

지방자치단체 평가제도의 연계 및 통합방안

- 경기도를 중심으로 -

Unification of Overlapped Evaluation Systems for Local Government

박 충 훈* · 이 상 미**

Park, Chung - Hun, Lee, Sang - Mi

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 평가제도의 유형화 및 실증분석
- IV. 지방자치단체 평가제도의 연계 및 통합방안
- V. 결론

정부업무평가기본법의 평가통합 기초 하에 현재 중앙정부 평가제도의 통합방향은 논의되고 있으나, 지방자치단체 주관의 각종 평가제도에 대해서는 그 운영실태조차 정확하게 파악되지 못하고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 광역자치단체인 경기도가 주관하는 평가제도를 중심으로, 지방자치단체 대상 각종 평가제도의 운영실태를 파악하고 평가제도의 중복여부를 검토하여 평가제도간 통합 또는 연계할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

비교분석 결과, 경기도 주관 시·군평가 20개 제도 중 중앙부처와 동시에 기초자치단체를 평가하는 중복평가가 4개 있었으며, 동일부처에서 별도의 평가제도를 운영하나 연계가 가능한 평가가 4개 있었다. 중복평가를 통합하고 각종의 평가제도를 기능적으로 연계하기 위한 대안으로서 본 연구에서는 상향식 통합대안과 하향식 통합대안을 구상하였다. 하향식 통합대안으로는 중앙부처 평가제도로 통합하는 대안과 종합평가방식으로 통합하는 대안을

논문 접수일: 2008년 6월 5일

* 경기개발연구원 연구위원

** 경기개발연구원 연구위원

모색하였으며, 상향식 통합대안으로는 기초자치단체 자체평가를 중심으로 통합하는 모형을 제시하였다.

□ 주제어: 지방자치단체평가, 중복평가, 평가통합, 평가연계

Both the central government and local governments has lots of evaluation systems of local governments' policies. Too many evaluation systems have the possibility of overlapping each other and, if so, it can cause the evaluation burden of local government.

Considering the possibility, this study analyzed the local government's policy evaluation systems, especially Gyeonggi province government's and found out the overlapping in systems. To avoid overlapping, this study consequently suggested the integrated evaluation models in two direction. One is the bottom-up approach which is unifying the overlapped policy evaluation systems based on the self-evaluation of local government and the other is the top-down approach which is unifying them based on the central government's evaluation.

□ Keywords: Local Government Evaluation System, Overlapped Evaluation, Evaluation Unification

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

최근 공공부문의 효율성에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라 공공부문에 '성과관리' 개념이 도입되고 있으며, '산출(output)' 개념에서 '성과(performance)' 개념으로 평가기준이 전환되고 있다. 이러한 움직임 속에서 '평가'에 대한 관심의 증대는 다양한 평가제도의 양산을 초래하고 있으며, 정부 주요 정책에 대한 각종 평가제도가 신설되었던 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있는 현상이라 할 것이다.

다양한 평가제도는 정책영역에 대한 충분한 정보의 획득이라는 측면에서 긍정적인 기능을 하지만, 자칫 다수의 평가제도가 운영됨에 따라 불필요하게 중복되는 현상이 발생하기도 한

다. 평가제도의 중복은 평가결과간 상충으로 인한 신뢰성 저해, 피평가자의 업무부담 가중, 평가결과의 환류 미흡 등으로 연결되어 평가의 기능을 충실히 수행하지 못하게 하는 결과를 초래할 가능성이 높다. 또한 평가결과의 서열화를 통한 '비교와 통제'는 지방자치의 근본정신인 '자율과 책임'이라는 원리와의 상충하게 되어, 평가제도의 운영은 필요로 하는 최소한의 범위에서 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 맥락에서 중앙정부의 경우 정부업무평가기본법을 통하여 평가를 통합하여 시행코자 하는 기초를 유지하고 있으나, 부처별 개별평가를 기능별로 획기적으로 통합하지는 못하고 있다. 뿐만 아니라, 중앙정부 차원에서 자치단체를 대상으로 하는 평가제도의 통합은 행정자치부를 중심으로 하여 통합의 방향이 논의되기 시작하고 있으나,¹⁾ 광역자치단체 차원에서 기초자치단체를 대상으로 하는 평가제도에 대해서는 그 실태나 현황조차 정확하게 파악되지 못하고 있는 실정이다.

이와 같은 배경 하에서 본 연구는 광역자치단체에서 주관하는 평가제도와 중앙부처 주관 평가제도를 대상으로 각종 평가제도들의 운영실태를 파악하고, 평가제도들간 중복평가의 영역을 해소하면서 평가제도들을 기능적으로 통합하는 방안을 모색해보고자 한다. 연구여건의 한계상 전 지방자치단체의 평가제도 현황을 파악하지는 못한 바, 경기도에서 시행되는 평가제도를 중심으로 평가제도의 중복여부를 검토하여 평가제도간 통합 또는 연계할 수 있는 방안을 검토하였다.

2. 연구의 범위와 방법

연구의 시간적 범위는 각 평가제도가 도입된 시점으로부터 연구기간(2007년)까지를 대상으로 하되, 연구의 대상은 2006년도에 평가가 실시되었거나 2007년도 평가계획이 존재하는, 즉 현존하는 평가제도로 한정하였다. 광역자치단체인 경기도에서 시행되고 있는 평가제도를 분석의 주요 대상으로 삼되, 경기도가 주관이 되어 실시하는 평가제도뿐만 아니라 중앙정부 주관의 평가제도도 분석범위에 포함하여 중복평가의 실태를 파악하였다.

본 연구의 방법은 선행연구 및 관련 자료분석 등 문헌연구방법과 평가담당자 등과의 면접조사방식 등 크게 두 가지 접근방법을 활용하였다. 첫째, 지방자치단체 평가제도의 내용에 대하여 문헌 및 관련 자료분석을 진행하였다. 각 평가제도 관련 법령검토 및 선행연구 검토 등의 방법을 활용하여 문헌연구(literature review)를 진행하고, 기존의 문헌에서 도출할

1) 김영수·금창호(2000)와 행정자치부(2006), 라휘문 외(2007) 등 평가제도의 통합과 관련된 연구의 분석단위는 중앙부처 주관의 자치단체 평가제도이다.

