

## 지방자치단체의 평가제도 비교연구 - 심사분석과 자체평가를 중심으로 -

박희정\* · 조성호\*\*

### 〈 目 次 〉

- I. 서 론
- II. 지방자치단체 평가제도에 대한 이론적 검토
- III. 선행연구의 검토와 분석을 설정
- IV. 심사분석과 자체평가의 비교분석
- V. 지방자치단체 평가제도에 대한 정책적 함의
- VI. 결 론

### 〈 요 약 〉

지금 세계는 고객지향적·성과지향적 정부 구현에 국가적인 지혜와 역량을 결집시켜 나가고 있다. 이러한 시대적인 흐름의 한 가운데에 위치하고 있는 공공부문의 관리제도가 평가제도이다. 1970년대 이후 공공부문의 주요 평가제도였던 심사분석은 1980년대 이후 신공공관리 운동이 전개되면서 성과평가제도로 전환되게 된다. 미국, 영국 등의 경우, 중앙정부 차원 혹은 지방정부 차원에서 성과관리를 위한 법적 장치를 도입하고 있는 추세이다. 우리나라의 경우에도 2001년에 「정부업무등의평가에관한기본법」을 제정하여 심사분석에서 새로운 자체평가제도로 전환하기 위해 노력하고 있다.

그러나 각 지방자치단체들이 심사분석제도를 폐지하고 성과평가로서의 자체평가 제도를 도입하여 시행하고 있으나, 최근이 잘 되지 않고 있는 실정이다. 이에 따라, 지방자치단체 차원에서 기존의 심사분석과 차별화 되는 결과중심의 자체평가 제도를 정착시키는 작업이 시급한 실정이다.

이러한 문제인식을 바탕으로, 본 연구에서는 지방자치단체 평가제도에 대한 이론적 논의와 선행연구의 검토를 통해 심사분석과 자체평가의 비교분석틀을 설정하였다. 그리고 이 분석틀을 이용하여 심사분석과 자체평가를 비교하여 차이점을 규명하고, 자체평가제도의 개선·발전을 위한 정책적 함의를 도출하였다. 또한 이를 토대로 21세기 우리나라 지방자치단체 평가제도(자체평가)가 나아갈 방향을 모색하였다.

【주제어 : 지방자치단체 평가제도, 심사분석, 자체평가, 성과평가】

\* 한국지방행정연구원 연구위원

\*\* 한국지방행정연구원 연구원

## I. 서 론

지난 20세기에는 공공부문이 과정과 규칙, 규제와 구조에 중점을 두었던 반면, 21세기에는 성과와 결과에 중점을 두게 될 것이라는 점에 대해서 행정학자나 관련 전문가들이 대체로 일치된 견해를 보이고 있다(Ingraham et.al, 2000). 그동안 공공서비스 제공을 독점해온 국가에 대해 시민사회는 감시와 의혹의 눈길을 보내면서 정부의 책임성 확보와 함께 성과관리를 더욱 강하게 요청하고 있는 것이다(Aucoin and Heintzman, 2000).

시민사회의 도전에 직면한 공공부문은 사업이나 서비스의 목표를 명확히 설정하고, 이를 달성할 지표를 개발하여 일정 기간 내에 정부조직이 얼마나 달성했는지에 대한 평가를 시행하여 시민사회에 제공하기 위해 노력하고 있는 추세이다. 미국 연방정부조직은 1993년 GPRA(정부성과 및 결과법) 제정 후 7년간의 준비기간을 거쳐 1999년에는 성과지표를 제출하였다. 2000년부터는 성과평가를 예산과 연계시키고 있으며, 이에 영향을 받은 지방정부들도 1970년대부터 성과지표들을 개발하여 사용하고 있다.

우리나라도 1998년 국민의 정부 출범과 함께 기존의 심사평가제도를 기관평가 제도로 전환하였다. 2001년에는 「정부업무등의평가에관한기본법」(이하에서는 「평가기본법」으로 한다.) 제정으로 정부차원의 평가추진체계가 확립되었고, 평가제도 정착의 기반이 마련되었다. 특히 「평가기본법」은 지방자치단체 평가제도의 법적 근거를 제공함으로써 지방자치단체 성과관리의 단초를 제공하였다. 현재 평가 기본법에 제시된 정부업무 평가의 종류와 대상은 중앙행정기관의 경우 기관평가, 특정과제평가, 자체평가 등이며, 지방자치단체의 경우 중앙행정기관에 의한 평가(합동평가 포함), 자체평가 등으로 분류되고 있다.

2001년 「평가기본법」의 도입과 함께 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정('95.2.24 대통령령)」이 폐지됨에 따라, 정부평가에 있어 심사평가모형은 기관평가모형으로 대체되기에 이르렀다. 그리고 「평가기본법」 제8조와 제24조에 의거, 250개 지방자치단체들이 의무적으로 자체평가를 실시하도록 하고 있다. 자체평가의 도입과 함께 그동안 각 시·도가 자율적으로 운용해 오던 심사평가는 이를 대신하는 새로운 '자체평가'모형의 탐색을 요청받고 있다. 이에 행정자치부는 지방자치단체 자체평가지침을 마련하여 각 지방자치단체에 시달하였는데(행정자치부, 2004), 여기에서 제시한 자체평가모형은 주민의 입장에서 성과지표 개발 및 측정

이 이루어지도록 하는 성과평가모형이었다.

본 연구에서는 1995년부터 2001년까지 시행되어 오던 심사분석과 2002년부터 시행하고 있는 자체평가를 비교분석하고, 이를 토대로 현행 자체평가제도의 문제점을 진단하고 개선방안을 제시함으로써 우리나라 지방자치단체의 성과중심행정, 고객중심행정, 책임행정 구현에 기여하고자 한다.

## II. 지방자치단체 평가제도에 대한 이론적 검토

### 1. 지방자치단체 평가의 개념 및 목적

#### 1) 개념

“평가(evaluation)란 무엇인가?”라는 질문에 대해 학자들은 다양한 견해를 피력하고 있다. 교육학자인 Stufflebeam(1971)은 평가를 정의하면서 “어떤 것을 결정하기 위해 유용한 정보를 묘사하고, 획득하고, 제공하는 과정”이라 하였다. 이는 사전적(事前的)인 평가에 대한 전형적인 개념정의이다. 반면에 Tuckman(1979)은 평가를 “사업이나 프로그램이 당초 추구하던 목표를 달성하고 있는지를 결정하는 수단”이라 정의하고 있다. 이는 사후적(事後的)인 평가에 대한 적절한 정의라 판단된다. 또한 Case 등(Case, Andrews, Werner, 1988)은 평가를 “수용할 수 있는 표준(standard)과 부합하는지를 결정하기 위하여 증거(evidence)를 수집함으로써 어떤 프로그램의 전부 또는 일부의 가치(value)에 대한 명확한 판단을 하는 것”이라 정의하였다. 이 또한 어느 정도 보편적이고 실천적인 평가의 개념을 담고 있으나, 여전히 사후적 평가를 염두에 두고 있는 듯하다.

학자마다 평가의 정의가 다양한 것은 그들의 학문적 위치(locus)와 초점(focus)이 다르기 때문일 것이다. 보다 보편적인 평가의 개념을 도출하기 위해서는 이들의 정의로부터 공통적인 요소를 찾아내어 재구성하여야 한다. 이러한 의미에서 Worthen과 Sanders(1987)가 평가를 “어떤 사물(thing)의 가치를 결정하는 것”으로 정의한 것이 가장 일반적이고 보편적인 평가에 대한 정의가 아닌가 생각된다.

어떤 것의 가치를 판단하는 것이 평가라면 이는 측정(measurement)과 분명하게 구별되어야 한다. 측정은 규칙에 따라 어떤 대상물과 사건에 숫자를 붙이는 것이다(Kerlinger, 1979). 따라서 측정은 “어떤 상황의 묘사 또는 기수적(基數的) 용어를 사용하는 행위” 이상의 어떤 것도 아니다. 예컨대 체육교사가 학생들의 팔굽혀펴

기 횟수를 기록하거나, 국어교사가 학생들의 시간당 독서분량이나 시험점수를 기록하는 행위는 측정에 해당한다. 이러한 측정에 가치판단이 더해지면 평가가 이루어진다. 예컨대 얼마나 팔굽혀 퍼기를 하는 게 좋은지, 그리고 많은 쪽을 읽는 것이 독서능력을 의미하는지를 교사들이 판단하기 위해서는, 수집한 자료를 측정하고 가치판단을 하여야 한다. 그러나 이 때의 판단은 미리 결정된 표준에 비추어 결과를 비교함으로써 도달하여야 한다. 견줄 수 있는 표준이 없는 상황에서 이루어지는 평가는 평가결과의 타당성 면에서 문제가 있다고 보인다. 이런 점에서 평가는 기술이자 과학이어야 한다. 평가의 과학은 표준(standard)을 결정하고, 지표를 개발하며, 체계적 방법으로 정보를 수집하기 위해 적절한 방법을 선택하고, 평가하는 대상의 가치를 결정하는 데 도움이 되도록 정보를 분석하는 것을 포함한다.

이와 같은 평가개념을 바탕으로 지방자치단체 평가의 개념을 정의하면, “지방자치단체가 사전에 사업이나 활동 등에 대한 표준을 정하고, 사업이나 활동 등의 결과를 측정하고 그 가치를 평가하는 것”이라고 할 수 있을 것이다.

