해외 연구보고서 2007-4



일본의 지방행정 개혁

정책평가 시스템을 중심으로

이성호

미에현에는 커뮤니티 · 싱크탱크「평가 미에」라는 특정 비영리 활동 법인이 있다.
이 NPO법인은 「평가」를 통해 모든 공익과 관련된 사업자의 조직 관리와
사업의 질적 향상을 지원하여 바람직한 시민 사회의 구축을 목표로
시민에 의한 「평가」를 솔선하여 제기하고 모든 공공 서비스와 그 실행 과정에서
제기된 과제의 해결을 위해 제언을 하고 있다.

KLAFIR
한국지방자치단체국제화재단

해외연구보고서를 발간하면서

한국지방자치단체국제화재단은 “해외도시와의 자매결연 지원” “국제회의 개최 및 참가 지원” “국제화인력양성을 위한 해외연수 지원” “해외 우수행정사례 발굴 · 제공” “통 · 번역 무료서비스와 국제화 순회컨설팅” 등 수요자인 지방자치단체 입장에서 실질적으로 도움이 되는 다양한 사업을 추진해 왔습니다. “해외연구보고서 발간”도 지방자치단체에 해외의 선진행정제도, 우수사례를 체계적으로 제공함으로써 우리 지방행정 발전에 조금이라도 보탬이 되고자 하는 취지에서 시작되었습니다.

“해외연구보고서 발간”은 2005년부터 지방국제화재단의 5개 해외사무소(도쿄, 뉴욕, 파리, 베이징, 시드니)가 중심이 되어 추진해 온 사업입니다. 해외연구보고서는 지방국제화재단 해외사무소에 근무하는 지방공무원이 우리 지방행정에 도움이 될 것으로 판단되는 연구과제를 정하고, 약 2년간의 연구조사활동을 실시하여 얻은 성과물입니다. 해외연구보고서 필자들은 해외사무소의 바쁜 업무에도 불구하고 해외연구보고서 작성을 위하여 직접 현지를 방문하기도 하고, 다양한 자료를 수집하여 비교, 분석하는 과정을 성실히 수행하였습니다. 해외연구보고서 발간에 즈음하여 2년간이라는 짧지 않은 기간 꾸준히 연구조사활동을 해 준 필자들에게 다시 한번 감사드립니다. 또한 해외연구보고서는 책자 뿐만 아니라, 지방국제화재단 홈페이지 (www.klafir.or.kr)에서도 언제든지 만날 수 있습니다.

우리 지방국제화재단은 앞으로도 보다 높은 수준의 해외연구보고서가 발간될 수 있도록 해외사무소에 근무하는 지방공무원의 연구조사활동을 적극적으로 지원하고자 하오니, 지방자치단체 관계관 여러분의 따뜻한 관심과 협조, 그리고 애정어린 격려를 부탁드립니다.

2007. 8

한국지방자치단체국제화재단

해외연구보고서를 준비하면서

최근 정부와 지자체의 정책 평가에 대한 중요성이 커짐에 따라 실질적인 평가 및 평가 결과의 효율적인 반영에 대한 관심이 고조되고 있다.

일반 기업의 경우와 달리 다양한 부문에서 펼쳐지는 공공 정책에 대한 평가는 일률적으로 수치화하기가 쉽지 않다.

우리나라와 마찬가지로 일본의 지자체 또한 각종 사업의 시행 전후에 시책별 · 사업별 정책을 평가하고 있다.

지방자치가 오래 전부터 실시되어온 일본에서 정책평가 시스템은 한국과는 달리 지방 자치단체에서 시작되어 일본 전역으로 퍼져나간다. 지역특성과 주요현안 사업이 지자체별로 다를 수밖에 없는 이유로 지자체별 정책 평가 방법도 제각각이다.

본고에서는 일본에서 가장 먼저 정책평가 시스템을 도입하였고 일본 정부(총무성)에서도 그 우수성을 인정하고 있는 미에현(三重縣)의 정책평가 시스템의 내용과 운영 상황 등을 상세히 파악해 보았다. 아울러 다른 지자체의 정책평가 시스템도 간략하나마 중요한 내용을 중심으로 기술하였다.

일본의 지자체는 정책평가 결과를 그 사업을 추진한 구성원, 즉 개인의 업무추진성적 평가와 연관시키지 않는다. 지자체의 업무는 성격상 지자체별로 다를 수밖에 없는 만큼 이들 업무를 일률적으로 수치로 표시하여 성적을 매기고 억지로 개인 업무 평가와 연결시키는 것은 불합리하다고 보기 때문이다.

일본 지자체의 정책 평가는 오직 주민의 행복한 생활이라는 관점에서 사업의 필요성(신규, 계속, 중지)을 판단하여 주요 시책의 추진 방향을 결정하는데 보완적 기능을 수행하며, 결국 예산 수립에 참고 자료가 될 뿐이다.

이 자료가 일본의 정책평가 실태를 파악하는데 도움이 되고 우리나라의 정책평가 업무 시행에 기여하기를 기대해 본다.

도쿄사무소 이 성 호

CONTENTS

목 차

미에현의 정책평가 시스템 ····· 7

1. 정책평가 시스템의 개요 ····· 8
   - 가. 기본적인 사고방식 ····· 8
   - 나. 3단계 평가 ····· 12
2. 상쾌명쾌 운동과 사무사업 평가 시스템 ····· 27
   - 가. 상쾌명쾌 운동 ····· 27
   - 나. 사무사업 평가 시스템의 도입 ····· 29
3. 단계적인 도입과 개선을 향한 시행착오 ····· 30
   - 가. 직원의 의식개혁 ····· 30
   - 나. 단계적인 도입 ····· 32
   - 다. 양식, 운용 일정 등의 개선 ····· 35
4. 사무사업 평가 시스템의 역할 ····· 39
   - 가. 직원의 의식과 조직 풍토 개혁 – 행정 시스템 개혁 추진 ····· 39
   - 나. 쌓고 부수기 – 사업 재검토에 공헌 ····· 40
5. 현정운영 전체로 본격 파급 – 정책추진 시스템 ····· 41
   - 가. 종합 계획의 진행 관리와의 일체화 ····· 42
   - 나. 예선 편성과의 연계 – 행정 경영 자원의 배분에 반영 ····· 44
   - 다. 조직 운영과의 관계 – 책임과 권한이 명확한 조직 운영으로 ····· 48
   - 라. 현민과의 정보 공유와 현민의 의견 반영 ····· 52
   - 마. 정책 추진 시스템 ····· 56
6. 향후 전망 ····· 58
   - 가. 미에현의 추진 성과에 대한 고찰 ····· 58
   - 나. 마치며 ····· 60

注 해석 ····· 66

타 지자체의 정책평가 시스템 ····· 67

1. 아오모리현 아오모리시 – 행정평가를 활용한 시책별 예산 및 인원 배분 ····· 68
2. 군마현 오오타시 – 관리 시스템 운용 ····· 75
3. 카나가와현 – 현의 업무 총 점검 및 정책평가 ····· 80
4. 카나가와현 요코하마시 – 요코하마형 행정 평가 시스템 ····· 85
5. 시가현 – 정책평가 – – 시책과 사업의 구분 ····· 93

미에현의 정책평가 시스템

일본의 지방행정 개혁

미에현의 정책평가 시스템

– 사무사업평가 시스템에서 미에 정책평가 시스템으로 –

미에현(三重縣)에서는 2002년 4월부터 〈시책-기본사업-사무사업〉의 3단계로 구성된 「미에 정책평가 시스템」을 추진하고 있다. 미에 정책평가 시스템은 종합계획과의 일원적인 진행 관리와 예산 편성과의 연대를 실현하기 위한 도구이다.

미에현의 정책평가는 1995년도「사와야까 운동」(상쾌명쾌 운동)의 일환으로서 「사무사업 평가 시스템」의 검토에 이어 이듬해에 본격적으로 연구되기 시작한다.

사무사업평가 시스템은 전국적인 주목을 받았고, 미에현의 행정개혁 추진에 따라 개선을 거듭해 왔다. 미에 정책평가 시스템은 이를 발전시킨 것이다.

미에현의 정책 평가 시스템의 개발, 도입과 운용, 개선의 경위를 토대로 제도 설계와 실무 운용 등을 종합적으로 살펴보기로 한다.

1. 미에현의 정책 평가 시스템의 개요

가. 기본적인 사고방식

미에현에서는 정책 평가의 목적을 다음에 있다. 이는 사무 사업 평가 시스템의 목적과 기본적으로 다르지 않다.

1) 정책과 행정 활동의 질을 향상시킨다.

가) 평가 결과를 차기의 의사 결정에 반영한다.

나) 매니지먼트 도구로써 활용한다.

다) 의식개혁, 정책 형성 능력 향상에 연계되도록 한다.

2) 행정의 설명책임(Accountability)을 다한다.

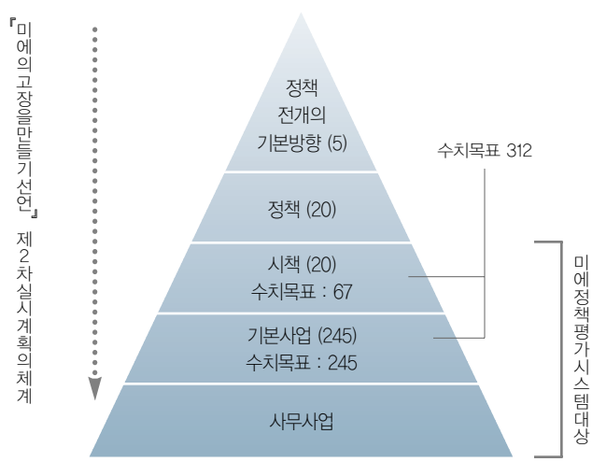
'상쾌명쾌' 운동 당시부터 Scrap and Build(부수고 쌓기, 낡은 것을 없애고 능률적인 시설을 적극적으로 갖추어 나감) 대신 「Build and Scrap」(쌓고 부수기)를 강조해 온 것처럼 사업의 재검토는 결과의 산물이며 평가는 사무 사업의 폐지와 삭감 등을 목적으로 추진하는 것이 아니라는 생각이 깔려 있다.

미에 정책 평가 시스템을 대상 · 시기 · 수법 · 평가자의 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

▮ 대상 : 〈정책-시책-사무사업〉의 체계를 포함

• 미에현의 종합 계획인 「미에의 고장 만들기 선언」 제2차 실시계획(注1)의 〈시책〉, 〈기본사업〉, 〈사무사업〉 및 지역 정책인 〈생활 창조권 만들기〉를 대상으로 한다. 조직이나 조직원에 대한 평가가 아닌 정책이나 사업에 대한 평가이다(도표1-1).

【도표 1-1】 미에 정책평가 시스템 – 평가의 대상



(注) 괄호 안은 각각의 본수를 표시(사무사업은 연도에 따라 다름)

일본의 지방행정 개혁

▮ 시기 : 사전 · 도중 · 사후평가

- 평가는 연 2회에 걸쳐 이루어진다. 즉, 연도 교체시기(춘계)에 전년도 실적을 평가하고, 당초 예산의 편성시기(추계)에 당초예산을 평가한다. 〈사무사업〉에 있어 계속 사업은 춘계 평가만, 신규 사업은 추계 평가만 실시한다(표1-2).
- 연도 단위로 보면, 전년도 실적 평가와 같이 중심적인 것은 사후 평가를 따른다. 그러나 행정경영 자원 배분과의 연대를 도모하는 관점에서 당초 예산 편성시기에 대한 평가는 사전 및 도중에 행하고 있다.
- 연 2회에 걸친 평가 때마다 결과(평가표)를 공표한다. 또한 예산 시기의 〈시책〉 및 〈기본사업〉 평가는 요구단계(12월)와 예산안 확정 후(2월)에 공표한다.

【도표 1-2】 미에 정책 평가 시스템 – 평가의 시기

평가 수준		실적에 대한 평가	예산 편성기의 평가
시 책		3-5월에 실시 7월에 공표	9-1월에 실시 12월, 2월에 공표
기본 사업		상 동	상 동
사무사업	계 속	상 동	(없음)
	신 규	(없음)	9-1월에 실시 1월에 공표

▮ 방법 : 업적 측정형의 평가(Performance Measurement)

- '얕고 넓게' 「미에의 고장 만들기 선언」에 포함된 미에현의 모든 정책이나 사업을 대상으로 한다.
- 특정 사업이나 프로젝트 등에 대한 전문적인 방법을 이용하여 심도 있는 조사 · 분석을 의도하는 것은 아니다.

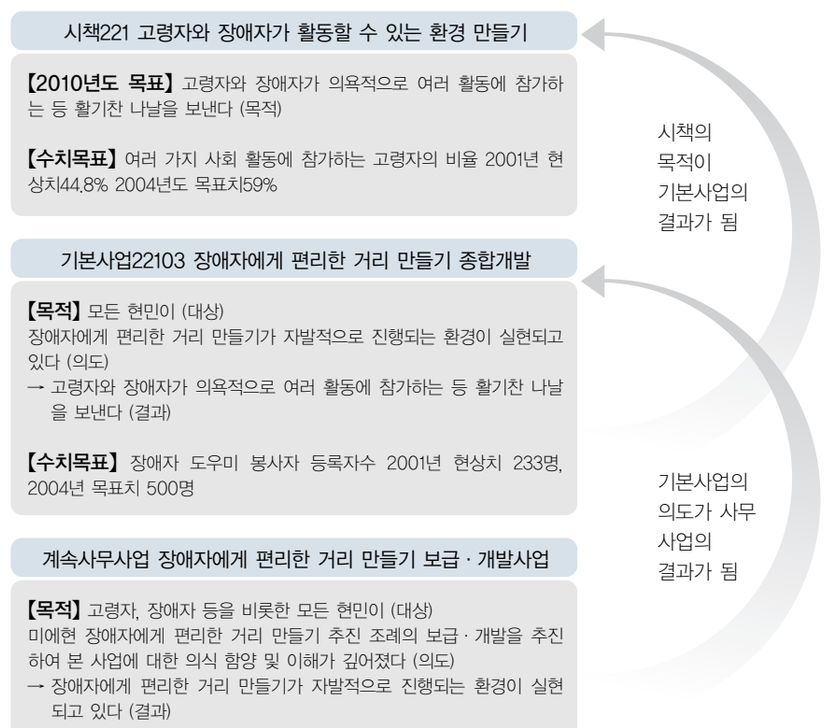
▮ 평가자 : 자기 평가 및 내부평가

- 〈시책〉, 〈기본사업〉, 〈사무사업〉 등의 책임자(담당자)가 스스로 하는 평가이다.
- 실적 평가를 공표 안으로 확정하기 전에 종합기획국과 총무국이 참여하여 「성과의 확인과 검증」과정을 밟는다. 이는 현청 내부에서 이루어지는 2차 평가의 성격을 갖는다. 하지만 최종 판단은 평가자(담당室局)에게 맡겨진다.

▮ 평가 시스템의 특징 (도표1-3)

- 미에 정책 평가 시스템의 사무사업 평가 시스템은 아래와 같이 3가지 특징이 있다.

【도표 1-3】 미에 정책 평가 시스템의 특징



일본의 지방행정 개혁

① 목적에 대한 평가

목적을 「대상」과「의도」,「결과」의 3요소로 구분하여 사업의 목적을 명확히 한다. 단순한 사무개선, 효율의 향상이 아니라 사업의 목적, 필요성을 주민의 입장에서 근본적으로 물어보자는 의도가 깔려 있는 것이다. 「미에의 고장 만들기 선언」제 2차 실시계획으로 〈기본사업〉을 확정하는 과정에서도 주민인 현민의 입장에서 대상과 의도에 의한 목적의 명확화를 꾀하였다.

② 목적의 체계로부터의 평가

목적을 대상, 의도와 더불어 「결과(=상위의〈기본사업〉, 또는 〈시책〉의 의도)」로 인식하게 된 데는 진행하려는 사업은 무엇을 위해 실시하는지를 업무 전체의 중심에 두고 항상 의식하자는 의지가 배경으로 작용했다. 제2차 실시 계획을 책정할 때 「미에의 고장 만들기 선언」중에서 '사업과 사무사업 평가 시스템'의 기본 사무사업을 〈기본사업〉으로 재편함으로써 미에현의 정책, 사업체계(목적, 수단의 체계)가 일원화되었다.

③ 목적의 지표화(수치 목표에 의한 평가)

목표를 객관적인 수치로 설정함으로써 목적이 명확해지고 직원 또는 현민 간 「공통언어」로 활용하도록 하고 있다. 단, 미에 정책평가 시스템에서는 수치 목표만을 평가하는 것이 아니라 평가 결과를 활용할 때 예산액 등과 기계적인 연동은 없다는 등 그 한계도 명확히 하고 있다.

나. 3단계 평가

미에 정책평가 시스템은 〈시책〉, 〈기본사업〉, 〈사무사업〉 등 3단계 평가를 중심으로 한다. 평가 때마다 조직 개혁에 맞추어 〈총괄 매니저〉-〈매니저〉-〈담당자〉와 평가자를 계층화하였고 평가의 주된 목적을 좁혀 평가표의 영역을 구분하였다. 이는 지금까지의 평가표가 여러 목적을 1매의 평가표에 담으려는 과욕으로 말미암아 더 복잡해지고 파악하기도 어렵게 되었고 이 때문에 업무 부담을 초래했다는 반성에 기인한 것이다(도표1-4).

【도표 1-4】 미에 정책평가 시스템의 3단계 평가

	평가목적	평가대상	평가기준	지표 설정	평가자	평가시기 [( )내는 공표시기]
시책 평가	현민에게 행정에 대한 설명 책임을 다한다. -현민과의 커뮤니케이션 도구	「미에 고장 만들기 선언」 시책	①목적 평가 ②수치목표의 달성 상황 ③시책 전개에 필요한 경비 ④구성하는 기본 사업의 상황	시책의 수치목표 현민에게 성과를 나타내는 지표	주담당실국의 총괄 매니저	①연도 교체시기(7월) =전년도에 대한 사후평가 ②당초예산 편성기 (안:12월, 확정:2월) =당해년도의 중간평가 +익년도의 사전평가
기본 사업 평가	예산 등 자원 배분의 의사결정에 반영한다. -매니저의 관리 도구	「미에 고장 만들기 선언」 제2차 실시계획의 기본사업 • 시책의 목표를 실현하기 위한 수단 • 목적에 대한 공통적인 사무사업을 집약한 것	①목적 및 목적의 체계로부터의 평가 ②수치목표의 달성 상황 ③기본사업 전개에 필요한 경비 ④관리에 도움이 되는 다각적 관점 ⑤종합 행정의 관점 ⑥구성하는 사무사업의 상황	기본사업의 수치 목표 자원 투입 효과가 파악 가능한 지표 관리 참고지표 -주요 활동상황 -현민 등과의 협동 -타 단체와의 비교 -간접, 부차적 효과	주담당 매니저	
사무 사업 평가	의식개혁, 체질개선 -담당자의 관리 도구	사무사업 • 예산상의 세부 사업 항목과 거의 동일	①목적 및 목적의 체계로부터의 평가 ②공적 관여 및 세금 투입의 타당성 ③사업목표 지표의 달성 상황 ④사업 집행에 필요한 경비 ⑤지역기관의 의견 ⑥행정 경영품질 카테고리	사업 목표지표 Output 또는 Input (복수의 지표)	담당자	〈계속사무사업〉 연도 교체기(7월) =전년도에 대한 사후평가 〈신규사무사업〉 당초예산 편성기(2월) =사전평가

일본의 지방행정 개혁

1) 시책 수준의 평가

시책 수준 평가는 현민과의 커뮤니케이션의 수단으로 자리잡고 현민 누구나 알 수 있게 쉽게 작성되도록 하고 있다. 총괄 매니저(注2)가 〈시책〉의 수치 목표의 달성 상황 등을 근거로 평가하고 이를 현정의 주요 방향성에 대한 논의에 활용한다. 실적평가에 대한 결과는 연차 보고서 「미에의 고장 만들기 백서」에 집약하고 현의회에 보고한 후 공표해 현민과 정보를 공유한다(자료1-1).