수 있는 각종 자료와 자치단체로부터 수집한 평가제도 운영과정에서 생산된 문서자료를 토대로 내용분석(content analysis) 및 평가제도간 비교분석(comparative analysis)을 실시하였다. 둘째, 면접은 평가제도의 운영실태 및 개선방안을 중심으로 수행하였으며, 피평가기관의 실무담당자, 평가기관의 실무담당자, 평가관련 전문가 등 관계자를 대상으로 수행하였다.

II. 이론적 검토

1. 평가제도 연계 및 통합의 필요성 논의

정부업무평가기본법(제3조 제2항)은 “중앙행정기관 및 그 소속기관에 대한 평가는 이 법의 규정에 의하여 통합하여 실시되어야 한다”라는 통합평가의 원칙을 밝히고 있고, 국무조정실 정부업무평가위원회(2007:1)는 『2007년도 정부업무평가 시행계획』을 통하여 “평가 관련 기관간의 역할 분담 및 원활한 협조체계 구축을 통해 통합평가의 효율성을 제고하며, 특정 평가 대상부문 중 자체평가 분야로 통합이 가능한 분야의 발굴 및 지속적인 전환 추진”을 기본방향으로 제시하고 있다. 그런데 정작 ‘통합’이 무엇을 의미하며 어떻게 실시하는 것인지에 대한 규정이나 지침은 어디에도 없다.

김현구(2006:13)에 의하면, 개념적으로 평가의 통합은 두 가지로 이해할 수 있다.²⁾ 하나는 개별 법령 등에 근거한 여러 분야의 평가를 일괄적으로 실시하기 위해 새로운 평가 체계로 ‘취합’하는 ‘구조적 통합’이며, 다른 하나는 평가의 실효성 확보를 위해 다양한 평가 유형들 간에 기능적 연계장치(linkage mechanism)를 설정하는 ‘기능적 통합’이다. 그러나 구조적 통합만으로는 중복평가의 방지와 평가의 상승효과를 기대할 수 없기 때문에, 진정한 통합은 평가의 ‘연계성’을 내용적 실체로 하는 기능적 통합이어야 한다.

김현구(2006:23)는 평가의 기능적 통합을 평가성공의 4대 요건 중 하나로 설정할 정도로 강조하면서, 평가의 설득력 확보를 그 필요성으로 들고 있다. 이외에도 지방자치단체 평가체계에 있어서 평가제도의 연계 및 통합의 필요성에 대해서는 다음과 같이 여러 가지 측면에서 논의되고 있다(라휘문 외, 2007:31~32; 박해육, 2006:77~78).

2) 김현구(2006:13)는 평가통합의 개념을 ‘형식적 통합’과 ‘실질적 통합’으로 구분하고 있으며, 본고에서는 이를 ‘구조적 통합’과 ‘기능적 통합’으로 이해한다.

첫째, 지방분권화에 따라 지방의 권한과 자율성이 확대되어 중앙부처의 지방자치단체 평가에 대한 불만이 점차 증대되고 있다는 점이다. 자치단체는 중앙부처 또는 광역자치단체에서 실시하는 평가가 자치권을 제약하지 않는 범위 내에서 선택과 집중이 이루어져야 한다는 입장이다.

둘째, 지방자치단체 평가의 수가 너무 많다는 점이다. 정부업무평가기본법에 규정되어 있는 지방자치단체에 대한 평가의 종류는 합동평가, 개별평가 및 자체평가에 지나지 않는 바, 큰 문제가 없는 것으로 판단할 수도 있다. 그러나 중앙부처 또는 광역자치단체가 지방자치단체를 대상으로 실시하는 개별평가의 경우 특정 정책이나 사업별로 평가가 이루어지고 있어, 그 수가 지나치게 많은 실정이다.

셋째, 과도한 평가로 인하여 평가가 중복적으로 실시되는 경우가 많기 때문에 지방자치단체 공무원의 업무부담이 크므로 이를 덜어주어야 한다는 점을 들 수 있다. 특히 지방재정이 열악한 지방자치단체의 경우 평가에 보다 많은 시간을 투입할 수밖에 없는 실정인데, 그 이유는 지방자치단체를 대상으로 실시하는 중앙부처에 의한 평가가 서열화 방식을 채택한 후 재정적·행정적 인센티브를 제공하고 있기 때문이다.

넷째, 평가결과의 환류를 위해서도 평가제도가 통합되어야 한다고 보고 있다. 평가제도의 존재 자체만으로 서비스의 질을 일정부분 제고할 수 있는 측면도 고려할 수 있겠으나, 평가에 많은 인력과 시간이 투입되는 만큼 그 결과는 반드시 정책의 질적 제고로 환류되어야 한다. 그러나 실질적으로 지방자치단체에 대해 다양한 평가가 실시되고 있음에도 불구하고 평가결과를 환류하여 제도를 개선하고 서비스의 질을 향상시켰다는 사례는 그리 흔하지 않다. 그렇다고 본다면 다양한 평가에 투입된 많은 인력과 시간은 낭비다.

다섯째, 지방자치단체가 성과평가를 통하여 지역주민에 대한 책임성을 강화하면서 자체평가를 중심으로 평가를 실시하려는 경향이 강화되고 있다. 따라서 지방의 자율성을 강화하는 의미에서 중앙부처에서 실시하는 평가는 통합되는 방향으로 나아가야 한다는 것이다.

2. 평가제도 연계 및 통합기준에 관한 논의

평가제도는 가급적 통합될 필요가 있음을 논하였지만, 통합을 위해서는 중복여부의 판단을 위한 기준과 중복현상이 발생한 원인에 대한 규명이 필요하다. 중복의 정도와 발생원인에 따라 개별 평가로 존치하는 것이 바람직한 경우도 있을 수 있기 때문이다. 중복평가에 대한 무조건적 통합이나 '구조적 통합'이 아닌, '기능적 통합'으로 나아가기 위하여 기준설정과 원인규명은 필수적이다.

