급증하고 있다. 이와 같은 주민행정수요는 양적인 측면과 질적인 측면에서 모두 팽창하고 있으며 이 역시 지방재정의 증가요인으로 작용할 수 있을 것이다. 또한 지방자치 이후 각 지역마다 지역의 특성에 맞는 지역개발을 갈망하고 이에 따른 지역개발수요가 날로 증가하고 있어 이로 인한 지방재정의 증가속도는 가속될 것으로 전망된다. 마지막으로는 향후 지방분권추진으로 인하여 신규수요가 증가되고 이로 인하여 지방재정수요는 더욱 급증할 것이다(김홍래, 2003).

지방세이양 그리고 탄력세율제도의 활용을 통해서 가능할 것이다. 세외수입에 의한 지방재정의 확충방안은 다양한 경영수익사업 등을 통하여 가능할 것이다. 의존재원에 의한 지방재정확충방안은 지방교부세, 국고보조금 등의 확대를 통하여 가능할 것이다.

두 가지의 대안 중 의존재원보다는 자주재원에 의하여 지방재정을 확충하는 것이 타당할 것이다. 구체적으로 보면 의존재원인 지방교부세와 국고보조금은 일부 차이가 있기는 하나 특정한 용도를 지정하여 지방자치단체에 배분됨으로 자주재원과 달리 자율적으로 활용할 수 있는 여지가 축소된다. 그리고 세계화와 지방화의 논리에서 지방화란 생활정치를 담당하는 전통적인 지방자치의 차원을 넘는 것으로써 경제적인 생산영역에서 지방자치단체의 기능을 강조하고 있다. 따라서 생산부문에서 지방자치단체의 즉각적인 역할이 증대되기 위해서는 지방의 자주적인 투자재원 확충이 시급한 실정이기 때문이다. 또한 의존재원은 해당 지방자치단체의 노력과는 관계없이 중앙정부로부터 일정한 배분공식에 의하여 배분되고 있어 지방자치단체가 책임성을 가지고 세원관리노력을 할 유인이 없게 되기 때문이다(이재원, 2005).

자주재원에 의하여 지방재정을 확충한다고 할 때에는 그 동안 지방재정이 확충되지 못한 원인을 다시 한번 검토할 필요가 있다. 앞에서 제시한 바와 같이 지방재정이 확충되지 못한 이유는 지방자치단체 스스로 지방재정 확충노력을 소홀히 하였기 때문이며, 동시에 세수기반의 열악성으로 인하여 지방

세수를 확충하는데 근본적인 한계를 가지고 있기 때문이다. 이와 같은 두 가지 원인 중 후자인 세수기반의 열악성 문제는 보다 거시적인 접근을 요한다. 즉, 지방세체계의 개편과 지역경제활성화라는 두 가지 접근방법이 동시에 추진되어야 한다.

참여정부에서는 세수기반의 열악성문제를 해소함으로써 지방재정을 확충할 수 있는 대안을 마련하기 위하여 지방소비세의 도입 등을 추진하기 위하여 노력한 바 있으며, 현재에도 조세개편노력을 기울이고 있다. 따라서 본 고의 논의에서는 이와 관련된 부분을 제외하고자 한다.

본 고에서는 전자 즉, 지방자치단체 스스로 지방재정을 확충하기 위하여 노력하여야 한다는 전제하에 논의를 진행하고자 한다.

특히 지방재정의 주요 세입원 중 하나인 지방세수의 증대노력에 초점을 맞추고자 한다.

지방자치단체는 지방세수를 증대시키기 위하여 지방세징수율을 제고하고 체납지방세를 징수하는 등 많은 노력을 기울이고 있다. 이와 같은 노력을 지속적으로 전개할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체간 우열을 비교하여 우위에 있는 지방자치단체에게 다양한 인센티브를 제공할 필요가 있다. 지방자치단체간 우열비교를 통한 인센티브를 제공하기 위해서는 이를 실현시킬 수 있는 제도가 존재하여야 한다.

그러나 현재 지방자치단체의 지방세수 증대노력에 대한 우열을 비교하기 위한 독자적인 제도는 존재하지 않는다. 다만, 이와 관련된 지표들이 지방재정분석제도에 포함되어 운영되고 있을 뿐이다.

지방재정분석제도는 1998년부터 지방재정법 제118조에 근거하여 행정자치부 주관으로 매년 실시되고 있는 제도이다. 동 제도는 4개 분야 10개 지표를<sup>3)</sup> 활용하여 지방재정의 건전성과 효율성을 분석한 후 지표별·단체별로 실적을 공개하고 있다. 지방재정분석결과는 우수단체에 대한 인센티브 부여와 부진단체에 대한 건전화이행계획수립 패널티를 부여하는 용도로 활용된다.

그러나 1998년 이후 6회에 걸쳐 활용된 지방재정분석제도는 지방재정에 대한 통계 위주의 단순한 계량분석,<sup>4)</sup> 분석주체의 객관성 및 전문성 부족,<sup>5)</sup> 강력한 보상시스템 부재로 자율통제기능미흡,<sup>6)</sup> 공급자위주 지표 공개로 주민의 관심사항 공개미흡<sup>7)</sup> 등과 같은 문제점이 도출되었다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여 지방재정분석제도를 혁신하기 위한 작업이 추진 중에 있다. 그 방향은 크게 4가지 방향으로 요약할 수 있다.

- 3) 10개 지표란 재정자립도, 재정력지수, 경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채상환비율, 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비비율, 자체수입증감율, 경상경비증감율 등을 의미한다.
- 4) 이는 지방자치단체 결산통계산출물에 대한 단년도 분석으로서 재정운영의 개선노력도 등을 측정하는데 한계가 있다는 의미이다.
- 5) 이는 전문성이 부족한 소수의 공무원이 250개 지방자치단체에 대한 분석작업을 실시하고 있기 때문에 신뢰성 확보에 한계가 있다는 의미이다.
- 6) 이는 분석결과에 따른 인센티브나 패널티 제도가 법제화되어 있지 않아 지방자치단체의 관심소홀로 제도의 실효성이 미흡하다는 의미이다.
- 7) 이는 총량적 지표위주의 분석결과만 공개, 주민의 관심사항인 재정운영상황 공개가 미흡하여 주민 감시역할에 한계가 있다는 의미이다.

첫째, 시대에 부응하는 재정분석모형을 개발하는 것이다. 이를 위해서는 재정관리개선 노력을 측정할 수 있는 지표를 개발하고 신뢰성제고를 위한 재정분석기법을 도입하여야 한다. 또한 실효성제고를 위한 재정분석 방안을 마련하여야 한다.

둘째, 지방재정분석의 객관성을 확보하여야 한다. 이를 위해서는 재정분석의 민간 전문연구기관 위탁수행, 지방재정분석·진단 위원회 구성운영 그리고 재정분석 자료의 검증작업이 이루어져야 한다.

셋째, 강력한 보상시스템이 구축되어야 한다. 이는 재정적 보상(특별교부세지원, 패널티부여 등)과 행정적 보상(우수기관 포상, 수시감사 면제 등)으로 구분할 수 있을 것이다.

넷째, 지방재정분석 결과의 공개이다. 이를 위해서는 지방재정 공시제도를 활용할 수 있을 것이다(한국지방행정연구원, 2005).

이와 같은 방향으로 지방재정분석제도가 변화될 경우 지방재정에서 중요한 위치를 점하고 있는 지방세와 관련된 측정지표가 지방재정분석제도내 일부 지표로서 포함될 것이다. 본 고에서는 이와 같은 배경하에서 새롭게 변화하는 지방재정분석제도에 포함될 지방세수 증대노력을 측정할 수 있는 지표를 개발하기 위한 접근방법들에 대하여 논의하고자 하는 목적을 가지고 있다.

