

기초자치단체에서의 시민평가단 구성 및 활용방안

-서산시를 중심으로-

The Formation and Application Strategy of Civil Evaluation Group in Local Government : with focused on Seosan City

이 상 엽 (한서대학교 행정학과 교수)

The sharply conflicting competition between countries along with the coming of the age of customers especially demand that the government escape from the past authoritative administration and provide administration services from the viewpoint of the residents with the realization of customers and customer oriented administration. One of the active methods to meet these dramatic environmental changes is a study on the residents satisfaction according to the residents evaluation model.

This article is to develop on the formation and application strategy of civil evaluation group in local government with focused on Seosan City.

키워드 : 시민평가단, 서산시, 시민만족, 고객

Key Words : civil evaluation group, Seosan City, citizens satisfaction, customers

I. 서론

마이클파워는 현대사회를 '평가(감사)사회'(The audit society)로 진단. 파워에 따르면, 현대사회는 고도로 복잡해지고, 미래에 대한 확실성이 감소했다. 미래의 일을 예측하기 어렵다는 것은 곧, 행동과 결정을 할 때 근거가 되는 준거점에 대한 믿음을 상실하게 됨을 의미한다. 전반적인 신뢰의 저하 속에서 행동과 결정을 위해 필요한 믿을 만한 근거를 찾는 것, 바로 이 일을 평가와 감사(監事)가 할 수 있다는 믿음이

현대사회에서 유포되었다. 이제 평가는 우리 사회의 대세로, 이를 거스를 수 없게 되었다.

최근 우리나라에서도 외국에서와 중앙정부가 지방정부를 효율적으로 평가하려는 움직임을 보이는가 하면, 지방정부 스스로도 시민적 관점에서의 평가를 시도하고 있으나 관점의 차이에 따라 다른 지표가 적용되고 있음(라휘문-박희정, 2001). 주민의 삶의 질을 획기적으로 향상시키기 위한 정책을 추진하기 위해서는 주민의 현재 상황을 있는 그대로 정확하게 조사하는 것이 중요. 따라서 기존의 관련 지표들에 비해서 주민들의 삶에 보다 가까이 다가가 좀 더 피부에 와 닿는 삶의 질 지표체계를 구축하고, 그 평가에 보다 많은 시민들의 접근이 전제되어야 한다.

국민의 종합적인 삶의 수준을 측정하기 위한 사회지표의 개발은 선진국에서는 1920년대부터 시작되었고, 1960년대에 들어와서 본격화되어 '사회지표운동'으로까지 발전되었다. 지속적인 경제성장으로 국민소득이 높아졌음에도 불구하고 빈곤, 범죄, 환경 파괴 등과 같은 사회문제들이 사라지지 않는 데 대한 자각을 하기 시작했고, 사회구성원 전체의 종합적인 삶의 수준을 반영하는 지표를 개발하여 전반적인 평가와 함께 바람직한 방향으로 사회가 발전하도록 관리할 필요성이 높아졌기 때문이다.

우리나라의 삶의 질 관련 지표에 대한 관심은 1970년대 중반에 시작되어 1980년대까지 서서히 증가하다가 1990년대에 들어와서야 본격화되었다. 최근 삶의 질 관련 지표는 점차 특정영역에 대한 세분화되고 전문화된 특수지표로 발전되는 추세이다.

정부혁신지방분권위원회에서는 2005년 8월 '정부혁신을 위한 행정개혁과제 추진메뉴얼'을 발표하여 시민평가제를 활성화할 것을 천명한바 있다. 지금까지 시민이 참여한 조사 중 대부분이 민원서비스에 대한 '만족도 조사'로 '정책평가'와 관련된 내용은 적었다. 정책결정과정에서 제도로 활용되기보다는 정책 집행후 사후평가에 중점을 두어 왔으며, 평가결과를 정책 환류시스템으로 이용하기보다는 정책홍보의 수단으로 활용되었다. 다양한 이해관계인 의견청취, 환류(feedback)를 통한 정책반영, 국민 참여를 지속적으로 이끌어 내고 함께 실천해 나가는 노력 등 쌍방향 대화가 부족하였다. 시민평가제도의 유용성에도 불구하고 조사 설계에 있어서 객관성이 담보되지 못하였고, 가시적인 부분에 대해서만 평가해 시민들의 직관적이며 주관적인 만족도에 불과하다는 한계점과 평가 외부요인에 대한 통제가 불가능함에 따라 평가결과의 공정성과 정확성 확보가 불분명해 매우 신중한 접근이 요구되어 왔으며, 결국 그 활용도를 제한하게 되었다.

획득된 정보 및 평가결과의 효과적인 활용을 위한 정책모니터링 체계를 구축함으로써 행정의 목표를 보다 명확히 할 수 있고, 행정성과를 향상시킬 수 있으며, 시민과 공무원과의 관계를 보다 바람직한 방향으로 개선시킬 수 있다. 시민평가제도의 활성화

화를 통해 행정체계적 측면에서는 소비자 중심적 행정체계를 구축하고 행정집행적 측면에서는 공무원의 책임의식과 경쟁력, 행정의 민주성과 능률성, 행정신뢰도의 제고와 정치적 지지를 확보할 수 있다.

정부에서는 부처별로 '시민평가기획단' 구성. 부처별로 객관성과 전문성을 담보하는 평가인프라로서 관련 전문가, 관계 공무원 등으로 시민평가기획단 구성. 시민이 참여하는 각종 조사의 평가 설계를 담당하고 각 부처의 평가제도에 대한 자체 평가시스템으로도 기능. 시민대상 모든 조사에서는 반드시 시민평가기획단에 의해 평가·조사 설계를 하고, '시민평가제도 운영지침'을 따르도록 하고 있다. 2005년 7월부터 시행된 정책품질관리제도의 정책형성·홍보·집행·평가·환류 등 각 단계에서의 여론 조사, 의견수렴, 평가시 적극 활동할 계획이다. 정부 주요 정책에 대한 시민평가 결과 우수 시민평가 기관에 대한 시상 등 각종 인센티브를 부여하는 방안 강구. 중·장기적으로 각 부처가 정책고객 D/B 등 인프라 확충을 통해 전문가 의견, 여론 등을 효과적으로 수렴할 수 있도록 지원할 예정이다.

각종 시민평가제도는 비전문가에 의한 정책평가결과라는 점을 유념하여 참여하는 시민의 비전문성을 최소화하고 실효성을 극대화하기 위한 방안 모색하여야 한다. 조사결과를 업무와 관련된 전반적 전략수립에 어떻게 활용할 것인가를 사전에 고려해야 한다

현재 서산시에서 시행하고 있는 시민만족도 지수와 관련된 평가로는 총무과에서 조사하는 행정서비스현장 고객만족도 조사와 기획감사관실에서 시행하는 자체평가가 있다. 이외에 부문별 평가로 세무과에서 시행하는 세정평가, 민원처리과 등 각 부서가 자체적으로 조사하는 민원만족도 조사 등이 있다. 자체평가는 주로 각 부서별 정책의 노력도와 효과성을 위주로 평가하는 반면 파급효과 측면이 약한 상태이다. 파급효과 항목이 있기는 하나 정성적인 평가에 그쳐 실질적으로 효과성 측면과 큰 차이없이 측정되고 있다. 시민평가단에 의한 시민만족도 조사는 상기 평가와 중복되지 않는 범위 내에서 일반시민들을 대상으로 현재 삶의 질의 상태에 대한 체감 지표와 주요 시책에 대한 의견을 조사하는 것이 바람직하다.

시정평가지표는 지표의 속성에 따라 주관성 지표와 객관적 지표로도 구분할 수 있다. 객관적 지표의 전형적인 것으로는 도시지표, 사회지표를 들 수 있으며, 지방정부의 계량적 성과지표도 이러한 범주에 속한다. 주관성 지표는 주로 고객인 시민적 관점을 중시하는 평가지표로서 주로 설문조사 방식을 취하는 경우가 많다. 서산에서 추진하고자 하는 것은 후자에 역점을 두고자 한다.

시정평가지표는 내부적 지표와 외부적 지표로 구분할 수 있다. 내부적 지표는 주로 행정지원부서인 인사, 기획, 예산, 법무행정서비스 등을 평가하는 지표라 할 수 있으

며, 시민적 관점의 최종적 성과보다는 행정과정의 산출물 지표인 경우가 많은 편이다(박영강, 2004a). 외부적 지표는 시민과 관련된 것이므로 고객에게 의미 있는 서비스의 만족도 등과 같은 질적 지표가 중시된다(박영강, 2004b; 박영강 외 2004; 안성호, 2001; 제갈돈 외, 2002).

시민평가 개념에 대한 보다 정확한 이해는 행정서비스 전달체계 또는 과정에 기초하여 파악될 수 있다. 행정서비스 전달체계는 크게 5단계로 자원의 투입(Input), 과정/활동(Process), 산출물(Output), 결과(Outcome) 및 영향(Impact)으로 구분할 수 있으며, 이러한 흐름이 다시 환류(Feedback)되는 절차를 거치게 된다. 투입(Input)은 공공서비스 생산을 위해 투입되는 인적 및 물적 자원을 의미한다. 예를 들면, 상수도의 수질을 개선하기 위해 100억원을 투입하여 상수도 노후관을 교체하거나, 실업문제 해결을 위해 100억원을 투입한 것과 같은 것이다. 산출물(Output)과 결과(Outcome)를 구분하는 견해가 있는가 하면, 양자를 구분하지 않고 혼용하는 경우도 있다. 산출물(Output)은 공장에서 최종적으로 생산되는 제품과 같은 개념으로 업무활동을 통해 만들어진 완성된 결과물을 의미한다. 이러한 산출물은 구체적이고 계량적으로 파악될 수 있다. 예를 들면, 100억원을 투입하여 노후상수관 50km를 교체하거나, 100억원의 실업자금을 투입한 결과 실질자 1만명을 직업훈련시키고 1만명을 공공근로에 투입하는 것 등이다. 결과(Outcome)는 주로 생산활동 보다는 서비스와 관련된 개념으로 공공부문에서 널리 사용되고 있다. 즉, 업무활동을 통해 형성된 산출물이 그것이 의도한 목적을 실현하는 상태 또는 직간접으로 사회 및 수혜자에 미치는 효과를 의미한다. 예를 들면, 100억원을 투입하여 노후상수관을 교체한 결과 녹물이나 이물질이 감소한 정도나, 100억원의 실업자금이 투입되어 실현된 취업자의 규모 등을 의미한다. 결과(Outcome)와 영향(Impact)을 구분하는 견해가 있는가 하면, 반면에 양자를 같은 의미로 사용하는 경우가 있다. 결과(Outcome)는 “업무활동을 통해 형성된 산출물을 통해 의도한 목적이 실현된 정도나 상태”가 강조되는데 반해 영향(Impact)은 “결과로 인해 사회 및 수혜자 등에 미치는 파급효과”를 강조한다. 예를 들면, 100억원의 자금을 투입하여 노후상수관 50km를 교체하여 이물질과 녹물의 감소를 통해 수질개선을 하였다면, 이는 곧 결과로 파악될 수 있고, 이러한 수질개선을 통해 시민들이 음용수에 대한 신뢰가 높아지고 물맛에 대한 만족이 증가한 것은 영향으로 파악될 수 있다. 아울러 100억원의 실업자금을 투입하여 1만명의 신규 일자리가 창출된 경우 이는 결과로 파악될 수 있고, 이로 인한 계층간 소득격차의 축소나 시민들이 느끼는 사회불안요인의 감소 등은 영향으로 파악될 수 있다.