## 2) 목적

일반적으로 행정기관의 평가는 사업이나 단위사업의 추진을 위한 정당성을 찾고자 하는 사업관련 책임자나 관계자들의 관심에 근거하고 있으며, 보다 거시적 수준에서는 납세자, 이익집단 및 일반 대중을 위한 정보나 환류를 제공할 목적으로 수행된다(Ingram, 2002). 즉 행정기관의 평가는 내부적으로 개선을 위한 도구이자, 외부적으로는 고객에 대한 책임성 확보의 수단인 것이다. 먼저 평가는 지속적인 개선을 위해 이루어진다. 평가를 통해 평가하고자 하는 것의 강점과 약점을 확인함으로써 평가대상의 질을 향상시킬 수 있는 것이다. 만일 평가하는 대상물이 하나의 사업이라면 평가과정을 통해 ① 고객들이 어떻게 반응하였나?, ② 해당 사업은 시간, 금전 및 자원을 투여할 가치가 있었나?, ③ 해당 사업은 계속되어야 하나 또는 확대 내지 종결되어야 하나? 등에 대한 정보를 얻을 수 있으며 이를 통해 평가대상인 사업의 지속적 개선을 모색할 수 있다.

공공부문에서 이러한 평가는 결국 사업이나 단위사업, 활동 등의 개선을 가져옴으로써 세금가치(Value for Money)를 구현할 수 있게 해준다. 즉 해당 기관이 국민(또는 주민)의 세금을 효율적으로 사용함으로써 존재가치를 인정받게 해 준다. 이는 책임성을 확보하는 수단으로서 공공부문 평가의 궁극적 목적이라고 할 수 있다.

그러나 내부적 개선을 위한 목적의 평가라 하더라도, 언제 평가가 이루어지느

냐에 따라 평가목적을 더욱 세분화할 수 있다. 만일 어떤 사업이나 단위사업을 설계하는 단계의 평가는 해당 사업이나 단위사업의 내용을 결정하고 목표를 설정하기 위한 타당성 평가나 수요평가의 성격을 가질 것이다. 그리고 사업(또는 단위사업)의 시작시기에 이루어지는 평가는 해당 사업의 고객들이나 지역사회에 대한 영향을 추적할 수 있는 기준선을 설정하는 데 도움을 준다. 해당 사업을 추진하는 과정에 이루어지는 평가는 해당 사업이 진행되는 동안 사업의 강점과 약점을 발견할 수 있도록 도움을 준다. 그리고 해당 사업의 종결 후에 이루어지는 사후평가는 사업의 추진결과로 무엇이 발생하였는지를 요약하고, 사업종결에 따른 대응조치를 요구하고 당초 목표의 달성을 여부를 평가하기 위해 수행된다.

이와 같은 논의를 살펴보건대, 지방자치단체 평가는 자치단체의 사업이나 활동 등에 대한 성과관리와 협치(governance)의 제도화를 주요목적으로 한다. 그리고 이 목적을 실현하기 위한 목표들을 제시하면 다음과 같다(Brouwer & Manzano, 2003). 먼저, 기획, 관리, 서비스전달의 영역에서 자치단체의 현 업무상태에 대한 판단을 촉진하는 것이다. 그리고 평가자료의 준비를 통해 학습을 촉진하는 것이다. 또한 자치단체 업무에 있어서 업무계획의 기초를 제공하기 위함이다. 마지막으로 평가를 통해 고객에 대한 자각 및 이해관계자간 토론 및 환류의 기회를 촉진하는 것이다.

## 2. 지방자치단체 평가의 유형

지방자치단체 평가의 유형을 비교적 포괄적이면서 명확하게 제시한 모형은 Sanderson 모형(1998)이다. Sanderson은 평가영역의 수직적 위계 혹은 수준에 따라 과정평가, 성과평가, 그리고 영향평가로 구분하고 있다. 그는 평가를 사업계획의 수립에서부터 집행 그리고 사후영향분석에 이르기까지 전 과정을 평가하는 총괄 혹은 종합평가의 다수준(multi-level) 평가방법으로 파악하면서, 수준별 평가영역을 시간적 순서에 의해 구분하는 것이 아니라 핵심과제와 관심영역을 중심으로 유형화하고 있다(〈표 1〉 참조).

평가수준에 따른 평가유형의 맨 처음 단계인 과정평가(process evaluation)에서는 산출물이 어떻게 도출되고, 미래에 개선될 수 있는가를 파악하기 위해 집행과정을 점검하는 평가이다. 과정평가는 사업이나 단위사업이 설계, 집행, 제공되는 조직체계나 조직과정의 효과성, 다시 말해 Sanderson(1998)이 지적하는 ‘조직역량(organizational capability)’을 평가하는 것이기 때문에 평가영역은 다분히 조직영역(organizational domain)이 되는 것이다. 집행과정 자체가 사업이나 정책의 산출, 성

과 그리고 영향을 근본적으로 좌우한다는 인식이 강하기 때문에 과정의 효율성에 대한 평가가 필수적으로 요구된다(Kushner 1993: 86).

그리고 두 번째 유형인 성과평가는 의도한 목표와 결과를 어느 정도 성취했는가를 평가하는 것으로 근본적으로 사업 혹은 단위사업 영역(project/ program domain)에 해당한다. 성과평가는 사업을 추진하여 실질적으로 얻어낸 성과측정을 통해 이들의 효과성을 평가하는 것이다. 다만 이 경우에는 외형적으로 현시된 성과를 토대로 평가하는 것이기 때문에 수혜계층 나아가 사회 전체의 후생이나 복지의 순증가(net increase)를 정확하게 평가하기가 어렵기 때문에 영향평가의 보조적 기능을 수행하게 된다.

마지막으로 영향평가는 단순히 기술된 사업목표의 성취정도를 떠나 지역사회의 후생이 어느 정도 증진되었는가를 평가하는 것이다. 여기서는 사업이나 프로그램 추진의 합리적 근거를 평가하고자 하기 때문에 다분히 정책영역(policy domain)에 대한 평가에 해당된다. 사업이나 단위사업의 수행은 공공의 욕구나 문제를 기본적으로 시장 메카니즘을 통해서는 충족시킬 수 없거나 시장실패로 해결할 수 없다는 전제하에 이루어지기 때문에, 이러한 것들이 효과적으로 반영되었는지 그리고 대상집단이나 사회의 후생이 어느 정도 증진되었는지 다시 말해, 순부가적 효과(net additional effects)가 평가의 초점이 된다.

〈표 1〉 평가수준에 따른 평가유형

평가유형	평가내용			
	기준	착안사항	측정대상	영역
과정평가	사업집행	사업 또는 프로그램이 효과적으로 시행되고 있는가?	조직역량	조직영역
성과평가	의도한 목표	실현하고자 하는 것을 성취하고 있는가?	성과	사업영역
영향평가	합리적 근거	지역/지역사회의 후생에 어떤 영향을 미치는가?	전략적 영향	정책영역

자료 : I. Sanderson(1998: 19) 재구성.

### 3. 지방자치단체 평가의 접근법

#### 1) 심사분석

공공부문에서 평가에 대한 가장 전통적이고 보편적인 연구는 심사분석(program

analysis and review)이다. 심사분석은 1970년대 초반이후 영국 및 미국의 연방정부에서 사업집행의 효율성 확보를 위해 모든 주요 지출부서에서 심사분석을 실시하도록 함에 따라(국무총리조정실, 1997) 광범위하게 발전되어 왔다. 심사분석의 목적은 주요사업의 추진상황 및 집행성과를 점검·분석·평가하고, 그 결과를 정부업무의 추진과정에 반영하는 것이라 할 수 있다. 이러한 심사분석은 1980년대 일본 지방자치단체의 행정평가나 우리나라 자치단체의 심사분석제도로 발전되어 평가제도의 근간으로 발전되어 왔다.

심사분석의 유형은 ① 집행관리와 ② 사후관리로 구분되며, 집행관리는 점검(monitoring)과 집행중 평가(on-going evaluation)로 분류할 수 있다. 첫째, 집행관리 측면에서 점검은 사업이 계획대로 집행되도록 관리·통제하기 위하여 시행중인 사업에 대하여 주기적으로 그 집행과정에 대한 정보를 수집하는 활동을 말한다. 그러므로 여기서는 사업이이 당초 계획 내용대로 집행되었는지의 여부가 관심사항이 된다. 또한 집행중 평가란 사업이 시행중에 발생하는 문제들에 대처하기 위하여 시행중인 사업에 대하여 주기적 또는 수시로 그 집행실적을 분석·평가하고, 그 결과 문제점이 노출된 경우에는 그 시정방안을 마련하여 제시하는 활동을 말한다. 둘째, 사후평가란 차후 유사한 사업계획의 수립에 필요한 정보를 제공하기 위하여 완료된 사업에 대하여 그 시행결과 발생한 산출·효과 및 영향 등을 분석·평가는 활동을 말한다. 즉 사후평가의 주요 관심사항은 사업의 효과성과 능률성이다(김명수, 2000).

심사분석의 단계는 평가성 검토, 평가방법 결정, 자료수집, 분석 및 평가결과 제시 등을 거친다(한표환외, 1999: 24~30). 우선, 평가성 검토는 어떠한 사업 또는 사업의 어떤 부문을 평가하여야 유용한지를 결정하는 일종의 예비평가단계이다(Wholey, 1977: 24~30). 둘째, 사업의 평가방법은 평가유형에 따라 달라질 수 있으나 대체로 총괄평가는 양적인 방법에 의존하고 과정평가는 질적인 방법에 의존하는 경향이 있다. 셋째, 평가를 위한 자료수집은 1차적, 2차적 자료원으로부터 다양하게 수집된다. 마지막으로, 사업평가에 대한 자료수집이 완료되면 그 자료들을 평가목적에 부합되도록 여러 가지 기법들을 동원하여 분석하게 된다.