## II. 평가지표 관련논의

### 1. 평가지표의 의의

#### 가. 평가지표의 개념

평가지표는 평가와 지표의 합성어로 볼 수 있다. 따라서 평가지표의 개념을 살펴보기 위해서는 평가와 지표의 개념을 검토할 필요가 있다. 평가는 많은 학자들에 의하여 다양하게 주장되어져 왔다. 먼저 Ingram(2002)은 평가를 “정책, 프로그램, 프로젝트 또는 활동의 성과, 장점, 가치에 대한 체계적인 사정”으로 규정하고 있다. 그리고 Suvedi(1998)는 평가를 측정과 동일시하여 “사업목표가 달성된 정도에 대한 측정”으로 규정하고 있다. 이와는 달리 Worthen and Sanders(1987)는 평가를 “어떤 사물의 가치를 결정하는 것으로 전문적인 가치판단과 동의어로 간주하고 평가가 본질적으로 정치적 행위”라고 주장한다. Case, Andrews and Werner(1988)는 평가에 대한 매우 포괄적인 정의를 내리고 있는데, 평가를 “수용할 수 있는 표준(기준)과 부합하는지를 결정하기 위하여 증거를 수집하여 어떤 프로그램의 전부 또는 일부의 가치에 대한 명확한 판단을 하는 것”이라고 하고 있다. 여기에는 두 가지 핵심적 개념요소를 가지고 있다, 즉, 표준 혹은 기준으로 이것은 실제 목표에 견주어서 측정할 수 있는 바람직한 조건 혹은 질적 상태를 지칭하며, 다른 한 요소는 일정하게 요구되는 표준 혹은 기준이 특정한 사업에

의해 충족되었는지를 판단할 수 있도록 제공되어지는 필요한 정보, 다시 말해 증거이다. 결국 평가는 가치를 배분하고 사업이나 활동의 가치를 결정하는 과정이라고 규정할 수 있다(한표환·박희정, 1999). Poister(1983)는 “설정된 목표에 도달해 가는 과정을 정기적으로 점검하여 해당 프로그램을 향상시키기 위한 노력”이라고 보고 있으며, Nachmias(1979)는 “진행중인 사업이 달성하고자 하는 목표가 대상집단에 미치는 효과를 객관적·체계적·실증적으로 검토하는 것”이라고 정의하고 있다. 또한 Vedung(1997)은 “정부개입의 과정과 산출물 등의 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정하여 미래에 반영하는 작업” 그리고 Jenkins & Segsworth(1993)는 “사전에 설정된 목표에 대한 사후적인 점검”이라고 정의하고 있다. 김성준(2002)은 평가자가 평가대상에 관하여 유용한 정보 또는 지식을 얻기 위해서 일정한 의도와 목적을 고려한 기준을 정립하고 이 기준에 따라 평가대상을 신뢰성있고 타당성있게 측정하는 것이라 보고 있다. 이와 같이 다양하게 평가가 정의되고 있는 이유는 학자의 학문적 위치(locus)와 초점(focus)이 다르기 때문이다. 이와 같은 다양한 평가를 종합한다면 평가는 어떤 사물이나 사람 등의 가치를 결정하는 것이라 볼 수 있을 것이다. 이 경우 평가는 측정과 분명하게 구분된다. 측정은 일정한 규칙에 따라 어떤 대상물과 사건에 숫자를 붙이는 것이다(Kerlinger, 1979). 그리고 지표는 사물이나 사람 등의 가치를 결정하기 위한 기준이라 볼 수 있다. 결국 평가지표란 다양한 학자들에 의하여 주장된

평가의 개념을 달성하기 위한 준거기준이라 볼 수 있을 것이다.

이러한 개념을 토대로 할 때 지방세수 증대노력 평가지표는 지방자치단체가 지방세수를 증대시키기 위하여 노력하고 있는 사항들을 평가하기 위한 준거기준을 설정하는 작업을 의미한다고 볼 수 있다.

#### 나. 평가의 중요성

평가지표는 평가의 목적을 달성하기 위한 출발점이 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 평가의 의미는 다양하나 크게 두 가지 접근방법에 의하여 설명 가능하다. 먼저 평가의 과정으로부터 평가의 의미를 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 지방세수를 예측하고 징수율에 대한 목표를 설정하는 등 지방세 관련 현 상태를 파악할 수 있다. 둘째, 지방세 관련 평가를 시행하는 과정에서 다양한 자료를 준비 및 분석하게 되는 바, 이 과정에서 지방세 관련 학습의 효과를 도모할 수 있다. 셋째, 지방세를 중심으로 한 업무계획의 기초를 제공할 수 있을 것이다. 마지막으로 평가를 통해 납세자에 대한 자각 및 이해관계자간 토론 및 환류의 기회를 촉진할 수 있을 것이다. 다음으로는 평가결과의 활용으로부터 평가의 의미를 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 지방세에 대한 전반적인 내용, 즉 과정과 성과 등을 분석한 후 그 결과를 환류하여 지방세정의 질적 제고를 도모할 수 있으며, 둘째, 그 평가결과는 향후 지방정부의 관리자가 지방세정 관련 의사결정시 참고자료로 활용가능하다. 셋째, 평가결과를 주민들에게 공개함

으로써 지방세 관련 지방정부의 책임성을 확보할 수 있다. 이러한 점들을 종합할 때 지방세 증대노력에 대한 평가는 지방세 관련 업무와 정책에 대한 유용한 지식의 제공, 업무수행능력과 정책결정능력의 향상, 책임성향상 등에 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 평가지표의 개발을 위한 접근방법

평가지표를 개발하기 위해서는 평가의 접근방법을 먼저 논의할 필요가 있다. 평가의 접근방법에는 정보처리방법에 따른 분류와 평가목적에 따른 분류로 구분할 수 있다. 먼저 정보처리방법에 따른 분류를 보면 다음과 같다. 일반적으로 평가자가 평가를 실시할 때 정보를 수집, 처리하는 방법은 그들의 철학적, 심리학적 자세에 의해 영향을 받는다. 따라서 평가의 접근방법은 평가자의 정보처리방법에 따라 과학적 접근방법과 인간주의적 접근방법으로 구분할 수 있다. 과학적 접근방법은 어떤 것을 평가할 때 실험 등을 통해 성과를 확인하고자 하거나 주로 양적인 자료나 통계적 분석을 통해 소기의 목표가 달성되었는지 평가하는 접근방법이다. 반면에 인간주의적 접근방법은 주로 중립적인 사례연구를 선호하며 수집코자 하는 정보 또한 양적이기 보다는 질적인 자료이며 평가는 관찰자의 느낌에 주로 의존하여 평가를 실시한다. 국내외 평가지표의 개발·운용실태를 살펴보면 주로 과학적 접근방법을 사용하고 있는 것을 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서도 과학적 접근방법을 활용하고자 한다.

다음으로는 평가목적에 따른 분류방법을 보면 다음과 같다. 평가의 접근방법은 평가를 실시하는 목적에 따라서 내재적 접근방법과 결과적 접근방법으로 구분할 수 있다. 내재적 접근방법을 취하는 경우 평가목적은 “이 프로그램이 얼마나 좋은가?”에 초점을 맞춘다. 이때 평가기준은 해당 프로그램 자체로부터 도출될 수 있으며 그 기준이 프로그램의 효과성과 결과에 영향을 미친다. 이는 마치 적절한 재료와 모양으로 만들어진 도끼는 직접 사용해 보지 않아도 효과적으로 나무를 자를 수 있을 것을 예상할 수 있는 것과 같다. 그러나 내재적 접근방법의 지지자들은 정부가 실시하는 프로그램의 중요한 가치가 단기간의 성과로 나타나지 않는다고 주장하면서 결과적 접근방법이 갖는 한계를 지적한다. 결과적 접근방법의 경우 그 평가목적은 “이 프로그램이 그 목표를 얼마나 효과적으로 달성하였나?”이다. 그러므로 평가기준은 해당 프로그램의 실시 이전과 이후의 차이가 될 것이고 이에 대한 정보는 실험이나 성과지표 등을 통해 그 효과를 직접 살펴보아야 한다. 이 접근방법의 지지자들은 정부 프로그램이 고객에게 미친 영향을 알 수 있게 해주는 정보를 파악하는 것은 이 방법 밖에 없다고 주장하고 있다. 영국, 미국 등 대부분의 선진국에서 이루어지는 평가는 결과적 접근방법을 채택하고 있다. 우리나라 중앙행정기관에 대한 평가에서는 주요 과제에 대한 평가 시 부분적으로 내재적 접근방법을 채택하고 있는데 이는 아직 완료되지 않은 프로그램이나 정책을 평가할 뿐만 아니라 성과목표 또한 불분명

하기 때문에 부득이 결과적 접근방법을 채택하는 데 어려움이 있기 때문이다. 반면에 지방자치단체 평가의 경우 대부분 결과적 접근방법을 사용하고 있는 바, 평가대상 업무들이 단위사업 등 집행적 업무의 성격이 강하기 때문일 것이다. 이러한 점을 고려할 때 지방세 증대노력에 대한 평가는 과학적 접근방법과 결과적 접근방법을 통하여 접근하는 것이 타당할 것이다.