시책 수준의 평가 지표는 「미에의 고장 만들기 선언」의 수치 목표이다. 〈시책〉의 목적은 「미에의 고장 만들기 선언」 가운데 「2010년도의 목표」로 규정되어 있으나 이를 단적이고 상징적으로 나타낸 지표로서 현민에게 최종적인 성과를 나타내는 1개만을 설정하고 있다.

2) 기본사업 수준의 평가

기본사업 수준의 평가는 매니저(注3)의 사업성과를 정확히 파악하려고 마련되었으며 매니지먼트의 수단으로 자리잡았다(자료1-2).

〈기본사업〉의 평가에서는 제2차 실시계획의 수치 목표에 복수의 「매니지먼트 참고지표」를 설정하고, 종합 행정의 시점에 의견을 제시하도록 하여 다원적인 평가가 이루어진다.

〈기본사업〉의 수치 목표도 〈기본사업〉의 목적을 단적이거나 대표적인 지표로 나타내기 위해 제2차 실시 계획 1개만 설정하고 있으며, 현민에게 최종 성과를 나타내는 〈시책〉의 수치 목표와 비교할 수 있으며, 중간성과를 나타내는 지표가 된다.

매니지먼트 참고 지표는 매니저가 사업성과를 정확히 파악하거나 〈기본사업〉을 판단하는 과정에서 참고하는 수치 정보이다. 대표적인 사무사업의 개요와 현민 등과의 협동의 정도를 나타내는 것으로, 타 현과의 비교를 나타내는 것 등 복수의 지표를 한 해의 목표로 설정한다.

3) 사무사업 수준의 평가

사무사업 수준의 평가는 담당자 또는 그룹리더의 의식 개혁의 수단으로 작용하며 성과 지향의 관점에서 사업을 개혁해 나가는 데 활용한다.

〈시책〉이나 〈기본사업〉과 달리 〈사무사업〉의 평가 지표는 제2차 실시계획의 수치 목표로는 사용되지 않는다. 개개 〈사무사업〉의 실행을 위한 동시에 목표로 삼을 지표(사업목표지표)이며, 복수의 지표를 해당 연도의 목표로 설정한다.

계속 사업을 평가할 때는 「지역기관의 요구사항」란을 만들어 집행 시 지역 기관의 의견을 반영할 수 있도록 하고 있다. 현장의 소리를 평가에 반영하여 적절한 평가가 될 수 있도록 〈사무사업〉의 실시에 관여한 직원이 그 결과를 지역 종합 행정의 관점에서 요구할 수 있으며 이를 근거로 본청의 담당자가 평가하게 된다(자료1-3).

자료 1-1 **시책목적 평가표(당초 예산판) 서식**

0000년도 당초예산
시책 목적 평가표

□ 시책명 :
□ 평가자 :
□ 평가년월일 :
□ 시책의 목표 (2010년도 목표) :

일본의 지방행정 개혁

시책에 관한 각종 데이터

□ 시책의 수치목표



□ 소요경비(백만엔)

수치목표의 지표명	년도	2001	2002	2003	2004	2005			2010
	목표	–							
	실적								

년 도	2001	2002	2003	2004
필요 개산 경비(백만엔)				
예산액(백만엔)				
개산 인건비(백만엔)				
필요 개산경비 대 전년도(백만엔)				

□ 수치 목표에 관한 설명, 유의사항

시책의 평가

□ 0000년도의 추진내용

【지금까지의 추진내용과 성과 및 전망】

【남은 과제】

□ 0000년도 기본사업의 성과달성 전망

기본사업명	담당 팀명	본년도의 전략상의 평가		본년도 성과 달성 전망
		주력	개혁방향	

〈참고〉 주력 : 사업 추진에 대한 열정 또는 경영자원 투입 등 시책에 임하는 상태

↑ = 상대적으로 전력을 다해 추진한다.

→ = 종래와 비슷하게 추진한다.

↓ = 상대적으로 힘을 줄여 추진한다.

시책의 전개

□ 0000년도의 추진방향

□ 0000년도 기본사업의 전략(주력, 개혁방향)

기본사업명	담당 팀명	주력	총괄 매니저의 방침 · 지시	개혁방향

□ 주요사업

1. 【기본사업명 】

당초예산액 : 천 엔

사업개요 :

2. 【기본사업명 】

당초예산액 : 천 엔

사업개요 :

3. 【기본사업명 】
당초예산액 : 천 엔
사업개요 :

4. 【기본사업명 】
당초예산액 : 천 엔
사업개요 :

5. 【기본사업명 】
당초예산액 : 천 엔
사업개요 :

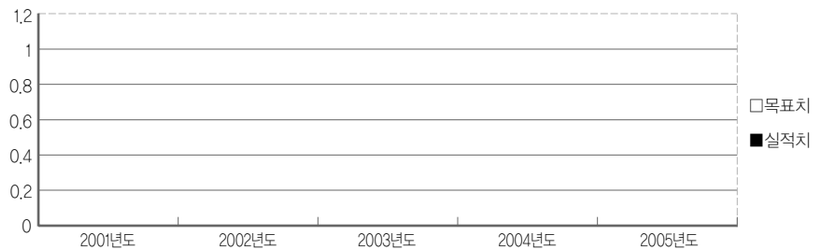
자료 1-2 기본사업 목적 평가표(실적판) 서식

0000년도 실적
기본사업 목적 평가표

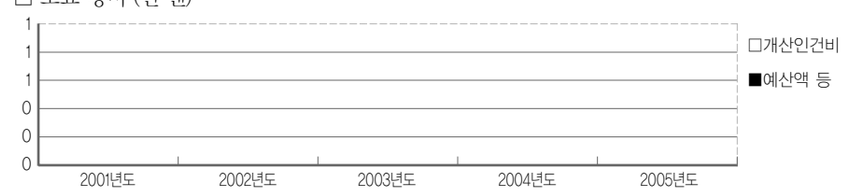
□ 기본사업명 :
□ 평가자 :
□ 평가년월일 :
□ 정책 · 사업 체계상의 위치
– 정책 :
– 시책 :
– 시책의 수치목표 :
□ 기본사업의 목적
【누구, 무엇이(대상)】
【안고 있는 과제 또는 필요성】 0 0 상태를
【어떤 상태가 되기를 목표로 하는가(의도)】 0 0 상태로 만들겠습니다

기본 사업에 관한 각종 데이터

□ 기본 사업의 수치목표



□ 소요 경비 (천 엔)



수치목표의 지표명	년도	2001	2002	2003	2004	2005
	목표	–				
	실적					–

년 도	2001	2002	2003	2004
필요 개산 경비(천 엔)				
예산액 등(천 엔)				
개산 인건비(천 엔)				
소요 시간(시간)				
전년 대비 필요 개산경비(천 엔)				

일본의 지방행정 개혁

매니지먼트 참고 지표			2002	2003	2004
	종 류	지표명	목표 실적전망	목표 실적전망	목표 실적전망
1					
2					
3					
4					
5					

〈참고〉 매니지먼트 참고 지표의 종류
사업량(필수)=주요한 활동에 관한 참고지표(아우트 풋 등)
협동도(필수)=대상자나 타단체 등과의 연계. 협동에 관한 참고지표(의견반영건수 등)
비 교(임의)=타 단체 등과의 비교에 관한 참고지표(전국순위 등)
부차적(임의)=간접적, 부차적인 효과나 성과에 관한 참고지표(성과 등)

□ 수치 목표에 관한 설명, 유의사항

□ 0000년도 매니지먼트 참고지표에 관한 설명 및 유의사항(전년도 기재내용)

	종 류	매니지먼트 참고 지표	2002년도 목표	목표의 난이도	2002년도 실적	달성도 /5점
1						
2						
3						
4						
5						

〈참고〉 목표의 난이도 : 목표를 달성하는데 어려운 점을 3단계로 나타낸 것
〈참고〉 매니지먼트 참고 지표의 달성도
: 기본사업 성과의 정확한 파악 또는 기본사업의 필요성, 진행방법을 판단하기 위한 참고 수치의 달성 상황을 난이도와 실적치를 고려하여 5단계로 나타낸 것

□ 0000년도 매니지먼트 참고지표에 관한 설명 및 유의사항(전년도 기재내용)

□ 0000년도 구성한 사무사업과 사무사업간의 전략(주력, 개혁방향)

사무사업명	최 종 보정액	對전년	소요 시간	對전년	주력	개혁방향	공헌 정도	효과발현 시기
	사업 개요				매니저의 방침 · 지시			
A								
B								
C								
D								
E								
F								

〈참고〉 공헌정도
직접적=기본사업의 목적달성 등에 직접 관련, 영향을 끼침
간접적=기본사업의 목적달성 등에 관련, 영향의 정도가 부차적이며 상대적으로 낮음
고려외=기본사업의 성과에 관련, 영향이 거의 없음.
〈참고〉 효과발현시기
즉효성=기본사업의 목적달성 등에 2년 이내에 효과를 냄
중기적=기본사업의 목적달성 등에 대체로 3-5년에 효과를 냄
장기적=기본사업의 목적달성 등에 대체로 6년 이상 걸려 효과를 냄

기본 사업의 평가

□ 0000년도를 되돌아본 평가
【지금까지의 추진 성과】

【전년도에 남은 과제】

□ 종합 행정의 시점에서 본 평가

기본 사업의 전개

□ 0000년도 시책에서 본 이 기본사업의 추진방향

주력	총괄 매니저의 방침 및 지시사항	개혁방향

〈참고〉 주력 : 사업 추진에 대한 열정 또는 경영자원 투입 등 시책에 임하는 상태
= 상대적으로 전력을 다해 추진한다.
= 종래와 비슷하게 추진한다.
= 상대적으로 힘을 줄여 추진한다.

□ 평가결과를 입각한 0000년도의 추진방향

□ 0000년도 기본사업 매니지먼트 참고 지표와 목표치 및 난이도

	종류	매니지먼트 참고지표	목표치	목표의 난이
1				
2				
3				
4				
5				

□ 0000년도 매니지먼트 참고 지표에 관한 설명, 유의사항

자료 1-3 계속 사무사업 목적 평가표 (서식)

0000년도 실적
계속 사무사업 목적 평가표

□ 사무 사업명 :
□ 대응하는 예산 세목사업 :
□ 평가자 :
□ 평가년월일 :
□ 정책 · 사업 체계상의 위치 :
□ 사무사업의 목적
【누구, 무엇이(대상)】
【안고 있는 과제 또는 필요성】 0 0 상태를
【어떤 상태가 되기를 목표로 하는가(의도)】 0 0 상태로 만들겠습니다
【그 결과 어떤 성과를 실현했는가(결과=기본사업의 목적)】
□ 공공의 관여 근거 :
□ 현의 관여 근거 :
□ 세금투입의 타당성 :

사무사업에 관한 각종 데이터

□ 사업목표 지표의 목표치 및 실적치

	지 표 명		2001	2002	2003	2004
지표A		목표치				
		실적치				
지표B		목표치				
		실적치				
지표C		목표치				
		실적치				

일본의 지방행정 개혁

□ 소요 경비 (천 엔)

년 도	2001	2002	2003	2004
필요 개산 경비(천 엔)				
예산액 등(천 엔)				
개산 인건비(천 엔)				
소요 시간(시간)				
전년 대비 필요 개산경비(천 엔)				

□ 2002년도 목표치의 설정이유 (전년도 기재내용)

- 지표A
- 지표B
- 지표C

□ 사업 목표 지표의 달성상황

	목표의 난이도	달성도/5점
지표A		
지표B		
지표C		

〈참고〉 목표의 난이도 : 목표치 달성의 난이도를 3단계로 표시한 것
〈참고〉 달성도 : 사업목표지표의 달성상황을 난이도와 실적치를 고려하여 5단계로 나타낸 것

사무사업의 평가

□ 목적달성(대상이 안고 있는 과제 해결)을 위해 실시한 구체적인 추진내용(수단)과 결과

□ 관련된 지역기관의 평가 요구사항 집약 결과

□ 사무사업의 실적에 대한 자기점검

평가 항목	평가 결과	
1 고객 요구사항에 대한 이해와 대응		
1-1 사무사업의 대상이 안고 있는 과제와 사무사업에 요구하는 것, 기대하는 것(크레임을 포함)을 충분히 파악 · 분석 가능한가?		
2 인재 개발과 학습 환경		
2-1 사무사업을 실시할 때 담당자에게 요구되는 능력 개발을 위한 방안은 충분히 실행하였는가?		
3 프로세스, 매니지먼트		
3-1 사업 계획과 관련하여 사무사업의 내용이나 양은 타당하였는가?		
3-2 실시 프로세스(착수시기, 사무의 추진방법, 진척관리 등)는 타당하였는가?		
3-3 사업을 실시할 때 파트너(시정촌, 관계자 등)와의 협동이나 파트너에 대한 대응은 충분하였는가?		
3-4 청내 관계 부서와의 연대와 각종 상황을 고려하여 사업을 실시하는 등 종합행정을 충분히 추진하였는가?		
4 정보의 공유화와 활용		
4-1 사무사업의 목적 달성에 필요한 정보를 대상자, 시정촌, 관계자, 청내 관계부서 등과 충분히 공유하였는가?		
4-2 사무사업의 실시와 평가, 기획입안에 필요한 정보, 자료(벤치마킹 포함)는 적절하고 충분히 파악해 활용하였는가?		
5 행정활용(사무사업)의 성과		
5-1 비용 대비 효과의 관점에서 사무사업의 목적을 충분히 달성하였는가?		
5-2 비용 대비 효과의 관점에서 사무사업의 상위에 있는 기본 사업의 성과에 충분히 공헌하였는가?		

□ 사무사업의 성과 달성도 (점/10점)

자기점검 평점의 평균점	전년 대비 필요 개산경비	사업목표지표 달성도(평균)

〈참고〉사무사업의 성과달성도 : 사무사업의 성과달성도를 3종류의 정보를 바탕으로 기계적으로 10단계로 나타낸 것(이 점수의 고저만으로 좋고 나쁨을 판단할 수 있는 것은 아님)

□ 종합적 견지에서 평가에 대한 의견(성과의 유무, 성과 내용과 판단 근거, 이유)

□ 남은 과제와 그 요인

사무 사업의 전개

□ 0000년도 기본 사업에서 본 사무사업의 추진방향

주력	매니저의 방침 및 지시사항	개혁방향

〈참고〉 주력 : 사업 추진에 대한 열정 또는 경영자원 투입 등 사업에 임하는 상태
= 상대적으로 전력을 다해 추진한다.
= 종래와 비슷하게 추진한다.
= 상대적으로 힘을 줄여 추진한다.

□ 평가결과에 입각하여 향후 추진 또는 개선 사항

□ 0000년도 사업목표 지표의 목표치

	지 표 명	목표치	목표의 난이
지표A			
지표B			
지표C			

□ 0000년도 목표치의 설정 이유
- 지표A
- 지표B
- 지표C

2. 상쾌명쾌 운동과 사무사업 평가 시스템

미에현이 정책평가 시스템을 도입한 시기는 1995년으로 거슬러 올라간다. 그때 당시 지사 선거에서 당선된 기타가와 지사는 취임 후 "현민을 보지 않고 공급자의 시점에서만 모든 것을 보고 있다, 수직적인 사고방식으로 자기들 권역의 것만 생각한다. 예산은 다 써야 한다고 하는 생각밖에 없다"며 중앙 집권 체제에 익숙해진 미에현의 체질과 직원의 의식을 우선적으로 비판했다.

행정의 발본적인 개혁을 공약으로 내건 기타가와 지사는 고도 경제 성장을 뒷받침해 온 일본 사회의 구조를 개혁할 것을 염두에 두고 종래 방식의 행정 개혁이 아닌 독자적인 개혁을 강력히 요구했다. 그 핵심은,

① 주민의 논리의 전환
② 지방 분권의 시대에 대응할 수 있도록 직원의 의식개혁
③ 민간의 경영 기법 도입
④ 제3자, 외부의 관점 도입

이었다. 취임한 지 3개월 후인 1995년 7월, 지사 직할의 지방분권 · 행정개혁총괄추진실(당시)을 거점으로 「상쾌명쾌 운동」을 시작으로 미에현의 독자적인 개혁은 막이 오르게 되었다.

가. 상쾌명쾌 운동

「상쾌명쾌」는 서비스, 알기 쉬움, 의욕, 개혁 등 4개의 머리글자를 딴 행정개혁 운동의 캐치프레이즈로, 각각이 의도하는 바는 다음과 같다

서비스 → 행정의 가치를 높인다.
알기 쉬움 → 주민을 기점으로 행정을 본다.
의욕 → 각자 목표를 세워 도전한다.

개혁 → 기존 관념을 버리고 백지 상태에서 다시 생각한다.

이 운동은 행정의 역할을 「서비스」라는 관점에서 재검토하여 현민 한 사람 한 사람을 위한 「주민을 기점으로 한 행정운영」을 기본 목표로 하면서 1995년도부터 1997년도까지 3년 동안 실시되었다.

「상쾌명쾌 운동」은 직장의 환경 개선으로부터 제도 개혁에 이르는 폭넓은 내용의 시책 추진 운동이었으며, 주민을 기점으로 한 행정 운영을 확립하기 위해 「사무사업 평가 시스템」을 근간으로 삼는다는 점에서 기존의 「행정개혁」과 확연히 달랐다.

사무사업 평가 시스템을 통해 상쾌명쾌 운동이 실현하고자 한 것은 다음 7가지 사항으로 정리할 수 있다.

① 주민 기점의 행정
현민 한 사람 한 사람을 위한 「주민을 기점으로 한 행정운영」을 확립한다.

② 행정 사명에 근거한 사무사업의 전개
사무사업을 행정 사명이나 정책체계의 핵심으로 파악하여 수직적인 행정의 폐해를 없애고 사명에 근거한 사무사업의 전개를 도모한다.

③ 성과 지향의 행정
사무사업의 목적과 성과를 명확히 하고 지표화함으로써 목표를 공유화하고 그 목표를 향해 사업을 수행한다.

④ 결과 중시의 행정
목표 달성 여부를 검증하는 동시에 비용 대비 효과의 측면에서 재검토하여 개혁 방향을 명확히 한다.

⑤ 수평적 행정 과제에 대한 대응
부문 간에 공통되는 행정 과제를 배려하는 사무사업, 정책을 전개할 수 있도록 한다.

⑥ 정책 형성력의 향상
청 내 논의를 활성화시켜 현민 요구에 대응 가능한 정책 형성력을 향상시킨다.

⑦ 행정 사명에 근거한 청 내 체제
계획수립이나 예산편성, 조직 및 정수 관리, 인사관리 등에 반영한다.

나. 사무사업 평가 시스템의 도입

1) 3가지 개혁 시점과 의식개혁

사무 사업 평가 시스템을 도입할 때 ①3가지 개혁 시점과 의식개혁 ②매니지먼트 사이클의 도입 ③행정운영 전체의 개혁이라는 3가지 점을 직원들에게 강력히 요구했다.