결론적으로 심사분석은 공무원 입장에서 사업의 설계 및 전달체계가 제대로 작동하고 있는지, 그리고 해당 사업의 산출물이 경제적, 효율적으로 제공되고 있는지에 관심을 가진다. 그러나 심사분석은 계획적 집행정도, 사업진척도 등 과정에 초점을 맞추고 있어, 투입위주의 평가에 머물러 지방자치단체의 성과를 측정하는데 한계가 있는 평가방법이다(박중훈, 1999: 2).

## 2) 성과평가

평가제도는 1980년대 이후 납세자의 저항, 민영화에 대한 압박, 의회의 지출에 대한 통제 등이 가속화됨에 따라 변화하게 된다(Poister, 2003: 6). 1980년대 중반이후 심사분석은 세계 각국이 공공부문의 성과관리를 통해 효율성과 경쟁력을 제고함으로써 납세자인 시민들에게 양질의 행정서비스를 제공해야 한다는 신공공관리운동이 본격적으로 전개되면서 성과평가제도로 전환되게 된다.

미국의 경우 1980년대 초반 이후 정부회계기준국(GASB)은 주정부 및 지방자치단체로 하여금 재정보고는 물론 행정서비스의 질과 성과에 대한 평가결과도 보고하도록 유도하였다. 1990년의 재정관리자법(CFOA)은 모든 연방기관으로 하여금 비용과 재정관련 자료와 실적에 대한 체계적인 평가결과를 보고하도록 요구하였다. 그리고 1991년의 정부성과법(GPRA)은 연방기관으로 하여금 성과기준과 목표에 대한 계획을 세우고 주요 예산지출 분야에 대한 성과를 보고하도록 하였다. 이러한 연방정부 성과평가제도의 도입노력으로 말미암아, 오례곤, 미네소타, 루이지애나 등 많은 주정부들도 성과평가를 법률로 정하고 있다(Ammons, 1995: 47). 또한 관련 전문가들도 성과평가에 대한 이론적 뒤받침을 하게 된다. 이 시기의 대표적인 연구들이 “성과 모니터링 사례(Wholley and Hatry, 1992)”, “성과측정의 시대가 왔다(Epstein, 1992)”, “성과평가의 장애요인(Glaser, 1991)” 등이 있다.

이처럼 심사분석에서 성과평가로 전환되는 핵심적인 사항은 기존의 공급자(공무원) 중심의 평가폐리다임(객관적 평가)에서 소비자(시민) 중심의 평가폐리다임(주관적 평가)으로 전환하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 2〉 행정서비스의 평가방법

구 분	객관적 평가	주관적 평가
평가관점	정부(공급자)	시민(소비자)
평가차원	경제적	정치적
평가기준	효율성과 효과성	형평성과 반응성
평가정향	산출	영향
평가중점	비용	의견
평가목표	서비스의 양	서비스의 질
평가방식	계량화	해석 및 판단
사용지표	경성지표	연성지표

자료 : Brudney and England, 1982: 132.

이처럼 소비자중심의 평가패러다임인 성과평가는 지방자치단체의 평가목표를 서비스의 양보다는 서비스의 질로 전환시키는 계기를 제공하였다. 그 결과 평가지표 설정에 있어서도 변화가 나타나게 되는데, 산출(output) 중심에서 결과(outcome) 내지 영향(impact) 중심으로 성과지표의 초점이 변화되었다(Wholey and Hatry, 1992). 이러한 성과평가는 산출된 서비스와의 관련성 미약, 정책결정에 직접적 도움의 미약이라는 약점이 있음에도 불구하고(Bradney and England, 1982), 지방자치단체의 성과중심행정, 고객중심행정, 책임행정 구현차원에서 바람직한 평가패러다임인 것으로 분석된다.

### III. 선행연구의 검토와 분석틀 설정

#### 1. 선행연구의 검토

우선 노화준·노유진(2004)은 정책평가제도의 정부 관리개혁을 지원할 수 있는 혁신방안을 모색하는 ‘결과지향적 관리의 효율화를 위한 정책평가제도의 개혁’ 연구를 수행하였다. 이 연구에서 결과지향적 관리지원과정에 있어서 지원인프라들간의 상호연계모형을 제시하였는데 ① 전략기획 및 업데이트, ② 연간 성과기획의 수립 등, ③ 성과의 측정을 위한 자료수집, ④ 연간 성과보고, ⑤ 성과정보의 평가와 활용, ⑥ 고객과 이해관계자 등에 대한 환류 등으로 분류하였다.

둘째, 이윤식·김지희(2004: 202)는 신공공관리적 행정개혁 흐름과 주요국의 평가환경 및 우리나라 평가환경의 변화 등을 살피고, 이러한 평가환경의 변화가 정부업무 평가체계에 어떤 영향을 미쳤는지를 규명하고, 우리나라 평가체계의 구축 방향을 제시하기 위해 ‘참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구’를 진행하였다. 이 연구에서 정부업무평가체계의 주요변수로서 ① 평가방식은 투입, 산출, 결과중 평가의 초점과 기준으로 설정하였고, ② 평가구조는 평가기관간 업무분담 및 관계를 선정하였으며, ③ 평가성격은 평가과정과 결과에 대한 통제 혹은 관리를 설정하였으며, ④ 평가결과 활용은 평가결과의 활용 수준으로 선정하였다.

셋째, 김명수(2003: 5~9)는 정부기관에 대한 평가제도가 성공적으로 운영되기 위한 조건들을 탐색하기 위해 수행된 ‘중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토’ 연구에서, 정부기관 평가체계의 주요변수로 평가제도 자체로서 법적 근거의

충분성과 법적 장치의 적절성을 설정하였다. 또한 평가 운영체계로서 평가대상 영역의 적합성, 평가방법의 적합성, 평가결과의 사후관리의 적절성을 선정하였다. 평가의 환경으로서 정부 내부의 지지 여부, 정부 외부의 지지 등으로 분류하였다.

넷째, 공병천(2003: 153)은 정부 기관평가의 실태와 문제점을 진단하고 실효성을 제고하기 위한 차원에서 진행된 ‘정부기관 평가제도의 탐색적 연구’에서, 정부기관 평가체계의 주요변수로서 ① 평가대상과제(대상과제의 선정기준, 대상과제의 선정절차), ② 평가과정(평가기간의 적절성, 평가관련 기관간 협조), ③ 평가결과의 활용(평가결과의 인센티브 활용, 평가결과의 예산 및 감사연계, 평가결과의 보고 및 공개), ④ 평가업무의 조직인력(평가업무 조직의 독립성, 평가업무 인력의 양적 적정성, 평가업무 인력의 전문성) 등을 제시하였다.

마지막으로 이광희·김길수(2003: 16~19)는 지방자치단체의 평가체계를 종합적으로 진단하고 개선하기 위한 목적으로 수행된 ‘지방자치단체 평가체계 연구’에서 평가체계의 주요변수로서 평가목적, 평가영역, 평가주체, 평가방법, 평가결과 환류 등을 제시하였다. ① 평가목적은 책임성, 효율성, 정보제공으로 분류하였으며, ② 평가영역은 평가단위(광역자치단체, 기초자치단체), 평가범위(조직 전체, 주요 사업), 평가내용(투입, 과정, 산출, 영향)으로 구분하였다. ③ 평가주체는 자체평가, 내부평가, 외부평가로 분류하였고, ④ 평가방법은 평가도구(평가기준 및 평가지표)와 평가시기로 구분하였으며, ⑤ 평가결과는 기관간 비교 및 환류로 분류하였다.

이와 같은 선행연구들 중에서 공병천의 연구, 이광희·김길수의 연구는 기존의 공공부문 평가시스템의 틀속에서 개선방향을 모색한 연구인 것으로 분석된다. 반면에 노화준·노유진, 김명수, 이윤식·김지희 등의 연구는 평가환경을 고려한 평가체계의 개선방향을 제시한 것으로 판단된다. 시대적인 상황 내지 정치적인 측면을 반영한다는 측면에서는 후자의 연구가 보다 유용성이 있다고 사료된다. 그러나 후자의 연구들도 노화준·노유진 연구(중앙정부 대상)를 제외하고는 성과지향적, 협치(governance)지향적인 측면에서 평가체계를 진단하고 개선방향을 제시하지는 못하였다. 따라서 본 연구에서는 지방차원에서 성과지향적이고 협치지향적인 정향을 토대로, 거시적인 평가제도 자체와 미시적인 평가체계의 운영이라는 변수를 포함하여 분석틀을 설정하고자 한다.

## 2. 분석틀의 설정

본 연구에서는 우리나라 지방자치단체 평가제도의 문제점, 개선방향 등 필요한

정보들을 산출하기 위해, 지방자치단체 평가에 관한 여러 가지 평가적 의문을 효과적으로 다루기 위한 메타 평가(meta-evaluation)의 분석틀을 사용하여 보다 체계적으로 분석해 보고자 한다.

먼저 OECD의 한 연구결과(1998)에 따르면 성과관리의 주요요소로 목적, 접근방법, 제도적 장치, 성과정보시스템을 제시하고 이를 각 요소에 따라 OECD 국가들의 성과관리시스템을 비교분석하고 있다. 각 국의 사례에 기초하여 살펴볼 때 성과관리시스템의 도입목적은 성과의 지속적 개선, 책임과 통제 메카니즘의 개선, 예산절감의 실현 등으로 나타나고, 성과관리를 위한 제도적 장치의 정비는 조직 및 정책결정 관계 면에서 관료제시스템으로부터 시장시스템으로, 통합 및 집권화로부터 분리 및 분권화로 이행되고 있는 것으로 나타났다. 그리고 성과관리를 위한 접근방법은 전략 면에서 하향적 집행과 상향적 집행, 점진적 또는 임시적 변화와 포괄적 변화 등 다양한 형태로 이루어지고 있는 것으로 나타났으며 성과관리 개혁을 책임지는 조직도 인사부처, 재정 및 예산부처, 내각 내 새로운 기구 등 다양한 형태로 발견되고 있다. 성과정보시스템은 성과측정 면에서 산출이나 결과의 강조, 재정적 결과의 강조, 서비스 질 또는 고객만족의 강조 등 각국의 변화를 위한 철학에 따라 다양한 모습으로 나타나고 있으며, 감사 및 예산과의 연계 면에서도 국가간에 상당한 편차를 보이고 있다.