평가의 접근방법을 살펴봄으로써 지방세 수 증대노력에 대한 평가의 기본방향을 설정한 바, 다음으로는 평가지표를 개발하기 위한 개략적인 접근방법을 크게 두 가지 기준에 의하여 구분하여 살펴보고자 한다. 첫째는 상향적 접근방법과 하향적 접근방법이며, 둘째는 목표달성 접근방법과 시스템적 접근방법이다. 먼저 상향적 접근방법과 하향적 접근방법을 살펴보면 다음과 같다. 지표체계 개발을 위한 하향적 접근방법은 평가대상 활동의 목표나 비전 등에서 출발하여 전략적 과제를 발굴하고 해당 과제들의 성과나 영향을 나타내는 지표들을 찾아내는 방식으로 지표를 개발하며 이는 지표개발의 가장 기본적인 접근방법이다. 예컨대 특정 지방자치단체의 성과를 측정하기 위한 평가지표를 개발할 때 해당 지방자치단체의 미션을 파악하고 주어진 미션을 달성할 수 있는 전략적 과제들을 발굴한 다음 각 전략적 과제의 목표를 설정하고 그 성과를 측정할 수 있는 평가지표를 개발한다. 이러한 접근방법은 하향적으로 평가지표를 설계하는 전형적인 사례이다. 반면에 지표체계 개발을 위한 상향적 접근방법은 기존에 분야별로

이루어지던 각종 평가를 종합하여 새롭게 평가체계를 재구성하는 경우에 주로 사용하며 이미 주어진 각종 평가의 기본틀 속에서 지표의 차원을 조정하거나 중요하지 않은 지표를 제거하여 지표체계를 재구성하는 방식이다. 예컨대 지방자치단체 합동평가의 경우 각 중앙부처에서 실시하는 개별평가의 지표들을 종합적으로 재구성하여 평가를 실시하고 있다. 이 경우는 기 개발된 분야별 평가지표를 조정하여 지표체계를 구성하기 때문에 상향적 접근방법을 채택하는 대표적인 사례로 파악된다. 본 고에서는 지방세 수 증대노력을 평가하기 위하여 기 개발된 평가지표가 미흡한 바, 새롭게 평가지표를 개발하여야 하기 때문에 상향적 접근방법을 중심으로 하되 필요시 하향적 접근방법을 병행하고자 한다.

다음으로는 목표달성 접근방법과 시스템적 접근방법이다. 여기서 목표달성 접근법은 위에서 살펴본 하향적 접근방법과 맥락을 같이 한다. 목표달성 접근방법은 조직이나 기관이 추구하는 목표의 달성이 평가의 초점이다. 평가자의 주된 관심사는 “원래 의도하였던 결과와 실제로 나타난 결과가 얼마나 일치하느냐”이며 이를 측정할 수 있도록 평가지표를 고안한다. 이 접근법은 적용이 비교적 용이한데 특히, 평가대상 조직이 내부적으로 공통된 하나의 조직목표 또는 극히 소수의 목표만 공유하고 있을 경우 매우 유용한 접근법이 될 수 있다. 한편 평가지표 개발을 위한 시스템적 접근방법은 평가대상 활동을 여러 구성요소로 이루어진 하나의 시스템으로 간주하여 최종 성과를 투

입물, 산출과정 등과 연계하여 파악하는 것이다. 이 접근법은 조직이 산출하는 결과와 그 결과의 산출과정을 모두 포함하는 포괄적인 접근법으로서 다양한 성과를 정보를 제공하는 이점을 가진다(한국행정학회, 2004). 본고에서는 목표달성 접근방법과 시스템적 접근방법에 대한 내용을 종합적으로 살펴보고자 한다.

### 3. 평가지표의 개발원칙

평가지표를 개발하고자 할 경우에는 먼저 지표개발방식에 대한 논의와 동시에 지표개발시 충족시켜야 할 원칙들을 설정하여야 한다. 지표개발시 충족시켜야 할 원칙으로는 타당성(relevance), 유용성(user-friendliness), 비용효과성(minimal cost requirement), 포괄성(inclusiveness), 과정지향성(process-oriented), 비교가능성(comparative ability) 그리고 객관성(objectivity) 등을 들 수 있다. 타당성이란 특정 지방정부를 위한 평가도구의 방법론과 지표가 지방 여건에 맞아야 한다는 것을 의미한다. 평가도구 사용의 초기단계에서 지표에 대한 검토가 있어야 하는 바, 지방 이해관계자의 요구와 열망을 더욱 정확하게 반영하기 위해 지표들이 수정될 수 있어야 한다. 만일 어떤 평가도구가 다른 정부들과의 비교분석을 위해 고안되었다면, 표준화되기 때문에 지방의 선호는 반영되기 어렵다. 평가도구 선택을 위한 기준으로서 타당성은 또한 상이한 정부 차원에서도 고려될 수 있는 바, 해당 모형이 참여적 평가 모형이라면 참여자들이 평가기준을 결정하

고 적용을 모니터링 할 수 있기 때문에 더 타당성이 높은 평가도구가 될 것이다. 만일 해당 평가도구가 지방발전을 지도하기 위해 필요한 주요 수단으로 환류된다면, 예컨대 그 평가결과가 성과주의 예산제도의 형성 및 집행에 활용될 수 있다면 그 도구는 고도의 타당성을 가지는 것으로 판단된다. 유용성이란 평가를 위한 평가도구가 쉽게 이해되고 사용될 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 해당 도구의 평가지표 및 적용절차가 명확하여야 하고 낮은 기술적 능력을 가지고도 사용할 수 있으면 더욱 좋을 것이다. 즉, 해당 평가도구를 사용하기 위해 외부 전문가나 촉진자들의 지원 없이 지방 정부 스스로 그 도구를 사용할 수 있으려면, 평가과정이나 절차가 기술적 노하우를 요하지 않는 간결한 것이어야 할 것이다. 성과측정면에서 해당 도구가 복잡할수록 그 평가도구의 유용성은 떨어지고 지방정부에의 실제 적용은 어려워지는 것이다. 대부분의 평가도구들은 즉시 적용이 어렵고 사전 교육이나 지원이 필요하다. 따라서 이 경우에는 평가를 실시하기전에 지방정부의 평가역량이 선결되어야 한다. 비용효과성이란 지방 정부에 의해 채택되는 평가 도구는 사용하기에 비용부담이 크지 않아야 하고 재정적 능력범위내에 있어야 한다는 것이다. 정부들 간에 재정역량의 차이가 있으므로 평가도구는 외부의 지원보다는 평가담당자 스스로 평가할 수 있는 방법을 채용할 수 있어야 할 것이다. 평가는 외부평가에 비해 비용도 적게 들 뿐만 아니라 소유권 확보, 기관능력 개발 등 부차적 이익도 발생시키는 이점



이 있다. 그리고 비용도 적게 들면서 다양한 이해관계자의 의견청취와 평가에 대한 인식이 증가한다면 더 말할 나위가 없을 것이다. 평가도구의 집행에 소요되는 비용은 평가방법과 평가를 위한 요구조건들에 의해 직접 영향을 받는데 상업적 목적으로 개발된 많은 도구들은 필요한 산출물을 만들어 내기 위해 정교한 과정을 가지고, 외부 지원자의 사용을 요구하는 경향이 있다. 포괄성은 두 가지 차원에서 이야기 될 수 있다. 그 첫째는 평가를 통해 조직의 전반적인 그림을 파악할 수 있어야 한다는 것이다. 해당 평가 도구를 사용하여 전체 퍼즐의 일부만 파악할 수 있다면 평가도구로서의 가치가 떨어진다고 볼 수 있다. 두 번째는 평가 시 민간부문이나 시민사회조직을 포함하여 지방정부의 여러 영역으로부터 대부분의 이해관계자를 포함시킬 수 있어야 한다. 이 경우에도 참여하는 대표자들의 정확성이 확보되어야 함은 두말할 나위가 없다. 집행기관(상급정부 포함), 의회(상급정부 포함), 민간부문, 시민사회 등 지역사회 모든 영역들로부터 이해관계자들이 평가에 참여하고 주요 이슈들에 대해 토론하고 해당 문제에 대해 지방정부에 조언을 할 수 있어야 한다. 그러나 평가도구가 특정조직의 산출물이나 특정 성과지표의 취득에 초점이 맞추어지는 경우에는 포괄성이 저해될 수밖에 없을 것이다. 과정지향성이란 평가도구를 이용한 평가실행 단계에서 해당 평가도구는 지방정부 업무에 대한 이해관계자의 개입을 보장함으로써 바람직한 거버넌스를 위한 메카니즘으로 기능하기 위해 이해관계자의 의견청취