요컨대 시민평가는 “정부가 수행한 공공서비스가 사회 또는 수혜자들에게 미치는 궁극적인 효과”로서의 결과(Outcome) 또는 영향(Impact)을 구체적으로 파악하기 위한

것이다¹⁾. 서울특별시나 대전광역시에서 실시한 시민만족도 조사는 엄밀한 의미에서 행정서비스현장 고객만족도 조사에 해당된다. 성과평가는 자체평가에서 평가가 이루어지고 있다.

서산시에서 시행할 시민만족도 조사 범위는 행정서비스현장 고객만족도 조사와는 달리 시책이 추진되고 난 후의 효과에 대한 산출결과 영향정도를 조사하는 것으로 부문별 행정서비스의 구체적 고객보다는 일반시민을 대상으로 하며, 이와 같은 주관적 체감만족도를 제시함으로써 시민들이 시정을 종합적으로 이해하고 참여하는 통로가 되어야 한다.

본 연구의 주요 목적은 시민평가단을 구성하여 시정에 대한 전체조사 또는 표본조사를 통해 삶의 질에 대한 주관적 만족도와 정책 추진 결과에 대해 느끼는 만족도, 정책수요조사, 단체장의 실적에 대한 평가 등을 측정함으로써 시민의 시정에 대한 이해와 시책에 대한 피드백을 통해 보다 나은 시정을 펼쳐, 중국에는 시민들이 “한국에서 가장 살기좋은 서산”과 개인적 행복감을 향유할 수 있도록 하는 데 있다. 이를 위해 시민평가단을 어떻게 구성할 지, 구체적으로 어떻게 설문을 작성할 지에 대해 역점을 두기로 한다.

II. 시민평가제와 시민평가단에 관한 이론적 고찰

1. 시민평가제도가 나오게 된 배경

급속하게 진행되는 정보화는 행정과 시민과의 관계에도 획기적인 변화를 요구하고 있다. 정보화는 조직 내적으로 업무의 처리를 신속히 하고 조직간 연계 및 의사소통을 강화시켜줄 뿐만 아니라, 조직 외적으로는 조직의 투명성, 공개성, 참여성, 민주성, 환류에 의한 통제가능성을 높여주는 수단으로 작용한다. 정보화는 방대하며 복잡한 행정기관의 업무를 쉽게 처리할 수 있도록 하고, 분절적인 조직들을 일원화시켜 주어 조직 활동의 연계성과 효율성을 높여주고 있다. 따라서 아날로그 시대에서는 불가능

1) 한편 시민평가 외에도 이와 유사한 개념 또는 용어로서 “실적평가와 성과평가”가 사용되고 있다. 이들 용어는 구분되어지기도 하고 같은 의미를 지닌 것으로 사용되기도 하는데, “실적평가는 주로 업무활동의 규모나 업무활동의 능률성(투입대비 산출) 등 양적인 측면에 대한 파악을 강조하는 개념”으로 널리 활용되는데 반해 “성과평가는 행정기관에서 제공된 서비스가 지니고 있는 질적인 측면, 업무활동을 통해 생산된 산출물로 인한 효과성(목표의 성취도), 또는 이들이 궁극적으로 미치는 파급효과 등 질적인 측면에 대한 파악을 강조하는 개념”으로 활용되고 있다. 이러한 용어와 더불어 사용되는 “시민평가는 성과평가를 위한 하나의 수단으로 행정기관에서 제공된 공공서비스에 대하여 수요자이자 고객으로서의 시민들이 느끼는 인식이나 만족도를 측정하는 질적이며 주관적인 측면이 강조되는 개념”이다.

하였던 조직의 성과관리 및 평가시스템들이 정보화로 인해 실현가능성이 높아졌다. 정보화에 의해서, 행정기관업무의 기획, 실행, 통제 과정이 하나의 체계로 통일되어 모니터링 될 수 있고, 각각의 단위들에 대한 평가체계 및 성과관리체계 수립, 다차원적인 상호 의사소통과 피드백이 가능해졌다. 지방정부와 시민간의 거리감을 단축할 수 있는 계기로 작용한다.

시민평가는 행정서비스 등 행정기관이 시민을 대상으로 생산하여 제공하는 서비스에 대해 성과평가 차원에서 고객으로서의 시민을 통해 직접 그 성과를 평가하는 제도이다. 이러한 시민평가는 미국을 비롯하여 영국, 싱가포르, 홍콩, 호주 등 외국에서는 이미 오래전부터 다양한 형태로 진행되고 있다.

시민평가에 있어 평가의 주체로서의 시민, 즉 고객개념의 중요성은 민간부문에서 먼저 부각되기 시작하였다. 1982년 Peters & Waterman이 쓴 “최고를 찾아서(In Search of Excellence)”에서 비롯되었다. 즉, 이들은 기업의 성장과 발전 즉 성공을 위해서는 기업상품의 고객에 대한 인식과 이들을 만족시키는 것의 중요성을 충분히 부각시키고 있다.

고객지향, 고객만족과 고객감동 등 고객중심의 개념이 정부보다 민간에서 먼저 생성되고 부각된 때에는 민간기업이란 자신이 생산하고 제공하는 서비스와 제품에 대한 판매를 통해 기업이윤을 확보하고, 그에 따라 기업의 확장은 물론 사활이 결정되는 데서 비롯되었다. 즉, 각기 자신이 생산하여 제공하는 재화와 서비스를 소비자인 고객에게 판매하여 기업이윤의 극대화를 목적으로 하는 민간기업의 경우, 보다 고객들의 요구에 우선적으로 부응하는 제품과 서비스를 생산하여 공급함으로써 고객을 확보하는 것이 가장 필수적이다.

한편 공공부문에서 고객개념과 그 중요성이 부각된 것은 1992년 Osborne & Gaebler가 쓰고 미국 Clinton 행정부의 행정개혁의 정신적인 근간을 제공하는 “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector”에서 찾을 수 있다. Clinton 행정부의 행정개혁백서라고 할 수 있는 NPR(National Performance Review)에 따르면, 미국이 행정개혁을 실시함에 있어 고객중심의 개념이 도입된 대전제는 바로 “정부의 고객에 대한 서비스 수준의 목표는 민간최고의 수준과 같은 것”으로 규정하고 있다. 이는 정부도 이제는 시민에게 서비스를 제공하는데 있어 민간기업이 고객을 만족시키는 만큼이나 좋아야 한다는 것이다.

우리나라의 경우 행정관리에 있어 고객개념과 고객중심의 행정이 등장한 것은 불과 1990년대 중반이다. 1990년대를 전후로 국내외 경제 및 행정환경은 급속한 변화를 경험하게 되면서 국가차원에서의 경쟁력 향상이 요구되었고, 이를 극복하는 방안으로 고객을 중심으로 한 새로운 관리 패러다임과 시민평가가 적용되었다. 즉, 그간 개발과

성장시기에 관 내지는 공급자 중심으로 이루어진 행정이 국제적으로는 세계화와 무한 경쟁체제에 대응하고, 국내적으로는 IMF 금융위기를 중심으로 한 경제위기 문제의 해소를 위한 관리전략이 행정개혁과정에서 실현되었다.

이러한 국·내외 상황과 더불어 1995년 민선자치단체장의 선출을 통한 본격적인 지방자치제는 시민중심의 서비스 공급과 그 수단으로서의 시민평가제를 도입하는 데 결정적인 계기로 작용하였다. 주민에 의해 선출되는 민선자치단체장들은 과거 관선 단체장시절과는 달리 이제는 행정서비스를 제공하는데 주민들의 수요와 욕구를 우선적으로 파악하고 그에 대응하는 것이 선결과제로 등장하였다. 따라서 민선단체장 출범 이후 여러 지방자치단체들은 행정서비스에 대한 시민평가를 갖가지 형태로 시행하게 되었다. 이러한 측면에서 지방자치제의 시작은 과거 중앙정부를 비롯한 정부, 즉 공급자 중심의 행정에서 수요자이자 고객으로서의 시민중심의 행정체제로 행정패러다임이 변화되는 계기로 작용하였으며, 1999년부터 서울특별시를 중심으로 일부 지방자치단체가 실시하고 있는 행정서비스에 대한 시민평가제는 그 핵심에 자리잡고 있다(최병대 외, 1999).

특히 우리나라의 경우 중앙정부와 서울시에서는 시민평가가 행정서비스에 대한 만족도 조사 차원을 넘어 부패라는 국가적 문제를 해소하는 차원으로 확대 적용되고 있다. 즉, 부패실태를 파악하는 청렴도 조사는 행정서비스에 대한 고객으로서의 시민만족도 조사가 정착되면서 우리사회에서의 당면문제인 부패에 있어서도 시민평가가 적용되고 있다.

중앙부처에서는 국민만족도 조사를 시행하고 있다. 일반 기업은 기업 활동의 최종적인 성과들이 재무적 지표로 나타나기 때문에, 고객만족도는 재무적 지표의 하위 지표로서 의미가 부여된다. 이에 반해 공공업무는 일종의 공공재적 성격을 띠고 있어서 재무적 가치는 투입요소로서만 작용. 물론 예산의 효율적 집행이나 투입 예산 대비 성과 등의 자료로서 성과의 일환으로도 활용될 여지가 있지만, 일반적인 공공업무의 최종적인 성과는 공공서비스의 산출을 통한 공익적 가치의 달성이나 향상으로 귀결된다는 점에서 공공사업의 최종적인 성과평가는 공익적 가치 실현의 측정이나 국민만족도 등을 통해서 이루어지는 것이 현실적이다.

국민만족도 조사의 영역은 민원행정 서비스, 주요정책, 기관행정이용자 만족도 등 세 영역이다. 이 세 영역에 대한 만족도 조사는 공공업무의 프로세스 품질을 높이도록 강제하며, 공공업무의 평가가 단순히 산출에 그치는 것이 아니라 궁극적으로 달성하려고 하는 성과에 초점을 두도록 하는 영향요인이 되고 있다. 정부업무 평가는 세 부문에 대한 평가에서 그치는 것이 아니라, 세 영역간의 가중치를 두어 종합평정을 함으로써 중앙부처간의 경쟁성 및 정부업무 등의 효율성과 책임성을 제고하고 있다.

종합평정은 기관의 규모·기능·성격 등을 고려하여 43개 평가대상기관을 2개의 그룹(장관급기관/청단위기관)으로 분류한 후 그룹내 기관간 비교 평정을 시도한다. 가중치는 주요정책과제(35%), 관리역량(35%), 국민만족도(30%)로 부여하고 있다.

시민평가제는 행정패러다임의 변화에 부응하여 행정서비스의 수혜자(고객)인 시민의 공공서비스에 대한 만족의 정도를 파악하여 그 결과를 행정과정에 반영함으로써 시민에 대한 행정서비스를 향상시키고, 궁극적으로는 서비스에 대한 시민의 만족도를 높이는데 그 목적이 있다.

최근 지방자치단체가 도입하여 실시하고 있는 시민평가제는 제도화의 정도나 활용 등 다양한 측면에서 상호간에 커다란 차이를 보이고 있다. 즉, 시민평가제를 공식제도로 채택하였는가의 여부, 공무원의 인사평정 등 시민평가의 결과에 대한 활용방안 등에 있어서 큰 차이를 보이고 있다(김병준, 1998).

2. 시민평가제도와 시민평가단의 기능

행정기관이 제공하는 서비스의 고객인 시민에 의해 서비스를 평가하는 시민평가제는 기본적으로 “고객지향적인 행정구현”, “결과측면에서의 성과측정”, 그리고 “공공서비스의 생산 및 공급과 관련하여 정부내적인 경쟁체제를 구축” 등의 기능을 수행한다. 이러한 기능으로 인해 시민평가제는 기존의 행정관리 패러다임 내지는 방식이 지니고 있는 한계를 극복하는 전혀 새롭고 혁신적인 관리방식으로 인식되고 있다.