영국의 PMMI프로젝트(2004)는 균형성과표(Balanced Scorecard), Excellence Model,<sup>1)</sup> 서비스헌장, ISO 9001 등 다양한 성과관리모델을 대상으로 해당 모델의 개발배경, 목적, 범위, 적정 용도, 활용 정도, 효과성, 역량 및 기술 요구조건 등으로 구분하여 상세하게 분석하고 있다. 이러한 방식은 미시적인 수준에서 성과관리도구들을 비교분석하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

한편 김현구·박희정(2003)의 연구에서는 지방자치단체 성과관리도구의 하나인 합동평가제도를 대상으로 메타평가를 수행하였는데 평가환경, 평가목적, 평가기관, 대상기관, 평가방법, 평가내용, 평가결과 등의 요소를 중심으로 합동평가의 운영실태를 종합적으로 분석하고 있다. 그리고 박희정·박해육(2004)의 연구에서는 지방자치단체 자체평가모형을 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형으로 구분하여 접근방법, 적용영역, 시스템 유형, 평가단위, 평가초점, 측정대상, 측정방법, 평가 결과 활용 등의 평가요소 관점에서 비교평가하고 성과평가를 우리나라 지방자치단체를 위한 바람직한 자체평가모형으로 제시하고 있다.

---

1) 영국 등 유럽 여러 국가에서 활용되고 있는 기관평가모형이다.

선행연구들을 종합적으로 분석한 결과, 본 연구에서는 지방자치단체 성과관리의 주요 요소인 평가목적, 제도적 장치, 접근방법, 평가체계(평가주체, 평가내용, 평가 방법), 환류 등 5가지 요소를 지방자치단체 평가의 메타평가를 위한 핵심요소로 채택하였다. 이러한 분석모형은 우리나라 지방자치단체 평가제도가 성과관리체계의 도입목적 중 어느 것과 관련되어 있는지를 살펴볼 수 있게 함으로써 지방자치단체 평가제도의 바람직한 방향설정과 관련하여 의미 있는 정보를 제공해줄 것이다.

보다 구체적으로 분석틀을 살펴보면, 먼저 평가목적은 평가의 정향성과 관련된다. 평가목적과 관련된 요소들은 ① 국가 우선순위와 관련성이 높은지 또는 지방적 우선순위와 관련성이 높은지, ② 내부적 효율성에 관심을 가지는지 또는 외부적 책임성에 관심을 가지는지 등이다.

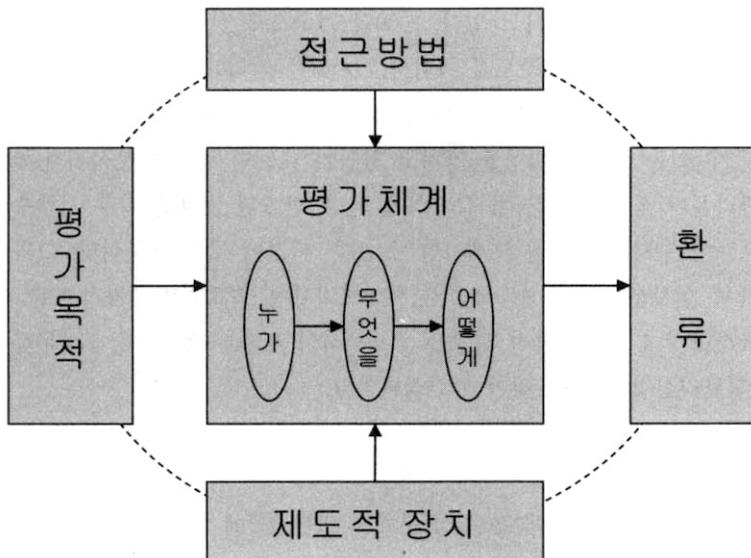
둘째, 지방자치단체 평가의 제도적 장치에 대한 검토는 평가주체 내지 평가목적의 활용과 관련하여 유용한 정보를 제공한다. 제도적 장치와 관련된 요소들은 주로 평가의 정당성이 확보되었는지에 관한 것이다. Beetham(1991)은 합법적 통치의 4가지 구성요소로서 법에 의한 통치원리에 따른 정당성(legality), 법의 정당성(legitimacy of law), 권한의 정당한 사용(legitimate use of power), 시민에 의한 승인(approval by the citizens) 등을 제시하고 있다. 여기서는 주로 법적인 정당성에 초점을 맞추고자 한다.

셋째, 지방자치단체 평가의 접근방법<sup>2)</sup>에 대한 검토는 주로 협치와 관련된다. 접근방법과 관련된 요소들은 ① 중앙정부의 관여정도(하향적이나, 상향적이나), ② 참여 정도(관리적이나, 협치적이나), ③ 전략적 접근의 정도(종합적이나, 선택과 집중이나) 등이다.

넷째, 지방자치단체 평가의 체계는 평가주체, 평가내용(평가대상, 평가요소), 평가방법 등과 관련되며 지방자치단체 평가가 효율적으로 추진되고 있는지에 대한 핵심적인 정보를 제공한다. 마지막으로, 환류는 자체평가 결과의 활용과 관련된다. 주로 1) 업무개선에의 환류, 2) 예산과의 연계, 3) 인센티브 등 인사상의 조치 등에 초점이 두어진다.

이상의 논의에 기초하여 여기서는 지방자치단체 평가제도의 메타평가를 위한 분석틀을 <그림 1>과 같이 설정하였다. 이러한 분석틀을 토대로 다음 장에서는 지방자치단체의 심사분석과 자체평가를 비교분석하고자 한다.

2) 평가의 접근방법은 평가의 주도권을 누가 가지는지에 따라 하향식 접근방법과 상향식 접근방법으로 분류할 수 있으며, 평가의 범위에 따라 포괄적 접근방법과 점진적 접근방법으로 구분할 수 있다(OECD, 1998: 14).



〈그림 1〉 지방자치단체 평가제도의 분석틀

## IV. 심사분석과 자체평가의 비교분석

### 1. 심사분석과 자체평가의 개관

#### 1) 심사분석

##### (1) 제도측면

2001년까지 지방자치단체에서 자체적으로 시행하였던 심사분석제도는 지방자치단체 시책의 효과성을 높이고 예산 등 자원의 효율적 이용을 위하여 지방자치단체가 시행하는 주요 시책이나 사업에 대하여 그 집행상황을 관리하는 한편, 집행성과를 점검, 분석, 평가하여 그 결과를 시책 및 사업추진에 반영하기 위해 도입되었던 제도이다. 심사분석제도는 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정(‘95.2.24 대통령령)」, 「시·도 주요업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정(‘95.4.12 내무부훈령)」에 근거하였으나, 지방자치단체의 심사분석은 그 적용이 임의적이어서 각 시·도별로 다양한 편차를 보였다. 심사분석을 시행하는 지방자치단체는 「심사평가에 관한 조례나 시행규칙」을 제정하여 이를 시행하였다.

한편, 심사분석에 대한 지방자치단체의 조직적인 편제측면에서 살펴보면, 대부

분 기획관리실에서 담당하고 있다. 2000년 기준으로 살펴보면, 주요 시책이나 사업에 대한 심사분석은 제주도를 제외하고는 모두 기획관리실내 심사평가부서에서 담당하고 있었다. 각 시·도의 기획관리실은 사업평가와 예산 및 기획기능을 연계시킬 수 있는 조직적 위상을 가지고 있었기 때문인 것으로 분석된다. 이를테면 기획관리실이 심사분석기능을 수행하게 되면, 산출된 정보를 향후 정책수립에 반영함으로써 투자정책의 질을 제고할 수 있는 이점이 있기 때문이다. 그리고 지방자치단체 심사분석의 최종 책임은 시·도지사에 속하지만 1차적으로 각 소관 실·국장에게 있으며, 2차적 책임은 심사분석의 보완, 교정 및 종합업무를 담당하는 기획관리실장이 지는 것이 일반적이었다.

## (2) 운영측면

지방자치단체의 심사분석은 통상 분기별 또는 3월에 이루어지는 정기심사와 하반기 또는 9월에 이루어지는 수시심사로 구분할 수 있는데, 수시심사는 지속적인 점검과 감독이 요구되는 일부 시책이나 사업에 대해서만 이루어졌다. 또한 집행단계의 심사분석은 확인점검, 분기별 현지평가, 자료분석을 통해 이루어졌으며, 사후단계의 심사분석은 사업목표의 달성을 여부를 판단하여 차년도 사업계획에 반영하는 성과분석을 통해 이루어질 수 있도록 하였다. 1998년 기준으로 각 시·도의 심사분석 실태를 살펴보면(〈표 3〉 참조), 서울 518건, 충남 431건, 경기 216건 등의 순으로 나타났으며, 시·도당 심사분석 대상사업 수가 평균 184건에 이르고 있다. 따라서 심사분석 부서의 한정된 인력을 고려할 때 객관적이고 심층적인 심사분석은 어려웠다고 판단된다. 그리고 대부분의 시·도가 정기심사 위주의 심사분석을 행하였으며 수시평가를 적절하게 활용하고 있는 시·도는 8개 시·도로 50% 정도에 불과하였다.