및 상호작용을 촉진하고 제도화하는 방식으로 추진되어야 한다는 것이다. 특히, 이해관계자들이 평가과정을 이끄는 평가방식은 지방정부의 역량을 개발하는 기회를 제공하고 궁극적으로 지방의 수요와 여망을 완벽하게 반영하는 보완된 평가도구의 발견을 결과적으로 초래할 것이다. 대부분의 평가도구들이 참여의 형태를 취하고 있으나 대표성의 관점에서 흠결을 가지고 있는 것이 사실이다. 이처럼 평가도구가 포괄성 조건을 충족하지 못하는 경우 이해관계자간 상호작용 메카니즘의 제도화는 큰 의미가 없어진다고 보여진다. 비교가능성은 해당 평가도구를 사용하여 그 평가결과를 시계열적으로 또는 횡단면적으로 비교할 수 있다면 이상적인 도구가 된다는 의미이다. 평가도구가 이러한 비교능력을 갖기 위해서는 지표의 활용면에서 일관성이 있어야 한다. 평가지표가 이해관계자들에 의해 결정되고 시간을 두고 변화와 성과를 추적하는 평가도구들의 경우에도 지표의 변화는 최소화할 필요가 있다. 마지막으로 객관성은 평가도구가 지방의 여건을 반영하는 면에서 신뢰성과 확실성을 증가시키기 위해 질적 및 양적 평가를 균형 있게 적용할 필요가 있다는 것이다. 참여적인 평가방법론을 채택하는 평가도구들의 경우 측정이 대개 응답자의 인식에 기초하고 있기 때문에 매우 주관적일 것이다. 분석에 사용되는 데이터 세트가 응답자의 몰이해와 정보부족을 희석할 수 있고 지방정부의 실제 실적을 반영할 수 있도록 구체적인 수치와 같이 사용될 수 있어야 할 것이다(박희정, 2003).

이와 같은 원칙에 의거하여 평가지표를 개

<표 1> 평가지표 개발 시의 일반적 오류와 극복방안

일반적 오류	극복방안
성과보다 활동에 초점을 맞추는 성과지표는 유용한 정보가 적거나 정보과부하를 제공하게 된다.	조직의 핵심목표에 초점을 두고 필수목적에 주의를 기울이도록 함. 이러한 핵심목표에 운영 수준의 지표를 일치시키는 것이 중요하다.
즉각적인 훌륭한 성과에의 압력으로 인하여, 장기목표를 희생하고 단기목표에 초점을 맞추는 위험을 초래하게 된다.	균형성과표 접근방법은 장·단기목표가 모두 포함되는 것을 강화하는 데 기여한다.
결과(outcome) 측정에 대한 이해부족은 이러한 유형의 성과지표가 적게 활용되도록 한다.	쉬운 일은 아니지만 훌륭한 결과측정을 개발하는 데에 시간을 투자하는 것은 가치 있는 일임. 결과측정이 불가능하다면 훌륭한 결과측정과 관련된 과정측정이 이용될 것이다.
품질측정에 대비하여 너무나 많은 재정적 측정은 성과오류와 필수영역의 무시를 발생시킨다.	균형성과표 또는 이와 유사한 접근방법은 올바른 균형을 확보하기 위해서 고려되어야 한다.
특별히 성과가 공개되거나, 지표 소유권이 허약하거나, 직원보수와 견책이 지표에 의존할 경우 측정성과를 향상시키기 위한 자료조작의 위험이 존재한다.	잘못된 유인은 역균형적인 성과지표의 구축, 자료검증과 지표구성에 참모를 관련시키는 것에 의해서 최소화 할 수 있을 것이다.
필요한 것보다 관심 있는 것을 중심으로 자료를 구체화하는 자료의 위험성이 있다.	서비스와 기능의 핵심목표에 초점을 두는 것은 '알기 원하는' 지표보다 '알기 쉬운' 것으로 종결될 위험을 감소할 수 있을 것이다. 그러나 조직은 맥락지표의 필요성에 대하여 인식하고 있어야 한다.
커다란 잠재적 가치를 지닌 과정보다는 쉽게 측정할 수 있는 작업 과정을 측정할 위험(예 : 일상적인 작업 vs 연구프로젝트)이 있다.	핵심목표에 초점을 두고, 운영적 측정의 단계로 점차 내려가는 것은 조직의 가치 있는 과정에 관한 통찰력을 향상시킬 것이다.
성과지표가 적절한 이해관계자 집단을 대상으로 하지 않은 경우 정보들이 사용되지 않을 수도 있다.	이해관계자 분석, 명확한 정보 및 의사소통전략은 이해관계자의 필요를 이해하게 되어 그들에 대한 성과지표의 목적을 향상시킨다. 목적의 명료성은 달성된다.
동일한 것을 비교하지 않으면 성과측정이 불공정하다거나 불신하는 감정이 들게 한다.	자료의 질은 높아야 하며, 합의는 비교가 이루어지는 원칙에 근거해서 이루어져야 한다. 즉, 곧바로 결론으로 넘어가기보다는 질문을 촉진하기 위해서 성과지표를 지적으로 사용함으로써 신뢰가 향상될 수 있을 것이다.
사용자의 필요에 대한 이해부족은 잘못된 성과지표를 수집하고 잘못된 영역에 노력을 투입하도록 한다.	이해관계자 분석은 재차 유용한 도구를 제공할 수 있다.

내부 또는 외부변화에 대응하여 시스템을 개정하지 않으면 중요한 것을 측정할 수 없거나 조직이 잘못된 방향으로 나아가게 하는 시대에 뒤떨어진 시스템이 되게 한다.	개인지표와 지표체계의 정기적인 개선이 조직의 평가 및 검토체계에 반드시 포함되어야 한다.
---	---

자료 : 한국행정학회. (2004). 「국가평가지표 및 일반관리기준개발」.

발하기 위해 많은 노력을 기울이고 있으나 그럼에도 불구하고 다음과 같은 일반적인 오류가 발생하고 있다. 이와 같은 일반적인 오류들은 다음의 표에서 보는 바와 같은 방식에 의하여 극복할 수 있도록 조치할 필요가 있다.

#### 4. 평가지표의 차원

평가지표는 체제모형에 의거하여 설명할 때 투입지표, 과정지표, 산출물지표로 구분할 수 있다. 투입지표, 과정지표, 산출물지표 모두 각각의 장단점을 가지고 있다. 따라서 이들을 종합적으로 고려한 지표를 구성하는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고 현대에 들어오면서 평가지표는 투입지표와 과정지표 보다 산출물지표에 초점을 맞추고 있다. 이는 투입지표와 과정지표의 경우 평가의 실익에 대한 문제 그리고 측정가능성의 문제를 가지고 있기 때문이다. 즉, 투입지표의 경우 측정된 결과를 활용하는데 큰 의미를 갖지 못하고 과정지표는 정성지표위주의 측정이 불가피하기 때문이다.