일반적으로 평가제도간 중복현상이 발생하는 원인을 살펴보면 몇 가지의 유형화가 가능하

다. 라휘문 외(2007:32~34)는 중복평가의 발생원인을 긍정적인 측면에서 바라볼 경우와 부정적인 측면에서 바라볼 경우, 그리고 외생적인 변수에 의하여 주어질 경우 등 3가지로 구분하여 제시하고 있다.

중복평가의 발생 원인을 긍정적인 측면에서 보면, 정책추진을 총괄하는 기관의 입장에서 특정 정책의 추진상황에 대한 충분한 성과정보를 확보하기 위하여 새로운 평가제도를 도입하여 운영하는 경우를 생각할 수 있다. 물론 이 경우 동일한 정책을 평가하는 수단이 존재하면 이에 대한 충분한 검토를 할 것이다. 그러나 기존 평가제도에 대한 검토결과 평가제도가 해당 정책에 대해 충분한 성과정보를 확보할 수 있도록 모형화되어 있지 않고, 동시에 기존 평가제도의 개선을 통하여 충분한 성과정보를 확보할 수 있도록 조치하고자 하나 어려움이 있을 경우 새로운 평가제도를 신설하게 되며, 이 경우 기존의 평가제도와 일정부분 중복될 수밖에 없을 것이다.

평가제도간 중복이 발생하는 원인을 부정적인 측면에서 보면 두 가지의 해석이 가능한데, 하나는 이미 동일평가대상에 대하여 평가를 하고 있는 기관이 관련정보를 공유하지 않으려고 하기 때문에 발생하는 현상이라고 볼 수 있다. 다른 하나는 기존에 해당 정책, 제도, 시책 그리고 사업 등에 대하여 평가를 실시하고 있음에도 불구하고 평가를 피평가기관에 대한 통제 수단이라고 인식하기 때문에 기존 제도를 개선하려고 노력하기 보다는 새로운 통제수단의 하나인 평가제도를 도입하려고 한다는 것이다.

또한 외생적으로 새로운 평가제도가 주어지는 경우가 있을 수 있다. 예를 들면, 현재 추진하고 있는 정책이나 제도, 사업 등이 어떠한 환경적인 요인에 의하여 갑자기 중점추진사항 등으로 지정되어 충분한 자료를 확보하여야 하는 경우에 새로운 평가제도가 도입될 수 있다. 이와 같은 외생적인 요인에는 정치적 속성이 작용하는 경우가 많을 것이다.

이와 같이 중복평가제도가 발생하는 원인이 다양하기 때문에 평가제도간 중복현상이 발생한다고 하여 무조건 통합하는 것은 바람직하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 실태분석결과 중복현상이 발견되면 평가담당자와의 인터뷰를 통해 중복평가하는 이유를 확인함으로써 원인을 규명하는 작업을 거친 후 중복여부 및 통합대상을 최종판단하고자 하였다.

지방자치단체 평가제도의 통합방식과 관련된 직접적인 연구는 김영수·금창호(2000)와 행정자치부(2006), 라휘문 외(2007) 등 그리 많지 않은 실정이다.³⁾ 이 중 김영수·금창호(2000)는 평가제도의 중복여부와 관계없이 기관평가모형 중심의 하향식 통합방안을 제시하고 있으며, 행정자치부(2006)⁴⁾와 라휘문 외(2007)는 중복유형에 따른 상·하향식 통합방

3) 이들 연구는 분석단위를 중앙부처 주관 평가제도로 국한하여, 이들간의 중복평가를 해소하기 위한 통합방안을 모색하고 있다.

4) 이 연구는 지방자치단체와 관련된 업무를 수행하는 행정자치부에서 개별평가제도의 통합·연계방안을

식을 종합적으로 제시하고 있다. 김영수·금창호(2000)의 방식을 따를 경우 최근 활성화되고 있는 지방자치단체의 자체평가와 개별평가제도간의 통합문제까지를 종합적으로 고려할 수 없으므로, 본 연구에서는 행정자치부(2006)와 라휘문 외(2007)의 방식을 따라 경기도의 평가제도를 검토하였다.

평가제도간 중복여부의 판단기준 및 통합의 기준을 설정하기 위해서는 평가모형의 구성요소를 논의하고 있는 선행연구결과를 중심으로 검토하였다. 평가모형의 구성요소를 파악함에 있어 중앙행정기관 평가와 지방자치단체 평가를 구분하여 지방자치단체 평가에 국한할 필요는 없으므로 이를 동시에 검토하였다. 중앙정부에 대한 평가관련 연구는 김주환(2006), 노화준·노유진(2004), 이윤식·김지희(2004), 공병천(2003), 김명수(2003), 윤수재(2003) 등에 의하여 수행되었고, 지방자치단체에 대한 평가는 박희정외(2008), 박희정·박해육(2004), 라휘문(2003, 2004), 강황선(2003), 김현구·박희정(2003), 이광희(2003), 이광희·김길수(2003) 등에 의하여 수행되었다.⁵⁾ 이들 연구결과를 보면 다양한 기준에 의하여 정부업무평가제도에 대한 개선대안을 마련하고 있는데, 이를 종합하면 평가모형의 구성요소로서 평가목적, 평가주체, 평가객체, 평가대상, 평가내용(평가지표), 평가시기, 법적근거 등의 기준을 추출할 수 있다. 한편, 박해육(2006:78-81)은 지방자치단체 평가제도 통합의 유형을 평가제도의 필요성, 통합가능성, 평가주기, 평가지표, 평가시기 등을 기준으로 5가지로 구분하여 제시하고 있다.