집행단계에서 이루어지는 심사분석의 기준은 중앙정부의 경우 계획수립의 적절성, 사업추진과정의 능률성, 사업성과의 합목적성, 효과성 및 성과관리의 적정성 등이지만, 각 시·도 지방자치단체 수준에서는 진도관리 위주의 평가기준이 적용되고 있는 실정이었다. 그러나 서울, 부산 등 일부 시·도의 경우, 계획대비 사업진도 이외에 추가적인 평가기준을 적용하여 심사분석의 내실화를 기하였다(〈표 4〉 참조).

이처럼 각 시·도에서는 합리적인 심사분석기법의 개발노력이 부족한 가운데 사업부서의 자체평가에 주로 의존함으로써, 평가 자체의 객관성과 타당성이 결여될 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다. 심사분석시 가장 많이 사용되고 있는 평가기법은 사업진척도 분석<sup>3)</sup>이었는데, 대부분의 시·도에서는 공정기간별 목표대

비 실적을 평가함에 있어 취득가치분석 등 합리적인 분석기법을 사용하기보다는 단순 공정표에 의한 평가만 하고 있는 실정이었다.

〈표 3〉 시·도별 심사분석 실태(1998)

구 분	심사분석 대상사업 수	정기심사	수시심사
서울	518	518	10
부산	118	118	20
대구	N/A	-	-
인천	109	109	-
광주	130	-	-
대전	100	100	-
울산	123	123	30
경기	216	208	8
강원	211	211	2
충북	143	143	10
충남	431	431	-
전북	60	60	-
경북	165	158	7
경남	173	173	13
제주	77	77	-
계	2,574	2,429	100

자료 : 16개 시·도 조사결과(박희정, 2001)

〈표 4〉 시·도별 심사분석시 추가 고려기준

시·도	평 가 기 준
서울	사업의 적정성, 사업의 타당성
부산	사업의 타당성
인천	예산반영 여부
울산	문제점 및 개선방안, 개선·보완 필요 여부, 관계부서간 협조사항
충북	문제점 및 개선방안, 과잉·중복투자 여부, 시설활용도, 사업추진절차
경북	사업의 타당성, 문제점 및 개선방향, 우수사례 여부
경남	준비성·타당성, 문제인지 및 대응전략, 주관부서의 추진역량, 집행의 효율성, 환류성
제주	법령 및 제도상 문제점, 민원 존재여부, 주민만족도

자료 : 16개 시·도 조사결과(박희정, 2001)

- 3) 사업진척도 평가를 위해 가장 많이 사용되는 기법은 취득가치분석이다. 취득가치분석을 위해서는 비용편차(cost variance)와 시간편차(schedule variance)를 모니터링 하여야 한다. 비용편차는 예산으로부터의 일탈을 통해, 그리고 시간편차는 계획대비 완성된 실제 작업량을 통해 파악될 수 있는 바, 이를 편차는 작업의 금전적 가치로 표현된다.

그리고 심사분석을 위한 사후 평가기법은 성과평가, 고객만족도평가, 주민평가 등 여러 가지를 고려할 수 있으나 사업 완료 후 합리적인 평가모형에 입각하여 성과평가를 실시하고 있는 시·도는 거의 발견되지 않았으며 대부분 서술적 평가에 그쳤다. 단지, 충남의 경우 주요 사업의 완료시 주민평가 제도를 실시하고 있는 것이 특징적이었다.

한편 각 시·도의 심사분석 결과에 따른 사후 조치를 살펴보면, 평가대상 사업 중 1,090건(41.9%)은 사업완료 되었고, 1,244건(47.8%)은 정상 추진되고 있으며, 270 건(10.4%)은 사업추진이 부진한 것으로 나타났다. 사업추진의 부진 사유는 대체로 공사비 증가·보상문제 등 재원문제, 분양 저조, 사업자 및 설계변경, 허가·승인 등 절차상 문제들인데, 당시 IMF 경제위기 상황이라 재정여건의 취약이 가장 큰 요인이었던 것으로 분석된다. 그러나 사업자 및 설계변경에 따라 사업추진이 부진한 일부 사업의 경우, 사전적인 타당성 검토가 제대로 이루어지지 않은 탓이 컸던 것으로 판단된다.

〈표 5〉 시·도별 심사분석 결과(1998)

구분	평가 결과			평가후 조치		
	사업완료	정상추진	부진	촉구공문	추진유보	기타
서울	-	480	48	23	25	-
부산	16	86	16	9	6	1
인천	36	73	-	-	-	-
광주	56	73	11	11	-	-
대전	42	50	8	4	4	-
울산	65	21	37	-	-	-
경기	159	51	6	6	-	-
강원	170	9	32	22	10	-
충북	50	64	29	6	2	3
충남	339	46	46	36	10	-
전북	13	37	10	10	-	-
전남	-	-	-	-	-	-
경북	34	117	14	11	3	-
경남	55	118	10	12	2	75
제주	55	19	3	1	-	2
계	1,090	1,244	270	151	62	81

자료 : 16개 시·도 조사결과(박희정, 2001)

## 2) 자체평가

### (1) 제도측면

2001년 「평가기본법」 제정과 함께 기존의 심사분석제도는 자체평가로 대체되었고, 모든 지방자치단체가 의무적으로 실시하도록 명문화 되었다. 그러나 구체적인 지방자치단체 평가지침은 2002년 말에 수립되어 2003년 1월에 지방자치단체에 시달되었기 때문에 성과평가로서의 실질적인 자체평가는 2003년부터 시행된 것으로 분석된다. 여기서는 250개 지방자치단체를 대상으로 2004년 상반기에 실시한 자체평가 실태조사 결과(행정자치부)를 중심으로 자체평가의 실시현황을 살펴보고자 한다.

2004년 기준으로 지방자치단체 자체평가위원회의 구성 현황을 살펴보면, 전체 250개 대상기관 중 205개 자치단체가 자체평가위원회 구성하고 있어<sup>4)</sup> 구성비율은 82%로 나타났다. 광역자치단체는 16개 자치단체 모두 자체평가위원회를 구성하였으며, 기초자치단체는 234개 기관 중 80.7%에 이르는 189개 기관이 자체평가위원회를 구성하였다. 따라서 외형상 자체평가 실시를 위한 기반이 갖추어진 것으로 파악된다. 그러나 실제 그 운영 실태를 보면, 자치단체당 위원회 개최건수가 연 평균 1.4회에 불과한 것으로 나타났다. 자체평가위원회가 평가계획 수립 및 결과심의 등 주어진 임무를 수행하기 위해서는 최소 연 2회는 개최되어야 한다는 것을 감안해 볼 때, 위원회의 정상적 운영노력은 전반적으로 매우 미흡한 수준으로 판단된다. 광역자치단체는 평균적으로 연 2.6회 회의를 개최하여 자체평가위원회가 어느 정도 그 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있겠으나, 기초자치단체의 경우 회의개최실적이 평균적으로 연 1.3회에 그쳐 자체평가위원회의 운영이 형식적으로 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 위원회는 구성되었으나 실제 회의 개최실적이 없는 자치단체도 무려 34개에 이르는 것으로 나타났다. 전반적으로 볼 때 자체평가위원회 운영이 정상화되지 못하고 있음을 보여주고 있다(행정자치부, 2004).

---

4) 「정부업무등의평가에관한기본법」 제24조에 의하면, 자체평가위원회는 자체평가계획 수립에 관한 사항, 평가대상 및 방법, 평가결과에 관한 사항 등을 심의한다. 자체평가위원회는 광역자치단체의 경우 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 20인 이내에서, 기초자치단체의 경우 위원장 1인을 포함하여 7인 이상 10인 이내로 구성되며, 분야별 전문가 및 소속공무원으로 구성된다.

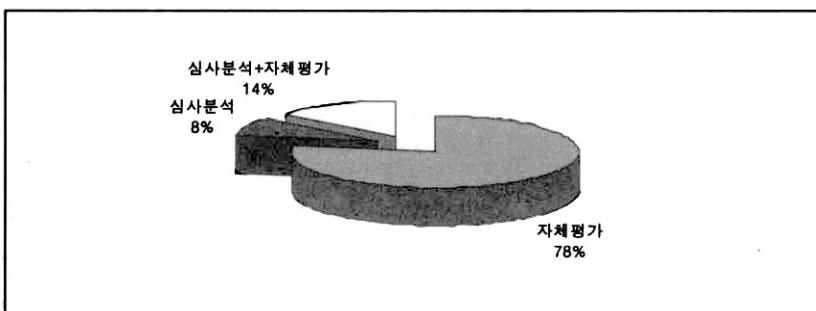
〈표 6〉 자체평가위원회의 운영 현황

위원회 구성(위원회수/자치단체수)			회의개최실적(회)			미 개최 위원회수
소계	광역	기초	소계	광역	기초	
205/250	16/16	189/234	303	43	260	
82%	100%	80.7%	1.4회(평균)	2.6회(평균)	1.3회(평균)	34

자료 : 행정자치부, 2004.

## (2) 운영측면

「평가기본법」 제정으로 기존의 심사분석이 자체평가로 대체되었음에도 불구하고 일부 기초자치단체(21개)는 여전히 심사분석방법을 사용하고 있으며 229개의 자치단체(대상기관의 92%)만이 자체평가의 형식으로 평가를 실시하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 자체평가를 실시하는 기관들 중에서도 35개 자치단체(14%)에서는 심사분석과 자체평가를 병행하고 있어 실제로는 전체 자치단체의 3/4 정도만 성과평가로서의 자체평가를 실시하고 있는 것으로 보인다(〈그림 2〉 참조).<sup>5)</sup>



자료 : 행정자치부, 2004.