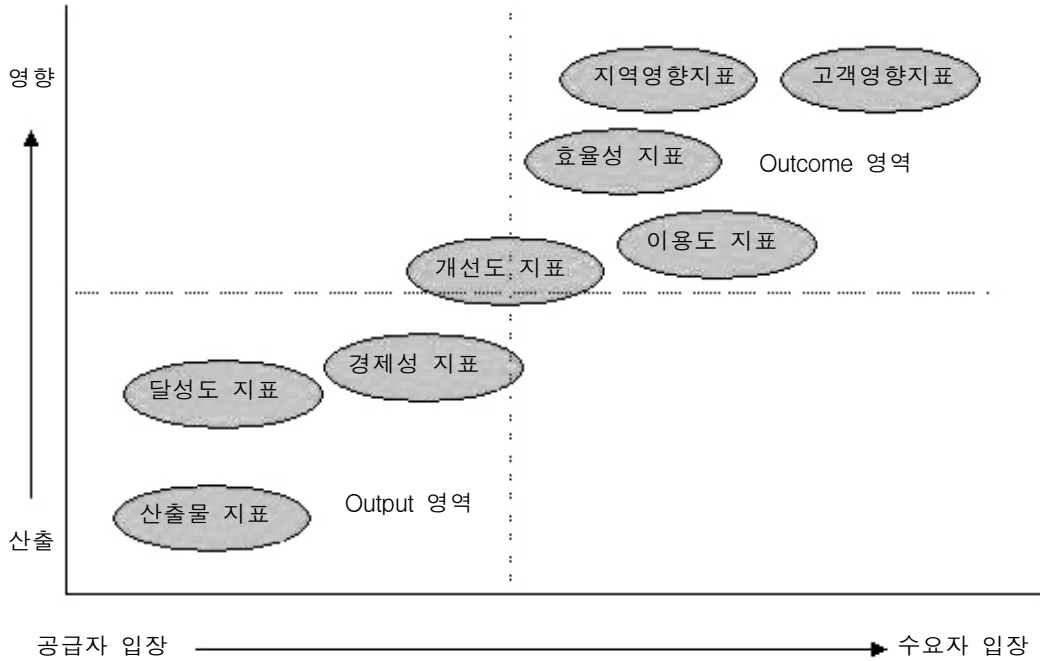
산출물을 중심으로 평가를 한다고 할 경우 산출물에 대한 구분이 필요하다.<sup>8)</sup> 일반적으로

로 산출물에는 1차적인 산출물(output)과 2차적인 산출물(outcome)이 있다. 1차적인 산출물이란 행정행위를 통하여 나타난 결과를 의미하며 2차적인 산출물은 행정행위를 하는 궁극적인 목적의 달성여부를 의미한다. 예를 들면 건강을 위하여 다이어트를 한다고 할 경우 1차적인 산출물은 감량된 몸무게가 되고 2차적인 산출물은 건강지수가 된다는 것이다. 따라서 1차적인 산출물은 정책을 집행하는 공무원들의 주된 관심영역이 되고 2차적인 산출물은 정책을 결정하는 사람들의 주된 관심영역이 된다. 바람직한 평가를 위해서는 1차적인 산출물을 측정할 수 있는 지표와 2차적인 산출물을 측정할 수 있는 지표가 동시에 포함되어야 한다. 그러

정목적에 따라 총괄지표, 전략지표, 일상관리지표, 기능별 지표로 구분할 수 있다. 총괄지표는 자치단체의 성과를 한 눈에 파악하는 거시적인 지표로서 지방공무원 1인당 지역총생산 등이 그 예이다. 전략지표는 총괄지표보다 하위지표이지만 자치단체가 전략적으로 지향하는 핵심기능의 성과를 나타낸다. 공직부패의 척결을 전략과제로 채택한 자치단체라면 공무원의 청렴도 또는 규제사무의 비율 등을 전략지표로 삼을 수 있다. 일상관리지표는 내부 업무처리과정의 능률성을 측정하며, 따라서 공통적, 정례적인 참모부서의 성과와 주로 관련된다. 기능별 지표는 집행기능의 성과에 관한 것으로 특정사업부처의 독자적인 성과측정에 주로 활용된다(박재완, 1999: 164).

8) 1차산출물지표와 2차산출물지표를 통합하여 성과지표라는 용어로 사용되고 있다. 성과지표는 측

<그림 1> 산출물지표의 차원



나 일반적으로 1차적인 산출물과 2차적인 산출물을 구분하는 데에는 어려움이 있다. 즉, 개념적으로 구분하는 것은 가능하나 실제 현실에서 이를 구분해내기는 어렵다. 이러한 점을 고려하면서 논의의 편의를 위하여 1차적인 산출물과 2차적인 산출물을 다음의 그림에서 보는 바와 같이 구분하고자 한다.

먼저 행정산출물(예: 건수, 면적, 연장, 인원, 시간 등), 목표달성도(예: 건수/목표치, 면적/목표치, 연장/목표치, 인원/목표치, 공정률 등), 경제성(수익률, 비용대비 실적 등), 개선도(예: 증가율, 감소율 등)지표는 1차적인 산출물이라 보고자 한다. 그리고 이용도(예: 고객 이용도, 자원활용도 등), 효율성(예: 업무정확성, 업무신속성, 비용절감율 등), 지역영향

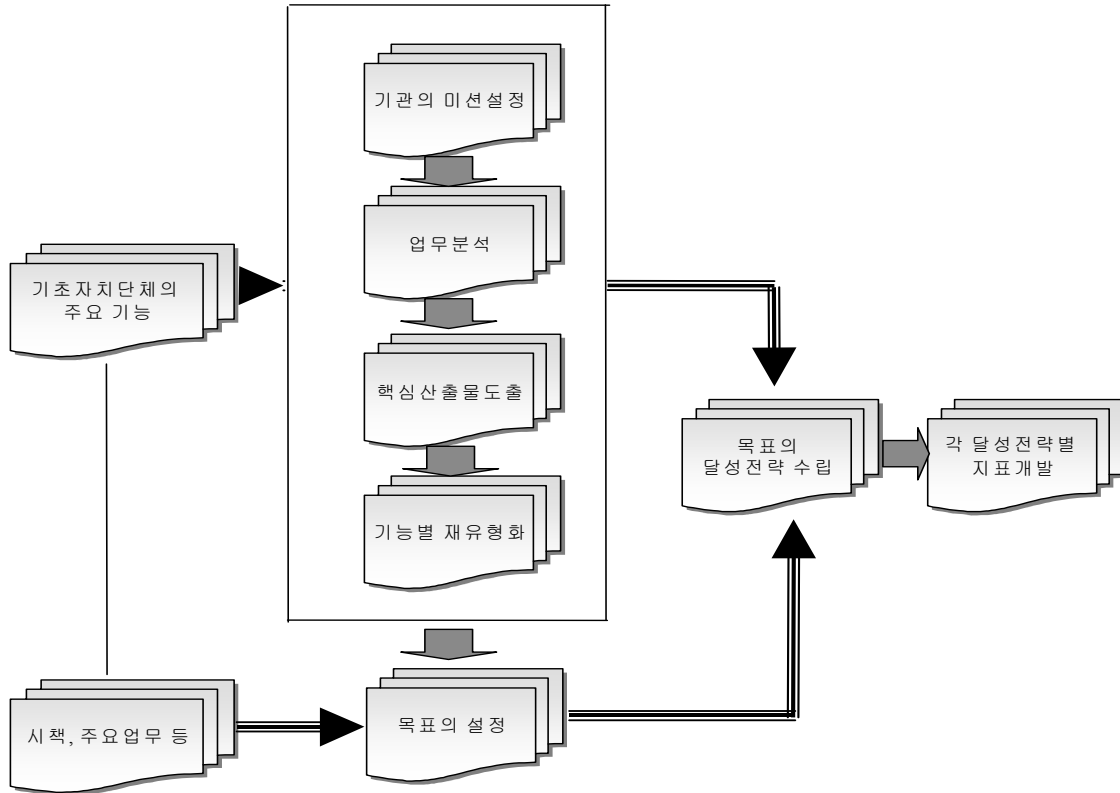
(예: 고용과급효과, 소득과급효과 등), 고객영향(예: 서비스만족도, 시책만족도, 시설만족도 등) 등은 2차적인 산출물로 구분하고자 한다. 다만 개선도지표는 편의상 1차적인 산출물과 2차적인 산출물에 대한 공동영역으로 판단하여 분류하였다.

### Ⅲ. 평가지표의 개발방법

#### 1. 업무재설정방식

평가지표를 개발하기 위한 방법은 다양하게 정리되어 있다. 다양한 방법들 중 본 고에서는 우리나라에서 주로 활용되고 있는

<그림 2> BPR적 접근에 의한 지표개발 절차



업무재설정방식, 균형성과표 그리고 로직모형(임팩트체인모형, 성과순서도)을<sup>9)</sup> 중심으로 살펴보고자 한다.