3. 분석의 틀

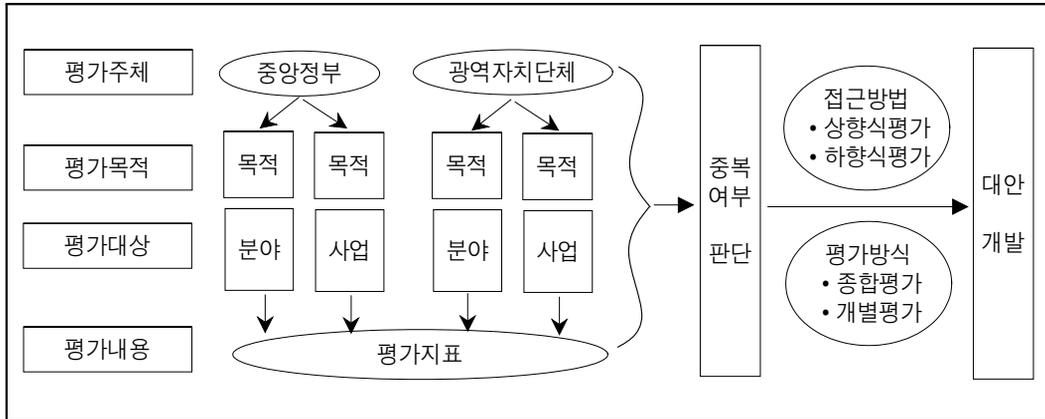
본 연구에서는 <그림 1>에서와 같이 선행연구에서 도출된 평가모형의 구성요소 중 평가목적, 평가주체, 평가대상, 평가내용(평가지표)의 4가지 기준을 중심으로 평가제도의 중복여부를 판단하였다.⁶⁾

모색하기 위해 수행된 연구이다.

5) 이외에도 평가와 감사의 연계, 외국의 평가제도, 정부업무평가 또는 자체평가와 관련한 다양한 연구들이 수행되어왔으나 여기에서는 생략하고자 한다.

6) 선행연구에서 제시하고 있는 7가지 요소 중 평가객체는 단일기준으로 중복여부를 판단할 수 없으며, 평가시기와 법적근거는 평가중복의 판단에 큰 실익이 없으므로 제외하였다.

<그림 1> 분석의 틀



평가제도의 중복여부는 4가지 요소를 종합적으로 판단하여 분석하였다. 특히 평가목적, 평가대상, 평가내용이 유사하거나 동일한 평가제도 중 평가주체가 다른 경우, 즉 중앙정부와 광역자치단체가 평가목적, 평가대상, 평가내용이 유사하거나 동일한 평가제도를 운영하는 경우를 중점적으로 분석하였다. 이와 함께 동일한 평가주체가 평가목적과 평가내용이 유사 또는 동일한 평가제도를 평가대상만 달리하여 평가하는 경우도 분석에 포함하였다.

한편, 중복평가를 해소하는 방안에 대해서는 접근방법과 평가방식을 고려하여 통합방안을 검토하였다. 먼저 평가의 접근방식을 기준으로 상향식 평가를 통한 접근방식과 하향식 평가를 통한 접근방식의 두 가지 유형을 검토하였다. 그리고 평가방식에 따라 개별평가제도를 유지하는 방식과 개별평가제도를 종합평가로 통합하는 방식을 검토하였다.

III. 평가제도의 유형화 및 실증분석

1. 지방자치단체 평가제도의 유형분류

평가의 유형은 평가의 주체, 시기, 영역, 방법, 대상 및 단위 등에 따라 다양하게 구분할 수 있다.⁷⁾ 각각의 유형분류기준에 따라 평가제도의 유형을 세분화하여 심도있게 분석함으로

7) 평가주체에 따라 외부평가와 내부평가로, 평가시기에 따라 사전평가, 과정평가 그리고 사후평가로 구

써 평가체계를 재정비한다면 매우 의미있는 작업이 될 것이나, 이와 같은 작업은 메타평가의 영역에 속하는 것으로 후속연구로 미루고자 한다. 본 연구는 지방자치단체를 대상으로 한 다양한 평가제도의 실태분석 및 개선방안 모색을 위한 시론적 연구로서 평가의 주체 및 평가방식을 기준으로 평가제도를 유형화하여 모형을 단순화하였다.

지방자치단체 평가의 주체는 중앙-광역-기초의 지방자치 계층구조상 중앙정부가 될 수도 있고 광역자치단체가 될 수도 있으며, 지방자치단체가 스스로를 평가할 수도 있다. 평가방식을 기준으로 하면 종합평가와 개별평가로 구분할 수 있는데, 개별평가는 평가대상이 개별 정책 또는 사업 단위를 대상으로 하거나 일부업무만을 중심으로 평가가 이루어지는 경우를 의미하며, 종합평가는 기관 단위를 대상으로 하거나 주요업무 전반을 중심으로 종합적으로 이루어지는 평가를 의미한다. 이 경우 종합평가는 종종 기관평가의 형태를 가지게 되는데, 기관평가의 경우 정책활동 성과뿐만 아니라 관리·자원능력과 대상집단의 인식까지를 포함하는 경우가 많으며, 이에 따라 종합평가를 개별정책평가의 합으로 보는 협의의 개념과는 구분하여야 한다(김현구, 2003).

이와 같은 기준에 따라 현재 지방자치단체를 대상으로 시행되고 있는 평가제도의 유형은 크게 4가지로 구분가능하다. 첫째, 중앙정부 주관의 지방자치단체 합동평가,⁸⁾ 둘째, 중앙정부 주관의 지방자치단체 개별(정책)평가, 셋째, 광역자치단체 주관의 기초자치단체 개별(정책)평가, 넷째, 지방자치단체 자체평가가 그것이다. 이는 각각의 기준에 따라 <표 1>과 같이 구분·정리할 수 있다. 먼저 각 유형별로 지방자치단체 평가제도의 운영실태를 분석한 후, 유형별 평가제도간의 비교분석을 통해 평가의 중복영역을 파악하고자 하였다.