3가지 개혁 시점은 「업무의 중점을 바꿀 것」, 「업무의 추진 방법을 바꿀 것」, 「재정기반을 바꿀 것」(세금뿐 아니라 수익자 부담이나 민간 자금의 활용, 현민이나 NPO와의 파트너십 등 재원을 바꿔나감) 등이며, 이들 개혁 시점과 의식 개혁을 관련시켜 부분적인 개선이 아닌 전체적인 구조 개혁을 목표로 하는 운동을 추진하였다.

2) 매니지먼트 사이클의 도입

종래 행정에서 경시되어온 평가(SEE)에 착안하여 〈PLAN-DO-SEE〉라는 매니지먼트 사이클을 도입한다. 민간 기업에서와는 달리 행정에서는 시장 원리를 적용하기 어렵기 때문에 수요자(현민)의 요구와 공급자(행정)의 활동이나 서비스가 일치하는지를 판단하기는 어렵다. 수요자측도 수익과 부담의 관계가 불투명한 까닭에 수요의 격차를 문제시하지 않은 경우가 많았다.

현민에게 효과는 무엇을 의미하는지를 명확히 하고 이를 지표화해 사업을 평가하고 개혁 · 개선 활동이나 차기 계획에 도입하여 현민 수요와 행정 서비스의 조정을 도모하려 하였다.

일본의 지방행정 개혁

3) 행정 운영 전체의 개혁

사무사업 평가 시스템은 현의 업무의 구체적 내용인 「사무사업」에 초점을 둔 일선 담당자의 자기 평가를 출발점으로 하지만 동시에 현정 운영 전반에 파급되는 중요한 역할을 한다. 1차적으로 해마다 실시하는 예산편성 · 집행관리 및 종합 계획을 진행 관리와 연동하며, 2차적으로는 조직 · 정원 정책이나 인사관리 정책, 정보 공개, 홍보 정책과 연동해 나간다. 게다가 이러한 유기적인 관계를 구성하는 밑바탕에는 중기 재정 정책의 필요성이 자리하고 있다(도표1-6).

3. 단계적인 도입과 개선을 향한 시행착오

가. 직원의 의식개혁

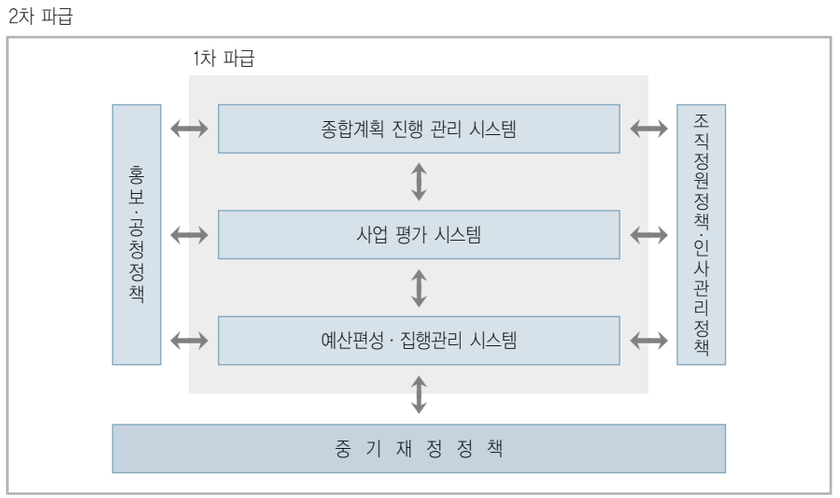
사무사업 평가 시스템을 도입했을 때 당초 주요 목표는 직원의 의식 개혁이었다. 예산을 동반하는 모든 사무 사업을 예외 없이 일률적으로 평가하고 사업 추진 목적을 처음부터 재확인하려는 것이었다.

1) 대상 · 의도 · 결과로 목적을 명확화

사무사업 평가 시스템의 첫 번째 특징은 직원이 실시하는 사무사업의 목적을 명확히하는 것이었다. 전례에 얽매이지 않고 제로베이스에서 사업의 필요성을 고찰하기 위해서 수단이나 활동 전에 목적 그 자체를 평가한다.

이를 위해 목적을 「대상」, 「의도」, 「결과」로 나눈다. 「대상」은 사업을 통해 혜택을 본 사람 또는 물건이다. 대상을 너무 크게 잡으면 사업의 목적이 흐려진다. 「의도」는 「대상」이 현재 어떠한 상태에 있으며 행정이 이를 어떠한 상태로 변화시키려 관여하는지를 말한다. 「결과」는 「대상」을 「의도」를 통해 달성한 것을 말하며, 상위 시책의 「의도」를 형성한다.

【도표 1-6】 사무사업 평가 시스템의 파급과정



이러한 수순을 밟을 때 더욱 명확한 목적을 찾을 수 있고, 행정에서 흔한 애매하거나 포괄적인 표현을 피할 수 있다.

2) 목적의 체계에서의 평가

「결과」를 명확히 하면 현 전체의 정책 체계에서 사업의 위치를 확인하여 상위의 정책 목적에서 사무사업을 평가하고 재검토할 수 있다.

아래로부터의 「개선」이 아니라 과제 중에서 최상위의 것을 목적으로 설정, 상위의 관점에서 개혁을 추진한다. 상위의 목적 달성이 하위의 목적 달성보다도 항상 우선함을 철저히 유지하고 사업 자체가 목적이 되는 것을 금지한다. 이와 동시에 사업의 목적을 「대상」, 「의도」, 「결과」로 나누어 정책 체계가 목적의 체계, 목적 수단의 연쇄 체계로 재정리되도록 한다.

일본의 지방행정 개혁

3) 목적의 수치화 – – 성과 지표에 의한 평가

사무사업 평가 시스템의 또 다른 특징은 사업의 목적을 「성과지표」로 표시하여 지표의 달성도를 평가의 기본 축으로 삼으려 한 것이다.

성과 지표를 설정할 때는 사업의 목적, 특히 「의도」를 명확히 하였다. 성과 지표는 목적의 3요소 중 「대상」과「의도」를 명확히 하여 지표화한 것이다. 「의도」를 구체화하기 위해서는 「의도」의 엄밀성 · 명확성이 확보되어 있어야 하는 만큼 의도의 엄밀성과 명확성은 성과 지표 설정의 핵심 사항이 된다.

개개의 지표를 설정할 때는 사무 사업의 「의도」의 핵심 사항을 추출하여 지표적 표현으로 바꾸고, 복수의 핵심 사항이 있는 때는 그들의 관계를 식으로 나타내 「의도」의 내용과 합치하는가를 검증한다. 이 프로세스를 반복하여 적절한 성과 지표를 만든다.

기존 데이터를 거듭 활용하거나 신규 조사 등을 통해 설정한 개념적인 성과 지표를 현실적인 지표로 삼는다. 한편, 현시점에 수치화할 수 없거나 수치화에 많은 비용과 노력이 요구될 때는 「대체지표」로 대신함을 인정했다.

나. 단계적인 도입

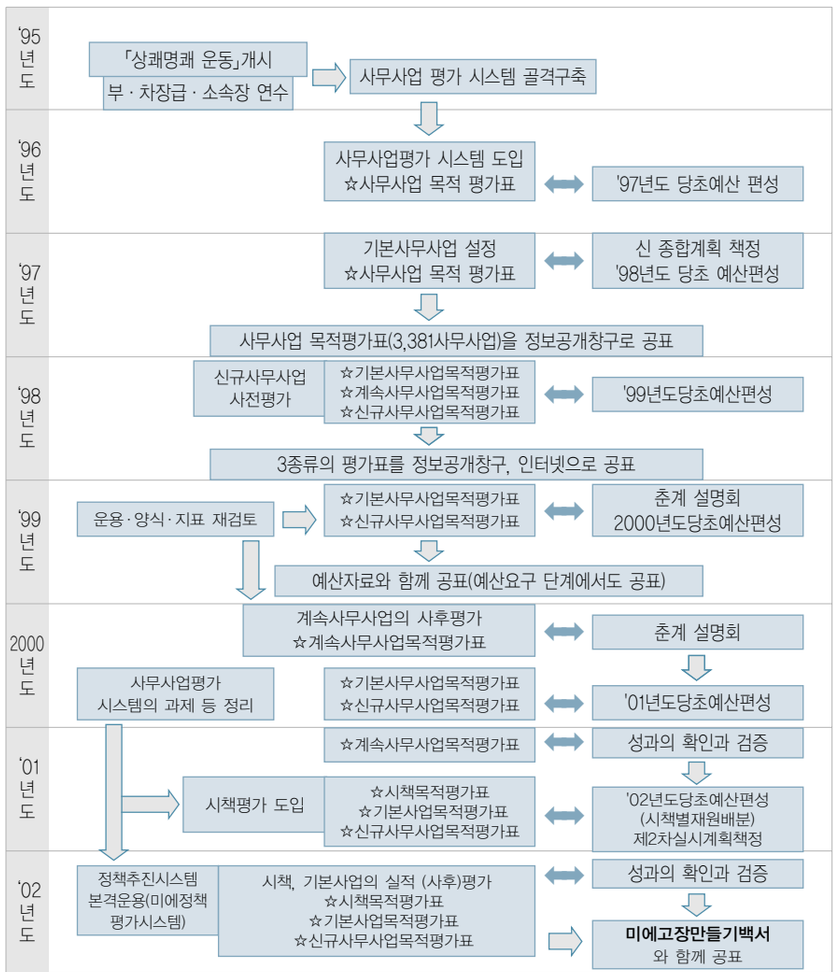
사무사업 평가 시스템은 앞서 기술한 현정 운영의 전반에 미치는 파급 프로세스를 염두에 두고 다음과 같은 개선을 거듭하면서 단계적으로 진화해 나간다(도표 1-7).

1) 기본 사무사업의 설정

사무사업 평가 시스템의 도입 초기에는 명칭대로 〈사무사업〉가 평가의 대상이었다. 실제로 사무사업 평가에 몰두하면서 「목적의 체계로부터의 평가」를 실시하려면 사무 사업의 상위에 해당하는 적절한 단위가 필요한 것을 알았다.

이에, 시행 2년째인 1997년도에 「미에 고장 만들기 선언」의 정책 체계에 〈시책〉의 목적을 실현하기 위해 〈시책〉의 아래에 〈기본 사무사업〉을 설정하였다.

【도표 1-7】 미에현 정책평가 시스템의 발전 경위



일본의 지방행정 개혁

평가표는 정책 체계와의 연동성을 특별히 검토 · 평가하기 위한 것이다. 한편, 〈기본사무사업〉의 목적을 명확히 하고 그것을 달성하기 위해 〈기본사무사업〉 아래에 〈사무사업〉의 중요도와 공헌도를 정리해 두었고, 이를 참고로 하여 〈사무사업〉의 중점화와 상호 관계를 평가할 수 있는 개혁안을 도출해냈다.

2) 신규 사무사업의 분화

1997년도 당초 예산에서 예산 사정에 평가표를 사용하던 중 신규 사업에 대한 검토 요소가 부족하다는 지적이 있어 신규 사업 전용 평가표를 작성하기로 하고 1999년도 당초 예산부터 신규 사무사업과 계속 사무사업으로 나뉜 평가 양식을 만들었다. 신규 사무사업에 대한 평가를 위해

① 사전 평가에 검토 요소를 포함시킨다.

② 예산 견적서의 첨부 자료로 활용할 수 있도록 원칙적으로 이 평가표를 첨부하되, 중복되는 내용의 자료는 필요 없게 한다.

등의 관점으로 양식을 작성했다.

3) 지역 기관에의 도입

현민 생활에 가까운 지역 기관이 사무사업을 평가하고 이를 본청의 사무 사업 개혁에 활용하기 위해 「사무사업 지역 평가표」를 고안해냈으며, 1997년도에 縣民局의 사무사업 집행부에서 시범적으로 작성하였다.

그러나 이 작업에 대한 과중한 부담으로 지역 기관이 본청과의 관계를 재검토할 것을 요구하여 이듬해에 잠시 운용이 보류되었다.

결국, 행정 시스템 개혁의 일환으로 1999년도에 도입된 지역 예산 제도가 완전히 정착했을 때 평가 시스템을 지역 기관에 도입하는 것이 바람직하다고 보고 사무사업 지역 평가의 운용을 일시 중지하였다(注4).

4) 평가표의 공표

당시 주민들의 정보 공개 요청에 맞추어 1998년 2월, 사무사업 목적 평가표를 공표하였다. 사무사업 평가 시스템의 도입 초기에는 직원 전체가 참가한 평가표를 작성하여 청 내의 「관심사」가 되었으며, 주민도 참가할 수 있도록 발전시켜 나가자는 의견이 대두되었다.

평가표가 본격 도입된 지 2년째 되던 해, 내부에서 공표에 대한 신중론이 고개를 들었다. 평가표의 기술(記述) 수준은 미숙하여 당장 적용하기에는 문제가 있었지만 현민이 평가하면 평가의 숙련도를 높일 수 있다고 판단하여 공표를 단행하였다.

평가표의 공표는 당시 사회에 큰 반향을 불러 일으켜 뉴스 매체에서도 자주 소개되었다. 미에현의 홍보지인 「현정소식」에서도 특집으로 다루어졌으며, 공표 후 2년 동안 정보공개 창구에서 평가표를 열람한 사람은 200명을 넘어섰다.

평가표를 공표한 지 1년째 되는 1999년 2월에는 예산 견적서도 공표하게 되었다. 또한, 같은 해 12월에는 예산 요구 단계의 기초라 할 수 있는 기본 사무사업 목적 평가표도 공표하였다. 현민에게 설명해주고 책임을 다하는 도구로서 평가표의 의의가 중요하게 된 것이다.

다. 양식, 운용 일정 등의 개선

사무사업 평가 시스템은 이처럼 전면적인 혁신 전개의 외양과는 달리 현실적으로는 타 개혁 동향이나 현민과 직원의 반응에 근거하여 시간을 두고 착실히 전개되어 나갔다. 그 결과, "사무사업 평가 시스템은 매년 양식이 바뀐다"고 직원들의 불만도 있었지만 도입한 지 3년째인 1998년도에 마침내 기본 사무사업, 계속 사무사업 및 신규 사무사업이라는 3종류의 목적 평가표가 모두 갖추어졌다.

일본의 지방행정 개혁

1999년도에는 또다시 양식과 운용 일정, 지표의 재검토 작업이 진행되었다.

이는 미에현 직원 노동조합이 실시한 행정 시스템 개혁에 관한 조사에서 조사 대상 직원의 40% 이상이 평가표에 부정적인 인식을 하는 것으로 드러났기 때문이었다.

전 부서의 의견을 들어보고 토론회(3개월간 총 25회 개최, 약 200명이 참가)를 개최하는 한편 청 내에 室局 차원의 연구반을 설치, 평가표에 대한 검토 작업을 거듭했다.

이러한 가운데 도출된 문제점은 다음과 같다.

① 사무사업 평가 시스템 자체의 목적이 불명확
② 예산 요구안에 맞추어 평가 내용을 기술하는 평가의 形骸化(빈껍데기)
③ 작업량이 많아짐
④ 평가 내용에 객관성이 없음
⑤ 공표를 하고 있지만 책임 소재가 불명확
⑥ 사무사업 평가 시스템과 행정 운영의 전반 시스템의 연결이 약하고 평가 시스템을 활용하고 있지 않음

이에 대한 대안을 「평가 기능을 높인다」「알기 어려운 점은 개선해 나간다」「작업부담을 경감한다」등 3가지로 압축하고 개선책을 정리하였다.

1) 예산과 분리한 사무 평가로 – 「평가의 形骸化(빈껍데기)」에 대한 대응

각 실국으로부터 가장 많았던 의견은 예산 요구에 맞춘 평가 내용에 왜곡된 점이 있다는 지적이었다. 이에 사무사업의 평가시기를 연도가 바뀌는 때로 옮기는 한편 당초 예산 시기에는 기본 사무사업과 신규 사무사업에 한정하는 등 운용 일정에 변화를 주었다.

〈PLAN-DO-SEE〉 매니지먼트 사이클의 구축이라는 사무사업 평가 시스템의 원점으로 되돌아가 평가 작업과 예산 작업을 분리하는 가운데 평가 기능을 높였다.

따라서 예산편성 작업으로 바쁜 시기에 사무사업의 평가표를 작성할 필요가 없어져 직원의 작업 부담도 경감될 것으로 예상했다.

2) 평가가 어려운 사업 – 대상외 사업의 정리

직원의 작업 부담을 둘러싼 논란을 해소하고자 평가표 작성의 대상이 아닌 요건도 정리하여 사무사업을 확대하는 대응책도 함께 내놓았다.

사무사업 평가 시스템의 도입 이래 인건비, 공채비, 교제비 이외의 모든 사무 사업에 성과 지표를 설정하여 평가표를 작성하도록 하였으나, 일부 사무사업을 성과 측면에서 재검토해 본 결과 성과 지표상 진행 관리 대상으로 부적합하다고 판단하여 이들 사업은 성과 지표를 간략히 할 수 없는 것으로 분류했다.

① 법령 등에 정해진 의무적인 사무사업
② 정책적 판단을 요하지 않는 내부 관리사무 등 2종류의 사무사업은 평가표 작성 자체를 생략할 수 있도록 했다.

3) 평가 결과의 활용을 – 기본 사무사업으로 정책 논의

행정 운영의 전체 시스템과의 연계가 약하고 활용되지 않고 있는 과제에 대해서는 평가시기를 옮겨 사무사업 수준에서 예산 편성과 직접적인 연계를 갖는 것을 단념했다. 그 대신 기본 사무사업 목적 평가표를 소속장(과장)의 사업 전략 입안의 도구로 삼아 논의에 적극적으로 활용하였다. 이는 청 전체의 예산을 편성할 때 사업의 우선 순위를 정하는 일을 담당 실국에 맡기는 개혁 방침과 일치하는 것으로, 예산편성 방침으로 명기되었다.

평가표에는 새롭게 「주력」의 개념을 통해 지향하는 바를 나타내고 있다. 「주력」은 기본 사무사업에서 각각의 사무사업에 대한 익년도의 「업무에 전념하는 정도」이며, 각 과장이 종합적인 견지에서 판단하는 것이라 정의된다.

일본의 지방행정 개혁

4) 사무사업 수준에서 지표의 변경 – 성과지표에서 활동지표로

평가표가 활용되지 않는다는 문제는 성과 지표에서도 볼 수 있다. 모든 사무사업에 「의도」를 성과 지표로 설정하도록 하는 한편 수치화가 곤란할 때만 대체 지표를 인정해 왔지만, 설정된 지표가 사무사업의 목표로서 담당자가 관리할 필요가 없다는 상황이 있었다.

사무사업 수준에서는 성과 지표를 계속 설정하지만 수치화는 가능한 것에만 실시하는 등 사업 목표를 표시하는 주요 지표(사무 목표지표)를 설정하는 것으로 바꾸었다. 사업 목표 지표는,

- 사무사업의 운영, 진척을 관리하는 지표로 활용 가능하다.
- 사무사업의 목표 달성에 필요한 사업내용과 사업목표를 잘 알 수 있는 것으로 한다. 예컨데, 사업량과 사업활동량 같은 성과표시지표(소위 활동지표) 등을 들 수 있다.