업무재설정방식(Business Process Reengineering; BPR)에 의한 지표개발의 기본적인 틀은 다음의 그림과 같다. 동 방식은 기능분석에 기초한 업무재설정(business process reengineering)을 성과지표개발의 접근틀로 삼고 있는 것이다. 주요 절차 및 단계를 보

면 기관의 미션설정, 업무분석, 핵심산출물도출, 기능별 재유형화, 기능별 목표설정, 목표달성전략 도출, 전략을 충족하는 성과지표 개발 등 7단계의 과정을 적용한 것이다. 다음의 그림은 평가지표의 개발대상을 기초자치단체의 주요기능과 시책·주요 업무 등으로 하였을 때를 가정하고 개발절차를 제시한 것이다. 먼저 기관의 미션을 설정하고 업무분석을 한 후 업무별 핵심산출물을 조사한다. 그 다음은 핵심산출물을 기능별로 재유형화 하며, 그 이유는 기초자치단체별로 추진부서의 명칭에 차이가 있기 때문이다. 그리고 기능별 목표를 설정한 후 그 다음은

9) 로직모형, 임팩트체인모형, 성과순서도는 약간의 차이를 보이고 있으나 큰 틀에서 볼 때 차이가 많지 않은 바, 동일한 의미를 포함하고 있는 것으로 간주하고 논의하고자 한다.

목표를 달성하기 위한 전략을 수립한다. 마지막으로 설정된 목표별 달성성과를 측정할 수 있는 지표를 개발한다. 이와 같은 방식은 단위사업이나 프로젝트, 개별 정책들에 대한 평가지표개발방식으로서 유용성을 가진다. 반면 기관전체의 자료를 종합하여 측정하고자 할 경우에는 어려움이 있다.

## 2. 균형성과표방식

균형성과표(Balanced Scorecard; BSC)는 성과측정의 영역을 재무적 관점, 고객관점, 내부프로세스관점, 학습과 성장의 관점으로 구분한 후 지표를 개발하는 방법이다. 균형성과표는 최근 민간기업에서 각광받고 있는 평가기법이다. 균형성과표는 재무적인 성과에 초점을 둔 기존의 전통적인 성과측정이 장기적 관점에서 생존과 성장을 담보하기 곤란함을 인식하고, Kaplan과 Norton이 성과측정의 선두그룹에 있는 12개 기업과 함께 통합적이고 균형잡힌 평가기법으로 개발한 것이다. 이는 재무적인 지표를 포함하여 고객관점, 내부업무관점, 혁신 및 학습관점의 지표들로 구성된 통합적인 것으로 기업의 대표적인 평가기법으로 인정받고 있다.

균형성과표는 단순히 말하면, 조직의 비전과 전략에서 도출된 평가지표들의 조합이다. 재무와 비재무, 장기와 단기, 선행과 후행, 내부와 외부, 조직과 개인에 관한 지표가 균형을 이루었다는 의미로 균형성과표라고 한다. 이러한 지표들을 통해 조직 내에 전략과 비전이 공유되고, 단기의 성과가 아닌 미래 이익에 선행하는 비재무적 성과도 중

요하게 관리될 수 있다. 결과적으로 조직은 전략이 중심이 되어 모든 활동을 전개하는 ‘전략 중심의 조직’ (SFO: Strategy Focused Organization)으로 바뀌어간다. 즉, 균형성과표의 도입은 단순히 성과지표만을 개선하는 것이 아닌, ‘전략적 성과관리체계 구축’에 의한 조직 변화의 프로젝트라 할 수 있다. 균형성과표의 창시자인 Kaplan & Norton(1992, 1993)에 의하면 조직의 성과는 크게 재정적인 측면(How do we look to shareholders?), 고객의 관점(How do customers see us?), 내부과정관점(What must we excel at?), 그리고 성장과 학습의 관점(Can we continue to improve and create value?)으로 나누어지며, 이러한 4가지 관점에 걸쳐 지표를 개발하고 측정할 때 비로소 급변하는 상황 하에서 미래지향적인 정보를 조직에게 제공해 줄 수 있고 장기적 관점에서의 계획(planning)을 가능하게 한다는 것이다. 또한 그들은 균형성과표가 조직 관리자들이 최소한 암묵적으로 조직 내에서 많은 상호관계를 이해하도록 도우며 목표달성을 위한 기능적인 장애요인들에 대한 기존의 관념을 넘어서서 의사결정과 문제해결능력을 향상시킨다고 주장한다. 더 나아가 균형성과표는 공공부문과 민간부문 모두에서 중요한 비중을 갖고 추진되어오거나 공유되고 있는 관리 철학들 즉 교차기능적 통합(Cross-Functional Integegration) TQM (Total Quality 6Management), 상시적 개선(Continuous Improvement), 그리고 개인보다는 팀에 대한 강조 등과 맥을 같이 하며 이러한 관리 철학들이 진화해서 도출된 종합모형이라 할 수 있다(이석환, 2005).

<그림 3> 균형성과표의 활용사례

관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
재 정	서비스 공급능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민 1인당 세입규모 및 증감율</li> <li>· 지자체의 자주재원 비율</li> <li>· 지자체의 의존재원 비율</li> </ul>
	재정운용의 계획성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산 불용액 비율</li> </ul>
	재정의 탄력성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정상적 경비 비율</li> <li>· 인건비 비율</li> </ul>
	재정의 건전성과 파산가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지자체의 재정자립도</li> <li>· 부채규모</li> <li>· 채무상환비 비율</li> <li>· 주민 1인당 채무부담액</li> </ul>
관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
고 객	고 객 만 족	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고객만족도 지수(CSI)</li> <li>· 고객불만 민원건수</li> </ul>
	삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 삶의 질에 관한 통계지표</li> <li>· 삶의 질에 관한 주민만족도 지수</li> </ul>
관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
내부 프로세스	적시성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평균 민원처리시간</li> <li>· 결재 및 보고의 평균단계수</li> <li>· 결재 평균 대기시간</li> </ul>
	품 질	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불만민원 발생빈도 및 변화율</li> <li>· 불만에 대한 평균대응시간</li> <li>· 민원예약 건수</li> </ul>
	생산성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 활동별 단위비용</li> </ul>
관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
학습과 발전	구성원 만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구성원의 만족도 지수</li> </ul>
	성과개선활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제안건수</li> <li>· 이행된 제안건수</li> </ul>
	전 문 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동일보직내 평균 재직기간</li> <li>· 직무관련 자격증 소지자 비율</li> </ul>
	교 육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자체 교육 및 연수 회수</li> </ul>

자료 : 삼일회계법인·한국행정연구원. (1999). 「지방자치단체의 성과측정지표 설계방안」

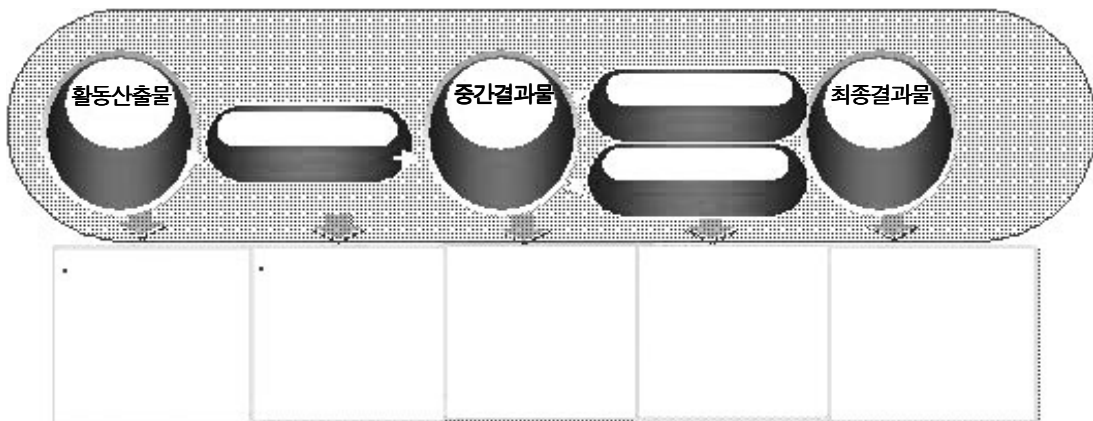
균형성과표는 성과평가와 관련하여 많은 아이디어를 제공하는데, 무엇보다 평가지표를 도출하기 위해 분야별 목표를 정의한다는 점은 매우 우수한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 접근방법은 조직전체의 성과를 종합적으로 측정하는데 유용한 거시적인(Macro) 접근 방법이어서 기본적으로 기관전체를 대상으로 하는 평가시스템으로 적합하나, 기능별 성과를 측정하고자 할 경우 한계가 있을 수 있다.