<표 1> 지방자치단체 평가제도의 유형

평가주체 \ 평가방식	종합평가	개별평가
중앙행정기관	지방자치단체 합동평가(유형 I)	중앙정부 주관 지방자치단체 개별평가(유형 II)
지방자치단체	지방자치단체 자체평가(유형 IV)	광역자치단체 주관 기초자치단체 개별평가(유형 III)

분할 수 있다(Suvedi, 1999). 평가영역의 수준에 따라 과정평가, 성과평가, 영향평가로 구분할 수 있으며(Sanderson, 1998), 평가지표의 성격을 기준으로 정량평가와 정성평가로 구분할 수 있다. 또한 정책평가의 경우 그 평가대상이 되는 정책의 성격에 따라 실질적 정책평가와 과정적(관리적) 정책평가로 구분할 수 있다.

8) 중앙행정기관 주관의 지방자치단체 종합평가는 '지방자치단체 합동평가'가 대표적이라 할 수 있다.

2. 유형별 평가제도 운영실태

1) 중앙정부 주관 지방자치단체 합동평가(유형 I)

지방자치단체 합동평가는 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고 보조사업, 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위해 평가가 필요한 경우 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 실시하는 평가이다(정부업무평가기본법 제21조 제1항). 행정자치부장관은 국무총리 소속 정부업무평가 위원회의 심의·의결을 거쳐 합동평가를 실시하고(동법 제21조 제2항), 그 결과를 동 위원회에 보고하도록 되어 있다(동법 제21조 제3항).

지방자치단체 합동평가는 국무조정실 주관의 기관평가제가 1999년 광역자치단체까지 확대되어 시범평가된 이후 2000년 종합평가를 거쳐 2001년부터 합동평가로 실시되면서, 추진계획의 수립에서부터 실제 평가와 환류에 이르기까지 절차, 평가위원회 및 평가실무진(평가반), 평가주관부서 등 전반적인 운영체계가 비교적 체계화된 것으로 평가되고 있다(감사원 평가연구원, 2006:546~548).

정부업무평가기본법에 의거하여 처음 실시된 「2006년도 지방자치단체 국정시책 합동평가」는 지방자치단체에서 수행하는 국정주요시책 등의 추진상황을 평가·환류함으로써 국정의 통합성과 효율성을 확보하고, 지방자치단체 대상의 각종 평가를 통합 운영하여 중앙부처 평가로 인한 지방자치단체의 업무부담을 완화하기 위함을 목적으로 실시되었다. 그러나 평가주체(평가단)와 평가시기가 일원화되었을 뿐, 시책별 평가의 합 이상으로 기능적 연계가 이루어지기 위해서는 장치 보완해나가야 할 부분이 많아 보인다. 평가를 받는 시책담당자의 입장에서 평가부담은 줄지 않았기 때문이다. 2006년도 합동평가의 평가개요와 평가대상시책은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 2006년도 지방자치단체 합동평가 개요

평가대상	16개 시·도(市部와 道部로 구분 평가)						
평가기간	'07. 1.16~4.15 (평가기준일: '06.12.31.)						
평가방법	일반시책 (44개 시책)	평가지표체계에 의한 서면평가, 기관방문 현지검증					
	중점과제 (2개 시책)	평가지표체계에 의한 서면평가, 기관방문 현지검증, 주민체감도조사, 사업현장 방문					
평가단 구성·운영	1단장 6개반 1지원단 : 행정·문화, 복지·여성, 환경·안전, 경제·개발, 중점과제평가반, 총괄반, 실무지원단						
평가시책	〈 14개 부처, 9개 분야, 46개 시책 〉						
		분야	평가 대상시책	소관부처	분야	평가 대상시책	소관부처
	일반 행정 (5)	일반 행정 (5)	· 지방행정 조직관리	행정자치부	지역 경제 (6)	· 고용촉진훈련	노동부
			· 지방공무원 능력발전	"		· 일자리 지원 정책	노동부
	보건 복지 (5)	보건 복지 (5)	· 기록물관리 평가	"	지역 개발 (6)	· 비정규직인력의 합리적 운용	노동부
			· 지방규제개혁	"		· 지방물가 안정관리 실적	행정자치부
	환경 관리 (6)	환경 관리 (6)	· 지적행정 관리	"	문화 관광 (5)	· 지역노사정협의회 활성화	노동부
			· 장애인 생산품 구매	보건복지부		· 중소기업제품 공공구매 이행력 확보	중소기업청
	여성 복지 (6)	여성 복지 (6)	· 노인복지시설 확충	"	중점 과제 (2)	· 건축행정 내실화	건설교통부
			· 지역사회 정신보건사업 평가	"		· 국민임대주택건설 지원	"
환경 관리 (6)	환경 관리 (6)	· 국가유공자 예우시책 확산	국가보훈처	안전 관리 (5)	· 농어촌주거환경개선	행정자치부	
		· 한약재 유통관리 평가	식약청		· 비영리민간단체 지원사업	"	
여성 복지 (6)	여성 복지 (6)	· 환경관리일반	환경부	중점 과제 (2)	· 지방과학기술 진흥	과학기술부	
		· 자연환경 보전	"		· 공정거래질서 확립	산자부·특허청	
여성 복지 (6)	여성 복지 (6)	· 폐기물 관리 일반	"	중점 과제 (2)	· 관광 인프라 구축	문화관광부	
		· 대기 관리	"		· 관광개유치 홍보활동	"	
여성 복지 (6)	여성 복지 (6)	· 온실가스 감축	"	중점 과제 (2)	· 지방문화예술활동 지원	"	
		· 수질관리	"		· 문화기반시설 확충 및 운영 활성화	"	
여성 복지 (6)	여성 복지 (6)	· 여성인력 개발 활성화	여성가족부	중점 과제 (2)	· 옥외광고물관리	행정자치부	
		· 취약계층 여성의 자립지원	"		· 민방위 역점시책	소방방재청	
여성 복지 (6)	여성 복지 (6)	· 보육서비스 확대	"	중점 과제 (2)	· 소방안전 및 대응능력 강화	"	
		· 양성평등 정책 확산	"		· 범국민 안전문화 육성 지원	"	
여성 복지 (6)	여성 복지 (6)	· 공무원 성 인지도 정책형성	"	중점 과제 (2)	· 어린이 안전사고 예방	"	
		· 교육·훈련 활성화	"		· 시설물 안전관리	건설교통부	
여성 복지 (6)	여성 복지 (6)	· 가정·성폭력 근절 및 피해자 보호	"	중점 과제 (2)	· 식품안전관리	식약청	
					· 에너지절약 및 이용효율화	산업자원부	

자료: 행정자치부. (2007. 6.26). 2006년도 국정시책 합동평가 결과 보도자료.