또한 다각적인 관점에서 사무사업의 효과를 상승시키기 위해 복수 설치를 원칙으로 하였다. 다년간 변화를 추적할 수 있는 지표를 원칙으로 하였으나 한해의 목표만 설정할 수밖에 없으면 해마다 변화하는 것도 인정했다.

이처럼 평가표 도입 이후의 실태를 근거로 평가 장치가 기능하도록 사고(思考)를 수정하며 유연한 시스템을 운용해 왔다.

4. 사무사업 평가 시스템의 역할

가. 직원의 의식과 조직 풍토 개혁 – 행정 시스템 개혁 추진

사무사업 평가 시스템을 도입한 데에는 제안하면 변한다는 것을 실감한 직원의 제안 활동 등 눈앞에 가까이 있는 것을 주로 개선했던 「상쾌명쾌 운동」을 빼놓을 수 없다. 또한 이후의 정착과 개선에 기여한 것은 상쾌명쾌 운동에 이은 청 전체의 개혁인 「행정 시스템 개혁」이었다.

한편, 사무사업 평가 시스템을 미에현이 독자적으로 추진해 온 것도 사실이다.

「주민 만족도의 향상」라는 목표에 「분권 · 자립」, 「공개 · 참여」, 「간소 · 효율」이라는 3가지 과제와 21가지 항목의 구체적인 추진 내용을 내건 「행정시스템의 개혁」에는 '뉴퍼블릭매니지먼트(New Public Management)'라 불리는 세계적인 공공경영의 이념과 수법이 일치한다. 이러한 글로벌 추세에 공통적인 것은 업적 측정형의 평가수법(performance measurement)이며, 사무사업 평가 시스템은 NPM을 통해 행정 시스템 개혁을 이론적으로 뒷받침했다.

그 결과 직원의 의식개혁에서 나아가 조직 풍토의 개혁에까지 큰 영향을 끼쳤다고 한다. 「주민 기점」이라는 현정 운영의 기본 방침은 직원 개개인의 업무관(業務觀)의 밑바탕이 되어 현청 내에 상당히 스며들었다.

종합 행정으로 추진한다는 의식도 많은 직원이 공감하게 되었다. 「예산을 탈취한다, 전부 써 없앤다」는 발상은 완전히 사라졌고, 예산과 종합 계획의 관련성을 의식하게 되었다. 아직은 불충분하다고 외부에서는 많이들 지적하지만 10년을 되돌아보면 그 차이는 역력하다.

일본의 지방행정 개혁

나. 쌓고 부수기 – 사업 재검토에 공헌

「총무부」의 권한의 원천인 예산과 조직 정수, 인사는 전통적인 행정 운영의 중심을 이룬다. 사무사업 평가 시스템은 이들과의 연계를 처음부터 염두에 두고 마련되었지만, 평가 시스템을 도입했다고 해서 간단히 연계를 도모할 수 있는 것은 아니었다.

예산 편성 방침에는 평가표를 활용해 예산 심의를 실시하도록 되어 있었으나 종래의 예산 사정에 익숙한 재정 담당자는 평가표를 현장에서 사용하지 않았다.

한편, 예산과의 연계를 강조하면, 앞서 기술하였듯이 예산을 쉽게 요구할 수 있도록 평가 내용을 바꾼다는 지적이 있다.

그러나 사무사업 평가 시스템의 엄격한 적용이 예산을 편성할 때 쌓고 부수기, 신규 사업의 구축과 불필요한 사업의 재검토에 공헌해 온 것은 사실이다(도표1-9).

여기서 「부수고 쌓기」의 어순을 「쌓고 부수기」로 바꾼 것은 정책 체계상 상위의 목적에서 필요한 사무 사업이 먼저 있고 그 다음에 한정된 재원 가운데 부숴야 할 대상을 선정한다는 사고방식에 기인한다.

앞서 기술한 대로 미에현의 평가 시스템의 주요 목적은 사업의 폐지나 사업비의 삭감이 아니다.

양적 삭감이라는 의미에서 사업 재검토는 어디까지나 결과에 지나지 않다. 그러나 매년 재검토되는 100억 엔 단위의 사업비는 새로운 가치를 창조하는 신규 사업의 예산에 충당되어 현정 운영의 구조 개혁에 공헌해 왔다.

【도표 1-9】 당초 예산 편성 중에서 사업 재검토 상황

〈단위 상단 : 건수, 하단 : 금액(백만 엔)〉

	합 계		폐 지		중 지		수 정	
		성과의 확인과 검증에 의한 부분		성과의 확인과 검증에 의한 부분		성과의 확인과 검증에 의한 부분		성과의 확인과 검증에 의한 부분
1998년도	546	–	371	–		–	175	–
당초	6,864	–	5,626	–		–	1,238	–
1999년도	473	–	292	–	62	–	119	–
당초	6,365	–	4,845	–	429	–	1,091	–
2000년도	658	457	278	193	37	–	343	264
당초	24,707	23,545	13,385	12,161	756	–	10,566	11,384
2001년도	418	–	202	–	26	–	190	–
당초	7,456	–	3,781	–	1,190	–	2,485	–
2002년도	658	197	215	73	34	8	409	116
당초	12,800	5,300	6,200	2,000	1,800	100	4,800	3,200
2003년도	271	116	89	28	24	5	158	83
당초	5,695	2,554	1,517	174	620	101	3,558	2,279

5. 현정 운영 전체로 본격 파급 – 정책 추진 시스템

「미에 고장 만들기 선언」 제1차 실시계획 아래서 사무사업 평가 시스템은 종합 계획의 정책 체계와 사업 체계가 조화를 이루지 않고 평가 지표와 수치 목표도 일치하지 않는다는 문제를 내포하고 있었다.

제2차 실시계획을 위해서는 이러한 문제를 해결하고 평가 시스템을 근본적으로 재검토해야 했다. 이에, 2000년도부터 2년간 종합 기획국의 종합계획 담당과 총무국의 평가지원 담당으로 구성된 프로젝트 그룹이 설치되어 새로운 시스템을 구축하게 되었다.

일본의 지방행정 개혁

가. 종합 계획의 진행 관리와의 일체화

부제로 「2010년을 향한 변혁과 창조」를 기치로 내건 「미에 고장 만들기 선언」은 1995년 10월부터 1997년 11월까지 거의 2년 동안의 작업으로 책정되었으나 이 적지 않은 시간이 이념 만들기에 소비되었다. 그것은 기본 이념인 「열린 미에를 함께 만든다」와 현정의 기본 방침인 「주민 기점의 현정의 추진」이었다.

기본 이념은 「미에 고장 만들기 선언」이 현민과 공유해야 하며 행정만으로는 「고장 만들기」가 불가능하다는 것을 나타낸다. 주민, 기업, 행정 등이 힘을 합할 때 「열린 미에」가 만들어진다는 것이다.

현정 운영의 기본 방침인 「주민 기점의 현정」은 상쾌명쾌 운동 이후의 개념으로, 지사를 비롯한 간부들과 논의를 거듭한 끝에 그 의미를 다음과 같이 규정하였다.

「현의 행정은 주민의 편리한 생활을 위한 것이다. 지금까지는 행정 서비스를 제공하는 행정기관의 입장만 생각하였다. 지금부터는 행정 서비스를 제공받는 주민의 입장에서 행정을 펼친다. 그리고 진실로 풍요로운 생활을 추구하려는 주민 한 사람 한 사람을 지원해가는 것을 행정의 주목적으로 하는 〈주민 기점의 현정〉을 전개하겠다.」
(미에현, 『신 종합계획 미에 고장 만들기 선언』, 1997년)

한편, 「미에 고장 만들기 선언」에는 사무사업 평가 시스템을 통해 성과 지표를 활용함으로써 효과적인 진행 관리를 하기로 하였으나, 제1차 실시계획 기간에는 880개 목표의 진척 상황을 매년 보고하는 것에 그쳐 시책 개개의 목표 달성도를 평가하지는 못했다.

그 이유는 「미에 고장 만들기 선언」의 정책 체계와 사무사업 평가 시스템의 사업 체계를 완전히 일치시킬 수 없었고 「성과지표」에 대한 인식이 서로 달라 지표도 다를 수밖에 없었기 때문이다.

그 결과 1998년부터 2002년까지 제1차 실시계획의 추진 관리를 위한 수치목표(시책, 사업)와 사무사업 평가 시스템의 성과 지표(기본사무사업, 사무사업)에 대한 현정 운영의 실적이 개별적으로 보고되고 있었다.

또한, 「미에 고장 만들기 선언」이 마련된 1997년도 당시에는 행정 계획에 수치 목표가 명기된 것이 많지 않아 제1차 실시계획에서는 총 880개의 「수치목표」가 선정되었다.

하지만, 〈시책〉의 목표 중 사무사업 수준의 것이 혼재하거나 행정(현)의 활동량을 나타내는 성과 지표에만 머문 것도 있었다. 게다가 수치 목표라고 하면서도 수치화된 목표가 존재하지 않는 시책이나 사업도 있었다.

제2차 실시계획에서는 이러한 점을 개선할 필요가 있었다.

먼저 정책 체계의 일원화를 위해 「미에 고장 만들기 선언」의 「사업」과 사무사업 평가 시스템의 「기본사무사업」을 〈기본사업〉으로 재편성하여 〈정책〉-〈시책〉-〈기본사업〉-〈사무사업〉이라는 정책 · 사업 체계로 일원화하였다(도표1-10).

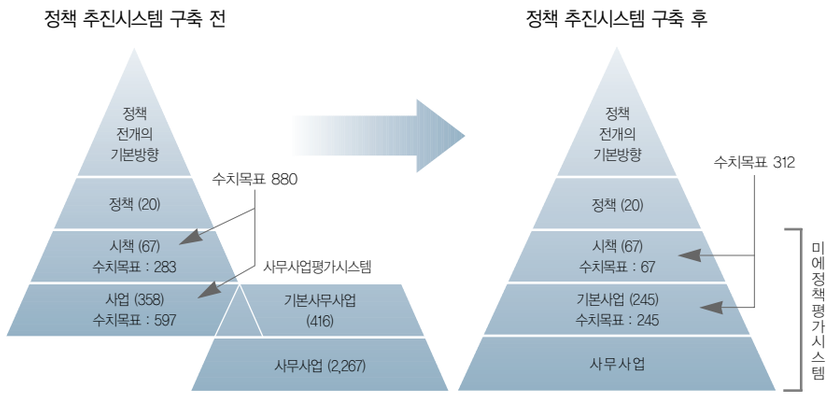
〈기본사업〉을 설치하여 정책 · 사업 체계를 재편하기 위해 시책 담당실국이 「시책사업 관련표」를 작성, 목적-수단의 연쇄 전개를 실시하였다.

〈시책〉으로는 「미에 고장 만들기 선언」에 2010년도의 목표를 명문화하여 이 목표를 실현하기 위한 수단으로써 반드시 있어야할 〈기본사업〉을 재검토했다.

다음으로 「수치목표」880개를 재검토했다. 「미에 고장 만들기 선언」의 수치 목표 전부를 정량적 목표로 재검토할 뿐 아니라 시책과 기본사업의 성과를 현민에게 보여줄 지표를 채택하였다.

일본의 지방행정 개혁

【도표 1-10】「미에 고장 만들기 선언」과 평가시스템의 일치



사무사업 평가 시스템의 지표설정 프로세스에 준해 〈시책〉의 질적인 목표에서 지표 후보를 선정하여 실용적 데이터인지 아닌지를 고려하여 우선 복수안을 그대로 공표하고 추후 1개의 지표 항목으로 좁혀 다시 공표하였다. 현민에게 직접 물어보아야만 하는 지표를 추출할 수 있다고 판단할 때에는 현민의 의식 조사를 청 전체적으로 실시하도록 하였다.

나. 예산편성과의 연계 – 행정 경영 자원의 배분에 반영

새로운 시스템 구축에 「평가표를 만들어도 사용하지 않는」데서 오는 직원들의 부담감(허탈감)을 해소하기 위해 예산 등 경영 자원의 배분과의 연계를 강화시켜 평가결과를 활용하도록 해야 한다는 의견이 있었다.

정책 평가가 종합 계획, 예산 편성과 연동된 구조는 아닌지, 여러 사례도 다시금 조사해 보았으나 미에현에서 사용할 수 있다고 확신이 가는 사례는 찾아낼 수 없었다. 그리하여 〈시책〉의 수치 목표 등 지표의 움직임만으로 기계적으로 예산액을 배분해 버리는 것은 불가능하다고 결론을 내렸다.

그러나 예산 등 한정된 행정경영 자원을 배분할 때는 평가 결과가 매우 중요한 근거로 작용하며, 엄격한 재정 환경 아래서 적정 예산을 편성하기 위해서라도 이는 피해 갈 수 없는 일이다.

수치 목표를 중심으로 한 평가 결과를 참조하여 관리 책임자가 의사 결정을 통해 예산을 배분할 필요가 있다.

이 시스템 가운데 미에현이 선택한 것은 예산 편성의 구조를 바꾸는 것으로 구조 간의 연계를 도모한다는 것이다.

▮ 정책추진 시스템과 연계한 예산 편성

미에현의 예산 편성 방법은 행정 개혁을 추진하는 가운데 서서히 변모하고 있었으나 신 시스템의 도입으로 2002년도 당초 예산 편성 때 커다란 전환이 있었다.

그것은 담당 실국이 책임과 권한을 가지고 기획 입안 – 집행 – 평가를 할 수 있도록 재원을 〈시책〉 단위로 포괄적으로 실국에 배분하자는 것이다.

게다가 어느 〈시책〉, 〈기본사업〉, 〈사무사업〉에 어느 정도의 재원을 투입할 것인지는 실국장, 총괄 매니저, 매니저 각자의 판단에 맡기자는 것이다.

신 예산 편성은 ①비전 · 전략 ②권한이양 · 분권화 ③성과지향 · 결과중시라는 기본적인 사고방식에 근거한 다음의 3개 구조로 이루어져 있다.

① 시책 단위로 예산편성
제2차 실시계획에 나타난 시책 목표의 달성을 향해 각 실국이 가장 효과적이라고 생각하는 사업을 구축하여 전략적으로 관리해 나간다.

② 포괄적인 재원 배분

현민이 만족하는 행정 서비스를 제공하려면 담당 실국장이 책임과 권한으로 사업의 기획, 입안, 집행할 수 있도록 하는 구조의 구축이 필요하며, 이를 위해 각 실국은 이듬해 사업을 구축하는데 필요한 일반 재원을 미리 시책 단위로 포괄적으로 배분한다.

각 실국은 배분된 재원의 범위 내에서 복수의 시책 간에 자유로운 재원 배분이 가능하도록 한다.

③ 전년도 사업성과의 확인과 검증

한 해가 지나면 목표 달성의 관점에서 지난해 사업의 성과를 전청적(全廳的)으로 검증하는 과정(전년도 사업 성과의 확인과 검증)을 설정하였다.

이 과정에서 기본 사업의 목적 달성에 기여해 성과가 인정된 사업은 다음해 예산 편성 때 실국의 판단으로 예산화가 가능하다. 그러나 성과를 인정받지 못하거나 성과가 오르지 않았던 것에 대한 설명 책임이 부족한 이유 등으로 재검토가 필요하다고 판단되는 사무 사업에 대해서는 당해 연도의 운용 개선을 실시하는 동시에 다음해 예산 편성 때 처음부터 다시 논의한다.

예산 편성 작업에는 평가표가 큰 역할을 하게 된다. 먼저 시책 목적 평가표를 토대로 전망을 평가한 후 시책 목적을 달성하기 위한 사업 전개를 검토한다. 그리고 배분된 재원의 범위 내에서 기본 사업 목적 평가표에 근거하여 구체적인 사업을 구축해 나간.

사업이 종료되면 그 성과를 기본 사업 목적 평가표와 사무사업 목적 평가표를 근거로 검증한다. 연도 종료 후인 5월부터 6월(일본의 회계년도는 4월부터 다음해 3월까지 임)에 걸쳐 각 실국과 종합 기획국, 총무국에서 전년도 사업의 성과 확인과 검증 작업을 실시한다.

▮ 정수 조정, 인사 시스템과의 관련

직원 정수도 예산 편성 방법처럼 총무국의 사정 방식에서 실국의 포괄 배분 방식으로 바뀌었다. 그리고 평가표를 근거로 하여 「미에 고장 만들기 선언」의 체계에 따라 효과적이고 효율적으로 배분하였다. 총무국이 일원적으로 정수를 관리하는 것이 아니라 담당 실국이 권한과 책임을 갖는 가운데 평가표를 사용하면서 업무의 증감에 균형을 맞추고 정수를 조정하도록 논의하고 있다.

또한 성과 지향의 관리를 꾀하는 가운데 직원의 의욕이나 만족도를 제고하기 위해 새로운 인사 방법을 도입하고 미에 정책 평가 시스템을 통한 평가가 인사 평가의 일부인 업적 평가에 관련되도록 하고 있다.

이미 관리직에서는 2000년도부터 근무 평가가 시작되었다. 그러나 시책이나 기본 사업의 평가 지표인 제2차 실시계획의 수치 목표는 현민에게 성과를 표시하는 이른바 성과 목표일 뿐 직원 개개인의 업적 측정과는 관련성이 없다.

또한 정책 평가 시스템을 통해 평가할 때 모든 관리직이 수치 목표를 가지고 평가표를 작성하는 것은 아니다(지역 기관의 대부분은 평가표를 작성하지 않는다).

조직과 관리직의 관리 도구인「솔선실행대처」(자료1-4)를 매개로 아웃컴 지표에 연결된 아웃풋 지표를 설정하는 것으로 근무 평가와 정책 평가의 연계를 도모한다.

※ 아웃컴(outcome) 지표 : 어떤 정책 등으로 서비스 등(정책 대상자에 직접 제공된 금전, 물건 또는 서비스)을 제공함으로써 국민에게 가져다준 성과를 지표화한 것.

※ 아웃풋(output) 지표 : 단순한 수치에 의한 정비 수준을 지표화한 것.

일본의 지방행정 개혁

자료 1-4 「솔선실행대처」란

상쾌명쾌 운동에 이어 1998년부터 시작된 행정 시스템 개혁은 1999년 9월에 「솔선실행(모두가, 스스로, 검토하는 미에 만들기)」를 캐치프레이즈로 한층 향상되어 추진되어 왔다. 이것은 하부에서 상부에 정보를 제공해 의사가 결정되는 방식의 행정개혁 운동으로서 직원 개개인이 업무에 대한 의욕, 정열을 가지고 힘을 다해 주민 기점의 현정을 추진하고자 하는 것이었다.

각 실국은 각각 1년간의 비전, 정책과제, 행정개혁 과제에 대한 계획을 작성하고, 수치 목표도 가능한 한 명기한다. 연도 초기에 공표하고 연도 말에 성과를 평가하여 공표한다. 이것이 초기의 「솔선실행대처」이다.

평가 시스템은 종합 계획의 정책 체계에 근거하여 정리된 업적 측정이었다. 하지만 「솔선실행대처」의 작성과 결과에 대한 평가는 평가 시스템을 기반으로 하여 실국이라는 조직이 알기 쉽게 정리한 업적 측정이었다. 또한 2000년도부터 관리직에 도입되기 시작한 근무 평가에 필요한 개인의 업적 측정의 기초가 되었다.

2002년도 이후 「솔선실행대처」는 정책추진 시스템과 행정경영 품질 향상이라는 2개의 업무 추진을 위한 도구로써 새로운 위치를 점하며 운용되고 있다.