1) 시민의 입장에서 행정과 감성행정 구현

지금까지 공급자인 官을 중심으로 행해져 온 기존의 행정업무 수행 기본틀은 무한 경쟁 속에서 국가차원의 경쟁력이 요구되고 있는 여건 하에서 비능률과 함께 정부의 경쟁력을 손상시키는 등 많은 문제와 한계를 노출시키고 있다. 이러한 한계를 극복하는 유일한 전략은 바로 행정업무 수행의 기본틀을 관을 축으로 한 공급자 중심에서 벗어나 행정서비스의 수요자인 시민의 입장에서 시민이 수요하는 바를 충족시키는 고객지향적 행정을 구현하는 것이다. 행정업무의 대상인 시민들을 고객으로 간주하고 이들 고객이 수요하는 바를 파악하고 그에 상응하는 적절한 서비스를 제공하는 행정을 구현하는 것이다.

고객지향적인 행정을 구현하기 위해서는 첫째, 행정기관이 행정서비스의 대상이 되고 있는 시민을 단지 업무수행의 대상으로 규정하지 않고 행정서비스 수요에 있어 주체적 역할을 하는 고객으로 간주되어야 한다. 이 경우 가장 당면한 과제는 고객의 범주를 규명하는 것이다. 즉, 고객을 위해 그들이 수요하는 서비스를 제공하고자 하는

경우 구체적으로 그 대상이 되는 고객이 누구인가가 올바르게 명확하게 규명되어야 한다.

둘째, 행정서비스가 제공되는 궁극적인 목적을 이들 고객이 수요하는 바를 충족시켜 줌으로써 고객이 만족하는 행정을 구현해야 한다. 고객으로서의 시민이 만족하는 서비스를 제공하기 위해서는 고객에 대한 규명과 함께 과연 이들이 기존의 서비스를 어떻게 평가하고 있으며, 이들이 수요하는 행정서비스란 어떤 것인가가 규명되어야 한다.

이러한 관점에서 볼 때, 고객지향적인 행정서비스의 구현은 비록 단순해 보이지만 행정관리의 기본틀을 변화시키는 것으로 매우 획기적이고 어려운 과제이다. 이는 결코 단순한 구호나, 정부의 자기계발적이거나 자기비판적인 노력만으로는 실현될 수 없는 것이기도 한다. 고객지향적인 행정을 구현하기 위한 가장 수단으로 가장 널리 활용되고 있는 방안이 바로 시민평가제이다. 시민평가제는 행정기관이 제공한 서비스에 대해 그 대상이 되고 있는 시민들이 어떻게 평가하고 있으며 얼마나 만족하고 있는가를 조사하는 것이다. 이러한 조사에 입각하여 시민의 입장에서 기존 행정서비스의 문제와 한계를 파악하고 아울러 그들이 수요하는 바를 파악하여 이를 행정서비스 개선에 반영함으로써 궁극적으로 고객중심의 행정을 실현하는 것이다.

한편 시민을 대상으로 한 조사결과에 기초하여 시민에 대한 만족을 증진시키기 위해 행정서비스를 개선한다는 것은 곧 행정기관들로 하여금 민원인에게 더욱 책임감 있게 대하려는 풍토를 조성하고 업무수행의 본질을 민간에 대한 통제가 아니라 지원으로 전환할 수 있다. 고객 내지는 시민의 인식과 만족도에 기초한 서비스의 평가를 통해 고객 내지는 시민중심의 서비스를 실현하는 것은 결국 그 과정에서 행정기관과 시민과의 광범위한 접촉과 관계를 형성함으로써 행정의 민주성과 능률성을 확보할 수 있다. 또한 시민평가는 지방자치단체와 지역주민을 연결시켜 보다 효율적이고 생산적인 행정서비스를 산출할 수 있는 '참여민주주의'의 하나의 메커니즘으로서의 역할도 수행한다(Epstein, 1984). 따라서 시민평가는 고객중심의 행정을 실현함으로써 궁극적으로 지역주민의 행정에 대한 신뢰도와 정치적 지지를 확보할 수 중요한 계기가 된다.

2) 파급효과 중심의 성과 측정

시민평가제는 말 그대로 행정기관이 제공한 서비스에 대해 서비스의 대상이 되고 있는 시민이나 고객들로 하여금 해당 서비스를 어떻게 평가하고 얼마나 만족하고 있는가를 조사하는 것이다. 고객지향적인 행정구현의 입장에서 볼 때 행정서비스 제공의 기본목표는 시민들이 수요하는 바를 적절하게 제공하는 것인데, 그 성취여부 내지

는 정도는 바로 시민평가제를 통해 측정할 수 있다는 것이다. 즉, 시민평가제는 행정기관이 수행한 업무의 성과를 업무수행으로 인한 최종 결과, 즉 시민에 대한 만족감(인식)을 통해 측정하는 것이다. 시민평가 결과 만족도가 높으면 성과가 높은 것이고, 만족도가 낮으면 성과가 낮은 것이다.

정부가 수행한 업무의 성과는 여러 측면에서 측정되고 조사될 수 있다. 예를 들어 극단적으로는 행정기관이 특정업무의 수행을 위해 투입한 인력 및 재정규모를 통해 측정하기도 하고, 일반적으로는 업무수행을 통해 산출된 활동량(workload 또는 activity) 내지는 산출물(outputs)을 통해 측정하고 있다. 하지만 시민평가제는 행정기관의 활동에 있어 소요된 투입물이나 업무량 또는 산출물은 시민들에게 서비스를 제공하는 중간과정 내지는 수단에 불과한 것이며, 궁극적인 결과는 이러한 서비스 내용이 시민들에 미치는 궁극적인 영향을 통해 파악되어야 한다는 것이다. 행정서비스가 시민들에 미친 궁극적인 영향, 즉 최종결과측면에서의 성과측정은 바로 행정서비스에 대한 시민들의 만족도 평가를 통해 이루어져야 한다는 것이다. 서비스에 대한 시민들의 만족도를 평가하는 시민평가제는 바로 행정기관이 수행한 업무 및 서비스에 대한 궁극적인 결과, 즉 성과를 측정하는 핵심적인 수단인 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 공급자인 행정기관이 행정서비스에 대한 시민들의 수요에 관계없이 완전히 주관적인 입장에서 업무를 수행하는 등 서비스를 제공함으로써 시민들의 만족도가 낮게 나타나는 경우 행정서비스의 결과측면에서의 성과는 저조하다는 것이다. 행정서비스의 성과를 이렇게 서비스에 대한 시민의 만족도라는 결과로 규정하는 경우 그 성과를 향상하기 위해서는 시민들의 만족도를 높이는 서비스를 제공해야 한다는 것이다.

3) 시민참여층의 대표성 확보

‘좋은 가버넌스’란 참여적이며, 투명하며, 책임성 있는 체제’를 의미. 이를 위해서는 다양한 층의 적극적인 참여가 전제되어야 한다.

시정에 대한 시민참여 수단으로 공청회, 자문위원회, 주민투표, 주민발안, 자원봉사, 민원 및 청원, 의정감시, 적극적인 시위 등이 있으나, 주로 활용되는 참여 수단은 위원회를 통한 참여, 인터넷을 통한 의견개진, 적극적인 시위, 시민만족도조사를 통한 간접적 의견 표현 등이다.

문제는 이러한 참여가 시민 중 특정계층에 한정되기 때문에 중산층, 무관심층의 참여가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 위원회를 통한 참여의 경우 전문가집단의 한계로 중복 참여를 벗어나기 어려운 실정이다. 인터넷을 통한 참여의 경우 강성 인사나 적극적 의견을 피력하는 일부 네티즌에 그치고 있다. 적극적인 시위 형태도 있으나

상시 제도화가 어려운 상태이다. 시민만족도조사의 경우 보다 광범위한 층의 참여가 이루어질 수 있는 수단이나, 대부분 용역의 일부로 진행되며, 경비가 많이 소요되는 편이다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 상시적으로 시정참여를 보장할 수 있는 시민평가단을 구성하여 중산층과 무관심층의 시정참여를 진작하고, 설문조사시 단가를 절약하도록 하기 위해 시민평가단을 구성할 필요가 있다.

4) 경쟁을 통한 서비스 개선 추구

행정서비스를 제공하는 행정기관들은 근본적으로 각 기관이 개별적으로 법령에 의해 주어진 특정한 기능을 수행하고 있다. 행정기관별 담당기능은 공공부문의 성격상 중복되지 않고 각 기관이 별도의 고유기능을 수행하고 있는 것이다. 비록 행정기관들이 성격상 중첩되지 않고 각기 별도의 고유기능을 수행하지만 본질적으로 경쟁의 여지가 존재하지 않음으로 인해 업무수행에 있어 성과를 향상하기 위한 내재적 유인이 없다. 그렇다고 독점요소를 없애고 경쟁을 조성하기 위해 행정기관간 담당기능 및 업무를 중첩하게 할 수는 없는 것이다.

이러한 여건 하에서 행정기관별 서비스에 대한 시민평가를 통한 만족도 측정과 기관별 상호비교는 행정기관간 경쟁요소를 제공할 수 있다. 예를 들어 우리나라 중앙행정기관의 경우 모든 기관들이 각기 고유의 기능을 수행하고 있어 비교평가가 불가능하지만 각 기관의 서비스에 대한 시민평가를 통해 그 만족수준을 상호비교함으로써 기관별 서비스 수준을 비교하고 우열을 가릴 수 있다. 이러한 취지의 제도가 바로 현재 국무조정실에서 기관평가제의 한 요소로 운용되고 있는 “중앙행정기관에 대한 국민고객만족도 조사”이고, 서울시에서 각 서비스 분야에 대해 실시하고 있는 “시민만족도 조사”이다. 중앙정부는 그에 기초하여 분야별 우수기관을 선정하여 표창하고 있으며, 서울시는 우수기관에 대한 재정적 지원을 실시하고 있다.

3. 시민평가제의 개념 및 내용

웰빙이나 삶의 질 측정 방법에는 개인복지접근법, 지역추세접근법, 생활가능성접근법, 시장·주거접근법 주·객관 절충방식 등이 있다.

개인복지접근법은 삶의 질은 다분히 개인의 경험에 의한 주관적 특성을 가지고 있다고 본다. 따라서 개인복지접근법에서는 삶의 질에 영향을 미치는 조건들에 대한 개인의 주관적 만족도를 통해서 삶의 질을 측정하려고 한다. 주관적 만족도의 측정에는 대개 일정한 척도를 활용하는데 주로 리커어트(Likert) 5점(또는 7, 10점) 척도가 주로

활용된다.

지역추세접근법은 지역사회의 삶의 질 구성요소와 추세에 초점을 두는 방식이다. 지역추세접근법은 삶의 질을 일정한 척도나 기준에 의해 총체적으로 또는 구성요소별로 측정하는 것이 아니라 구성요소나 개별지표의 변화 추이를 단순히 관찰하는 방식이다. 즉, 지역추세 접근법은 삶의 질의 총체적 지표로서보다는 객관적으로 관찰할 수 있는 삶의 질의 구성요소들의 변화를 예측하여 부문별 사회정책의 방향을 설정하기 위해서 주로 사용한다.

생활가능성접근법은 삶의 질을 나타내는 객관적 지표의 지역 간 비교에 중점을 두는 방법이다. 이 방법에는 순위평가 모형, 다차원 거리 모형 등이 있다. 순위 평가모형은 지역의 개별 삶의 질 지표 값을 표준화지수로 치환하여 지역별 삶의 순위를 평가하는 방식이다. 다차원 거리모형은 먼저 개별 지역의 삶의 질 지표들의 최적치를 취합하여 모델 지역의 삶의 질 지표 값의 체계를 구성한다. 그리고 모델지역의 삶의 질 지표들의 최적치와 개별 도시의 실제 측정치 사이의 유클리드 거리(euclidean distance)를 측정하여 개별 도시의 삶의 질을 평가한다.