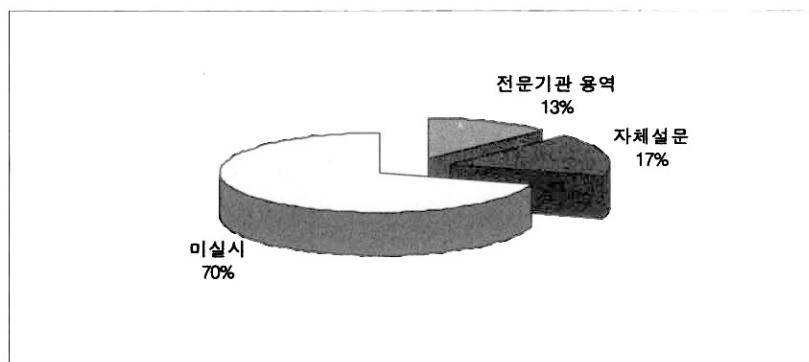
〈그림 2〉 자체평가 실시 현황

그리고 평가기본법에 따르면 자체평가는 1회 이상 자율적으로 실시하도록 되어 있는데, 2회 이상 실시하는 경우 일반적으로 중간평가와 최종평가로 구분할 수 있다. 실제적으로 각 자치단체에서 이루어진 자체평가 횟수를 살펴보면, 시·도의

5) 「정부업무등의평가에관한기본법시행령」 부칙 제2항에 심사분석제도를 폐지하도록 명시하고 있으나, 아직도 심사분석제도를 시행하는 자치단체가 상당수 있는 것으로 드러났다.

경우 연 2~3회(평균2.4회), 시·군·구의 경우 연 1~2회(평균 1.5회) 정도 자체평가를 실시하였으며, 전반적으로 자치단체당 1.6회의 평가가 이루어진 것으로 분석되고 있다.

그리고 자체평가를 위한 성과측정방법을 살펴보면, 자체평가를 실시한 229개 자치단체의 96.5%에 이르는 221개 자치단체는 평가담당부서 주관으로 주로 제출된 서류에 근거한 자체평가를 실시하였다. 이렇게 볼 때 대부분의 지방자치단체에서 현장 확인이나 주민참여에 의한 측정방식을 활용하는 등의 적극적인 성과정보 수집노력이 부족한 실정이다. 다만, 자체평가의 일환으로 고객만족도조사를 실시한 지방자치단체는 74개 기관(32.3%)으로 이 중 32개 기관은 용역기관을 활용하였고, 42개 기관은 자체적으로 설문조사를 실시하였다. 우리나라 지방자치단체의 경우 성과평가를 위한 정보원(情報源)으로 행정기관자료만을 활용하는 데는 한계가 있으므로 고객만족도조사로부터 상당부분 성과정보를 수집하여야 함에도 1/4 정도만 만족도조사를 실시하고 있는 것은 비용문제나 조사 전문인력의 미비에서 비롯된 것으로 판단된다.



자료 : 행정자치부, 2004.

〈그림 3〉 주민만족도 조사의 실시 현황

한편 평가결과의 환류측면에서 살펴보면, 자체평가를 실시한 229개 기관 중 실제 평가결과를 공표한 기관은 121개 기관으로 52.8%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 광역자치단체의 경우 16개 기관 중 15개 기관이 자체평가 결과를 공표하였으며, 기초자치단체는 214개 기관의 49.5%에 해당하는 106개 기관만 자체평가 결과를 공표하였다.

〈표 7〉 평가결과 보고서 작성 및 공표 현황

공 표 여 부(공표기관/실시기관)			결과보고회 개최(개최기관/실시기관)		
소계(비율)	광역(비율)	기초(비율)	소계(비율)	광역(비율)	기초(비율)
121/229 (52.8%)	15/16 (93%)	106/213 (49.7%)	108/129 (47.1%)	8/16 (50%)	100/213 (56.9%)

자료 : 행정자치부, 2004.

또한 자체평가를 실시한 자치단체 중에서 평가결과 보고회를 개최한 기관은 229개 자치단체 중 47%에 이르는 108개 기관으로, 자체평가를 실시하고 있는 자치단체의 절반 이상이 평가결과 보고회를 개최하지 않은 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 전반적으로 자체평가의 환류체계 및 사후조치 등이 확립되지 못하였고, 평가결과의 활용 또한 상당히 미흡한 것으로 판단된다.

## 2. 심사분석과 자체평가의 비교분석

### 1) 평가목적

심사분석은 사업이 진행되는 동안 그 강점과 약점을 발견하여 사업의 즉각적인 변화나 조정을 행하고 종결에 따른 대응 조치를 마련하여 해당 사업의 보다 장기적인 개선에 도움을 주고자 하는 목적으로 시행된 종합사업평가시스템이다. 그 반면에 자체평가는 각 자치단체에서 추진하는 주요업무에 대해 스스로 부진사항 또는 시행상 문제점을 발굴·시정토록 함으로써 자원배분의 효율성 제고 및 사업 수행의 책임성 확보 등 가치이념에 적합한 지방행정을 구현하기 위한 종합성과평가 시스템이다(행정자치부, 2004). 이와 같은 기존의 심사분석과 현행 자체평가는 평가대상의 차이에도 불구하고, 지방적 관심사항이나 우선순위에 기반한 지방자치단체 평가시스템이라는 점에서는 동일한 목적성을 갖는 것으로 판단된다.

그러나 심사분석의 경우는 그 구체적인 목적이 내부적 효율성 제고에 있었다면, 자체평가는 내부적 효율성 제고와 함께 외부적 책임성을 확보하려는 목적을 동시에 구현하기 위해 도입된 제도라는 점에서 평가목적 면에서 차이가 있다.

### 2) 제도적 장치

심사분석은 「정부업무의 심사분석 및 조정에 관한 규정('95.2.24 대통령령)」, 「시·도 주요업무의 심사분석 및 조정에 관한 규정('95.4.12 내무부훈령)」에 근거

하였으나, 그 적용이 임의적이어서 법적인 정당성 면에서 어느 정도 제한성을 가졌던 것으로 보인다. 대부분의 광역자치단체들이 심사분석을 실시한 반면, 기초자치단체의 경우는 이 제도를 실제 운용한 비율이 높지 않았던 것도 이러한 법적 한계에서 비롯되었던 것으로 보인다.

반면에 자체평가는 「평가기본법」에 자체평가 실시 의무조항이 명문화되었다. 이에 따라 각 지방자치단체들이 제도 시행을 위해 자체평가 관련 규칙을 제정할 수밖에 없었다. 그 결과 2004년 기준으로 전체 지방자치단체의 93%에 이르는 234개 자치단체들이 자체평가의 세부 운영에 대한 규칙 제정을 완료하여 제도적인 추진 기반을 갖추게 된 것이다.

### 3) 접근방법

심사분석은 시행과 관련하여 중앙정부가 적극적으로 관여하지 않은 결과, 그 제도의 시행 면에서 지방자치단체가 주도권을 가진 상향적 평가시스템이었다. 각 시·도별 심사분석의 실시내용이 상당한 편차를 보이고 있는 것은 이러한 연유 때문이었다. 그리고 자체평가는 중앙정부가 매년 자체평가지침을 시달하여 평가주체, 평가내용, 평가방법, 평가결과의 활용 등 구체적인 평가방법론을 제시하고 지방자치단체는 이 지침에 따라 평가를 실시하도록 하고 있어(행정자치부, 2004) 하향적 접근방법의 특성이 강한 평가시스템이다.

그리고 심사분석의 시행과 관련하여 충남 등 일부 자치단체를 제외하고 주민이나 이해관계자의 평가활동 참여가 매우 제한적이었던 반면, 자체평가는 평가주체로서 시민대표나 전문가가 참여하는 자체평가위원회를 구성하고 성과측정 면에서 도 주민만족도 조사의 실시 등 주민과 이해관계자의 참여가 크게 확대되었다. 그 뿐만 아니라 모든 시·도를 포함한 50% 이상의 지방자치단체들이 평가결과를 주민에게 공표하는 등 심사분석제도에 비해 협치적 평가시스템으로 자리 잡아 가고 있다.

한편 심사분석은 일부 자치단체(서울, 경기, 강원, 충남 등)가 200개 이상의 사업과 시책을 평가하였으나 기본적으로 지방자치단체 업무를 종합적으로 평가하기보다 전략적 사업 및 시책 위주로 평가를 실시하였다. 자체평가의 경우에는 평가대상 업무를 선정함에 있어 해당 지방자치단체 비전 달성을 위한 전략적 과제와 이를 해결할 수 있는 핵심업무를 선정하여 평가하고 있기 때문에 지방자치단체 업무에 대한 종합적인 평가와 함께 전략적인 평가를 병행하고 있는 것으로 판단된다.

다(행정자치부, 2003). 그러나 상대적으로 심사분석은 보다 선택과 집중에 의한 전략적 접근의 성격이 더 강한 것을 알 수 있다.

#### 4) 평가체계

##### (1) 평가주체

심사분석과 자체평가는 평가의 주도권을 공히 지방자치단체가 가지고 있다는 점에서 차이가 없지만, 전자의 경우는 평가담당부서에서, 후자의 경우는 자체평가 위원회가 실질적인 평가책임을 지고 있어 평가주체 면에서 크게 차이가 있다.

심사분석의 시행과 관련하여, 평가담당부서의 의사소통 및 문제해결 능력이 사업부서와의 갈등, 전문성 부족, 예산부서와의 연계 부족 등으로 상당한 제약을 받았던 것으로 분석되었다(한국지방행정연구원, 2000). 또한 자체평가의 경우에도 실제 운영과정에서 자체평가위원회가 아직 제 역할을 하지 못하고 있는데(행정자치부, 2004), 위원들의 평가관련 전문성이나 경험이 일천하기 때문이며 앞으로 시간이 흐름에 따라 제자리를 찾을 것으로 예상된다.