### 3. 로직모형 또는 성과순서도

로직모형은 그래픽을 이용하여 프로그램을 표현하는 것으로 투입과 산출 그리고 결과간의 관계를 if-then과 같은 논리구조로 전개하는 것이다. 즉, 해당사업이나 시책이 어떤 결과를 낳을 것으로 기대되는지를 시각적으로 설명해주며, 평가대상기관이나 부서의 구성원들이 최초의 투입부터 최종결과물까지 사업활동의 예상 시간경로를 구축할 수 있게 해 준다. 이는 한마디로 평가대상

핵심업무의 성과지표 확인을 위한 활동 및 산출물 → 중간결과물 → 최종결과물의 흐름도이다. 여기서 산출물은 만들어진 재화와 서비스(내부활동의 완성된 재화)이고 중간결과물은 바라는 결과를 만들어낼 것으로 기대되지만 그 결과 자체는 아닌 결과물이며, 최종결과물은 궁극적으로 추구하는 결과물을 의미한다(한국지방행정연구원, 2004). 이와 같은 로직모형은 기획단계, 실행단계 그리고 평가단계로 구분하여 살펴볼 때 다음과 같은 유용성을 가진다. 먼저 기획단계에서는 프로그램에 대한 이해와 그 구성요소들의 작동방식에 대한 이해를 높인다. 또한 프로그램 이론과 실제상황의 격차를 확인할 수 있다. 실행단계에서는 행동과 결과 사이의 가장 중요한 연결고리에 관리역량을 집중시킬 수 있다는 장점을 가진다. 그리고 평가단계에서는 다양한 이해관계자의 참여를 통한 목표의 성취도 및 목표미달 시 그 원인에 대한 평가를 할 수 있다는 장점을 가진다(한국조세연구원, 2004).

<그림 4> 로직모형의 체계도





## IV. 평가지표의 개발: 예시

### 1. 기본방향

지방재정분석제도는 앞에서 살펴본 바와 같이 1998년에 도입되어 현재에 이르고 있으며, 그 과정에서 일부 문제점이 도출되었다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위하여 지방재정분석제도를 혁신적으로 변화시키기 위하여 다양한 노력을 기울이고 있다. 지방재정분석제도의 개선방향을 보면 첫째, 재정관리개선노력을 측정할 수 있는 지표를 개발하고 신뢰성제고를 위한 재정분석기법을 도입하려고 하고 있다. 또한 실효성제고를 위한 재정분석방안을 마련하고 있다. 둘째, 지방재정분석의 객관성을 확보하기 위하여 재정분석의 민간 전문연구기관 위탁수행, 지방재정분석·진단위원회 구성운영 그리고 재정분석 자료의 검증작업을 하고자 한다. 셋째, 강력한 보상시스템을 구축하기 위하여 행정적 보상과 연계하기 위한 방안을 마련하고 있다. 넷째, 지방재정분석 결과의 공개를 위하여 지방재정 공시제도를 도입하였다. 이와 같은 지방재정분석제도의 개선방향을 토대로 할 때 지방세수 증대노력을 평가하기 위한 지표의 개발은 업무재설정방식이나 균형성과표방식보다는 로직모형이 타당할 것으로 보인다. 따라서 로직모형에 의하여 지방세수 증대노력을 평가하기 위한 지표를 개발해 보고자 한다.

평가지표를 개발하기 위해서는 평가의 접근방법을 먼저 논의할 필요가 있는 바, 평

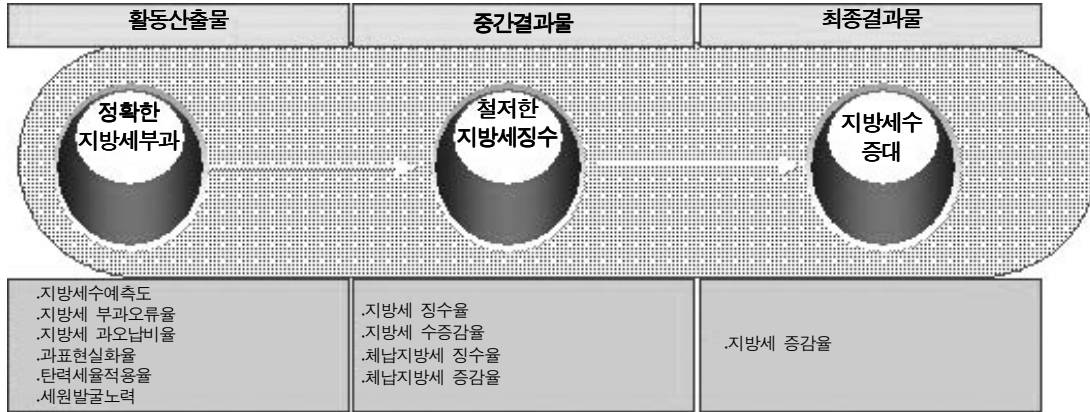
가의 접근방법에는 정보처리방법에 따른 분류와 평가목적에 따른 분류로 구분할 수 있다. 정보처리방법에 따른 분류는 다시 과학적 접근방법과 인간주의적 접근방법으로 구분할 수 있다. 그리고 평가목적에 따른 분류는 내재적 접근방법과 결과적 접근방법으로 구분할 수 있다. 이와 같은 접근방법 중 본 고에서는 과학적 접근방법과 결과적 접근방법에 의거하여 지표를 개발하고자 한다.

또한 지표는 정량지표와 정성지표로 구분할 수 있다. 두 가지 지표 유형은 각기 장단점을 가지고 있으나 상호비교 등을 목적으로 할 경우에는 정성지보다 정량지표가 평가결과의 신뢰성과 객관성 측면에서 우위에 있다고 볼 수 있다. 본 고는 지방재정분석제도에 포함될 수 있는 지방세 증대노력에 대한 평가지표를 개발하는데 목적이 있는 바, 지방재정분석제도의 성격을 고려하여 정량지표를 중심으로 하면서 필요시 정성지표를 개발하는 것으로 한다.

지표는 투입지표, 과정지표 그리고 산출물 지표로 구분될 수 있는 바, 모두 포괄하는 것이 바람직하나 본 고에서는 현대 흐름에 의거하여 산출물지표에 초점을 맞추어 지표를 개발하고자 한다.<sup>10)</sup>

10) 지금까지 사업의 성과나 개인의 성과는 투입을 기초로 하여 평가가 이루어져 왔다. 따라서 주된 관심은 행정절차와 활동과정의 적절성에 있었다. 그 결과 공무원들은 오래 전부터 수행되어 오던 활동을 단순히 반복적으로 수행할 뿐 그러한 활동과 산출이 어떤 가치를 창출하고 얼마나 타당한 것인지에 대해서는 별다른 주의를 기울이지 않았다. 성과중심의 관리체계는 조직문화를 바꿈으로써 공무원들이 각 사업의 궁극

<그림 5> 지방세 징수노력 평가지표(안)



## 2. 평가지표개발(안)

본고는 지방자치단체의 세수증대노력을 평가할 수 있는 지표를 개발하고자 하는 목적을 가지고 있다. 이와 같은 목적을 충족시키기 위하여 앞에서 다양한 논의들을 전개하여 기본방향을 설정할 수 있었다. 이와 같은 기본방향을 가지고 지표를 개발한 결과는 다음과 같다.

먼저 지방세수를 증대시키기 위해서는 지역경제를 활성화하여야 할 것이다. 지역경제를 활성화한 후에는 정확하게 지방세를 부과하여야 한다. 이 과정에서는 탈루세원을 정확하게 파악하여야 할 뿐만 아니라 정확하게 부과하기 위한 노력이 전개되어야 할

적인 혜택을 측정하고 사업의 비용효과성을 높이기 위해 끊임없이 노력하도록 유도하여 기존의 행태를 근본적으로 바꾸는데 목적이 있다(한국조세연구원, 2004). 따라서 성과중심의 관리체계를 구축할 필요가 있으며, 이를 위해서는 산출물을 중심으로 한 지표를 개발하여 활용할 필요가 있다.