시장·주거접근법은 임금과 주거비용에 내재된 지역 간 삶의 질의 차이를 추정하는 방식이다. 시장·주거접근법은 먼저 삶의 질을 구성하는 여러 요인들을 설정하여 계량화한 다음 임금과 주거비용에 자본화되어 나타나는 삶의 질 구성요소들의 잠재가격을 구한다. 그리고 각 지역의 구성요소들의 수량과 잠재가격을 곱하고 그 값들의 합으로 각 지역의 삶의 질을 측정한다.

주·객관 절충방식은 객관적인 삶의 질 지표와 주관적 만족도를 절충하여 적용하는 방식이다. 이 방식은 생활가능성접근법에서 강조하는 객관적 지표와 개인복지접근법에서 강조하는 주관적 만족도도 함께 고려하는 절충적 방식을 취한다. 삶의 질의 객관적 지표와 주관적 지표는 긴밀하게 상호 연관되어 있다.

서울시를 비롯하여 다양한 정부에서 시행하고 있는 시민평가제는 평가대상이 되고 있는 행정기관에서 수행한 행정서비스나 성과에 대해 수요자인 국민 또는 시민을 통해 직접 평가하는 것이다. 이때 국민 또는 시민이란 불특정 다수이기보다는 민간부문에서 특정 재화나 서비스를 구매하는 고객과 같이 특정 행정기관에서 제공하는 서비스의 직접적인 대상자로서의 고객으로 제한되고 있다. 특히 행정서비스에 대한 시민평가는 서비스의 직접적인 수요자인 고객으로서의 시민들이 행정기관에서 제공하는 서비스에 대해 어떻게 평가하고 있으며, 얼마나 만족하고 있는가를 측정하는 것이다. 이는 행정기관이 제공하는 공공서비스에 대하여 고객으로서의 시민들이 인식하고 느끼는 '체감만족도'로 질적이며 주관적인 평가를 의미한다.

따라서 시민평가제는 서비스에 대한 시민의 만족상태를 조사하는 '시민(주민)만족도

조사'의 형태로 이루어지며, 시민을 고객으로 보는 입장에서는 '고객만족도(Customer Satisfaction) 조사'로 불려지기도 한다. 행정기관이 제공하는 서비스에 대한 시민의 느낌이나 만족도 등을 조사하는 시민평가는 일반적으로 고객으로서의 시민을 대상으로 한 설문조사(Citizen Survey)의 형태로 행해진다(최병대 외, 1999: 22). 시민평가는 행정기관이 제공하는 행정서비스의 수준이 시민이 기대하는 것과 비교하여 볼 때, 그 수준이 높은지 또는 낮은지를 객관적인 조사기법을 통하여 설문조사하여 그 결과를 계량화 또는 수치화하고 있다.

한편 시민을 평가주체로 그들의 서비스에 대한 만족수준을 측정하는 시민평가는 행정기관이 제공한 서비스에 대해 궁극적인 효과 내지는 결과에 입각하여 정부의 성과를 측정하는 것이다. 결과에 입각한 성과평가로서의 시민평가는 행정서비스 전달체계 또는 과정에 기초하여 파악될 수 있다. 행정서비스 전달체계는 크게 4단계로 자원의 투입(Input), 과정/활동(Process), 산출물(Output), 그리고 결과/효과(Outcome) 등으로 구분할 수 있으며, 그것이 다시 환류(Feedback)되는 절차를 거치게 된다. 행정서비스에 대한 결과/효과 측면에서의 성과평가는 해당 서비스를 통해 행정기관이 의도한 궁극적인 목적이 실현된 정도나 서비스 자체의 질을 통해 이루어질 수 있다. 행정서비스를 통한 목적의 실현이나 서비스 자체의 질적인 수준은 서비스의 내용을 구성하는 요소에 입각한 지표에 의해서도 가능하지만 서비스를 수요하는 시민(고객)들이 느끼는 인식을 통해서도 측정될 수 있다. 이러한 측면에서 시민평가는 서비스의 질적인 수준 내지는 목적의 실현정도를 시민을 통해 측정하고 평가하는 것이다. 따라서 행정서비스에 대한 고객으로서의 시민에 기초한 만족도 조사, 즉 시민평가는 행정서비스의 품질과 행정서비스로 인한 성과를 결과/효과측면에서 평가하는 것이다.

Ⅲ. 시민평가기초심의위원회 및 시민평가단 구성

1. 수행체계

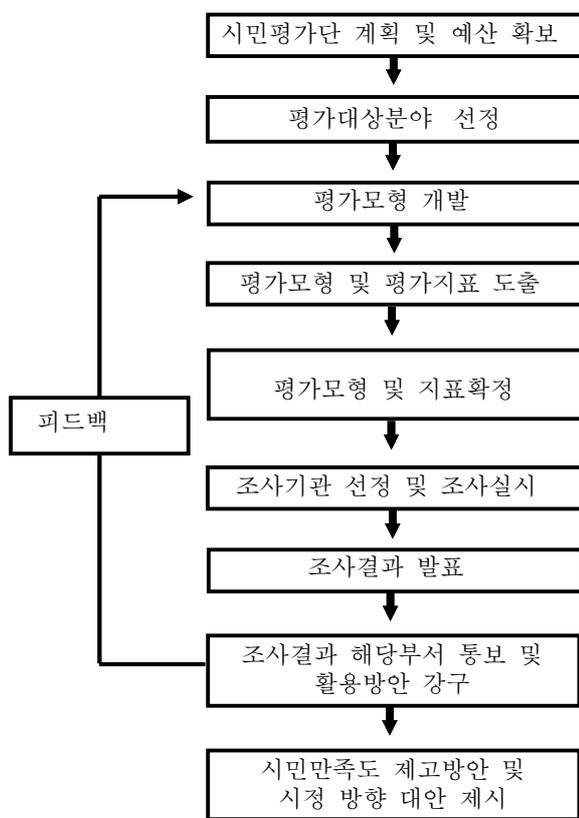
시민평가의 공정성을 확보하기 위해서는 집행부서의 개입을 최소화하고 외부 전문가를 중심으로 하는 접근방식을 취하는 게 바람직하다.

서울시에서는 시민평가단을 구성하여 시민평가제도 도입과 관련한 모든 주요사항을 심의·결정하여 집행부(심사평가담당관실)에 제시한다. 서산시에서도 평가기능을 담당하는 기획감사담당관실 기획담당에서 업무를 총괄하도록 한다.

서울특별시에서는 시민평가를 위한 평가모형 개발은 관련 분야 연구기관(서울시정개발연구원)에 용역 의뢰하여 그 과정을 시민평가단에 보고하도록 하여 그 내용을 심

의·결정하고 있다. 시민평가단을 통해 최종적으로 확정된 평가모형 및 방법론에 따라 민간전문조사기관이 조사를 실시하고, 조사결과는 시민평가단이 최종적으로 발표한다. 서울특별시와 같이 하는 방법이 바람직하나, 문제는 평가비용이 많이 소요된다는 게 단점이다. 따라서 서산시에서는 기획감사담당관실 기획담당에서 시민평가 관련 계획과 예산을 확보한 후 정책자문교수단의 자문을 받아 구체적인 평가대상 분야의 선정과 평가지표 안을 마련하도록 한다. 시민평가기초심의위원회에서 시민평가와 관련한 기본내용을 심의한 후 평가를 의뢰하도록 한다.

<그림 3-1> 서산시의 시민평가단 운영과정



2. 시민평가기초심의위원회의 구성

정부에서는 부처별로 ‘시민평가기획단’ 구성한다. 부처별로 객관성과 전문성을 담보하는 평가 infra로서 관련 전문가, 관계 공무원 등으로 시민평가기획단을 구성한다. 시민이 참여하는 각종 조사의 평가 설계를 담당하고 각 부처의 평가제도에 대한 자체 평가시스템으로도 기능한다. 시민대상 모든 조사에서는 반드시 시민평가기획단에 의

해 평가·조사 설계를 하고 있다

시민평가단의 운영과 시민평가의 기본사항을 심의하기 위하여 시민평가기초심의위원회를 두도록 한다. 시민평가기초심의위원회의 기능으로는 ①시민평가 기본계획 심의, ②시민평가단 구성 심의, ③평가대상분야 및 평가지표 확정, ④평가 실시기관 선정 등을 등 수 있다.

위원회 구성은 총인원 11명으로, 위원장은 부시장으로 한다. 내부위원으로는 총무국장, 사회산업국장, 건설도시국장, 기획감사담당관(간사)으로 하고, 외부위원으로는 시의원 2인, 교수 2인, 시민단체 또는 관련 전문가 2인으로 한다. 가능한 여성 1인 이상을 포함하도록 한다.

위원회 남설을 지양하고, 자체평가 기능을 수행하고 있는 자체평가위원회에서 시민평가기초심의위원회 기능을 대신하고, 시민평가가 어느 정도 정착단계에 달하는 시점에서 새로운 위원회를 구성하도록 한다.

번거로운 회의 소집을 지양하기 위해 가능한 서면심의를 중심으로 하되 위원들간 심도있는 토론이 필요한 사안이 있을 경우 대면회의를 개최하도록 한다.

3. 시민만족도 조사 시기

시민평가단에서 표본을 추출하여 각종 정책의 수요조사나 분야별 만족도조사 등을 실시한다. 전반적인 시정만족도 조사는 년 1회 원칙으로 하되, 분야별 조사는 수시로 실시함으로써 시민 여론을 적기에 반영하도록 한다.

4. 외부위탁기관 선정

설문조사와 분석은 객관성과 중립성 보장을 위해 외부에 용역 의뢰하고 그 결과를 공개하도록 한다.

일반 여론조사기관의 경우 단가가 매우 비싸고, 서산시 실정을 잘 모르기 때문에 서산시 사정을 잘 알만한 지방행정이나 지방자치 관련 학회에 위탁하는 것도 고려할 필요가 있다.

2006년 분야별 조사에서는 웰빙라이프 관심영역 분류에 따라 5개 분야로 평가하도록 한다. 정책 세부사항에 대한 만족도를 조사해야 하기 때문에 대상집단 영역별로 세분화하여 실시한다, 이 경우 매번 용역으로 발주하기 어렵기 때문에 정책자문교수단의 3개월짜리 자문과제 형태로 나눠 자문 의뢰를 하도록 한다.

5. 시정평가단 구성 원칙

총인원은 5,000명으로 구성하고, 구성비율은 지역안배 대 직능별(직장 포함) 안배를 2 : 8 비율로 한다. 직능별로 먼저 안배를 한 후 읍면동 표본 비율에 따라 지역안배를 한다.

자격은 서산시에 주소를 둔 19세 이상 남녀로 한다. 1가구 1명 원칙으로 하고, 가족구성원 경합시 남녀, 연령 고려하여 안배한다. 연령, 직업군 등을 고려해야 하나 설문조사가 용이하지 않은 층은 1차 시민평가단 구성에서 배제한다. 점차적으로 인터넷이나 이메일 통신이 가능한 인사로 위촉한다.

시 각종 위원회에 중복 참여하는 층, 주요 사회단체장 등과 같이 기존에 시정참여가 활발한 인사는 가능한 배제한다. 시, 경찰서, 선관위, 법원지원, 검찰청지청, 해양수산청, 소방서, 교육청 등 공무원은 배제하도록 한다.