다. 조직 운영과의 관계 – 책임과 권한이 명확한 조직 운영으로

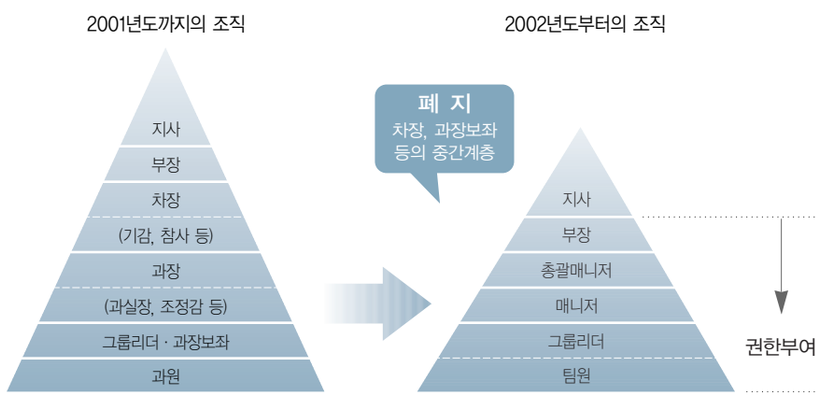
미에 정책평가 시스템은 「미에의 고장 만들기 선언」제2차 실시계획의 정책 · 사업 체계에 근거해 평가를 실시하는 것이었지만, 2002년도에는 이 시스템의 도입과 때를 맞추어 조직을 개정하였다.

이에 앞서 1998년도에도 개정으로 미에현의 조직은 8개의 부국 체계로 재편되었으나 이번에는 제2차 실시계획의 체계에 입각하여 다시금 부국 내부를 재편성하였다.

구체적으로는 「과」를 없애고 「팀」제로 바꾸었다.

조직 구조의 평면화를 추진, 한층 탄력적인 관리가 가능한 조직으로 바꾸는 동시에 종래의 부국차장 대신 「매니저」에게 책임과 권한을 위양하였다(도표1-11).

【도표 1-11】 개정 후의 조직 계층



■ 권한부여란?
지금까지의 지휘 · 명령체계로 관리하는 것이 아니라 조직의 가치관이나 비전 또는 「왜 그 업무를 하는 걸까?」라는 목적을 공유하여 직원의 자율을 전제로 업무를 가장 잘 아는 직원에게 「업무 추진 방법을 맡긴다」는 것을 말한다. 의사 결정의 신속화, 업무의 효율화뿐 아니라 직원의 업무에 대한 동기와 의욕을 높이는데 효과적이다.

매니저 제도는 기존의 상명하달식 조직 운영이 아니라 조직의 가치관이나 임무를 공유하는 팀을 구성하고 팀의 매니저가 직접 현장을 잘 아는 직원에게 업무를 맡기는 제도로서「권한 부여」를 중시한 조직 운영의 실현을 목적으로 한다.

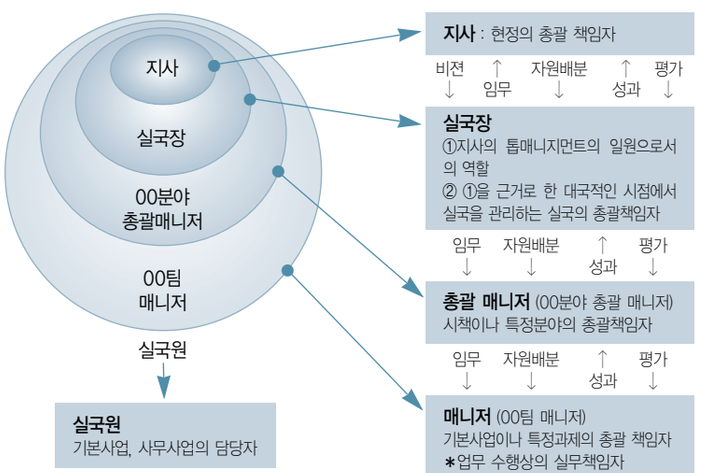
일본의 지방행정 개혁

팀제는 고정적인 조직과 달리 도중에도 부국장의 판단으로 수시로 편성을 바꿀 수 있는 부국 내의 조직 시스템이며 행정 과제에 유연하고 탄력적으로 대응할 수 있는 조직 운영을 목표로 한다. 팀은 인재 육성 등의 관리가 가능하도록 20인 정도의 정원으로 편성된다.

조직을 개정한 결과, 부국장은 새롭게 지사의 톱 매니지먼트의 일원으로 자리 잡아 일선에서 현정 운영 전반에 대한 책임을 지며 동시에 대국적인 관점에서 부국을 관리하는 총괄 책임자가 된다.

총괄 매니저는 〈시책〉의 총괄 책임자로서 복수의 사업 시책에 책임을 지고 그가 관리하는 복수의 팀이 종적 관계에 있지 않도록 시책을 종합적으로 추진한다(도표1-12).

【도표 1-12】 새로운 조직 운영



또한, 매니저는 〈기본사업〉의 총괄 책임자이며, 실무 책임자로서 ①팀의 임무 및 과제 공유 ②권한 부여를 통한 인재육성 ③중요사항 · 과제를 중심으로 한 팀 간의 업무 조정 ④업무의 진척관리와 평준화 등 4가지 임무를 갖는다.

이 같은 직제 구조와 역할에 대응하여 대폭으로 권한을 위양하고 있다.

부국장의 결재 사항은 정책에 관련한 기본적인 처리 방침이나 부 전체에 영향을 미치는 사항에 한정하였다. 총괄 매니저의 결재 사항은 〈시책〉에 관련된 기본적인 처리 방침이나 담당 분야 전체에 영향을 미치는 사항이다.

매니저의 결재 사항은 팀의 업무에 관련된 실무적인 처리 방침이나 팀원의 복무관리에 관련된 사항으로 하였다.

그 결과 경상적인 업무는 거의 매니저 단계에서 완결할 수 있었다. 본청의 사무 결재 위임 규칙을 볼 때 부국장의 결재 항목수의 비율이 24.4%에서 6.5%로 격감하였으며, 총괄 매니저는 14.2%, 매니저가 77.1%로 나타났다.

성과 지향의 관리시스템을 실현하기에는 무엇이 성과인가를 명시하지 않으면 안 된다. 미에현이 실현해야하는 성과는 「미에 고장 만들기 선언」의 「2010년도의 목표」에 나와 있지만, 제2차 실시계획을 통해 현민과 공유 가능한 수치 목표가 〈시책〉마다 설정되었다.

또한, 〈시책〉을 실현하기 위한 〈기본사업〉, 〈기본사업〉을 실현하기 위한 〈사무사업〉이라는 목적과 수단의 체계를 다시 한 번 명확히 하는 한편 〈기본사업〉에는 〈시책〉과 같은 성과를 나타내는 수치 목표를 설정하였다.

한편, 제2차 실시계획으로 〈시책〉과 〈기본사업〉을 주로 담당하는 부국을 정함에 따라 관리 책임자는 누구이며, 현민에게 성과를 설명하는 책임자는 누구인지를 명확

일본의 지방행정 개혁

히 하였다. 관리에 필요한 권한은 총무국에는 적게 하는 한편 현민에게 가까운 사업을 실시하는 부국의 책임자에게는 대폭 위양하였다.

이렇게 하여 각각의 시책과 기본 사업의 책임자가 책임의식을 가지고 관리의 성과를 평가하는 체제가 정착되었다.

라. 현민과의 정보 공유와 현민의 의견 반영

미에 정책 평가 시스템을 도입할 때 "가."에서 기술한 바와 같이 「미에 고장 만들기 선언」의 〈시책〉을 현민과 공유 가능하고 알기 쉽게 수치 목표를 설정했다.

아울러 〈시책〉의 실적 평가표를 바탕으로 「미에 고장 만들기 백서」로 종합 정리하여 의회에 보고하고 현민에게 공표하였다.

현의 홍보지 등을 이용해 백서를 알리고 백서에 대한 의견을 모으는 한편 지사를 비롯한 현의 책임자가 참가해 「미에 고장 만들기 토론회」를 개최하고 있다(자료1-5).

또한 전자회의실 「미에현민 e-민주정치」에도 「검증! 미에 고장 만들기」라고 명명한 회의실을 개설하여 운영하고 있다.

이처럼 다양한 매체를 이용하고 백서를 통해 전년도의 업적과 당해년도의 전개 방향을 설명한 결과, 현민은 현정의 상황을 더욱 쉽게 이해할 수 있게 되었고 적극적으로 현정에 참여할 수 있는 기틀이 마련되었다.

이러한 추진 과정에서 얻은 의견이나 질문은 다음해의 예산 편성 등 실시방법을 개선하거나 계획을 입안할 때 적용된다.

다음해의 현정 운영에 요구되는 기본적인 사고방식은 매년 10월 상순에 현정 운영 전략(안)을 통해 대외적으로 공표되지만, 현정 운영의 큰 틀에 대한 의회나 현민의 의견이나 정보는 이 단계에 반영된다.

한편, 개개의 〈시책〉이나 〈기본사업〉의 내용에 대한 의견이나 정보는 책임자인 주담당 총괄 매니저와 매니저가 판단해 당초 예산 편성 과정에서 작성하는 평가표의 익년도 추진 방침에 반영한다.

미에현에서는 1999년부터 예산편성 과정에서 얻은 정보(익년도 당초예산 요구상황)를 공개하고 있다. 현정은 이러한 정보와 함께 현민의 의견과 이에 대한 현의 대책을 현민에게 제공하고 평가표로 향후의 추진 방침을 구체화해 현정에 대한 폭넓은 논의를 펼쳐나갈 예정이다.

자료 1-5 「미에 고장 만들기 백서」의 이미지

□ 시책의 목표(2010년도를 향한 현재의 상태)

중소기업의 경영 기반을 강화하여 지역 경제를 활성화하고 고용을 창출하는 주체로서 활발한 기업 활동에 기여하고 있습니다.

시책에 관한 각종 데이터

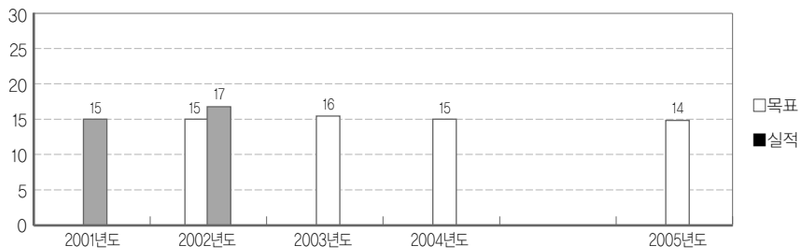
□ 2002년도 시책에 관한 실적 내역

시책의 수치목표 달성 상황	2010년도 목표치에 대한 진척도	전년도 대비 필요 개산 경비	기본사업의 수치목표 달성도 (평균)
미달성 · 전년도보다 악화	나쁨	감소	88%

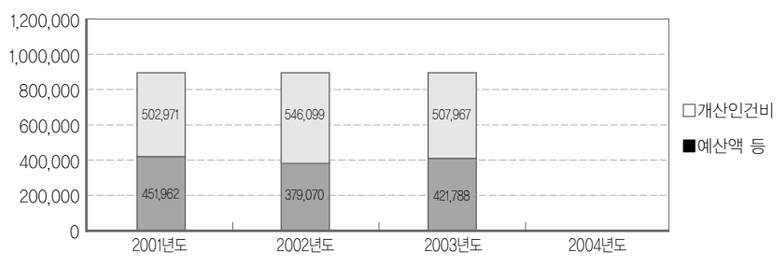
일본의 지방행정 개혁

□ 시책의 수치목표

전국 순위로 본 중소기업 제품 출하액



□ 소요 경비 (천 엔)



수치목표의 지표명	연도	2001	2002	2003	2004	2010
중소기업 제품 출하액의 전국순위(위)	목표	–	15	16	15	14
	실적	15	–	–	–	–

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년
필요 개산 경비(천 엔)	954,933	925,169	929,755	–
예산액 등(천 엔)	451,962	379,070	421,788	–
개산 인건비(천 엔)	502,971	546,099	507,967	–
전년 대비 필요 개산경비(천 엔)	–	▲29,764	4,586	–

□ 수치 목표에 관한 설명 및 유의사항

- 종업원 300명 미만의 민간 기업의 제품 출하액의 전국 순위.
- 데이터 수집 관계로 목표 및 실적 수치는 표시 연도보다도 1년 늦게 나타남.
- 2003년도에는 1개 순위를 올리는 것을 목표치로 설정했음.

시책의 평가

□ 2002년도 평가

【추진 성과 및 성공 요인】

「미에현 경제전략 회의」에서 펼쳐진 논의에 입각해 새로운 산업 시책의 방향과 전략을 구축하였고, 이에 근거해○○○

일본의 지방행정 개혁

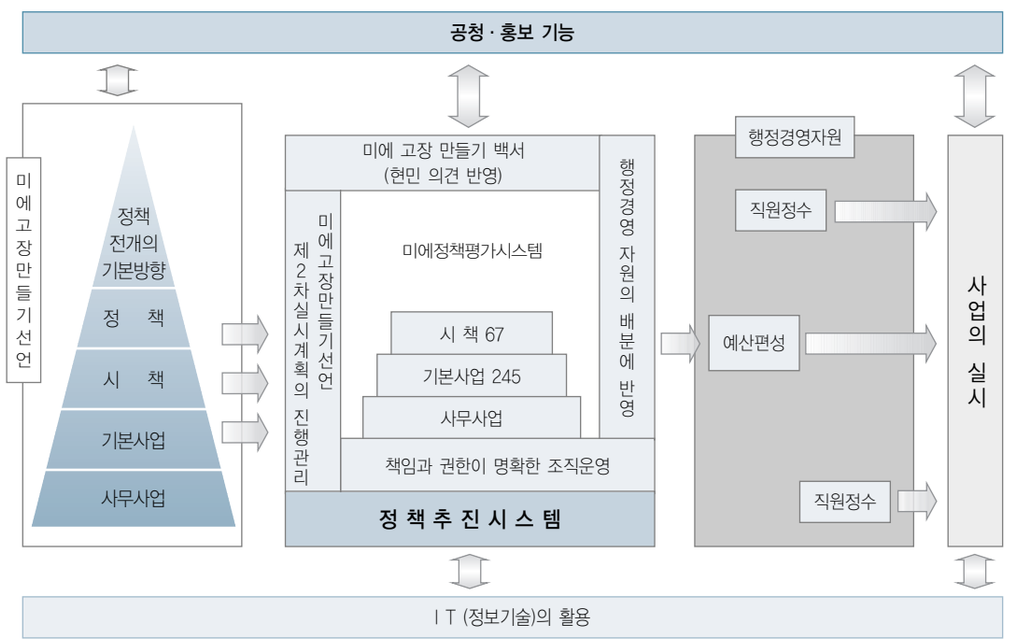
마. 정책추진 시스템

가~라에서 기술한 바와 같이 미에 정책 평가 시스템을 핵심 구조로 삼고 타 시스템과의 관계를 포함시키는 것을 총칭하여「정책추진 시스템」이라고 한다.

정책 추진 시스템은 「미에 고장 만들기 선언」을 중심에 두고 현정을 추진하며, 제2차 실시계획에서 정한 〈시책〉이나 〈기본사업〉을 정확히 관리하는 시스템이다.

이는 NPM의 흐름과 합치하는 일련의 개혁 작업을 집대성한 것으로서, 미에현의 독자적인 행정 경영 모델의 기초가 된다 하겠다(도표1-13).

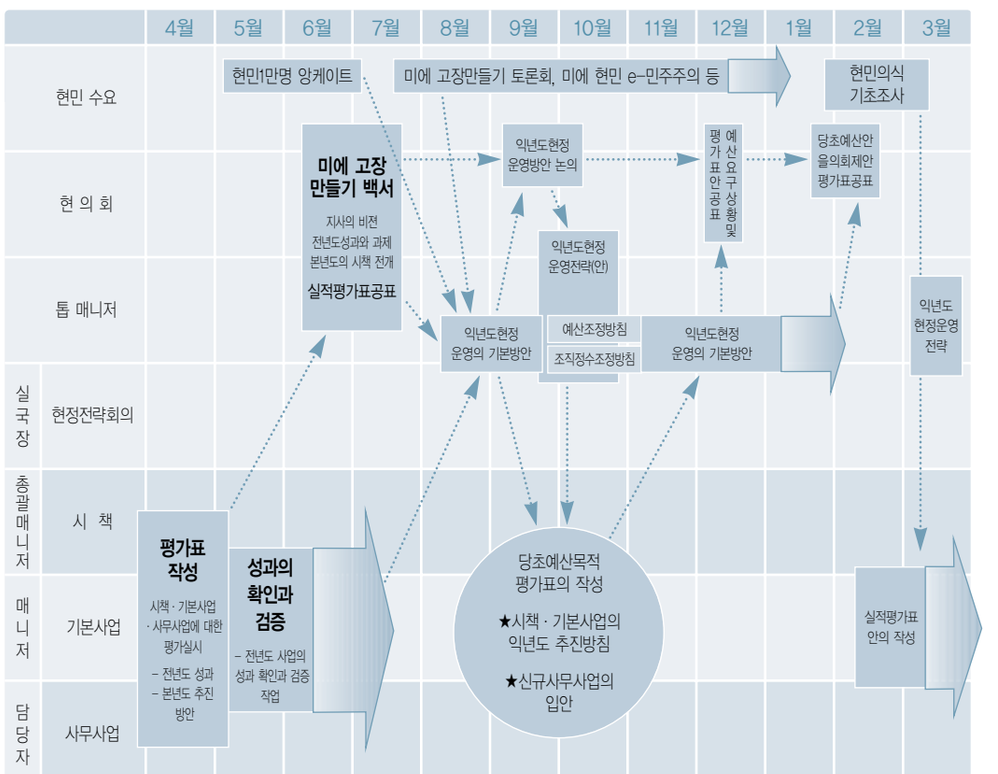
【도표 1-13】 정책 추진 시스템에 근거한 미에현의 행정 체제



정책추진 시스템을 도입하여

- ㅇ 종합 계획을 기축으로 한 현정 운영
- ㅇ 청 내 분권과 성과 지향의 관리 체계 확립
- ㅇ 적절한 행정 운영 자원의 배분
- ㅇ 현민과 정보를 공유하고 현민의 의견을 반영

【도표 1-14】 정책 추진 시스템의 연간 운용 일정



일본의 지방행정 개혁

할 수 있었다. 그리고 이를 통해 현정 전체가 PLAN-DO-SEE라는 관리체계를 적용할 수 있을 것으로 사료된다(도표1-14).

6. 향후 전망

가. 미에현의 추진 성과에 대한 고찰

사무사업 평가 시스템을 도입하고 개선 과정을 거쳐 정책 진 시스템의 중핵을 이루는 「미에 정책 평가 시스템」을 구축한 미에현의 성과를 평가해 보면 다음과 같다.

▮광범위한 개혁의 추진과의 일체성

미에현의 정책 평가는 결코 평가 시스템만으로 운용되어 온 것은 아니다. 상쾌명쾌 운동과 행정 시스템 개혁 등 매우 광범위하게 개혁 작업을 추진하는 가운데 이들과 정책 평가를 일체화하며 정착시켜 왔다. 따라서 그 의미는 결코 작지 않다고 본다.

① 리더십과 분권 자립

이렇게 광범위한 개혁 추진은 훌륭한 리더십이 있었기에 가능했다. 미에현의 경우 지사를 비롯한 톱 매니지먼트의 뛰어난 역량 덕분에 성공할 수 있었고, 이들을 열심히 따라준 직원의 존재도 빼놓을 수 없다.