2) 중앙정부 주관 지방자치단체 개별평가(유형 II)

정부업무평가기본법 제21조 제1항에 의거 중앙행정기관이 지방자치단체에 대해 실시하는 평가는 원칙적으로 합동평가이지만, 동 규정에도 불구하고 중앙행정기관의 장이 국가위임사무 등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 평가대상, 방법 등에 관하여 정부업무평가위원회와 협의를 거쳐 이를 평가할 수 있다(동법 제21조 제5항). 이 경우를 중앙행정기관이 지방자치단체에 대하여 실시하는 “개별평가”로 볼 수 있다(국무조정실 정부업무평가위원회, 2007:35).

중앙정부 주관으로 시행되고 있는 지방자치단체 개별평가제도는 합동평가 대상이 되는 시책평가를 제외하고도 116개에 이르는 것으로 나타났다(행정자치부, 2006). 평가주체별로는 행정자치부를 비롯하여 29개 부·처·청·위원회 등에서 평가제도를 운영하고 있었으며, 피평가기관별로는 광역자치단체만을 대상으로 하는 평가, 기초자치단체만을 대상으로 하는 평가, 광역자치단체와 기초자치단체 모두를 대상으로 하는 평가 등 3가지 유형으로 운영하고 있는 것으로 파악되었다.

3) 광역자치단체 주관 기초자치단체 개별평가(유형 III)

지방자치단체는 자체평가 이외에도 조례에 의하거나 혹은 자체적으로 평가가 필요하다고 판단되는 사무에 대하여 소관 실·과의 주관으로 개별평가를 실시한다. 평가목적은 특정시책의 모니터링이나 성과측정 및 인센티브 제공 등 다양하다. 중앙행정기관이 지방자치단체에 대하여 실시하는 개별평가와 같은 맥락으로 광역자치단체 실·과 주관의 기초자치단체 개별평가가 실시되고 있다.

광역자치단체인 경기도 주관의 기초자치단체 개별평가 현황을 알아보기 위하여 경기도의 평가주관 부서에 자료를 요청하였으나 경기도 평가주관 부서는 개별평가제도들을 종합관리하지 못하고 있었다. 이에 각각의 개별평가 주관부서로부터 평가제도의 운영과정에서 생산된 자료들(평가계획서, 평가결과보고서 등)을 취합하여 분석하였다. 조사결과 2007년 현재 경기도에서 경기도내 시·군에 대해 실시하고 있는 평가는 <표 3>과 같이 20개의 평가제도가 운용되고 있는 것으로 파악되었다.

〈표 3〉 경기도 주관 시·군평가 현황

연번	평가명	평가주체	평가객체	평가시기
1	공공근로사업 종합평가	고용정책과	31개 시·군	11월
2	공직기강확립추진실태평가	감사관실	31개 시·군	6월
3	시군 법무행정 평가	법무담당관실	31개 시·군	12월
4	'맞춤형 기업애로 처리시스템' 운용 평가	경제정책과	31개 시·군	11월
5	농촌지도사업 평가	농업기술원	22개 시군농업기술센터	2-4월
6	지방세정 종합평가	세정과	31개 시·군	6월
7	세외수입운영 종합평가	세정과	31개 시·군	6-8월
8	국·공유재산관리 종합평가	회계과	31개 시·군	3-4월
9	옥외광고물관리업무 시군종합평가	주택정책과	31개 시·군	10월
10	건축행정 건설화대책 평가	주택정책과	31개 시·군	11월
11	농정업무평가	농업정책과	시·군	9월
12	푸른경기 1억그루 나무심기 시군종합평가	산림녹지과	31개 시·군	11월
13	소방관서 정기 종합평가	소방재난본부	30개 소방서	1-2월
14	소방장비확인점검	소방재난본부	31개 관서	11월
15	지적행정 종합평가	토지정보과	시·군·구·출장소	11월
16	음식문화개선 및 좋은식단 실천사업 시군평가	보건위생정책과	31개 시·군	1월
17	건강증진사업 평가	보건위생정책과	44개 시·군 보건소	1월
18	개발제한구역관리실태평가	지역정책과	21개 시·군	3월
19	시군 민원행정 추진상황 평가	자치행정국	31개시·군	11월
20	대기환경업무 종합평가	대기관리과	31개 시·군	1-2월

4) 지방자치단체 자체평가(유형Ⅳ)

자체평가는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것을 의미한다(정부업무평가 기본법 제2조 제3호). 정부업무평가기본법 제18조는 “지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다”고 규정함으로써 자체평가를 지방자치단체의 의무사항으로 정하고 있다. 지방자치단체의 장은 자체평가를 위하여 자체평가조직 및 3분의 2이상의 민간위원을 포함한 자체평가위원회를 구성·운영하여야 하며(제18조 제2항), 정부업무평가시행계획에 기초하여 소관 정책 등의 성과를 높일 수 있도록 자체평가계획을 매

년 수립하여야 한다(동조 제3항).

2007년 실시된 경기도의 자체평가는 주요업무의 평가를 통해 장애요인을 도출하고 개선 대책을 마련하여 결과를 도정에 반영하고 성과중심의 도정을 실현하기 위함을 목적으로 하여 실시되었다. 그 평가개요는 <표 4>와 같다.