‘시민평가단원’이라고 칭할 수도 있으나, 보다 우대적인 용어를 사용하여 ‘시민평가단 위원’으로 호칭한다.

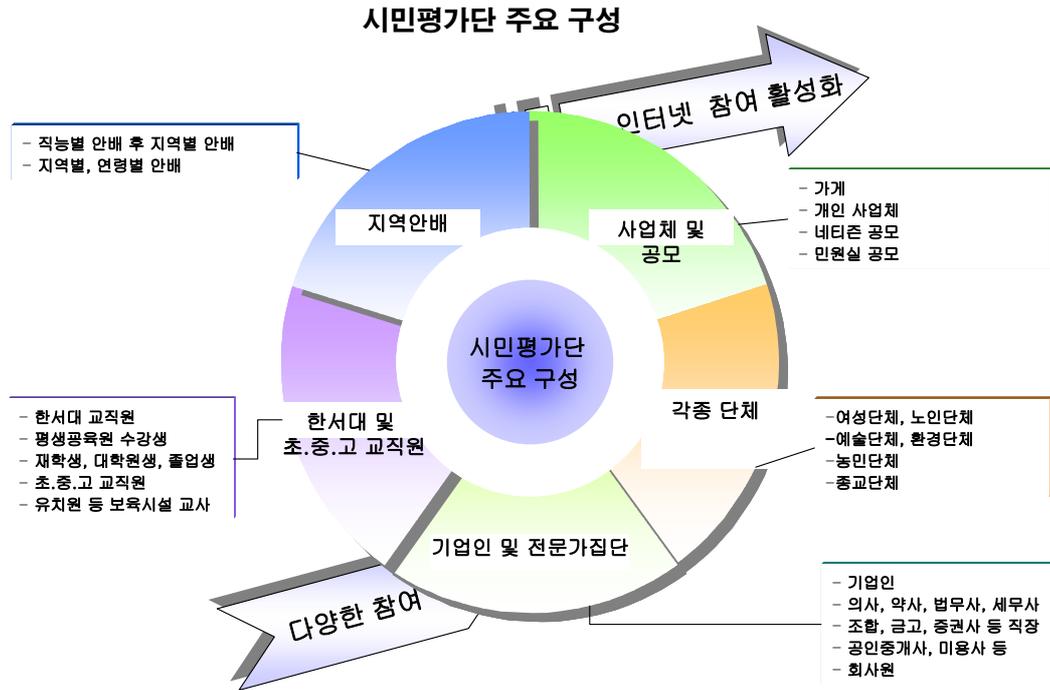
통신수단은 우편과 인터넷을 병행하되 점차적으로 인터넷으로 전환하도록 한다. 뉴스레터 등은 점차 메일링서비스를 통해 발송한다. 시민평가단의 기본 인적사항, 설문응답 회수에 따른 보상, 답변의 성실성 등을 관리할 수 있는 프로그램 제작하도록 하고, 성명, 성별, 생년월일, 집주소, 직장명, 주소코딩(통별로 세분) 등 기본사항만 수록한다.

설문 응답에 따른 최소한의 보상을 위한 것으로, 1회 응답에 1점을 부여하되 설문지 내용이 많을 경우 3점 이내에서 조정하고, 보상이 끝나면 다시 0점부터 시작한다. 5회까지 설문을 발송했는데도 설문 반송이 없는 경우 시민평가단에서 해촉하고, 해촉시 심의위원회 위원장 명의 서신을 발송한다.

반송용 봉투 겉면에 시민평가단 위원의 고유번호를 기재하고 속지에는 별도의 밀봉봉투를 만들어 설문지를 봉합한다. 고유번호는 설문응답 횟수 산정에만 활용한다. 익명성 보장 장치를 수차례 해당자에게 공지한다.

시민평가단 위원의 권리로 ①뉴스레터(소식지) 수신, ②정책참고자료 수신, ③언제라도, 어떤 형태로라도 시정에 대한 의견제시 가능, ④설문응답 횟수(점수화)에 따라 보상, ⑤시 주최 문화예술행사 초대, ⑥시민평가단 연찬회 참석, ⑦시 주최 각종 세미나 및 토론회 초청, ⑧시장 명의 생일카드 메일링 발송, ⑨우수 시민평가단 위원 표창, ⑩추첨을 통한 시상 병행, ⑪본인의 의사에 따라 언제라도 탈퇴 가능 등이다.

주요 구성층은 다음 그림과 같다.



지역별 구성인원은 다음과 같다.

(단위: 명)

지역별	연령별	총계(1-100)	합계(20-79)	20-79	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
		합 계	계	150,131	107,102	1,000	196	240	214	138
	남	75,964	54,027	504	106	126	114	70	60	30
	여	74,167	53,075	496	90	114	102	68	74	48
대산읍	계	17,727	11,914	114	20	32	28	12	12	8
	남	9,195	6,203	58	10	16	16	8	4	2
	여	8,532	5,711	54	8	16	12	6	6	4
인지면	계	7,201	5,255	50	8	12	8	6	8	4
	남	3,635	2,668	26	6	6	4	4	4	2
	여	3,566	2,587	24	4	6	4	4	4	2
부석면	계	6,999	5,663	52	10	6	10	10	12	6
	남	3,572	2,886	26	6	4	4	4	6	2
	여	3,427	2,777	26	4	2	4	4	6	2
팔봉면	계	3,716	3,042	28	4	4	4	6	6	4
	남	1,868	1,541	14	2	2	2	2	4	2
	여	1,848	1,501	14	2	2	2	2	4	2
지곡면	계	4,490	3,569	34	6	4	6	6	6	4
	남	2,373	1,924	18	4	2	4	2	2	2
	여	2,117	1,645	16	2	2	2	2	4	2
성연면	계	3,311	2,569	24	4	4	4	4	4	4
	남	1,663	1,318	12	2	2	2	2	2	2
	여	1,648	1,251	12	2	2	2	2	2	2
음암면	계	10,556	7,575	70	14	18	12	8	10	6
	남	5,376	3,857	36	8	10	6	4	6	2
	여	5,180	3,718	34	8	8	6	4	6	4

연령별 지역별		총계(1-100)	합계(20-79)	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79
운산면	계	6,361	4,976	46	8	8	8	10	6
	남	3,219	2,563	24	4	4	4	4	2
	여	3,142	2,413	22	4	2	4	6	4
해미면	계	8,896	6,923	64	14	10	12	10	12
	남	4,635	3,594	34	8	6	6	6	2
	여	4,261	3,329	32	6	4	6	6	4
고북면	계	9,144	6,698	62	14	14	10	8	10
	남	4,644	3,420	32	8	8	6	4	4
	여	4,500	3,278	30	6	6	6	4	6
부춘동	계	18,898	12,579	118	26	38	26	12	10
	남	9,426	6,186	58	12	18	14	6	4
	여	9,472	6,393	60	12	20	12	6	6
동문동	계	16,410	11,496	108	24	26	26	16	10
	남	8,287	5,652	52	12	12	14	8	4
	여	8,123	5,844	54	12	14	14	8	6
활성동	계	6,193	4,614	44	10	8	10	8	6
	남	2,997	2,221	20	4	4	4	4	2
	여	3,196	2,393	22	4	4	6	4	2
수석동	계	13,034	9,047	84	18	22	22	10	8
	남	6,428	4,417	42	10	10	10	6	4
	여	6,606	4,630	44	8	10	10	6	4
석남동	계	17,195	11,182	104	18	34	26	10	10
	남	8,646	5,577	52	10	18	14	6	4
	여	8,549	5,605	52	10	18	12	6	6

IV. 시민평가단 적용대상분야 및 조사내용

1. 적용대상분야 및 조사단위

서산시에서 이루어지는 모든 분야에 대한 시민평가를 시도하는 것도 바람직하나, 예산을 감안하여 우선적인 적용대상 분야를 시민과 직접 접점을 이루는 행정서비스와 시민들이 우선적으로 관심을 가진 분야이면서 이미 외국에서 시민평가제도로 활성화되고 있는 분야를 중심으로 선정하고 연차적으로 적용분야를 확대한다.

서울특별시 1999년 상반기에 처음으로 시민평가제를 도입하였다. 민원서비스, 보건의료, 상수도, 시내버스, 지하철 및 청소 등 6개 서비스 분야에 대해 시민만족도 조사를 최초로 적용하였다. 1999년에 처음으로 도입·실시한 6개 분야에 대한 반응이 기대이상의 효과가 나타나서 2000년도에는 시립병원, 사회복지관, 세무행정 및 도시가스분야 등 4개 분야를 추가하였다. 2001년도에는 시립체육시설, 청소년수련시설, 보육시설, 농수산물도매시장, 도시개발공사, 시설관리공단, 공원, 도서관, 주택, 회계, 장례예식장, 민간종합병원 등 15개 분야로 확대되는 방식으로 추진하였다.

조사단위는 크게 두가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째는 각 서비스가 시민평가의 조사단위가 되는 경우인데, 이는 시민평가가 각 서비스별로 서비스의 성격과 내용에 맞게 모집단이 규명되고, 조사모텔이 설정되는 등 서비스별 평가를 하는 경우이다. 이를 세분해서 조사대상이 되는 특정 행정서비스에 있어 이들 서비스가 행해지는 하위 단위를 조사의 단위로 그에 상응하는 표본이 추출되고 조사가 이루어지는 경우도 있을 수 있다. 이러한 조사단위에 기초한 평가를 통해 행정서비스 유형간 고객으로서의 시민 만족수준을 산정하여 대비시킬 수 있고, 아울러 각 서비스 유형에 있어 공급주체별 시민만족수준을 산정하여 상호간에 비교함으로써 서비스 공급 주체에 대한 성과 평가로서의 의미를 지닌다. 이 방법은 광역자치단체 단위에서 시도하여 행정서비스 공급주체별로 비교할 때는 유용하나, 기초자치단체의 경우 종합행정적 성격을 띄기 때문에 단순 적용하는 데는 무리가 따른다. 두 번째는 시에서 공급하는 행정서비스 전반에 대한 시민의 만족도를 평가하는 방안이다. 이 경우 기초자치단체 수준에서 적용하기 용이한 방안이나 공급주체별 비교가 어렵다는 한계가 있다.

따라서 시민평가 초기에는 두 번째 방안을 중심으로 하되, 2006년 1/4분기 시민평가에서는 현 집행부의 4년간 실적에 대한 전반적 평가를 실시하도록 한다. 시민평가단을 직능별로 大分하여 웰빙라이프 관련분야별로 평가한다. 2006년 1차 분야별 조사에서는 웰빙라이프 관심영역 분류에 따라 5개 분야로 평가한다.

서산시 웰빙 시책에서 구분한 분류를 대분류로 하고, 국내외 사례에서 참고할만한 분류를 세분화해서 다음과 같이 분류하여 실시하도록 한다.