것이다. 또한 과표현실화노력과 탄력세율 등을 적용하기 위한 노력이 있어야 할 것이며, 세원을 발굴하기 위하여 노력하여야 할 것이다. 지방세를 부과한 후에는 지방세를 징수하기 위하여 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 지방세의 징수노력에는 그 동안 체납된 지방세를 징수하기 위한 노력이 동시에 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 노력이 전개될 경우 최종적으로는 지방세수가 증가될 것이다. 살펴본 바와 같은 지표가 개발될 경우 다음과 같은 방식에 의한 관리카드를 마련하여 활용할 필요가 있다. 본고에서 개발한 성과평가지표들은 보다 구체적인 형태로 정리되어야 경험적 측정이 가능하기 때문이다. 이를 위해서는 다양한 방식들이 활용가능하나 이하에서 제시하는 관리카드를 활용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 다만, 이와 같은 카드의 관리를 위해서는 많은 업무부담이 예상되는바, 업무부담을 완화시킬 수 있도록 전산화 작업이 병행될 필요가 있을 것이다.

<표 8> 성과관리양식: 예시

지 표 명	지방세 징수율		
지표유형	중간결과물(상향지표)	정보의 출처	각 부서

측정방법	-(지방세 징수액/지방세 부과액) × 100						
과거실적		목표치	향후계획		목표설정사유	외부요인	유관기관
2003	2004	2005	2006	2007	① 과거실적 ( )		
					② 벤치마킹 ( )		
					③ 법적기준 ( )		
					④ 기 타 ( )		
평가자료							

평 가 결 과	2005년		평가자	(인)
				(인)
	2006년		평가자	(인)
				(인)
	2007년		평가자	(인)
				(인)
점수부여근거	2005년			
	2006년			
	2007년			
조 치 사 항	2005년			
	2006년			
	2007년			

## V. 결 론

지방자치단체는 지방세수를 증대시키기 위하여 다양한 노력을 전개하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방세수 증대노력에 대한 성과를 평가할 수 있는 제도가 없을 뿐만 아니라 평가지표가 개발되어 있지 않아 평가작업을 하기에 어려움이 있다.

인간은 자신의 노력에 대하여 평가받고 그 결과에 의거하여 다양한 인센티브를 부여받았을 때 업무몰입도가 높아지기 마련이다. 즉, 지방세수를 증대시키기 위하여 더 많은 노력을 전개한다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 지방세수 증대노력을 평가할 수 있는 제도와 지표들이 만들어져야 할 것이다.

이러한 배경하에서 본 고는 지방자치단체가 지방세수를 증대시키기 위하여 노력한 성과를 평가할 수 있는 지표를 설정하기 위한 방안들을 중심으로 살펴본 후 평가지표를 개발하여 제시하고자 하는 목적을 가지고 시작하였다. 이와 같은 연구목적의 충족을 위하여 평가지표의 의의, 평가지표의 개발을 위한 접근방법, 평가지표의 개발원칙, 평가지표의 차원 등을 이론적인 관점에서 살펴보았다.

이와 같은 내용들과 함께 지표를 개발할 수 있는 기본틀로서 업무재설정방식, 균형성과표 그리고 로직모형에 대하여 살펴보았다. 이러한 제반작업을 통하여 지방세수 증대노력에 대한 평가지표설정을 위한 기본방향을

설정한 후 평가지표를 개발하여 제시하였다.

평가지표는 과학적 접근방법과 결과적 접근방법을 활용하였고 지표는 정량지표를 중심으로 정성지표로 보완하는 방식을 채택하였으며, 투입지표, 과정지표 그리고 산출물 지표 중 산출물지표에 초점을 맞추어 지표를 개발하였다. 이와 같은 기본방향에 의거하여 지방자치단체의 지방세수 증대노력을 평가하기 위한 12개의 지표를 설정하여 제시하였고 이를 관리하기 위한 카드의 양식을 제시하였다.

본 고에서 제시한 평가지표들은 다양한 용도로 활용가능할 것이다. 먼저 지방재정분석제도내에 포함될 수 있을 것이며, 이때에는 건전성 지표와 효율성 지표로 구분하여 활용하여야 할 것이다. 이 경우 지방세 징수율, 지방세징수율 증감율, 지방세수예측도, 체납지방세 징수율, 체납지방세 징수율 증감율, 지방세 과오납비율, 부과오류율 등은 효율성 지표에 포함될 것이고 지방세수 증감율 등은 건전성 지표에 포함될 수 있을 것이다. 다음으로는 독립적으로 지방세 징수노력을 평가하기 위한 용도로 활용가능할 것이다. 이 경우에는 본 고에서 제시한 지표를 그대로 활용하면 될 것이다. 다만, 본 고에서 제시한 지표들이 현실에 활용되기 위해서는 먼저 지표에 대한 검증작업이 있어야 할 것이다.

지방세는 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되어 있는 바, 지표에 대한 검증은 특별시·광역시, 도, 시·군·구 등으로 구분하여 이루어져야 할 것이다.

**<참고문헌>**

- 국무조정실. (2000). 「지방자치단체 평가관련 제도개선 및 기초자치단체 평가」.
- 기획예산위원회. (1999). 「부처별 성과지표(시안)」.
- 김홍래. (2003). “자주재원확충의 한계와 대응방안” 「지방재정」. 한국지방재정공제회.
- 라휘문-한표환. (1999). “지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개발” 「한국정책학보」. 8(2).
- 박재완. (1999). “지방자치단체의 성과지표개발: 논점과 예시,” 「한국지방재정논집」. 한국지방재정학회. 제4권 제1호.
- 박희정. (2003). “지방정부 자체평가모형의 탐색을 위한 시론적 연구,” 한국정책학회 발표논문.
- 삼일회계법인-한국행정연구원. (1999). 「지방자치단체의 성과측정지표 설계방안」.
- 이재원. (2004). “지역경제 활성화를 위한 자치단체 세입연계방안: 지역혁신, 기업주의 지방정부, 그리고 지방세입구조” 「지방세」. 한국지방재정공제회.
- 한국조세연구원. (2004). 「성과관리제도의 이해와 지표개발」. 2004 KIPF 성과관리실무자교육과정 교재.
- 한국지방행정연구원. (2004). 「지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구」. 연구보고서 2004-04(제370권).
- 한국지방행정연구원. (2005). 「지방재정분석제도 혁신 워크샵 자료」.
- 한국행정학회. (2004). 「국가평가지표 및 일반관리기준개발」. 감사원 수탁과제.
- 한표환-박희정. (1999). 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」. 서울: 한국지방행정연구원.
- Case R, Andrews, M. and Werner, W(1988). How can We Do It? an evaluation training package for development educators, British Columbia : Research and Development in Global Studies.
- Ingram. Gregory K. (2002). "Lessons and Challenges for Performance Evaluation," Developing a Performance Evaluation System in Korea, International Workshop with the World Bank and OECD, September 17-18.
- Jenkins, Gray and Segsworth, Bob. ed.. (1993). Budgeting, Auditing and Evaluation. New Brunswick. Transaction Publishers.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1992). "The Balanced Scorecard -Measures that Drive Performance", Harvard Business Review. January-February : 71-79.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1993). "Putting the Balanced Scorecard to Work", Harvard Business Review. September-October : 134-142.
- Kerlinger, Fred N. (1979). Behavioral Research : A Conceptual Approach. New York : Holt, Rinehart.
- Nachmias, David. (1979). Public Policy Evaluation : Approaches and Methods. N.Y : St. Martin's Press.
- Poister, Theodore H. (1983). Performance Measurement in Municipal Government : Assessing the State of the Practice," Public Administration Review, July/ August, 59(4).
- Suvedi, M. (1999). Introduction to Program Evaluation, <http://www.danr.msu.edu/evaluate>.
- Vedung, Evert. (1997). Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick, NJ : Transaction.
- Worthen, B. R and Sanders, J. R. (1987). Educational Evaluation : Alternative Approaches and Practical Guidelines. New York : Longman. 