<표 4> 2006년도 경기도 자체평가 개요

평가대상	475개 사업(실·국장 자체평가 293건, 위원회평가 182건)	
평가기준	2006.12.31	
평가내용	추진성과(산출지표, 결과지표, 정성평가)와 환류노력에 대한 평가 - 산출지표 : 사업량, 진도 등 외형적 실적위주의 달성도 평가 - 결과지표 : 만족도, 증가율 등 사업추진성과 및 측정지표개발 부분 - 정성평가 : 사업추진상 계량화하기 어려운 부분의 평가 - 환류노력 : 추진과정상 문제점에 대한 해결 노력 등	
평가절차	실·국장 평가	평가서 작성 ⇒ 검토 및 평가보고서 작성(비전경영기획관실) ⇒ 확정(기획관리실장)
	평가위원회 평가	실·국 자체평가 검토 및 평가보고서 작성(비전경영기획관실) ⇒ 심의(경기도 주요업무 평가위원회) ⇒ 확정(도지사)
평가결과 활용	- 부진 또는 개선·보완이 필요한 사업은 보완대책 수립 - 평가결과 우수공무원에 대한 인센티브 제공(국외여행, 인사가점 등) - 4급이상 성과연봉 지급기준으로 활용	

이외에도 경기도는 <표 5>와 같이 실·과간 경쟁력평가, 직속기관·사업소평가, 공공기관 경영평가 등의 자체(내부)평가제도를 운영하고 있는 바, 경기도가 자체적으로 소속기관을 대상으로 평가하는 경우로서 이와 같은 제도들은 자체평가의 유형(IV)에 포함된다.

<표 5> 경기도 자체(내부)평가 현황

연번	평가명	평가주체	평가객체	평가시기
1	주요업무 자체평가	비전경영기획관실	-	-
2	실과간 경쟁력평가	비전경영기획관실	본청 및 제2청 실·과 - 본 청 : 45개 실·과 - 제2청 : 15개 실·과	12월
3	직속기관, 사업소 평가	비전경영기획관실	17개 기관 (직속기관 4, 사업소 13)	10-11월
4	경기도 공공기관 경영평가	비전경영기획관실	21개 공공기관	5-9월

3. 유형별 평가제도 비교분석

평가제도간 중복이 발생할 여지가 있는 부분은 i) 평가주체가 다르되 평가목적과 평가대상이 같은 경우, 그리고 ii) 하나의 평가주체가 동일한 평가객체에 대해 유사기능을 평가대상으로 하여 서로 다른 평가제도를 운영하고 있는 경우 등 2가지로 생각해볼 수 있을 것이다. 이와 같이 2가지 경우를 상정하여, 전자의 경우에 있어서 중복영역이 존재하는지 여부를 판단하기 위해 중앙부처 주관 기초자치단체 평가(유형 I·II)와 경기도 주관 시·군평가(유형 III) 가운데 평가대상시책이 동일한 경우를 비교분석하였다. 후자의 경우는 경기도 주관 시·군평가(유형 III)와 경기도 내부평가(유형 IV)의 평가대상기능별 유사성을 검토함으로써 중복영역을 판단하고자 한다.

1) 중앙부처와 경기도 주관 시·군평가의 중복영역

2007년 현재 실시되고 있는 경기도 주관 시·군 평가 가운데, 중앙행정기관 주관의 평가와 유사하거나 혹은 중복되는 것으로 판단되는 평가는 <표 6>에서 볼 수 있는 바와 같이 전체 20개 중 7개에 이른다.

<표 6> 경기도 주관 시·군평가와 중앙행정기관 주관 자치단체평가 비교

연번	경기도 주관 시·군평가				중앙행정기관 주관 지방자치단체평가				
	평가명	근거	평가주관 및 심사주체	평가 시기	평가명	근거	평가주관 및 심사주체	평가 시기	평가 대상
1	국공유재산관리 종합평가	재경부	회계과	3-4월	국유재산관리 처분실적평가	국유재산법 시행령	재정 경제부	1-4월	광역/ 기초
2	옥외광고물 관리업무 시군종합평가	행자부	주택 정책과	10월중	옥외광고물관리 (합동평가)	옥외광고물등 관리법	행정 자치부	1-3월	광역/ 기초
3	농정업무평가	자체	농업 정책과	10월중	농정업무평가	농업농촌 기본법	농림부	3-4월	광역/ 기초
4	지적행정 종합평가	자체	토지 정보과	11월	지적행정 종합평가(합동평가)	역점시책	행정 자치부	1-3월	광역/ 기초
5	음식문화개선 및 좋은식단실천 사업 평가	경기도 식품진흥 기금운용 조례	보건위생 정책과	2월	음식문화개선 및 좋은식단실천 사업 평가	모범음식점 운영 관리지침	보건 복지부	1-12월	광역/ 기초
6	건강증진 사업평가	건강증진 사업안내	보건위생 정책과	1월	건강생활 실천사업 평가	국민건강 증진법	보건 복지부	연말	광역/ 기초
7	시군민원행정 추진상황 평가	자체	총무과	-	민원행정추진상황 종합평가	민원사무처리 에관한법률	행정 자치부	11-12월	기초

광역자치단체와 중앙부처(서로 다른 평가주체)가 기초자치단체(평가객체)를 대상으로 동일 시책(평가대상)에 대하여 평가하는 경우이다. 이는 평가객체인 기초자치단체 입장에서 볼 때 중복평가가 된다.

경기도의 국공유재산관리종합평가와 재정경제부의 국유재산관리처분실적평가는 국유재산관리분야에 대해 기초자치단체를 동시에 평가하고 있다. 재정경제부의 평가는 국유재산만을 평가대상으로 하나, 경기도는 국유재산과 공유재산 모두를 대상으로 한다. 일부항목의 세부지표는 동일하며, 경기도 평가의 경우 전담부서 설치 등 기관장 관심도와 공유재산관리 항목, 특수시책 항목 등이 추가된 형태이다. 평가목적과 평가대상, 평가내용(평가지표) 등이 유사한 평가로서, 중복평가로 판단되었다.