<표 4-1> 서산시 웰빙라이프 관심영역 분류

대분류	細분류	관련 영역
정신적 풍요 분야	여유있는 삶	문화·예술, 역사·종교
자연형 생태환경 분야	쾌적한 삶	생태, 환경
건강 100세 분야	건강한 삶	보건, 장수, 음식, 스포츠
행복만족 분야	함께하는 삶	복지, 참여, 고용
	희망의 삶	교육, 청소년, 평생학습
	안락한 삶	안전, 주거, 도시건축
	편리한 삶(정보화, 교통)	정보화, 교통, 도로
	누리는 삶	시민만족, 행정서비스의 질
풍족한 생활 분야	풍족한 삶	지역경제, 산업, 소득, 관광, 농림어업

2. 시민만족도조사의 구성

특정 행정서비스에 대한 시민평가로서의 만족도 조사는 크게 두가지 측면에서 행해질 수 있는데, 첫째 방법은 평가대상이 되는 서비스에 대한 종합적이고 포괄적인 질문이다. 이는 조사모델이 매우 단순하여, 설문조사의 응답자가 해당 서비스 전반을 통해 느끼고 인식에 기초하여 간편하게 답할 수 있는 장점이 있다. 이와 같은 이점으로 인해 많은 유형의 서비스에 대한 시민만족도를 실시하는 나라에서는 이러한 모델을 활용하고 있다. 조사대상자로서의 시민들은 “다음과 같은 행정서비스에 대해 얼마나 만족하십니까”라는 질문 하에 제시된 서비스 유형별로 간단하게 응답할 수 있다. 하지만 이러한 모델은 평가대상이 되는 서비스에 대한 결과로서의 만족수준에 대한 정보는 제공할 수 있지만 시민들이 평가한 각 서비스의 수준에 있어 세부적으로 어떤 점이 미흡하고 어떤 점이 적절한 지 구체적인 정보를 제공하지 못하는 단점이 있다. 즉, 시민평가를 통해 서비스의 질을 구성하는 하위요소별 세부정보가 제시되지 않음으로써 문제점을 규명하고 개선방안을 모색하는 데 있어 평가정보의 가치가 상당한 한계를 지닌다.

두 번째 방법은 이러한 한계를 극복하는 방안으로, 바로 특정 서비스의 질을 구성하고 해당 서비스에 대한 만족도를 결정하는 주요 구성요소들에 대한 평가를 개별적으로 수행하는 것이다. 나아가 서비스를 구성하는 주요 요소들은 다시 그 요소를 구성하는 세부적인 지표, 즉 세부 설문문항으로 구체화될 수 있다. 서울시에서 채택하고 있는 조사모델은 두 번째 방식을 채택한 것이다. 서울시의 시민평가 모델은 크게 “종합체감만족도”, “평가요소(차원)”, “세부지표(설문항)” 등 3단계로 구성한다. 지하철 서비스의 경우 핵심적인 요소로 “열차운행, 환승 및 연계, 역무 및 전동차 관리, 시설측면에서의 이용편리성” 등 5개로 구성한다.

서산시에서 적용 가능한 방법은 첫 번째 방법과 두 번째 방법을 혼용하는 것이 바람직하다. 평가대상이 되고 있는 서비스의 품질을 구성하고 그에 대한 종합적인 만족도를 결정하는 평가요소는 소비자로서의 시민이 해당 서비스를 수요하기 위해 접근하는 측면, 서비스를 받는 과정에서 그 품질을 구성하는 본질적인 측면들, 그리고 해당 서비스를 통해 수요자의 목적을 성취하는 정도 등을 반영하고 있는바, “서비스 전반에 대한 만족도를 측정하는 종합체감 만족도”와 “서비스의 품질을 구성하는 주요 하위요소(차원)별 만족도”로 구분한다. 서울시 지하철분야 평가와 같이 지나치게 세분화할 필요는 없다.

동경도 스기나미구에서는 구의 시책중에서 주민평가가 필요하다고 인식되는 지표를 별도로 선정하여 매년 주기적인 평가를 하고 있으며, 이러한 지표들은 주민들이 평가

하기에 용이한 척도들로 구성되어 있다.

<표 4-2> 동경도 스기나미구의 구민평가지표

정책지표	1	스기나미구가 안심/안전한 도시라고 생각하는 구민의 비율
	2	스기나미구가 아름답다고 생각하는 사람의 비율
	3	고령자로서 삶의 보람을 느끼고 있는 사람의 비율
	4	젊은이에 대한 도시의 매력도
	5	자원봉사에 참가한 적이 있는 구민의 비율
	6	놀림을 당하고 있는 어린이의 편이 되어 준 적이 있는 어린이의 비율
	7	구민 1인당 문화적 생활 시간
	8	구민의 구정 만족도
	9	스기나미구를 살기 좋다고 느끼고 있는 구민의 비율
	10	직원의 의욕지수
시책지표	11	주거환경에 만족하고 있는 구민의 비율
	12	녹지와 수변에 만족하고 있는 구민의 비율
	13	스기나미구를 아름답다고 생각하는 사람의 비율(중복)
	14	지진 재해대책에 관해 이해/인지하고 있는 구민의 비율
	15	가정내 방재대책 실시율
	16	자기는 건강하다고 생각하는 구민의 비율
	17	건강습관 실천자의 비율
	18	어린이양육 친구나 상담할 수 있는 사람이 없는 보호자의 비율
	19	고령자로서 삶의 보람을 느끼고 있는 사람의 비율(중복)
	20	주 2회 이상 외출하고 있는 고령자의 비율
	21	지역활동이나 자원봉사활동, 또는 일하고 있는 고령자의 비율
	22	장애자 중에서 현재 생활에 만족하고 있는 사람의 비율
	23	외출하고 싶은데도 외출에 큰 지장을 느끼는 장애자의 비율
	24	단골로 진료를 받는 의사/치과의사 양쪽 모두가 있는 사람의 비율
	25	구급의료체제에 안심감을 가지고 있는 사람의 비율
	26	자원봉사에 참가한 적이 있는 구민의 비율(중복)
	27	부모와 함께 식사하지 않는 경우가 주 2회 이상 있는 아동/학생의 비율
	28	생애학습/스포츠활동에 참가하고 있는 구민의 비율
	29	지역활동에 참가하는 율
	30	구민이 구사업에 참가하는 율
	31	스기나미를 살기 좋다고 생각하는 구민의 비율(중복)

주: 정책지표는 시책지표의 상위지표 개념임

자료: 스기나미구(2003). 평성14년도 스기나미구행정평가보고서: 24-26쪽.

3. 만족도 산정방식

1) 평가척도(Scale)

평가지표별로 설문 응답자가 지니고 있는 인식정도(주관적 만족도)를 평가하는 척

도는 일반적으로 3점, 4점, 5점, 7점, 10점 등의 등간 척도를 사용(Likert Scale)한다. 이때 응답범주(category)가 적을 경우 변별력이 떨어지는 단점이 있으며, 반면 응답범주(category)가 지나치게 세분화되고 많을 경우 설문응답자의 협조를 구하기가 어려워진다. 또한 응답범주가 지나치게 세분화 될 경우 만족도에 대한 설문응답자의 준거기준이 상이할 경우 해석상의 오류를 범할 가능성이 높아진다. 예를 들면, 10점 만점의 경우 어떤 응답자는 기본점수 개념이 없이 0점부터 10점 만점 기준으로 점수를 부여할 수 있는 반면에, 다른 응답자는 대학교 학점을 연상하여 일정한 기본점수(예를 들면 100점 만점의 경우 60점이 기본점수)를 기준으로 점수를 부여할 경우 같은 점수라도 그 의미는 차이가 생긴다.

서울시의 시민평가 모델은 5점 척도를 사용하고 있고, 중앙정부 단위 만족도 평가에서는 7점 척도를 사용하고 있다. 서산시에서는 우선 5점 척도를 적용하고, 시민만족도 평가가 어느 정도 정착되었다고 판단되었을 때 10점 척도를 사용하되 응답자의 해석상 오류를 최소화하고 응답을 용이하게 하기 위하여 척도 상단에 5점 척도 표기를 병행하는 방법으로 절충하도록 한다. 예를 들어 다음과 같이 표기한다.

매우 불만족			불만족		보통		만족		매우 만족	
0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9	10점

2) 종합만족도 및 평가항목별 만족도 산정방식

종합체감만족도, 평가요소별 만족도, 그리고 세부평가지표별 만족도 등 3단계로 구성된 평가모형에 근거한 시민평가로서의 시민만족도 산정은 다음과 같이 크게 세 가지 방식을 통해 이루어질 수 있다.

첫째, 종합체감 만족도와 요소(차원)별 만족도를 별도로 측정하여 이들 양 측면을 합산하여 산정하는 방법, 둘째 종합체감 만족도 없이 요소(차원)별 만족도만을 측정하고 이들을 합산함으로써 산정하는 방법, 그리고 셋째 하위 요소에 대한 만족도를 고려하지 않고 서비스 전반에 대한 종합적인 만족도(체감만족도) 만에 기초하여 산정하는 방식 등이다.

서비스에 대한 시민만족도 조사를 종합체감 만족도와 요소(차원)별 만족도로 구분하여 조사하는 경우, 현실적으로 종합체감 만족수준과 요소(차원)별 만족도를 종합한 만족수준은 거의 유사하게 평가될 것으로 기대된다(즉, 종합과 부분의 합은 일치). 이러한 측면에서 볼 때, 이들 두가지 측면에서의 만족도를 조사하는 것은 중복되는 면이 있다.

이러한 조사모델의 구성에 기초한 만족도 조사의 경우 조사가 지속되고 자료가 축적되면서 필요에 따라 종합체감 만족도만을 조사하거나 또는 새로운 평가요소를 추가하여 해당 서비스에 대한 보다 세부적인 측면에 대한 실태를 파악할 수 있는 장점이 있다. 종합체감 만족도와 요소(차원)별 만족도 조사를 병행하고, 이들 양자를 동일한 비중(각각 50%)으로 반영하여 종합만족도를 산정할 경우 산정방식은 다음과 같다.

평가항목별 만족도 산정을 위한 방식(5점 척도를 100점 만점으로 환산시)

$$Y_i = 20 * \sum_{i=1}^n (X_i - 1) * m_i$$

Y_i = 평가항목(Item)별 만족도

X_i = 평가지표(Indicator)별 만족도

m_i = 평가지표별 가중치

n = 평가지표수

(※ $\sum_{i=1}^n m_i = 1$: 지표별 가중치의 합은 1임)

- 종합만족도 산정을 위한 방식:

$$Z = 0.5 * (\sum_{i=1}^p Y_i * s_i) + 0.5 * W$$

Z = 종합만족도

Y_i = 평가항목(Item)별 만족도

s_i = 평가항목별 가중치

p = 평가항목수

W = 종합체감만족도(100점만점으로 환산)

(※ $\sum_{i=1}^p s_i = 1$: 항목별 가중치의 합은 1임)

서산시에서는 시민평가 초기에는 5점 척도로 측정하여(일반인의 이해를 위해 100점 만점으로 환산하는 방안 병행 가능) 표기하도록 하고, 요소별 만족도와 종합만족도를 각기 산출하도록 한다. 점차적으로 요소별 만족도와 종합만족도에 각각 50%씩의 가중치를 두어 합산하여 종합만족도를 산출하기로 하는 것이 바람직하다. 다만 시행 초기에는 요소별 만족도와 종합만족도를 각기 산출한다.

4. 조사 방식과 설문 예시

1) 시민만족도 조사

평가지표의 설정방법으로는 연역적 방법, 귀납적 방법, 시민·참여적 방법이 있다. 연역적 방법은 먼저 전문가들의 사고에 의해 사전적으로 분류된 수요 측면에서의 삶의 관심이나 영역 혹은 목표 측면에서 추구하는 삶의 목표나 가치를 설정한다. 그 다음 이들을 측정하는 지표를 개발하기 위해 측정 부문을 구체화할 수 있는 순차적 기준을 설정하여 실측 가능한 지표를 선정한다. 귀납적 방법은 삶의 질에 영향을 미칠 것으로 보이는 지표들을 추출한 후, 통계적 기법을 활용(주로 요인분석)하여 최종지표들을 선택한다. 시민·참여적 방법을 선호하는 사람들은 시민 개개인이 관심을 갖고 공감할 수 있는 지표가 필요하다고 주장한다.