개혁을 추진하는 와중에 「솔선실행」이라는 분권자립형 전환도 있었다.

예산의 부적절한 집행, 소위 「거짓 출장」문제에 따른 역풍과 외압은 직원을 궁지에 몰아넣었지만 그리 오래 가진 않았다.

② 타 시스템과의 상승 작용

광범위한 개혁 추진은 평가 시스템 도입뿐 아니라 시스템 개혁의 진전이라는 상승 작용으로 이어졌다. 되풀이하지만, 정책 추진 시스템의 목표(정책 추진 시스템에 근거한 미에현 행정의 구조 = 도표1-13 참조)는 상쾌명쾌 운동의 전체상(사무사업 평가 시스템의 파급 과정 = 도표1-6 참조)으로서 1995년 당시에 만들어진 내용과 거의 다름없다.

이를 실현하는 열쇠는 예산 편성 방법의 개혁 등 전통적인 행정 운영의 중핵으로 자리잡아온 시스템 자체를 개혁하는 것이다. 그리고 시스템 개혁이 가능했던 것은 총무부의 권한 축소를 첫 번째 과제로 삼고 이를 적절한 시점에 다양한 개혁과 조화를 이루면서 강력하게 추진한 때문이었다.

③ 비전과 이론의 뒷받침

광범위한 개혁은 비전과 이론적 성찰이 뒷받침되어야 가능하다.

비전을 달성하기 위한 역할이 바로 「미에 고장 만들기 선언」이며 그 중에서도 현정의 기본 방침으로 자리 잡은 「주민 기점의 현정」이다. 상쾌명쾌 운동을 추진하는 가운데 청 내 다양한 논의를 거치며 비로소 미애현의 개혁의 기축이라 할 「미에 고장 만들기 선언」를 확정할 수 있었다.

NPM의 이념을 따라 미에현의 독자적인 개혁 추진 내용을 현정 스스로 정리할 수 있었다는 것이다. 광범위한 개혁 추진을 위해 인재 개발에 투자를 아끼지 않았던 점도 무시할 수 없다. 꽉 짜인 재정환경 속에서도 해외 조사 등을 권장한 점은 상징적이다. 상쾌명쾌 운동의 추진항목 중 하나였던 「상쾌명쾌 세미나」에 분야를 가리지 않고 저명한 전문가들을 초대해 강연을 들을 기회를 현저히 늘린 것도 개혁에 밑거름이 되었다.

일본의 지방행정 개혁

▮무엇을 위한 평가인가

다음은 평가 시스템의 목적에 대한 것이다

무엇을 위해 평가를 도입하는 것인가? 목적을 항상 명확히 할 필요가 있다.

직원의 의식과 직장 문화를 바꿀 목적으로 개혁을 도입하는 것인가? 행정 서비스의 향상을 위해 도입하는 것인가? 엄격한 재정 환경을 극복하고자 사업비 삭감을 위해 도입하는 것인가?

지자체가 처해진 상황이나 지향하는 비전에 따라 목적이 다르며 그에 따라 평가 양상도 달라진다. 미에현은 당초에 직원의 의식 개혁에 중점을 두었기 때문에 예외를 두지 않고 일률적으로 평가표를 작성하도록 하였다. 그리고 예산 편성과 연계하여 새로운 정책을 모색해 가면서 양식의 개선, 시기의 변경, 대상외 사업의 선정 등에도 열중했다.

결과적으로 매년 예산 편성을 통해 수행해온 사업을 재검토하는데 크게 공헌했다. 지금은 현민에게 행정을 설명하는 책임을 더욱 중시하는 쪽으로 진행되고 있다. 시스템 도입 시점은 물론 운용 과정과 향후의 방향 등을 검토할 때에는 언제나 원점에서 「무엇을 위해 평가를 하는 것인가」를 재확인할 필요가 있는 것이다.

나. 마치며

미에현은 평가 목적을 명확히 규정하는 가운데 전체를 고려하여 가능한 곳부터 개혁의 손을 댔으며, 시행착오를 거듭하면서 단계적으로 발전해 왔다. 그리고 일찌감치 희망해온 평가의 다원화(도표1-15,16)는 평가 제도의 변모 과정에서 살펴볼 수 있다.

【도표 1-15】 평가의 다원화

① 사무 사업 평가 시스템은 기본 시스템
② 단계적 다원화
　정책, 시책, 사무사업, 서비스의 각 레벨
③ 분야별 다원화
　공공사업을 비롯해 교육, 복지 등의 분야별로 평가 시스템
④ 평가 주체의 다원화
　NPO가 평가 시스템을 개발해 실시 결과를 발표
　다른 평가 주체로서는 대학 등 싱크탱크, 제3자 기관(위원회)
　(원래 평가 주체가 될 수 있는 것으로는 의회, 회계감사 기관이 있다)
⑤ 다원적인 평가 시스템 가운데 종합 평가는 누가, 언제, 어디서 행할 것인가
　정치평가

사무 사업에서 기본(사무)사업, 시책으로 우선 수준을 다원화했다. 그리고 공공사업, 연구사업, 건강 다지기 등 분야별로 다원화했다. 감사 위원에 의한 제3자 평가가 평가 방식에 의한 행정감사(자료1-6)의 실시로 이미 현실화되었고(注5), 의회도 독자적인 평가 수법의 구축을 검토하고 있다.

또한 NPO에 의한 행정과의 협동 사업에 대한 평가도 추진되고 있다(자료1-7). 대학과 싱크탱크에 의한 평가 등 평가 주체가 더욱 다원화될 전망이다. 이처럼 다원화되는 평가의 구조와 상호 관계를 정리하여 미에현은 종합적인 정책 평가 제도를 제시할 필요가 있다.

일본의 지방행정 개혁

【도표 1-16】 미에현의 다양한 평가 방식(분야별로 다원화)

	미에정책평가 시스템	평가방식에 의한 행정감사	공공사업 평가	연구평가	헬시피플 미에21 평가 시스템	이벤트 평가	학교 자기 평가
평가 목적	1)정책과 행정활동의 질 향상 2)설명책임을 충실히 완수	1)바람직한 행정 집행과 적정한 자원배분 등을 촉진한다. 2)결과를 현민에게 제공하여 주민기점의 현정에 근거한 현행정의 추진에 기여한다.	익년도 실시 사업의 우선순위 판단 계속사업의 적정성 판단	• 연구개발을 효율화·활성화하고 연구자금을 중점적·효율적으로 배분한다. • 연구책임을 명확히 하여 연구과정을 적절히 관리한다. • 연구과제결정공평	헬시피플 미에21 계획의 추진	목표를 정해 성과를 거두는 노력을 재촉함과 동시에 반성할 점이나 노하우를 금후 이벤트의 지적 자원으로서 활용한다.	발전 지향적 학교의 시점에서 되돌아보아 차기 교육 활동을 새롭게 창조해 간다.
평가 주체	주담당의 매니저 등의 자기 평가	감사위원(제3자)	추진본부(사전평가) 자문위원회(재평가)	연구평가위원회의 외부 평가	①시정촌 ②지역기관	자기 평가	현립 학교의 자기평가
평가 시기	사후평가(실적), 추진중 및 사전평가(당초예산)	사후 평가	사전평가(익년도 사업) 도중평가(재평가)	사전, 도중, 사후 평가	사후 평가	사후 평가	사후 평가
평가 대상	제2차 실시계획의 시책, 기본사업 및 기본 사업을 구성하는 사무사업	시책, 기본사업, 사무사업, 정책추진시스템 ※집행실국의 자기평가 결과를 근거로 종합 계획의 실시상황이나 업적 등을 검증, 평가한다.	실시할 예정인 공공사업 계속 공공사업	연구 분야에 관련된 프로젝트 등이 중점적인 연구과제	①현민국 보건복지부 ②본청 건강대책과	목표 참가자 수가 1만명 이상인 이벤트	교육과정(교과, 학생지도, 행사 등), 조직이나 운영(교무분장, 지역연계 등), 교육환경(교재, 시설 등)
결과 수법	목적 및 목적의 체계로부터의 평가, 수치 목표에 의한 평가, 실적평가와 당초 예산 평가	1)3E,VFM,BV 시점 2)사업 타당성,목표달성도, 유효성, 경제성, 효율성, 고품질성, 공평성, 계획성, 행정활동 등 7개 항목에 대한 객관적인 평가 기준에 의한 5단계 정량방식	6개 분야마다 비용편익 분석을 실시. 지역계수 등으로 보정(익년도 사업)	외부 전문가 등 8명으로 구성된 연구평가위원회	일본경영품질의 카테고리를 참고해 ①14항목(CS, 조직체제, 조정기능, 비전, 협동 등)을 5단계로 평가 ②16항목(수요파악,활동방침,활동지원,파트너,종합행정 등)을 5단계로 평가	참가자수, 정보발신도, 참가자 만족도, 주민참가도, 환경배분도, 장애자 편리도 등의 지표를 현지 계획 및 설문 등을 통해 조사·분석하여 달성도를 파악한다.	평가활동과 더불어 교육목표에 근거해 계획을 세워 실행한 것을 평가하고 갱신한다. 학생과 보호자, 지역주민의 목소리를 파악하면서 평가한다.
결과 공표	「미에 고장 만들기 백서」를 통해 시책 중심으로 의회에 보고하고 공표.	의회에 보고, 현민과의 간담회에 상정	결과를 의회에 보고, 공표	관련 자료와 함께 현민에게 알기 쉽게 정리하여 공표	매년 「헬시피플 미에21」 계획을 통해 공표	매년 우수한 평가를 표창	필요에 따라 보호자 및 지역주민 등에게 설명한다.

자료 1-6 평가방식에 의한 행정 감사

행정감사(평가)의 취지

감사 위원은 주민 대신 감사를 행한다는 원칙에 입각하여 경제성, 효율성, 유효성의 관점에서 현민이 신뢰할 수 있는 감사를 실시해 왔다.

현에서는 2002년부터 주민 기점의 현정 추진을 위해 「미에 고장 만들기 선언」(이하 「종합계획」이라 한다)에 의거, 성과지향과 결과 중시를 기본바탕을 삼고 시책과 기본 사업마다 수치 목표를 정해 「미에 행정 평가 시스템」을 도입하여 시책의 목적 달성 상황이나 달성되지 않은 경우의 대책에 대해 자기 평가를 실시하고 있다.

현민에게 제공된 행정 서비스의 수준과 현민의 만족도를 판단하기 위해서는 서비스의 질과 경비의 양면에서 우수한 서비스가 제공되고 있는지를 수시로 점검해 나가야한다. 아울러 지속적인 개혁과 개선 작업에 대한 성과를 누구나 쉽게 판단할 수 있도록 지표로 정보를 제공해 나가야 한다.

이에, 감사위원은 2002년의 행정 감사에서 종합 계획으로 정한 시책마다 시책, 기본사업 및 사무사업을 체계적으로 3E(경제성, 효율성, 유효성), VFM(가치, 발전성, 돈-금액으로 환산한 가치) 및 BV(최고, 가치-서비스의 질과 개선 가능성의 평가)의 관점에서 감사를 실시하였고, 이를 위해 사업 타당성, 목표달성도, 유효성, 경제성. 효율성, 품질 등 7개 항목에 대한 객관적인 기준으로 알기 쉬운 평가·검증 방식(5단계 정량 방식)을 채택하였다.

이 감사는 지방지치법 제199조 제2항에 의거해 실시한 것이다.

일본의 지방행정 개혁

자료 1-7 NPO에 의한 사업평가 추진

미에현에는 커뮤니티 · 싱크탱크「평가 미에」라는 이름의 특정 비영리 활동 법인이 있다. 이 NPO법인은 「평가」를 통해 모든 공익과 관련된 사업자의 조직 관리와 사업의 질적 향상을 지원하여 바람직한 시민 사회의 구축을 목표로 시민에 의한 「평가」를 솔선하여 제기하고 모든 공공 서비스와 그 실행 과정에서 제기된 과제의 해결을 위해 제언을 하고 있다.

「평가 미에」는 1999년 1월에 「시민에 의한 사업 평가 검토 그룹 미에」로서 발족한 이래 「시민에 의한 사무사업 평가 시스템 99」「사업평가 시스템 2000- NPO · 협동사업판-」등의 평가 시스템을 개발해 왔다. 또한 1999년에 개최한 동기주 체험 페스티벌 때 시민에 의한 수익자 평가를 시작으로 미에현 등에서 이벤트 사업에 대한 평가를 외부에 수탁하기도 하였다.

(「미에 평가」 홈페이지에서 인용)
저희들이 개발한 평가 도구 「시민에 의한 사업평가 시스템99」는 주로 협동 사업과 NPO의 사업을 대상으로 하고 있습니다. 평가는 사업에 크게 관련된 사람이 하며, 주로 내부 평가로 이루어집니다.
이 시스템은 사업에 필요한 「예산 · 기획」, 「실시 · 운영」, 「시민사회에 대한 공헌도(성과)」 등에 대한 평가를 가장 중요시하며 「시민의 참가도 및 공개성」도 평가 항목에 추가되어 있습니다.

구체적으로는 「사업의 공공성」과 「시민의 주체성」등 20개의 평가 항목을 각각 5단계로 평가하도록 간편하게 구성되어 있으며, 결과를 막대그래프로 표시하는 등 시각적으로 접근하기 쉽도록 방안을 강구하고 있습니다.

아울러 내부 평가만으로는 불충분하다고 판단하여 이벤트 참가자 등 「수익자」도 평가할 수 있도록「시민에 의한 사업평가 시스템 99 PLUS」을 구축하였고, 이를 통해 미에현의 사업(「동기주 체험 훼스티벌」)을 평가했습니다.

더욱 충실한 평가를 위해 「시민에 의한 사업평가 시스템 2000」을 만들어 그 임시판을 공개하였고,「사전평가」등을 추가해 더욱 상세한 평가가 가능하도록 시스템을 수정 · 보완해 나가고 있습니다.

특정 비영리 활동법인 커뮤니티 · 씽크탱크「평가 미에」
홈페이지 http://www.hyouka.org에서 인용

注 해석

注1)
2002년 3월 책정. 대상 기간은 2002년도부터 2004년도까지 3개년

注2)
2002년 4월 조직 개정으로 〈시책〉의 총괄 책임자가 설치되었다. 자세한 내용은 5(다)를 참조할 것.

注3)
마찬가지로 〈기본사업〉의 총괄 책임자가 설치되었다. 자세한 내용은 5(다)를 참조할 것.

注4)
지역기관에서의 평가는 미에현의 정책평가 과제 중 하나이다.
지역 예산에 관한 사무사업과 도서관 등 독립적인 지역기관이 실시하는 사무사업에 대해서는 평가표를 만들고 있으나, 50% 이상에 해당하는 종합 지역 기관인 현민국의 각부에서는 운용을 정지한 채 오늘에 이르고 있다.
지역기관에 대한 평가는 현의 조직과 불가분한 관계에 있는 만큼 시정촌의 합병 논의가 활발해지는 상황에서는 더욱 논의가 필요하다고 판단하여 본격적인 평가 시스템의 도입은 보류되었다.
그 결과 지역기관의 추진 사항은 위에서 기술한 지역 예산과 생활 창조권 만들기에 대한 평가 말고는 관계된 계속사무사업에 대한 의견 제시(사업을 집행하는 지역 기관으로서의 의견 표명) 같은 부분적인 수준에 머물러 있다.

注5)
행정 감사를 통한 평가는 감사위원이 독립 기관인 까닭에 정책추진 시스템에 참여하는 것이 아니라 종래의 행정 감사를 대신하는 방법으로 독자적으로 실시된다.
 그러나 감사는 현 조직 기구의 일부인 만큼 제3자의 입장에 있다고 하더라도 「외부」의 기구라고 단언할 수는 없다. 진정한 외부 평가는 기존 시스템에 얽매이지 않아야 한다고 본다. 예컨대, 「미에 고장 만들기 선언」의 성과가 달성되었는가라는 한 가지 평가 항목에도 현민을 비롯한 다양한 주체의 다양한 관점이 평가에 반영되어야 한다고 본다.

(참고) 미에현 행정평가 시스템 홈페이지
http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/hyouka/index.htm

타 지자체의 정책평가 시스템

아오모리현 아오모리시 | 군마현 오오타시 | 카나가와현
카나가와현 요코하마시 | 시가현

일본의 지방행정 개혁

행정 평가를 활용한 시책별 예산 및 인원 배분

아오모리현(青森縣) 아오모리시(青森市)

1. 시책의 개요

예산 편성을 할 때 종래의 일률 삭감 방식이나 부서 배분 방식 대신 행정 평가 등에 근거한 시책별 예산 및 인원 배분 방식을 통해 경영 자원(예산이나 인원 등)의 효율화와 중점화를 도모하여 시민에게 서비스를 효과적으로 제공함을 목표로 한다.

2. 추진 배경

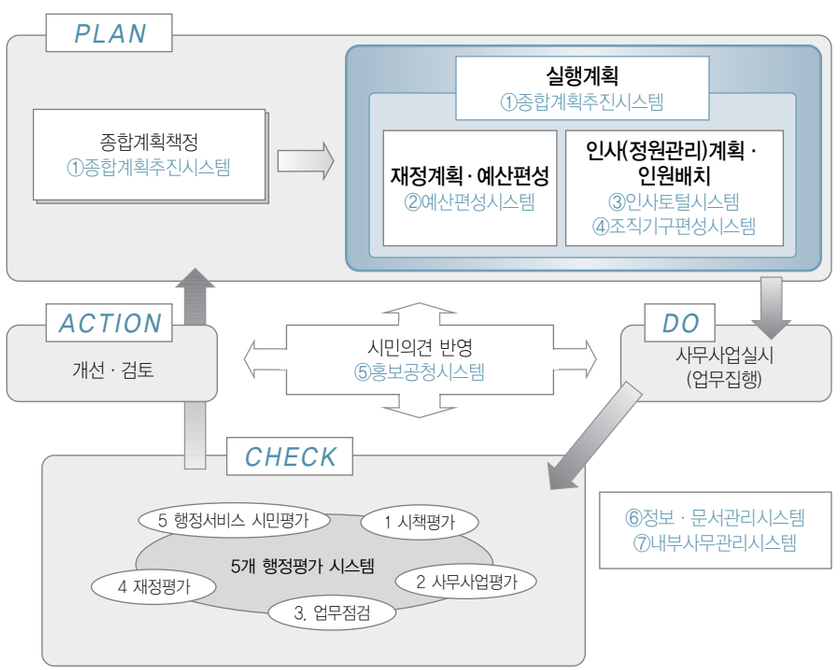
- 아오모리현 아오모리시(青森市)는 상시 개혁, 개선 체제 구축을 위해 「자치체 경영 시스템」을 2003년도부터 운영하고 있다.

- 이「자치체 경영 시스템」은, 전국 자치체 중에서 가장 먼저 실시된「행정 서비스 시민 평가」를 비롯해「재정 평가」,「사무 사업 평가」,「시책 평가」,「업무 점검」 등 5개 행정 평가와 기존의 7개 메인 시스템(종합 계획 추진 시스템, 예산 편성 시스템, 인사 토탈 시스템, 조직 기구 편성 시스템, 내부 사무관리 시스템, 정보 · 문서 관리 시스템, 홍보 · 공청 시스템)을 PDCA 매니지먼트 사이클 내에서 유기적으로 연결시킬 일환으로 아오모리시가 독자적으로 운영하는 행정 시스템(그림1)이다.