##### (2) 평가대상

평가대상의 측면에서는 심사분석의 경우 사업 및 시책이 주요 평가대상이었으나, 자체평가의 경우에는 지방자치단체의 주요업무(사업, 시책, 서비스 등)와 역량이 평가대상이다(행정자치부, 2003).

사업이 평가대상이라는 것은 평가가 행정효율성 관점(공급자 입장)에서 이루어 진다는 의미가 강한 반면, 서비스를 포함한 주요 업무가 평가대상이 된 것은 행정성과 및 책임성 확보의 관점으로 평가의 지평이 확대되었음을 의미한다. 그리고 심사분석의 경우 해당 사업의 행정적 성과가 평가의 초점이었다면 자체평가의 경우는 해당 업무의 성과 특히, 결과에 평가의 초점을 맞추고 있다. 또한 심사분석은 평가대상이 부분적인 반면 자체평가는 상대적으로 포괄적인 것도 차이가 있는 것으로 판단된다.

##### (3) 평가방법

평가방법의 면에서는 심사분석이 진도위주의 평가를 하였다<sup>6)</sup>는 점에서 과정 또

6) 2000년 조사에서 서울, 부산 등 7개 시·도를 제외한 나머지 시·도는 사업진도 위주의 평가기준을 적용한 것으로 나타났다.

는 산출지표 중심의 평가도구(평가지표)를 사용한 반면, 자체평가는 결과중심의 평가도구를 사용하는 것을 원칙으로 하고 있다(행정자치부, 2003). 그러나 실제적으로는 공통지표 개발·보급, 성과표준 개발 등 자체평가의 정착을 위한 인프라 구축이 미진한 상황이기 때문에, 각 지방자치단체의 실제 자체평가내용을 살펴보면 아직 산출지표 위주의 평가에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 분석된다.

또한 심사분석은 그 평가방법의 한계 때문에 평가의 시간적 차원이 현재의 사업성과에만 초점을 맞추고 있는 반면, 자체평가의 경우는 현재의 성과뿐만 아니라 개선노력 까지 고려한 평가도구 개발이 이루어지고 있다. 그리고 성과측정을 위해서는 객관적인 준거기준이 있어야 하는데 심사분석제도의 경우에는 연초에 수립한 업무계획상의 업무량 목표를 기준으로 목표대비 달성을 평가하였다. 자체평가의 경우에도 아직 제도 시행이 일천한 관계로 합리적인 표준설정이 이루어지지 않고 있으나 일정기간이 경과하면 보다 객관적인 목표(성과표준)에 기초한 성과측정이 이루어질 것으로 판단된다.

한편 심사분석이나 자체평가는 모두 합리적인 검증절차가 마련되어 있지 않아 최종 실적치의 신뢰성 확보에 어려움을 겪고 있다. 만일 성과정보시스템이 구축되어 지방자치단체간 실적비교나 과거실적의 축적·관리가 이루어지면 이러한 문제는 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 판단된다.

#### (4) 평가결과의 활용

평가는 평가 그 자체보다 평가결과를 반영한다는 것에 더 큰 의미가 있다. 지방자치단체의 평가 결과는 내부적으로 사업개선에 반영하거나 인사 및 조직관리에 반영하거나 또는 개인적 보상과 연계시킬 수 있다. 그리고 외부적으로는 평가결과를 주민들에게 알림으로써 스스로 주민들에게 책임을 지도록 하여야 한다.

기존의 심사분석은 사업평가로서 그 평가 결과가 사업 축소, 유보, 취소 등 사업 개선으로 환류되어야 한다. 그러나 실제로는 광주, 경기, 전북 등 일부 자치단체는 부진사업에 대한 유보조치를 전혀 행하지 않았으며 유보조치를 취한 시·도들의 경우에도 문제사업에 대한 유보조치의 비율은 낮은 편이었다. 그리고 일부 시·도에서는 도정백서 등을 통해 평가결과를 발표하기도 하였으나 그 구체적인 내용은 적시하지 않은 경우가 많았다.

한편 자체평가의 경우도 평가 후 사후조치실적은 1,312건(기관당 5.7건)으로 10%에 불과한 실정이고, 대부분(200개)의 지방자치단체가 평가결과에 따른 별도의 인센티브 부여방안을 마련하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 실제 평가결과

를 공표한 기관은 121개 기관으로 평가실시 자치단체의 52.8%에 불과하여 자체평가 결과의 활용이 여전히 미흡한 것을 알 수 있다.

이상과 같은 심사분석과 자체평가에 대한 분석결과를 종합하여 제시하면 <표 8>과 같다. 종합적으로 판단할 때 자체평가는 기존의 심사분석에 비해 평가목적, 제도적 장치, 접근방법, 평가체계 등의 면에서 상대적으로 개선된 것을 알 수 있으나, 평가방법, 환류노력 등의 면에서는 그다지 개선되지 못하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 8> 심사분석과 자체평가의 비교분석 결과

비교기준		심사분석	자체평가
1) 평가 목적	우선순위	지방적 우선순위	지방적 우선순위
	정향성	내부적 효율성 중심	효율성 + 책임성
2) 제도적 장치	법적 정당성	제한적 확보	확보
	접근방법	상향적	하향적
3) 접근방법	참여정도	관리적	협치적*
	전략적 접근 유무	전략적	전략적, 종합적
4) 평가체계	평가주체	평가담당부서	자체평가위원회*
	평가 대상	유형 사업, 시책 범위 부분적	주요 업무(사업, 시책, 서비스 등) 포괄적
	평가 방법	평가도구 과정 및 산출중심 준거기준 주요업무계획의 목표 정보시스템 미가동 검증절차 미비 측정 등급화	결과중심* 성과표준* 미가동* 미비 등급화, 점수화
	내부 환류	내부 운영개선 제한적으로 반영	제한적으로 반영*
	외부 책임성 확보	아주 미흡	다소 미흡

주) \* 는 제도와 현실 간의 괴리가 있음을 표시.

## V. 지방자치단체 평가제도에 대한 정책적 함의

앞서 분석한 결과를 종합적으로 살펴보면, 현행 자체평가의 실행과 관련하여 접근방법, 평가방법(자체평가위원회, 평가도구의 개발, 평가준거기준의 설정, 정보

시스템 구축 등), 평가결과의 활용 등이 당초의 기대에 못 미치고 있는 것을 알 수 있다. 이처럼 자체평가시스템이 당초 기대했던 대로 작동하지 않고 있는 이유는 1차적으로 자체평가에 대한 무관심이나 인식부족에서 그 원인을 찾을 수 있다. 또한 보다 근본적으로는 지방자치단체 평가 담당자나 평가관련 공무원들의 평가역량이 성과평가를 감당하기에 부족하기 때문이다. 평가역량은 평가인력의 규모와 전문성에 의해 결정된다고 볼 때, 지방자치단체의 평가 인프라가 매우 취약하다는 의미이기도 하다. 그리고 영국 등은 평가지표를 개발하여 지방에 보급하고 (London Research Center, 1995), 지방자치단체 협회 등을 통하여 지방자치단체에 대한 교육 및 컨설팅 기능을 수행하고 있음을 감안할 때(한국지방행정연구원, 2004) 중앙정부가 성과평가를 실시하기 위한 기반구축에 지원을 소홀히 한 탓도 클 것이다.

### 1. 자치단체장 및 직원들의 관심 제고

앞에서 살펴보았듯이 지방자치단체 자체평가의 운영실태를 보면 자체평가위원회의 회의 개최실적이 평균적으로 연 1.4회에 불과하고, 위원회가 구성되었다 하더라도 실제 운영이 한 번도 이루어지지 못한 자치단체도 34개 기관에 이르고 있다. 그리고 결과보고회 개최는 자체평가가 이루어진 229개 자치단체 중 불과 47%에 해당하는 108개 기관이 개최한 것으로 나타났는데, 이는 자체평가에 대한 자치단체 차원의 무관심과 의지 부족을 반증하는 것이다.

성과평가의 성공적 실시를 위해서는 자치단체장이나 최고 관리층의 지속적인 관심과 지원이 담보되어야 한다는 점에서 이러한 관심과 지원을 이끌어 낼 수 있는 제도적 개선노력이 경주되어야 할 것이다.

### 2. 평가 전담부서 및 인력부족의 해소

성과평가로서의 자체평가 업무는 그 특성상 많은 업무량과 고도의 전문성을 요하는 업무이다. 그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체 특히, 기초자치단체에는 평가를 전담하는 부서가 거의 부재한 실정이고, 평가 담당인력 또한 절대적으로 부족하여 단순 취합업무 외에 실질적인 평가업무를 수행할 수 없는 상황이다.

실제 기초자치단체 수준에서는 1인의 평가 담당자가 감사 또는 기획업무를 겸직하고 있는 경우가 많아<sup>7)</sup> 행정자치부의 자체평가 지침에 따라 자체평가를 실시하는 것이 거의 불가능한 것으로 판단된다. 따라서 자체평가의 정상적 추진을 위

해서는 각 자치단체별로 평가 전담부서의 설치뿐만 아니라 담당 인력을 확충하는 것이 시급하게 요청되고 있는 것으로 분석된다..

### 3. 전문성 및 역량부족의 극복

평가 업무량을 감당할 수 있는 규모의 평가담당 인력이 부족한 것 외에 새로운 자체평가업무를 효율적으로 수행하기에 담당자들의 전문성이 크게 떨어지고 있는 것도 문제이다. 자체평가가 기존의 심사분석과 차별화 되는 가장 큰 이유는 결과 중심의 평가를 한다는 것인데, 현재 지방자치단체의 평가 담당자들은 성과평가를 수행할 수 있는 기술이나 노하우를 갖추지 못하여 자체평가를 실시하여도 사실상 기존의 심사분석에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

평가 담당자들의 전문성을 제고하기 위해서는 애초에 평가 전문성을 갖춘 인력을 충원하는 것이 필요하다. 그러나 대학이나 대학원에서 제대로 된 평가교육프로그램을 개발하여 교육하고 있지 못하는 상황에서 기존의 공무원교육시스템 속에서 전문교육훈련과 연수를 통해 평가 담당자의 업무수행능력을 제고하는 것이 필요하다고 판단된다.