시민만족도 지표체계를 개발하는 목적은 시민의 입장에서 그들이 살아가는 모습을 있는 그대로 정확하게 파악할 수 있도록 하여 궁극적으로는 시민의 삶의 질 향상을 도모하는 것이다. 따라서 삶의 질의 객관적 측면과 주관적 측면을 함께 고려하는 수용 능력접근에 근거하여 시민의 삶의 질 지표체계를 개발하기 위한 기본방향을 설정하여야 한다. 삶의 질 지표체계의 기본방향으로는 시민 삶의 특수성을 잘 반영하고, 시민의 복지 증진을 위한 정책대안을 마련하는데 도움을 주고, 일반 시민이 공감할 수 있어야 하며 현실적으로 조사가 가능해야 하며, 시정 추진에 대한 그 동안의 실적에 대한 냉정한 평가가 이루어져야 한다. 따라서 시민의 체감하는 만족도를 측정할 수 있어야 한다.

시민평가차원에서의 만족도 조사대상은 크게 일반시민과 특정서비스를 받는 수혜대상 시민집단으로 구성될 수 있다. 특정한 행정서비스에 대해 그 품질을 구성하는 주요 측면에서 평가가 이루어지고, 나아가 평가대상 서비스를 받는 대상집단이 분명하게 규명될 수 있는 경우에는 보다 정확한 평가를 위해 조사대상이 일반시민이 아니라 수혜대상 집단이 바람직하나, 행정서비스현장 고객만족도조사에서 이와 같은 평가가 이루어지고 있기 때문에 일반시민 전체를 모집단으로 하여 웰빙라이프 시민만족도를 평가하는 것이 바람직하다.

시 자체에서 설문조사를 할 수도 있으나, 대외적으로 공정성과 신뢰를 확보하기 위해 대학 등 외부기관에 용역을 발주하는 것이 바람직하다. 서울시의 경우 평가모형의 개발 등에 있어서는 서울시 출연연구기관인 서울시정개발연구원이 주도하고, 설문조사는 민간의 전문조사기관을 통해 수행한다. 조사의 영역이 다수이고 수만개의 표본을 조사하기 때문에 서비스 유형별로 별도의 조사기관을 선정하여 계약을 통해 사전에 설정된 조사모델과 방법을 통해 조사를 수행하고, 서비스 유형별 결과보고서에 기초하여 종합결과보고서를 만드는 작업을 이들 조사기관 가운데 하나를 선정하여 계약을 통해 별도로 수행한다.

서산시 시민만족도 조사의 표본 선정은 시민평가단을 중심으로 무작위표출방식을 채택하고, 조사 대상자수는 1,000명 정도. 사회조사비 및 연구분석비 등을 고려해 볼 때, 소요예산은 매년 3,000만원 정도로 추정된다. 우편조사와 직접 면접조사를 병행한다.

2) 정책의 효과성 측정

분야별로 1년간 추진한 정책의 효과성을 측정하여 자체평가에 반영하도록 한다. 정책의 효과성 설문은 예시하면 다음과 같다.

※ 서산시에서는 시민들의 정신적 풍요로움을 향상시키기 위해 지난 1년동안 다음과 같은 정책을 추진하였습니다. 이중 추진성도가 가장 좋았다고 생각하는 정책은 어느 분야라고 생각하십니까?(가장 성과가 있었다고 생각하시는 것 3가지만 선택)

- ① 문화예술진흥정책 수립 및 추진
- ② 해미읍성 정비·복원사업
- ③ 농어촌체험 프로그램 운영
- ④ 서산시립 미술관 건립
- ⑤ 예술인 창작마을 조성
- ⑥ 지방문화의 활성화 추진
- ⑦ 지방유·무형 문화재 발굴 지정 확대
- ⑧ 즐거운 기능·취미교실 운영
- ⑨ 열린 체육·문화공간 활용
- ⑩ 웰빙문화 향유기회 확대
- ⑪ 범시민 책 한권 함께 읽기운동
- ⑫ 작가 초청 강연회 개최
- ⑬ 기 타()

3) 정책수요 조사

9월 중에 익년도 업무계획 수립용 설문서를 작성하여 시민평가단 중 1,000명을 표본추출하여 정책수요조사를 실시한다.

인터넷 활용이 보편화될 경우 경비가 많이 소요되는 우편조사나 직접면접조사 대신 이메일을 통해 간편하게 조사하도록 한다. 사안이 경미하거나 전문가집단의 의견이 필요한 정책수요조사의 경우 우선적으로 시도한다. 세부정책 추진을 위한 수요조사를 실시할 경우 시민평가단 풀에서 표본추출하는 방법을 강구하도록 한다. 이런 경우 설문조사 비용이 절감되는만큼 절감액의 상당부분을 시민평가단의 설문응답에 대한 답

례비로 활용하는 방안 강구한다. 답변비는 분기별 또는 년 단위로 합산하여 지급하거나 조사단위별로 지급하는 방안이 있을 수 있으나, 가능한 前者를 고려한다.

정책 수요조사 설문을 예시하면 다음과 같다.

※ 귀하께서는 앞으로 시민들의 정신적 풍요로움을 향상시키기 위해서는 다음 중 부문에 역점을 두어야 한다고 생각하십니까?(가장 중요하다고 생각하시는 것 2가지만 선택)

- ① 문화예술진흥정책 추진
- ② 유적 정비·복원사업
- ③ 예술 및 문화공간 확충
- ④ 농어촌체험 프로그램 활성화
- ⑤ 지방문화의 활성화 추진
- ⑥ 지방유·무형 문화재 발굴 지정 확대
- ⑦ 기능·취미교실 확대
- ⑧ 체육시설 확충
- ⑨ 웰빙문화 향유기회 확대
- ⑩ 독서운동 활성화
- ⑪ 기 타()

4) 세부 정책대상집단에 대한 정책만족도 조사

구체적인 정책 고객대상집단에 대하여 세부정책에 대한 만족도를 조사하여 이후 정책결정에 환류하도록 한다. 이 경우 해당정책에 대한 개략적인 설명이 함께 설문에 들어가야만이 타당성 있는 응답을 기대할 수 있다.

분야별 만족도 조사 설문을 예시하면 다음과 같다.

※ 귀하께서는 서산시의 장애인 복지 수준에 대해(다른 지역과 비교할 때) 어느 정도 만족하십니까?

- | | |
|----------|-------|
| ① 매우 불만족 | ② 불만족 |
| ③ 보통 | ④ 만족 |
| ⑤ 매우 만족 | |

5) 자체평가에 시민의 평가 반영

기초자치단체의 경우 종합행정이기 때문에 자체평가시 완벽한 평가지표를 만들기가 어려워 대부분의 자치단체에서는 평가지표가 마련되어 있는데도 불구하고 평가점수 산정상 어려움이 더해져 실제 평가에서는 간부급 평가위원과 교수급 평가위원의 목측

식 평가에 그치는 경우가 많다. 따라서 평가항목 중 사업의 파급효과 부문은 시민평가단을 통해 정량적 평가를 함으로써 시민의 의견을 실제 자체평가에 반영하도록 한다. 이 경우 사업의 파급효과 부문의 배점을 10%에서 20%로 상향 조정하도록 한다.

5. 조사결과의 활용

1) 공표 및 책자 발간

시민평가제를 다양한 측면에서 활용함으로써 서비스 개선을 위한 계기로 활용하는 한편 성과평가로서의 의의가 확보되도록 노력한다. 시민평가 결과에 대해 먼저 이를 시장을 포함한 간부회의를 통해 제공하고 그 결과를 논의함으로써 각 서비스 영역의 책임자는 물론 시의 주요 간부들로 하여금 서산시에서 제공되는 서비스에 대한 경각심을 불러 일으키도록 한다. 이 자리에서 각 서비스의 공급주체로서의 핵심 간부들은 평가결과 나타난 결과에 기초하여 평가대상 서비스의 수준과 관련된 문제점 등을 다양한 측면에서 논의하고 개선을 위한 방안을 모색한다.

시민평가의 대상이 되는 서비스의 주관 부서들은 평가결과에 기초하여 기존 서비스의 문제점을 규명하고 이를 개선하는 방안을 모색하여 추진한다. 서비스에 대한 시민평가는 단순히 성과평가 내지는 결과에 대한 평가수단이라는 의미에 한정되지 않고 오히려 기존 서비스의 한계 및 문제점을 규명하고 이를 개선하기 위한 수단으로 활용한다. 조사대상이 되고 있는 각 서비스 유형별로 평가가 이루어진 조사단위 가운데 우수하게 평가된 단위를 선정하여 시장 명의를 표창과 함께 포상금 지급한다.

조사결과 개요를 시홈페이지와 언론에 공개한다. 주관적 시민만족도, 객관적 사회지표 주요내용을 담은 일명 ‘서산시민 웰빙 연구’ 또는 ‘서산시 지역연구’ 책자를 발간하도록 한다.

2) 자체평가에 반영

시책의 파급효과 등에 대하여 시민평가단을 통해 그 효과를 정량화함으로써 자체평가의 타당성과 반응성을 제고하도록 한다.

평가지표 개선안을 제시하면 다음과 같다.

항 목	중전 평가지표	평가지표 개선안
과제선정의 타당성	주요업무계획에서 선정과 목표의 타당성	타당성 및 중요도와 난이도를 고려하되 시민에의 파급효과가 큰 사업 위주로 선정
사업의 파급효과	10점부여	20점부여
성과측정 점수화방법	구체적이지 않음	구체화하여 평가에 적용
가점부여	없음	시민평가단 평가에서 5위 이내에 포함된 사업은 탁월로 평가

정기평가 지표 개선안

항 목	세 부 기 준	평 가 지 표			비고
		지표구분	평가구분	배점	
과제의 타당성	1. 목표의 타당성(5) ①탁월(5.0-4.0) ②우수(3.9-3.0) ③보통(2.9-2.0) ④미흡(1.9-0)	공통 지표	정성 평가	5	위원회
계획의 충실성	2. 평가대상과제 시행계획의 충실성? ①탁월(10-9) ②우수(8-7) ③보통(6-5) ④미흡(4-3)	공통 지표	정성 평가	10	위원회
당초계획 대비추진 정도 (중간평가)	3. 당초 계획대로 목표를 원활히 추진하고 문제점 돌출시 적절히 대응하였는가? ①탁월(10-9) ②우수(8-7) ③보통(6-5) ④미흡(4-3)	공통 지표	정성 평가	10	위원회
목표달성 정도 (성과측정)	4. 과제의 목표달성도 정도(성과)? - 사업이 최대의 산출을 가졌는지의 정도 (등급화 방법에 의거 30-21점 부여)	개별 지표	성과 지표	30	조사표
부서의 추진역량	5. 부서의 사업관리 및 현안대처노력? ①탁월(20-18) ②우수(17-15) ③보통(14-12) ④미흡(11-10)	공통 지표	정성 평가	20	위원회
사업의 파급효과	6. 과제가 시민과 지역발전에 미친 영향? ①상위(20-17) ②중상(16-13) ③보통(12-9) ④하위(8-5)	공통 지표	정량 평가	20	시민평가단
자체평가의 수행능력	7. 각종 평가자료 기한내 미 제출 건수? ①0건(5) ②1건-2건(4) ③3건-4건(3) ④5건이상(2)	공통 지표	산술 평가	5	위원회
합계				100	