- 이 시스템은 행정 조직에 「성과 중시」,「스피드 중시」,「비용절감 의식 강화」를 뿌리내리기 위해 기존의 여러 가지 행정 활동에 대한 검증과 개혁 · 개선을 목적으로 한다.

- 이들 각 시스템의 실시 방침을 결정하거나 시스템의 운영 및 진행 상황을 관리하기 위해 시장을 본부장으로 하고 부시장이나 자치체 경영감, 각부 국장 등을 구성원으로 하는「자치체 경영 본부」를 설치하는 등 총체적인 추진 체제를 갖추었다.

(그림 1) 자치체경영시스템 전체 구성도(7개 메인 시스템과 5개 행정평가 시스템)



일본의 지방행정 개혁

3. 시책의 구체적 내용

• 2005년도 신종합 계획인「Next Aomori 추진 계획」의 상반기 기본계획과 재무 행정 개혁 계획, 재정 계획(모든 계획 기간은 2006년~2010년도) 등을 책정함으로써 각종 계획에 근거한 일체적인 시책이 가능해져 경영의 근간을 이루는 종합 계획, 예산 편성, 인원 배치 등을 포함한 구체적이고 전략적인 시책을 전개할 수 있도록 체제와 프로세스를 재검토하고 있다.

• 경영 자원을 효과적으로 활용하고 시의 최상위 지침인 종합 계획에서 표방한 미래 도시 상을 실현하기 위해 시책의 중점화나 추진사업의 선택, 경영 자원(예산 · 인원 등)의 배분 등을 「부서」가 아닌 「시책」의 관점에서 조정할 필요가 있다고 판단, 시책 목표 달성의 책임과 함께 시책별 경영 자원의 배분 · 조정 권한을 사업 실시 부문에 이양하는 관리 체제를 구축하고 있다.

• 구체적으로, 종합 계획에서 내건 5개의 기본정책마다 시책 추진감(部局長급으로 지명)을 설치해 담당 시책에 대한 경영 자원의 배분 · 조정 권한을 주고, 각 시책의 방향 등 주요 방침을 자치체 경영 본부에서 결정하기로 했다.

5개 시책별 추진감

1. 도시 · 교통 시책 추진감(도시 정비 부장)
2. 자연 · 생활 환경 시책 추진감(환경 부장)
3. 산업 · 고용 시책 추진감(경제부장)
4. 지역 · 사회 복지 시책 추진감(건강 복지 부장)
5. 교육 · 문화 시책 추진감(교육부장)

• 기존의「관리 부문」에서 탈피, 기획부문 · 재정부문 · 인사부문 등의 부서장을 구성원으로 하는「자치체 경영 간사회」를 자치체 경영 본부의 하부조직에 설치하여 경영층이나 시책 추진감과 더불어 각 부국에 대한「지원 부문」으로서 연대를 도모하면서 조정을 진행시켜 나가고 했다.

• 예산에 대한 재정과의「査定」은 경비에만 한정되므로 사무 사업의 추진여부에 대한 판단은 시책 추진감이 실시하고 있다.

• 시책 추진감은 시책 추진에 필요한 인원을 정원 관리 계획의 범위 내에서 조정하도록 하였고, 인사과의 권한은 시책 추진감에게 인원과 관련하여 의견을 제시하는 것에 한정하였다.

【구체적인 프로그램】

<table>
<tr><th></th><th>6월</th><th>7월</th><th>8월</th><th>9월</th><th>10월</th><th>11월</th><th>12월</th><th>1월</th><th>2월</th><th>3월</th></tr>
<tr><td>자치체
경영본부</td><td></td><td colspan="3">★경영방침결정</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="2">★예산안 · 인원
배분안등결정</td></tr>
<tr><td>시장,
부시장</td><td></td><td rowspan="3">경영
방침
검토</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td rowspan="2">본부장
조정</td><td></td></tr>
<tr><td>시책추진감</td><td></td><td rowspan="3" colspan="2">행정평가
예산 · 인원 견적</td><td></td><td></td><td rowspan="3">시책내
조정</td><td rowspan="2">시책간
조정</td><td></td></tr>
<tr><td>각부국장</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>각과</td><td></td><td></td><td></td><td rowspan="2">공청회</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>자치체경영
간사회</td><td>경영방침
초안작성</td><td></td><td></td><td></td><td>의견
작성</td><td colspan="3">조정 · 지원</td><td></td></tr>
</table>

【예산 · 인원 배분 방법】

(1) 경영방침의 검토 · 결정 (6~7월)

종합 계획에 따른 각 시책의 방향, 재정 및 정원 관리 계획에 따른 경영자원의 전망을 토대로 ①경영자원을 중점 배분하는 시책 ②경영자원을 전년도와 같은 수준으

일본의 지방행정 개혁

로 배분하는 시책 ③경영자원을 줄여 배분하는 시책을 설정하고, 이를 시책별 일반 재원이나 인원의 배분 방침, 견적 기준에 맞추어 자치체 경영 본부에서 결정한다.

(2) 각 부국의 행정 평가에 근거한 예산 및 인원 추정(8~9월)

경영방침 및 배분된 자원에 근거하여 시책 추진감이 각 부국장과 조정하면서 시책을 평가하고, 이를 토대로 각과장이 사무 사업 평가 및 업무 점검을 실시함으로써 담당 시책의 사무 사업을 입안하거나 그 실시여부를 선택하며 소요 예산 및 인원을 추정한다.

(3) 자치체 경영 간사회에 의한 의견 청취 및 의견서 작성(10~11월)

시책 추진감이나 각 부국장 등이 추정한 예산이나 인원 등에 대해 자치체 경영 간사회는 각 과의 의견을 청취한 후, 기획 부문에서는 행정 평가에 대한 의견서를, 재정 부문에서는 경비 적산에 대한 의견서를, 인사부문에서는 인원 배분에 대한 의견서를 작성해 시책 추진감 등에게 제시한다.

(4) 시책 추진감에 의한 시책 조정(12~1월 하순)

자치체 경영 간사회의 의견서를 받은 시책 추진감은 담당 시책을 각 부국장과 재조정하거나 시책과 시책과의 관계를 조정한다.

(5) 본부장 조정 및 자치체 경영 본부의 결정(1월 하순~2월 상순)

시책 추진감의 프레젠테이션 이후 본부장의 조정 과정을 거쳐 최종 예산안이나 인원 배분안 등을 자치체 경영 본부에서 결정한다.

4. 추진 효과

- 예산 등을 추정하기 전에 시책별 방향을 우선방침으로 설정하면 신축적으로 사무사업을 입안하거나 예산을 추정할 수 있다.

- 시책 추진감이 경영 자원 등의 배분 방침에 근거해 각 부국에서 입안한 시책별 사무 사업의 추진여부 및 투입 자원을 조정할 수 있게 됨으로써 조직의 테두리를 벗어나 신축성과 일관성을 가지고 시책을 전략적으로 전개할 수 있게 되었다.

5. 추진 과정에서 나타난 문제점

- 각 부국이 검토 및 작업 기간을 확보하고 시책 추진감에 대한 지원 기능 등을 실제로 진행하는 과정에서 일정이나 역할에 관한 조정이 부족한 점도 있었다.

- 시스템 관리를 맡는 담당과의 기능 강화, 관리 부문이었던 기획 · 재정 · 인사부문의 지원 부문으로의 전환, 조직적 역할의 개선 등을 목표로 했지만, 역할 분담이나 의식면에서 철저하지 못해 일부 조직의 연대가 미흡했고 의식면에서 조직 간에 온도차가 감지되었다.

6. 향후 과제

- 추진과정에서 나타난 문제점을 연도 말까지 충분히 검토하고 수정 · 보완하여 다음 연도에 적용할 수 있어야 한다.

• 현재로서는 행정 내부만의 시책인 까닭에「경영방침 검토 – 예산안 · 인원 배분안 등 결정」에 외부의 의견을 반영하기가 어렵지만, 2007년도부터는 행정 평가에 외부 평가를 도입하는 만큼 이를 시민과 행정의「협동하며 지역 만들기」에도 연결시켜 나가야한다.

7. 향후 이 시책의 실시를 고려하는 자치체에 대한 조언

• 아오모리시는 이 시책을 추진한 지 얼마 되지 않아 여러 가지 해결 과제에 부딪혔지만, 장기적인 안목으로 시행착오를 거듭하면서 과제를 해결해 나가야 한다고 본다.

• 아오모리시 관계자는 시책 추진 중에 발생한 문제는 실행 과정에서 야기된 것이 대부분인 만큼 시책을 고려하는 타 자치체에「우선 시작해 보기를 바란다」고 전했다.

(참고) 해당 시책의 내용과 관련된 홈페이지
아오모리시 자치체 경영과
http://www.city.aomori.aomori.jp/jichitai/main.html

관리 시스템 운용

군마현(群馬縣) 오오타시(太田市)

1. 시책의 개요

ISO 활동이나 행정 평가, 기업 회계적인 측면에서 대차대조표 등 경영관리 툴(TOOL)을 하나의 관리 시스템으로 정리 · 활용하여 효율적인 조직체가 되는 것을 목표로 하면서 시민의 만족도 제고를 도모한다.

2. 추진 배경

• 군마현 오오타시는 그동안 ISO9001 · 14001과 행정 평가를 각기 별도로 활용해 서비스의 제공 및 검증 · 개선 활동을 펼치고 있었다.

• 그러던 중「고객 만족」·「프로세스」사항이 요구됨에 따라 이들을 유기적으로 결합시켜 실태에 맞는 효과적인 시스템을 만들기로 결정하고 2002년에 검토를 시작하여 2003년에 드디어 관리 시스템 구축을 완료했다.

3. 시책의 구체적 내용

• ISO9001(품질 관리 시스템)은 업무 품질의 향상을 목표로 하는 규격이며, SO14001(환경 관리 시스템)은 환경 경영에 대한 규격이다. 두 규격 모두 조직 내에서 실시하는 내부 감사와 심사 기관에 의한 외부 심사를 통해 활동의 적합성을

일본의 지방행정 개혁

확인받는다.

- 행정 평가 과정에서는 목적 · 목표 · 성과 등을 명확히 하기 위해 행정 평가조서(목적 지향 체계표, 시책 평가표, 주요 사무사업 평가표), 비용 산출표, 시설 설비 관리표를 작성하며, 시민 만족도 조사도 실시한다.

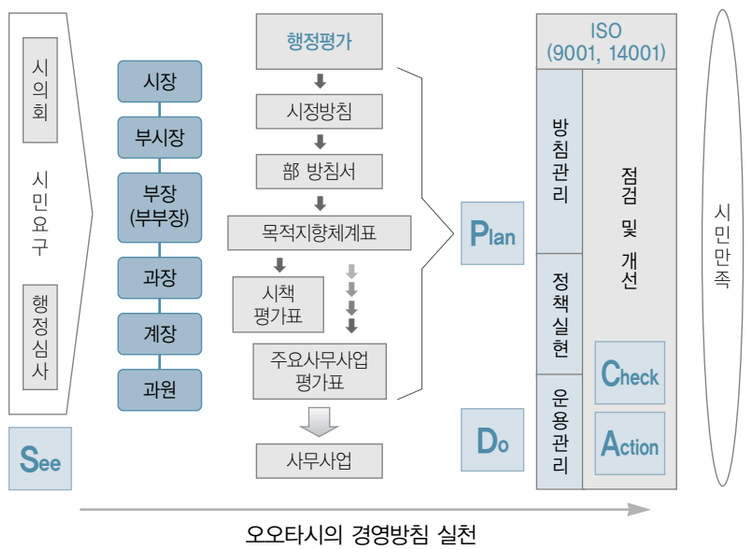
- 비용을 고려하는 기업 회계적인 관점에서 행정 경영을 실시하기 위해 일반 회계, 6특별회계, 수도 사업 및 하수도 등 토지개발공사 회계 등의 연결 대차대조표를 작성한다.

- ISO9001 · ISO14001 및 행정 평가는 시민 만족도를 향상시키기 위한 관리 시스템이다. 「작은 시청으로 큰 서비스를 제공한다」라는 오타시 경영 방침에 근거해 계획 입안, 운용, 점검 · 개선 작업을 수행하는 시스템이므로 「방침 관리의 프로세스(SEE)」, 「정책 실현의 프로세스(PLAN)」, 「운용 관리의 프로세스(DO)」, 「점검 및 개선의 프로세스(CHECK&ACTION)」등 4개 프로세스가 결합돼 통합적으로 운용되고 있다.

- 행정 평가 조서에 ISO의 심사 항목을 추가, ISO의 관점도 도입하면서 「방침 관리의 프로세스」를 목적 지향 체계표 · 시책 평가표로, 「정책 실현의 프로세스」를 시책 평가표 · 주요 사무 사업 평가표로, 「운용 관리의 프로세스」를 주요 사무 사업 평가표로 관리 · 운용해 「점검 및 개선의 프로세스」로 조서의 평가를 실시한다.

- 아울러 ISO의 내부 감사 및 외부 심사에 행정 평가 조서를 활용하고자, ISO 및 행정 평가 쌍방의 관점으로 관리 시스템 활동 전체를 점검하고 있다.

오오타시의 관리 시스템



오오타시의 경영방침 실천

4. 추진 효과

- 시민 요구에 걸맞은 서비스 제공, 비용 절감 의식, 불편 요소 재발 방지 등이 인식되어 경비 삭감과 서비스의 품질 향상으로 연결된다. 2006년도에 시민 만족도를 조사해보니 종합 만족도가 6단계 중"3.9"로 나타났다. 이는 합병 당초인 2005년도 평가 결과인 3.8보다 소폭 상승한 것이다.

- 직원 한 사람 한 사람이 자신의 직책을 이해하여 스스로 생각하고 행동한다.
- 비용 산출 등 기업 회계 방식을 도입하여 직원의 경영 감각을 높인다.
- 행정 평가에 내부 감사나 외부 심사가 포함되어 전문적인 관리자를 양성할 수 있다.

일본의 지방행정 개혁

5. 추진 과정에서 나타난 문제점

• 관리 시스템에 대한 직원들의 이해도가 균일하지 못했다.
• 직원은 관리 시스템을 자신의 업무가 아닌 별개의 업무로 인식하는 경우가 많았다.

이에 대한 대안으로, 전 직원을 대상으로 관리 시스템 연수회를 실시하는 등 관리 시스템에 대한 이해도를 균일하려고 노력하고 있다.

• 표창 제도를 만들어 개선 활동을 실천한 직원에게 포상을 통해 개선 의식을 향상시키고 있으며, 각 과에서는 시민들이 알기 쉽게 수치 목표를 정하고 업무를 재검토하는 가운데 진척 관리를 실시하고 있다.

6. 주민의 반응과 평가

• 시가 실시하는 업무를 계속적으로 개선하기 위한 관리 시스템을 시민들은 호의적으로 받아들이고 있다.

• 매년 한 차례씩 실시하는 시민 만족도 조사에서 최근 몇 년 동안「증명 · 신고에 관한 일」의 분야가 가장 높은 만족도를 보인 것으로 나타났다. 이는 창구 업무의 품질이 향상된 결과라고 본다.

7. 향후 과제

• 시내 종합 출장소(오지마 출장소, 닛타 출장소, 야부즈카혼마치 출장소)까지 관리 시스템 확대

• ISO9001(품질 매니지먼트 시스템) · ISO14001(환경 매니지먼트 시스템) 등 기존 시스템에 ISO27001(정보 security management 시스템) 인증 취득을 추가 목표로 설정하고 경영 품질을 한층 더 향상시키는 시책을 추진하고 있다.

• 알기 쉬운 시민 공표

※ ISO27001는 정보 보안(Security)에 관한 것으로 조직의 정보 자산에 대한 위험요소를 발췌 · 정리해 관리하여 대책을 수립하는 등 국제표준화기구(ISO)에서 제정한 국제정보보호관리체계에 대한 국제 규격이다. 2005년 10월 15일에 국제 규격이 되었고, 2006년 5월 20일에는 그것의 번역판이 발행되었다(JISQ27001 : 2006).

8. 향후 이 시책의 실시를 고려하는 자치체에 대한 조언

• 관리 시스템은 사업의 진척 관리나 불편 요소 재발 방지, 비용 절감 의식 제고 등에 매우 효과적인 수단이며 시민 만족도를 향상시키는데 활용되는 도구(Tool)이다.

• ISO 심사에 의한 외부 심사는 각 과의 규범(rule)을 재확인하는데 탁월한 동시에 조직의 체질을 개선하고 경영 품질을 향상시키는데 효과적이다.

(참고) 해당 시책의 내용과 관련된 홈페이지
오오타시 행정 경영과 http://www.city.ota.gunma.jp/gyosei/0020a/005/index.html

현의 업무 총 점검 및 정책 평가

카나가와현(神奈川縣)

1. 시책의 개요

현의 모든 사업에 대한 사업 소관을 자체적으로 점검한 결과 현행대로 사업을 실시해야 한다는 방침을 세우고, 그중 일부 사업에 대해서는 현민, NPO, 시읍면 직원 등이 공개적인 자리에 모여 객관적인 시각으로 외부 점검을 실시한다.

이러한 작업을 토대로 현의 사업에 대한 실시 방침과 현민 의식 간의 괴리를 재확인하고 사업을 재검토한다.

2. 추진 배경

- 본 현에서는 2001년부터 2003년까지 정책 평가(사무 사업의 평가)를 총체적으로 실시하여 필요 사업을 선택하거나 효과적이고 효율적인 사업 전개 방법을 검증해 왔지만, 2006년도에는 변화된 사회경제와 현민의 요구에 적확히 대응해 나가기 위해 새로운 방법으로 사무 사업을 평가하기로 하였다.
- 이는 내부 및 외부의 관점에서 사무 사업을 평가하는 것으로 적절한 사업 전개를 도모하는 한편 직원의 목적의식이나 비용절감 의식 등을 제고함을 목적으로 한다.

3. 시책의 구체적 내용

- 2006년부터 2007년까지 2년 계획으로「현의 업무 총 점검」과「정책 평가」를 실시한다.
- 「현의 업무 총 점검」은 자체 점검과 외부 점검으로 나누어지며 1년차(2006년도)에 약 3,500 건에 이르는 사업에 대한 사업 소관 등을 자체적으로 점검했고, 2년차(2007년도)에는 현행대로 사업을 실시해야 한다고 판단한 사업의 일부에 대해 현민 등으로 구성된 외부 점검팀이 공개적인 자리에서 점검한다.
- 「정책 평가」는 외부 점검의 결과 재검토가 필요하다고 인정된 사업을 평가하는 것으로 현의 사업 방침과 현민 의식간의 괴리를 재확인하여 사업을 재검토하기 위해 실시된다.
- 「정책 평가」는 사업소관 部局長 등을 통한 1차 평가 및 총체적인 관점으로 진행되는 2차 평가로 이루어진다.
- 2006년도에는 작업 과제를 검증하기 위해 외부 점검 및 정책 평가의 규모를 축소해 시행했다.
- 외부 점검을 시행할 때는 현민, NPO, 시읍면 직원 등 20명으로 외부 점검팀 4팀을 설치해 1팀당 5개 사업을 맡아 모두 20개 사업을 점검하는 작업을 공개된 장소에서 5시간 동안 실시했다.
- 그 결과 사업 규모, 실시 방법 재검토 등 전체 16개 사업에 대한 의견이 도출되어 정책 평가(시행)를 실시하였다.