### 4. 중앙정부의 지원 강화

행정자치부가 자체평가의 바람직한 형태로 성과평가를 전격적으로 도입한 것은 성과중심적 관리시스템 구축이라는 시대적 요청에 기인한 것이기는 하지만, 충분한 준비나 여건조성이 부족하였기 때문에 자체평가의 과행운영이 나타나고 있는 것이라 할 수 있다.

지방자치단체 차원에서 성과평가제도가 제대로 정착하기 위해서는, 중앙정부가 미리 자치단체 유형별 표준지표를 개발하여 보급하거나 각 업무유형별로 성과표준을 개발하여 각 지방자치단체가 벤치마킹 할 수 있는 기회를 제공하였어야 했다. 이러한 사전준비 없이 갑작스럽게 실시한 성과평가제도가 단기간에 정착할 수 있기를 기대하는 것은 무리라고 판단된다. 따라서 행정자치부는 빠른 시일 내로 자체평가 공통지표 개발·보급, 성과표준의 제시, 평가기법 교육기회 제공, 모범사례 확산 등을 위한 노력을 경주하여야 할 것이다.

---

7) 경기도의 경우 시·군·구 평가업무를 담당하는 평균 인력이 0.3명 수준에 불과한 것으로 조사되었다(행정자치부, 2004).

## VI. 결 론

본 연구는 1995년 이후 지방자치단체에서 시행되어 오던 심사분석과 2002년부터 실시하고 있는 자체평가를 비교분석함으로써 현행 자체평가의 개선과제와 보다 전향적인 발전방향을 모색하고자 하였다.

기존의 심사분석과 자체평가에 대한 비교분석 결과, 자체평가는 기존의 심사분석에 비해 평가목적, 제도적 장치, 접근방법, 평가체계 등의 면에서 상대적으로 개선된 것을 알 수 있으나 평가방법, 환류노력 등의 면에서는 그다지 개선되지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

그리고 현행 자체평가는 접근방법, 평가방법(자체평가위원회, 평가도구의 개발, 평가준거기준의 설정, 정보시스템 구축 등), 평가결과의 활용 등의 면에서 당초의 기대에 못 미치고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 자체평가시스템이 당초 기대했던 대로 작동하지 않고 있는 것은 지방자치단체 평가 담당자나 평가관련 공무원들의 평가역량이 성과평가를 감당하기에 부족하기 때문인 것으로 분석되었다. 지방자치단체의 평가역량은 평가인력의 규모와 전문성에 의해 결정된다고 볼 때, 지방자치단체의 평가 인프라가 매우 취약하다는 의미이기도 하다. 그리고 중앙정부가 성과평가를 실시하기 위한 기반구축에 지원을 소홀히 한 탓도 클 것이다.

앞으로 자체평가는 지방자치단체의 다양한 성과관리 도구들을 통합하는 핵심적인 성과관리도구로 발전해야 한다. 이를 위해 지방자치단체와 중앙정부가 해결하여야 할 당면과제들은 산적해 있는 실정이다. 이를 해결하기 위해서는 지방자치단체와 중앙정부가 저마다 주어진 역할과 임무를 다해야 한다. 그렇게 할 때, 비로소 우리의 ‘자체평가’가 핵심적인 성과관리도구로 기능하게 될 것이다.

그러나 본 연구는 과거의 심사분석과 현재의 자체평가에 대한 비교연구이기 때문에 구체적인 자체평가의 제도개선 방안을 제시하지는 못하였다. 따라서 앞으로는 지방자치단체의 평가역량에 관한 연구, 자체평가를 위한 지표개발 연구, 선진국 평가제도의 벤치마킹 등 자체평가의 정착·발전을 위한 후속연구들이 지속적으로 이루어져, 21세기 분권화시대에 부합하는 자체평가 모형의 구축과 함께 지방자치단체의 성과관리시스템이 합리적인 형태로 제도화될 수 있기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 공병천.(2003). 정부기관평가제도의 탐색적 연구. 「한국정책학회보」, 12(4).
- 국무총리행정조정실.(1997). 「각 국의 심사평가제도 현황」.
- 김명수.(2000). 「공공정책평가론」. 박영사.
- 김명수.(2003). 중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토. 「2003년도 한국정책 분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집」. 서울 : 한국정책분석평가학회.
- 김현구·박희정.(2003). 광역자치단체 합동평가체제의 실증분석. 「정책분석평가학회보」, 13(2).
- 노화준.(2001). 「정책평가론」. 서울 : 법문사.
- 노화준·노유진.(2004). 결과지향적 관리의 효율화를 위한 정책평가제도의 개혁. 「정책분석평가학회보」, 14(1).
- 박중훈.(1999). 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」. 서울 : 한국행정연구원.
- 박충훈외.(2003). 「지표에 의한 행정서비스 관리시스템 구축」. 경기도 : 경기개발연구원.
- 박희정.(2001). 광역자치단체의 심사평가제도의 운영평가. 「성균관행정연구회 발표논문집」.
- 박희정·박해숙.(2004). 지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 14(3).
- 이광희·김길수.(2003). 「지방자치단체 평가체계 연구」. 서울 : 한국행정연구원.
- 이윤식·김지희.(2004). 참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 13(1).
- 조동성·신철호·조형기.(1997). 「전략평가시스템」. 서울 : 아이비에스.
- 최창수 외.(2001). 「평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원.(2004). 「Best Value in UK」. 미발간 자료.
- 한표환 외.(1999). 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」. 한국지방행정연구원.
- 행정자치부.(2003). 「지방자치단체 자체평가 지침」.

- 행정자치부.(2004). 「지방자치단체 자체평가 관련 운영상황 분석결과 및 개선계획 보고」. 내부자료.
- Ammons, David N.(1995). Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government. *Public Administration Review*, 55(1).
- Ammons, David N.(1999). Performance Measurement in Local Government. in Frederick Lane(ed.), *Current Issues in Public Administration*. New York: Bedford/St. Martins.
- Audit Commission.(2002). *Comprehensive Performance Assessment*. London.
- Beetham, D.(1991). *The Legitimation of Power*. London: Macmillan.
- Brouwer, B and Manzano, J.(2003). The Local Government Self-assessment Tool: Its Niche in Governance Assessment. Proceedings in 3rd International Conference on Decentralization. Manila.
- Brudney, J. F. and England, R. F.(1982). Urban Policy making and Subjective Service Evaluations. *Public Administration Review*, 42.
- 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*.
- Epstein, P. D.(1992). Get Ready: The Time for Performance Measurement Is Finally Coming!. *Public Administration Review*, 52(5).
- Glaser, M.(1991). Tailoring Performance Measurement to Fit the Organization. *Public Productivity & Management Review*, 14(3).
- Ingram, G. K.(2002). Lessons and Challenges for Performance Evaluation. Proceedings in International Workshop with the World Bank and OECD. KDI.
- Kerlinger, Fred N.(1979). *Behavioral Research: A Conceptual Approach*. New York: Holt, Rinehart.
- London Research Center.(1995). *Performance Indicators in london Boroughs 1993/1994*. London Research Center.
- OECD.(1998). *In Search of Results - Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- PMMI,(2004). *Review of Performance Management Models and Improvement Tools*. London.
- Poister, T. H.(2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco : John Wiley & Sons, Inc.

- Sanderson, I.(1998). Beyond Performance, Assessing 'Value' in Local Government. *Local Government Studies*, 24(4).
- Stufflebeam, Daniel L.(1971). Educational Evaluation and Decision Making. Itasca, Ill.: Peacock.
- Tuckman, Bruce W.(1979). Evaluating Instructional Programs. Boston: Allyn and Bacon.
- Wholey, J. S. and Hatry P.(1992). The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review*, 52(6).
- Wholey, J. S., Nay, J. N., Scanlon, J. W. and Schmidt, E.(1977). Evaluation: When it Really Needed?. Washington D. C.: Urban Institute.

## Abstract

### A Comparative Analysis of Local Governments' Evaluation System

- Focused on Program Analysis Review and Self Evaluation -

Hee-Jeong Park · Sung-Ho Cho

This article analyses the two lines of internal evaluation system of Korea's local governments. One is Program Analysis Review(PAR), which had been applied to local governments until 2001. The other is Self-evaluation of the Local Government(SLG), that is a newly operating performance management tool.

For the comparative analysis, this study adopted a meta-evaluation model, which covering various aspects of performance management system. The major elements in the model are objectives, institutional arrangements, approaches, evaluation systems, and feedback. On the basis of survey data, the system and operation of each evaluation tool was examined.

The findings are as follows:

- 1) Both PAR and SLG commonly focus on local priority, but PAR puts more emphasis on internal efficiency while SLG pays attention to internal efficiency and responsibility simultaneously.
- 2) From a point of legality, SLG is more legitimate than PAR, because SLG has been executed on the individual act.
- 3) On the aspect of approaches, SLG is top-down, governance-oriented, and comprehensive, while PAR is bottom-up, management, and strategic.
- 4) PAR usually covers projects, and puts more emphasis on outputs. On the contrary, SLG covers all kinds of core jobs, and is used to measure results.
- 5) But, in reality, the both evaluation reports are not linked to decisions and budget allocations.

This study demonstrates that the SLG is more desirable for local governments' internal evaluation, but the evaluation capacities of local governments must be enhanced for the successful operation of SLG in local level.

【Key words : Evaluation System, Program Analysis Review, Self-Evaluation, Performance Evaluation】