※ 과제의 타당성 분야의 경우 대부분 요건을 충족하기 때문에 변별력이 부족한 바 가중치를 10점에서 5점으로 하향 조정

※ 자체평가의 수행능력의 경우도 대부분 요건을 충족하기 때문에 변별력이 부족한 바 가중치를 10점에서 5점으로 하향 조정

※ 대신 사업의 파급효과 비중 10점에서 20점으로 상향 조정: 전체 평가대상에서의 점수 순위에 따라 평가

※ 100대 웰빙시책의 경우 타 분야 평가항목에도 포함되기 때문에 별도 말목으로 분리하는 것보다는 파급효과 항목의 가중치를 높이는 게 바람직

수시평가 지표 개선안

평 가 지 표		평가 구분	배 점	비 고
항 목	세 부 기 준			
과제의 타당성	1. 평가대상업무가 현안사업 과제로 타당한지 여부? ①탁월(5 - 4.0) ②우수(3.9-3.0) ③보통(2.9-2.0) ④미흡(1.9- 0)	정성 평가	5	위원회
계획의 충실성	2. 평가대상과제 시행계획의 충실성? ①탁월(5.0-4.0) ②우수(3.9-3.0) ③보통(2.9-2.0) ④미흡(1.9-0)	정성 평가	5	위원회
문제점에 대한개선	3. 당초계획대로 목표를 원활히 추진하고 문제점 돌출시 적절히 대응하였는가? ①탁월(10-9.0) ②우수(8.0-7.0) ③보통(6.0-5.0) ④미흡(4.0-3.0)	정성 평가	10	위원회
목표달성 정 도	4. 과제의 목표달성정도(성과)? ①탁월(30-28) ②우수(27-25) ③보통(24-22) ④미흡(21-19)	정성 평가	30	위원회
부서의 추진역량	5. 부서의 사업관리 및 현안 대처능력? ①탁월(25-23) ②우수(22-20) ③보통(19-17) ④미흡(16-14)	정성 평가	25	위원회
사업의 파급효과	6. 과제가 시민과 지역발전에 미친 영향? ①상위(20-17) ②중상(16-13) ③보통(12- 9) ④하위(8-5)	정량 평가	20	시민 평가단
지시사항 처리능력	7. 각종 평가자료 기한내 미 제출 건수? ①0건(5) ②1건- 2건(4) ③3건-4건(3) ④5건이상(2)	산술 평가	5	위원회
합계			100	

- ※ 부서의 추진역량 분야의 경우 30점에서 25점으로 하향 조정
- ※ 지시사항 처리능력의 경우 10점에서 5점으로 하향 조정
- ※ 대신 사업의 파급효과 비중 10점에서 20점으로 상향 조정: 전체 평가대상에서의 점수 순위에 따라 평가
- ※ 100대 웰빙시책의 경우 타 분야 평가항목에도 포함되기 때문에 별도 항목으로 분리하는 것보다는 파급효과 항목의 가중치를 높이는 게 바람직

V. 결 론

행정기관이 제공하는 서비스의 고객인 시민에 의해 서비스를 평가하는 시민평가제는 기본적으로 “고객지향적인 행정구현”, “결과측면에서의 성과측정”, 그리고 “공공서

비스의 생산 및 공급과 관련하여 정부내적인 경쟁체제를 구축” 등의 기능을 수행한다. 이러한 기능으로 인해 시민평가제는 기존의 행정관리 패러다임 내지는 방식이 지니고 있는 한계를 극복하는 전혀 새롭고 혁신적인 관리방식으로 인식되고 있다.

시민평가제를 실시할 경우 기대효과로는 첫째, 행정서비스 수준을 향상시킬 수 있다. 반복된 조사와 더불어 서비스 유형간 만족수준의 비교, 그리고 서비스 유형별 조사단위간 만족수준의 비교 등 내적으로 결과를 둘러싼 다양한 경쟁체제의 구축은 서비스 개선을 위한 경쟁적인 노력이 촉발되는 계기가 될 것으로 보인다.

둘째, 서비스 공급주체로서의 공직자의 행태 변화를 가져올 수 있다. 시민평가의 활성화는 곧 시민중심의 관리를 도모하게 되는데, 이를 위해서는 먼저 서비스 공급주체로서의 공직자의 인식과 태도에 있어서의 변화가 요구된다.

시민평가제도는 공직자의 태도나 인식에서의 변화 외에도 부서 차원에서의 업무관리 내지는 수행방식의 변화 등을 통해 궁극적으로 서비스 수준을 향상시키는 효과를 기대할 수 있다. 서비스 공급주체들은 서비스의 현황과 문제점을 규명할 수 있으며, 나아가 서비스 수준의 개선을 위한 다양한 방안을 모색할 것으로 기대된다.

요컨대, 시민들이 쉽게 시정에 참여할 수 있도록 시민평가단을 구성하여 중산층과 무관심층의 시정참여를 진작하고, 설문조사시 단가를 절약하여 시민들의 의견수렴을 상시화해야 한다.

시민평가는 행정혁신의 하나의 중요한 수단. 이러한 혁신은 기존의 안이한 운영 및 관리를 벗어나 새로운 차원에서 현황에 대한 분석과 더불어 효과적인 관리를 통해 서비스를 개선하는데 그 목적이 있으며, 자발적으로 시정에 대해 시민들로부터 평가를 받겠다는 자신감의 발로. 시민평가가 단순히 결과로서의 만족수준을 측정하는데 한정되는 것이 아니라 서비스의 개선을 위한 출발점이자 기초로 활용되게 함으로써 시민평가의 효용성을 높이고 그 필요성에 공감할 수 있도록 하여야 한다.

정부혁신지방분권협의회에서는 중앙부처에서 시민평가를 적극화하라고 권고한만큼 앞으로 시민평가가 중앙부처수준부터 가시화될 것으로 보이는만큼 그동안 지방행정을 선도해온 서산시에서 먼저 시민평가단을 먼저 도입하여 전국적 모범사례로 확산시킬 필요가 있다. 시민평가단의 운용은 처음 시도할 때 명단 확보와 기본 프로그램을 준비해야 하는 등 다소 번거로운 작업이 수반되나, 시민들의 참여가 본격적으로 가동될 시 시정의 효과성과 반응성이 기대 이상으로 높아질 것으로 보이는바 서산시에서 선도적으로 추진하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 권경득. (1997). 지방행정서비스에 대한 지역주민의 인식과 평가에 관한 연구. 「정책연구」, 2, 71-92.
- 김병국. (1996). 지방자치단체의 민원행정서비스에 대한 주민만족도 조사설계(안). 「고객지행적 정부구축을 위한 대토론회 발표논문집」, 135-154.
- 김병준. (1998). 시민평가제의 기능과 도입방안. 「21세기를 여는 민선2기 지방자치의 역할과 임무」, 서울시정개발연구원 6주년 기념세미나 보고서, 3-20.
- 김재홍·조경호. (1995). 지방정부 행정서비스에 대한 시민의 의식과 평가. 「한국행정연구」, 4(2): 133-54.
- 김태일·서주현. (1998). 행정학 분야에서 설문조사를 이용한 연구의 방법론적 문제점 분석. 「한국행정학보」, 32(3): 199-215.
- 김관석·박중훈. (1996). 중앙행정기관의 민원행정서비스에 대한 공공만족도 조사설계. 「고객지행적 정부구축을 위한 대토론회 발표논문집」, 83-134.
- 박대식·최경환. (2002). 「농촌주민의 삶의 질 특성에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박중훈. (1997). 「행정서비스 종합대책의 구상 II」. 한국행정연구원 연구보고서
- 박중훈. (1999). 시민평가의 시대적 의미와 기능. 「지방행정」 (1999년, 9월호).
- 박중훈. (1999, 2000). 「민원행정서비스에 대한 고객만족도 조사」. 한국행정연구원, 국무총리실 연구용역보고서.
- 박중훈·김관석. (1996). 「행정서비스 종합대책의 구상 I」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 박희정·라휘문. (2001). 지방자치단체 성과평가모형의 개발 및 제도화 연구. 「지방정부연구」. 5(2).
- 서울특별시. (1998). 「시민평가제의 기본계획」.
- 서원석·김광주. (1993). 「행정에 관한 국민과 공무원의 의식비교」, 한국행정연구원 보고서.
- 안성호. (2001). 지방자치단체 집행부 성과(1995-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」. 5(2).
- 육동일·원구환. (1998). 광역자치단체의 주민만족모형 정립을 위한 변수 추정에 관한 연구. 「한국행정학보」, 32(3): 127-144.
- 윤상근·구자룡·최천규. (1996). 「고객만족도 조사방법 실무지침서」. 한국능률협회

- 「지방행정」, 1997. 7.
- 이계식·고영선. (1997). 「아래로부터의 정부개혁」. 서울: 박영사.
- 이선우 외(1999). 「서울시민만족도 조사」. 서울: 시정개발연구원.
- 이재웅. (1996). 민선단체장 출범이후 부산의 변화- 시민설문조사. 「지방의정」. 제33호. 동의대 지방자치연구소.
- 제갈돈 외 2인. (2002). 우리나라 지방자치단체 운영성과 평가. 「한국행정논집」. 14(2).
- 조성한(1996). 「행정에 관한 국민과 공무원의 인식조사(95)」. 한국행정연구원 보고서.
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 최병대 외. (1999). 지방자치단체의 시민평가제 도입: 방법, 절차 및 쟁점을 중심으로. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집, 한국정책학회, pp.88-95.
- 최병대, 권경득, 강인호. (2000). 지방자치단체 시민평가제의 효과적인 도입방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 제12권1호, pp.29-50.
- 최병대 외(1999), 「시민평가제 도입방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 한국지방행정연구원. (1996). 「지방자치시대의 행정변화」, 한국지방행정연구원 보고서.
- 한국지방행정연구원. (1997). 외국 지방자치단체의 성과측정사례-미국과 영국의 기초자치단체를 중심으로 행정자치부. (1999). 「목표관리제운영지침」.
- 행정자치부. (1998). 「지방자치단체 평가표준모델 정립에 관한 연구」.
- 행정자치부. (1999). 「행정서비스현장제의 확대시행계획」.
- 황명찬·이성복·권경득. (1997). 지방정부의 행정서비스에 대한 지역주민의 평가에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 9(4): 139-160.
- Ammons, D. N.(1995). Overcoming the Inadequacies of Performance
- Ammons, David N. (1996). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Standards*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Brown, Karin & Philip B. Coulter. (1983). Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery. *Public Administration Review*, 41(1): 50-58.
- Brudney, Jeffery L. and Robert E. England. (1982). Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible? *Public Administration Review*, 42(2): 127-134.
- City of Phoenix. (2002). *City Manager's Executive Report*.

- City of Sunnyvale. (1994. 2). *FY 2003/2004 Budget*,
- Epstein, Paul D. (1984). *Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decisions, Performance and Accountability*. New York: Van Nostrand Reinhold Company Inc.
- Folz, David H. and William Lyons. (1986). The Measurement of Municipal Service Quality and Productivity: A Comparative Perspective. *Public Productivity Review*, 10(2): 21-33.
- Hatry, Harry P., John E. Marcotte, Therese van Houten and Carol H. Weiss. (1988). *Customer Surveys for Agency Managers: What Managers Need to Know*. Washington D. C.: The Urban Institute.
- Kotler, Philip. (1994). *Marketing Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc..
- Lyons, W. E., David Lowery, and Ruth Hoogland DeHoog. (1992). *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Marini, Frank. (1993). Can't Get No Satisfaction: Customers, Citizens, Service, and Satisfaction. *Public Administration Review*, 53(2): 170-173.
- OECD. (1997). *In Research of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- Osborne, Davis and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, M. A.: Addison-Wesley.
- Peters, Thomas and Robert Waterman. (1983). *In Search of Excellence*. New York: Warner Books.
- Poister, Theodore H. and Garry T. Henry. (1994). Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective. *Public Administration Review*, 54(2): 155-160.
- Stipak, Brian. (1979). Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuses as a Performance Indicator. *Public Administration Review*, 39(1): 46-52.
- Usher, Charles L. and Gary C. Cornia. (1981). Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting. *Public Administration Review*, 41(2): 229-235.