일본의 지방행정 개혁

• 2006년도에 실시한 외부 점검 및 정책 평가 시행 결과를 공표하는 동시에 이를 예산 편성 등에 적절히 반영하려고 노력하고 있다.

4. 추진 효과

• 「현의 업무 총 점검」과 관련하여 외부 점검을 실시한 결과를 바탕으로 만들어진 「정책 평가」의 시행 결과는 (표1)과 같다.

【표 1】

▮외부 점검(시행)의 결과

<실시 사업> 20개 사업

<실시 결과>

• 단기적으로 반드시 재검토해야 할 사업(1~3년)	
(이유)폐지 가능성을 염두에 두고 재검토	1 사업
(이유)국가, 시읍면 및 민간 등에서의 실시를 염두에 두고 재검토	3 사업
(이유)사업 규모, 실시 방법 등을 재검토	3 사업
• 중기적으로 반드시 재검토해야 할 사업(3~5년)	
(이유)폐지 가능성을 염두에 두고 재검토	1 사업
(이유)국가, 시읍면 및 민간 등에서의 실시를 염두에 두고 재검토	1 사업
(이유)사업 규모, 실시 방법 등을 재검토	7 사업
• 현 상태로 사업을 계속하는 것이 바람직함	4 사업

▮정책 평가(시행) 결과

<실시 사업> 16개 사업

<결과>	• A(계속함이 적당)	해당 없음
	• B(개선을 검토해야 함)	15 사업
	• C(폐지를 검토해야 함)	1 사업

5. 추진 과정에서 나타난 문제점

• ① 사업 소관과에 의한 자체 점검 ② 공개 장소에서 현민 등에 의한 외부 점검 ③ 정책 평가라고 하는 프로세스에 의한 사업 재검토는 본 현으로서는 최초의 시도였다.

• 정책 평가는 외부 점검에서 나온 의견을 사업 소관과가 검증하여 사업의 추진 방향을 검토하기 위한 중요한 프로세스이다.

• 사업을 구분하는 방법을 활용해 공개 장소에서의 외부 점검 결과를 사업의 재검토에 반영할 경우, 짧은 시간에 이루어진 외부 점검의 결과를 어떻게 예산 편성 작업 등에 반영시킬 것인가라는 과제가 있지만, 본 현은 외부 점검의 결과를 근거로 정책 평가를 실시한다는 점에서 이 과제를 풀어갈 수 있는 체제를 갖추고 있다고 하겠다.

6. 주민의 반응과 평가

• 새로운 시도라는 평가를 얻었으며 앞으로 계속 실시하는 것이 바람직하다고 하였음.

7. 향후 과제

• 2006년도의 시행은 2007년도의 본격 실시를 위한 작업 과제의 검증 과정이라는 목적을 가지고 있었지만, 시행 결과 점검팀의 위원들로부터 점검 작업과 관련된 시간 배분, 점검 작업의 방법, 판정 결과의 집약 방법 등 여러 가지 과제가 도출되

었다. 따라서 2007년도 본격 실시를 맞이하여 이들 과제를 개선해 나가야 한다.

- 현재의 계획은 2006년도 및 2007년도 2년간의 계획인 만큼 2007년도 실시를 토대로 2008년 이후의 전개 방안을 검토해 나갈 계획이다.

- 사업의 재검토는 사업 소관과 등이 해당 사업의 필요성을 검증해 나가는 가운데 수시로 이루어져야 하며, 직원 한 사람 한 사람의 자체 점검, 외부 점검 및 정책 평가의 작업을 통해서 목적의식과 비용 절감 의식을 제고하고 항상 현민의 입장에서 사업을 재검토해 나가야 한다고 본다.

8. 향후 이 시책의 실시를 고려하는 자치체를 향한 조언

- 본 현에서는 외부 점검에서 나온 의견을 사업 재검토의 계기로 여긴다. 본 현의 사업 소관과 등은 해당 의견을 검증하고 이를 정책 평가라는 프로세스에 편입시켜 예산 편성 작업 등에 적절한 형태로 반영할 수 있도록 했다.

- 공개 장소에서 현민 등에게 직접 사업을 설명하는 것은 정책에 대한 신뢰와 공감대 형성에 도움이 되었으며, 직원의 프레젠테이션 능력의 향상에도 기여하였다.

(참고) 해당 시책의 내용과 관련된 홈페이지

http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/3 seisakuhyoka.html
담당 부서 : 행정 시스템 개혁 추진과

요코하마형 행정 평가 시스템

카나가와현 요코하마시(横浜市)

1. 시책의 개요

요코하마시는 2003년부터 민간만족도를 조사(전 직원이 모든 사업과 업무를 점검하고 확인함)해왔고, 2006년도에는 이를 재검토하는 한편 감사 위원에 의한 행정 감사(평가)라는 프로세스에 편입시키는 시스템을 만들어 평가의 객관성과 개혁 · 개선의 실효성을 높였다.

2. 추진 배경

- 요코하마 시정의 기본이념인 「주민의 힘이 한껏 발휘되는 도시 · 요코하마의 실현」을 위해 모든 조직과 직원이 시민이나 기업의 감각을 살려 비용 절감과 스피드 경영 등 효율화의 관점을 취하였으며, 아울러 지금까지의 성장 및 확대를 전제로 한 모든 시스템을 재검토하고 근본적으로 행정을 개혁해 나가기 위한 방편으로「민간만족도」를 조사해 왔다.

- 그러나 2005년 12월에 실시한 검증에서 「개선에 대한 구체적인 시책 추진은 충분하다고는 말할 수 없다 」라는 결과가 나왔다. 이에 당사자 내부의 자기 평가는 한계가 있다고 결론을 내리고 한층 객관성이 확보된 검증을 위해 2006년도부터는 감사 위원이 하는 행정 감사(평가)에 민간만족도를 파악하는 항목이 추가된 「요코하마형 행정 평가 시스템」을 출발시켰다.

일본의 지방행정 개혁

3. 시책의 구체적 내용

그림(요코하마형 행정 평가 시스템의 구조) 그림 참조

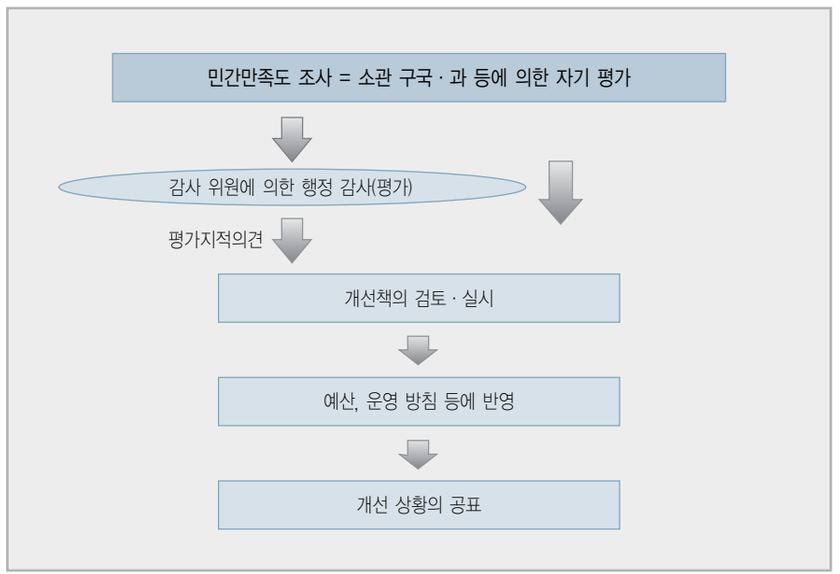
【평가의 흐름】

① 각 區局 사업 본부에서 모든 사업에 대해 자기 평가를 실시한다.
② 감사 위원이 지정하는 사업에 대해 감사 위원은 자기 평가와 같은 관점으로 행정 감사(평가)를 실시한다.
③ 자기 평가 및 행정 감사(평가)의 결과를 근거로 각 소속에서 개선책을 검토한다.
④ 개선책을 예산 편성, 구국의 운영 방침에 반영시킨다.
⑤ 평가 결과 및 개선책은 홈페이지 등을 통해 시민에게 공표한다.

【주된 특징】

① 성과를 중시한 행정 운영을 도모하기 위해 사후 평가
② 사업 평가에 시책 평가를 추가하여 실시
③ 자기 평가에 감사 위원에 의한 행정 감사(평가)를 조합하여 객관성을 높인다.
④ 감사 위원의 지적사항과 의견을 예산 편성이나 구국의 운영 방침에 확실히 반영시켜 그 실효성을 확보해 나간다.
⑤ 평가 결과를 알기 쉽게 수치화하여 시민에게 공표한다.
⑥ 감사 대상에는 요구 감사 제도를 활용해 시장이 선정하는 항목을 추가한다.

요코하마형 행정 평가 시스템의 구조



일본의 지방행정 개혁

【평가표(사업평가)】

사업평가표【자기평가】

2007년도 No. −

사업명		담당	국부과명			
			과장명		전화	
시책명	□ 중기계획				중점사업호	
	□ 운영방침					
목 적						
내 용						
근거법령등						

비 용	구 분	2004결산	2005결산	2006예산	2006결산	2007예산
	사업비 (천엔)					
	−일반재원 등 (천엔)					
	인건비(개산) (천엔)					
	총비용(개산) (천엔)					

활동 · 성과 지표	명 칭	단 위	2004결산	2005결산	2006예산	2006결산	2007예산
	단위당 비용 (총비용/지표)	(천엔)					
	단위당 비용 (총비용/지표)	(천엔)					
	단위당 비용 (총비용/지표)	(천엔)					

평가항목		점수		
1	적응성	—	①시민요구와 사회 경제적 상황에 적합한가?	□4□3□2□1
			②사업을 시가 실시할 필요성이 있는가?	□4□3□2□1
2	유효성	—	③사업목적에 비춰볼 때 효과적인 방법인가?	□4□3□2□1
			④시책이나 운영방침 등의 목적 실현에 기여하는가?	□4□3□2□1
3	목표 달성도	—	⑤목표 수준은 적절한가?	□4□3□2□1
			⑥계획대로 목표를 달성했는가?	□4□3□2□1
4	경제성 효율성	—	⑦비용은 감축하였는가?	□4□3□2□1
			⑧사무는 효율적으로 이뤄졌는가?	□4□3□2□1
5	정확성 신뢰성	—	⑨안전성과 정확성을 확보하는 수단이 강구되어 있는가?	□4□3□2□1
			⑩설명과 책임을 다하기 위해 적절한 정보가 제공되어 있는가?	□4□3□2□1
종합평가	합계 ↓ 100점 환산	—/ −	특기	(협동 추진상황)
		—/100	사항	(환경적 요인)
	랭킹 (A~E)	—		

개 선 계 획 표

사업명		
사업목적		
사업내용		
과제등의 정리	향후 개선 사항	□ 실시주체 □ 실시체제 □ 실시방법 □ 서비스향상 □ 비용감축 □ 기타 ( )
개선계획	개선 추진 방안 (개선책)	□확대 축소 □통합 □변경(전환) □개선 후 계속 □중지 □폐지
	개선일정 (행동계획)	20 년 월 20 년 월 20 년 월 20 년 월
개선 후 상태		
담당구국사업본부 · 부과명		연락처

일본의 지방행정 개혁

4. 추진 효과

- 각 사업의 프로세스, 추진 상황, 시민 요구사항을 파악할 수 있어 사업 개선 시 비용을 줄일 수 있다. 또한 업무의 효율화를 이룰 수 있고 새로운 서비스의 창출이 가능해져 시민의 요구에도 대응할 수 있다.

- 직원들의 상호 논의 속에서 진행되는 만큼 커뮤니케이션 활성화를 꾀할 수 있으며 직원의 개혁 · 개선 의식을 제고할 수 있다.

- 2006년도에는 2005년도의 2,988건에 이르는 사업과 15건의 시책을 평가해 615건의 개선 계획을 책정했다.

5. 추진 과정에서 나타난 문제점

- 요코하마시라는 큰 조직에 이 새로운 시스템을 적용하기 위해 충실한 실무 매뉴얼 제작하고 실무 연수회(전체 · 구국별)를 개최하는 등 다각적인 활동을 전개하고 있다.

- 평가 결과는 시민들이 알기 쉽게 수치화해 공표되는 탓에 자기 평가가 엄격해지기 어렵다. 누구나 따를 수 있는 객관적인 평가 기준을 마련하고 직원의 의식 개혁을 진행하는 것이 중요하다.

6. 주민의 반응과 평가

- 평가 결과를 홈페이지 등에 공표하고 있지만, 도입한 지 얼마 안 된 시스템이라 시민의 반응과 평가는 지금부터라는 생각이 지배적이다.

- 행정 평가는 시민 만족도의 향상을 목적으로 실시하는 것인 만큼 시민의 목소리를 성과 지표 등에 도입하는 등 시민의 의견을 적극적으로 시의 정책에 반영해야 한다.

7. 향후 과제

- 투명성, 객관성, 실효성을 갖춘 시스템이 되도록 평가를 실시한 각 구국 사업 본부의 의견 등을 참고로 시스템을 개선시켜 나간다.

- 이번에는 외부 평가로서 감사 위원에 의한 행정 감사(평가)를 도입했지만, 앞으로는 객관성, 투명성을 한층 더 높이기 위해 시민에 의한 평가도 검토할 계획이다.

8. 향후 이 시책의 실시를 고려하는 자치체를 향한 조언

- 시의 시책과 사업을 설명하고 그것에 책임을 다하는 것은 앞으로도 중요한 일이다.

- 행정 평가에 감사 위원에 의한 행정 감사(평가)를 포함시키는 것은 아직까지는 많지 않지만 외부 평가를 도입하기 위한 하나의 방책으로서 고려해 주었으면 한다.

• 외부 평가자를 감사위원으로 구성하는 것도 좋은 방법임을 인식할 필요가 있다. 감사 위원은 시의 사무 사업에 대한 지식이 다른 외부 인사보다 많아 시의 사업에서 부족한 점을 구체적으로 지적하고 올바른 사업 방향을 지도해 줄 수 있다는 큰 장점이 있기 때문이다.

(참고) 해당 시책의 내용과 관련된 홈페이지

http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/engine/minkando/minkando.html

담당 부서 : 도시 경영국 정책과 개혁 추진 담당

정책평가 – 시책과 사업의 구분

시가현(滋賀縣)

1. 시책의 개요

2006년에 현민, 기업경영자, 교수 등 전문가 및 시 · 군 직원을 구성원으로 하는 「시책 · 사업 구분 회의」를 설치, 현이 실시하는 모든 시책과 사업을 그 필요성과 실시 주체의 필연성 등에 비추어 검증하고 구분하는 한편 현은 그 결과를 활용하고 최종적으로 재검토해 나간다.

2. 추진 배경

• 지금까지「재정 위기 탈피를 위한 개혁 프로그램」등을 책정해 재무 행정 개혁에 적극적으로 적용해 왔지만 여전히 현은 어려운 재정 상황에 처해 있다. 장래 세대에 짐을 지우지 않기 위해서라도 재정의 건전화를 더욱 강력하게 추진할 필요가 있다.

• 최근 시 · 읍 · 면의 합병이 진전되는 가운데 NPO 등의 공공적인 활동이 활발해지고 있다. 따라서 이들 다양한 사회 주체와 힘을 합해「새로운 관민 협동」의 관점에서 현이 해야 할 역할을 근본적으로 검증하고 시책과 사업을 재검토할 필요가 있다.

3. 시책의 구체적 내용

• 2006년도 예산에 계상된 모든 사업을 「폐지해야할 것」, 「민간에서 실시하는 것

일본의 지방행정 개혁

이 적당한 것」, 「국가에서 실시하는 것이 적당한 것」, 「시 · 군이 실시하는 것이 적당한 것」, 「현이 실시하는 것이 적당하며 수단 등의 개선이 필요한 것」, 「현이 실시하는 것이 적당한 것」등 6개의 항목으로 구분하였다.

1) 검토 조직

시가현 시책 · 사업 구분 회의(1개반 5명, 3개반 체제)

1개 반 구성 : 현민 · 기업경영자 등 2명, 전문가 2명, 시 · 군 직원 1명

2) 검토 방법

가) 현의 중기 계획과 관련된 기본 시책을 단위로 하여 각 시책에 부여된 개별 사업을 다음의 순서로 진행시켜 나간다.

검토는 두 차례에 걸쳐 실시된다. 제1차 검토는 전 사업을 대상으로, 제2차 검토는 제1차 검토에서 상세 검토가 필요하다고 판단된 사업을 대상으로 실시된다.

제1차 검토	① 부국 소관의 시책 · 사업을 전체적으로 설명 ② 조서에 근거해 사업의 내용 설명 ③ 구분 위원의 질의와 의견 교환 ④ 각 위원은 구분한 것을 제1차 정리
제2차 검토	⑤ 논점에 따라 사업 소관 부국에서 대상 사업 설명 ⑥ 구분 위원과 의견 교환 ⑦ 각 위원은 구분한 것을 제2차 정리 ⑧ 대상 사업 전체에 대한 총괄적 의견 교환
구분 정리	⑨ 각 위원은 최종적인 구분 결과를 정리

나) 작업 과정은 공개함(방청자의 의견을 받아들이는 한편 사업 조서 등의 자료는 회의 종료 후 현의 홈페이지에 게재).

4. 추진 효과

• 시 · 읍 · 면의 합병이 진전되는 가운데 NPO 등의 공공적인 활동이 활발해지고 있는 현 시점에서 현이 다해야 할 역할이나 사업의 필요성 등을 외부 위원의 관점에서 검증하고 효과적이고 효율적인 사업을 실시하는데 적절하다고 판단되는 실시 주체를 정리함으로써 현의 시책과 사업을 근본적으로 재검토할 수 있게 되었다.

5. 추진 과정에서 나타난 문제점

• 2006년도 예산에 계상된 모든 사업을 「시책 · 사업 구분 회의」에서 개별적이고 구체적으로 검토하느라 검토에 드는 시간이 오래 걸렸다.
이에 3개반 체제로 전환하여 시책과 사업을 구분하는 가운데 각 반에서 이를 분담하여 검토하도록 하였고, 한정된 시간 안에 충실한 검토를 할 수 있도록 2단계의 검토 방식을 채용했다. 즉, 제1차 검토에서 논점을 명확히 한 후 제2차 검토에서 상세한 검토를 할 수 있도록 하였다.

6. 주민의 반응과 평가

• 시책을 추진하는 중이어서 현재로서는「구분」작업 전체를 간파할 수 없다. 때문에 주민의 반응이나 평가는 파악할 수 없다. 하지만 「구분 회의」를 개최할 때는 주민

일본의 지방행정 개혁

스스로 방청자로 참여하여 현에서 실시하고 있는 사업이 어떻게 구분되어 있는지를 관심 있게 지켜볼 것이다.

7. 향후 과제

- 구분 결과를 토대로 사업을 구체화하기 위해서는 해당 사업 주체와의 조정 · 협의까지 포함하여 구체적인 방법 등을 검토할 필요가 있다.
  구체적으로 시책과 사업을 재검토한 내용은 그 구분 결과에 따라 새롭게 책정될 재정 구조 개혁 프로그램에 반영되는 만큼 책정 과정에도 적절히 대응해 나가야 할 것으로 보인다.

(참고) 해당 시책의 내용과 관련된 홈페이지

http://www.pref.shiga.jp/shingikai/jigyou-shiwake/

담당 부서 : 행정 경영 개혁실