경기도의 옥외광고물관리업무 시군종합평가와 행정자치부의 옥외광고물관리실적평가(합동평가)는 옥외광고물분야에 대해 기초자치단체를 동시에 평가하고 있다. 행정자치부의 평가는 시·군·구를 평가객체로 하나 광역단위로 평가하여 개별 시·군·구 평가가 이루어지는 않고 있고, 경기도 주관 평가는 합동평가와는 평가대상기간을 달리하여 평가하고 있다. 그러나 경기도 주관평가와 합동평가의 세부지표가 유사하였고, 인터뷰 결과 통합필요성이 있는 중복평가로 판단되었다.

경기도의 농정업무평가와 농림부의 농정업무평가는 농정업무분야에 대해 기초자치단체를 동시에 평가하고 있다. 경기도 주관 평가는 도 중점시책추진사업을 중심으로 지표가 구성되어 있어 농림부 주관 평가와 지표영역이 일부 중복되나, 세부지표에서 다소간의 차별성이 나타났다. 또한 경기도 주관 농정업무평가는 농림부 주관 평가와 별도로 시·군 농정업무 추진 상황에 대한 점검을 통해 예산지원을 목적으로 하는 평가이다. 그럼에도 불구하고 평가대상과 평가내용 등이 일부 중복되고, 인터뷰 결과 별도 평가제도로 존치할 필요성이 크지 않은 것으로 나타나 통합대상으로 판단되었다.

경기도 주관 지적행정종합평가와 행정자치부 주관 지적행정추진실적종합평가(합동평가)는 지적업무분야에 대해 기초자치단체를 동시에 평가하고 있다. 행정자치부 주관 평가는 합동평가에 포함되어 지적행정과 관련된 일부 지표만을 대상으로 하고 있으며, 시·군·구에 대한 개별평가가 아닌 광역단위의 평가를 하고 있다. 따라서 경기도 주관 지적행정종합평가는 행정자치부 주관의 지적행정추진실적종합평가에 비하여 세부지표에서 광범위하다. 이처럼 세부평가지표의 구성과 평가시기, 평가결과의 환류 등이 상이하기는 하나, 평가대상과 평가내용 등이 일부 중복되어 인터뷰를 통해 확인한 결과 중복평가로 판단되었다.

경기도의 음식문화개선 및 좋은식단실천사업평가와 보건복지부의 음식문화개선 및 좋은식단실천사업평가는 동일한 평가제도이다. 음식문화개선 및 좋은식단실천사업평가의 구조는 시·도 평가를 통해 추천된 평가대상을 보건복지부에서 평가하는 구조이며, 성격상 경진대회

와 유사하다. 평가대상과 평가내용, 평가시기, 평가지표 등이 동일한 평가이기는 하나, 시·도의 평가결과를 토대로 추천된 일부 시·군·구의 평가내용을 보건복지부에서 확인하는 과정을 거치며, 시·도는 보건복지부에서 평가하는 체계로서 중복평가로 보기 어렵다.

경기도의 건강증진사업평가와 보건복지부의 건강생활실천사업평가는 동일한 평가제도이지만, 시·도 평가를 통해 추천된 평가대상을 보건복지부에서 다시 평가하는 구조이며, 시·도는 보건복지부에서 평가한다. 또한 경기도 주관 건강증진사업평가와 보건복지부 주관 건강생활실천사업평가는 서로 상이한 세부지표로 구성되어 있다. 보건복지부 주관 평가는 보건복지부에서 시달된 주요시책에 따라 시·도의 특성에 적합하게 수행되고 있는지를 중점적으로 평가한다. 평가내용상 유사성은 있으나, 평가대상과 평가주체, 세부평가지표 등이 상이하여 중복평가로 보기 어렵다.

경기도의 시군민원행정추진상황평가와 행정자치부의 민원행정추진상황종합평가는 동일한 평가제도이지만, 경기도 주관 시군민원행정추진상황평가는 행정자치부 주관 평가의 실시 이전에 사전점검 차원에서 이루어지는 평가이다. 평가대상과 평가내용, 평가시기, 평가지표 등이 동일한 평가이기는 하나, 시·도평가를 거쳐 추천된 시·군만 2차 평가를 하는 구조로 중복평가로 보기 어렵다.

이상의 내용을 종합하면 <표 7>에서와 같이 경기도가 주관하는 국공유재산관리종합평가, 옥외광고물관리업무시군종합평가, 농정업무평가, 지적행정종합평가가 중앙부처의 평가와 중복되는 것으로 판단된다.

<표 7> 경기도 주관 시·군평가와 중앙행정기관 주관 자치단체평가의 중복영역

연번	평가명	중복여부	비고
1	국공유재산관리 종합평가	중복	공유재산 관련 지표를 제외하면 동일한 지표임
2	옥외광고물관리업무 시군종합평가	중복	합동평가와 중복되는 영역임
3	농정업무평가	중복	경기도 시책추진사업을 제외하면 동일한 지표임
4	지적행정 종합평가	중복	합동평가와 중복되는 영역임
5	음식문화개선 및 좋은식단실천사업평가	별개	시도추천을 통해 일부만 평가
6	건강증진사업평가	별개	시도추천을 통해 일부만 평가
7	시군민원행정 추진상황 평가	별개	시도추천을 통해 일부만 평가

2) 경기도 주관 시·군평가 및 내부평가의 중복영역

유형Ⅲ에 해당하는 경기도 주관의 시·군평가 가운데 지방세정종합평가와 세외수입운영종합평가는 평가주관부서가 세정과로 동일하며, 평가시기 역시 비슷한 시기에 이루어지나, 평가내용이 세입의 한 부분인 지방세와 세외수입을 구분하여 평가하고 있다. 따라서, 별도의 평가제도로 운영하기 보다는 종합평가체제로 통합하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단되었다. 그리고 소방관서정기종합평가와 소방장비확인점검은 동일기관인 소방재난본부에서 주관하는 평가제도로, 소방관서정기종합평가의 평가영역 중 장비점검 관련 항목이 포함되어 있다. 소방장비확인점검은 소방관서정기종합평가와 별개로 장비점검부문을 구체화해서 평가한다는 측면은 있으나, 소방관서정기종합평가의 장비점검부문과 중복되는 평가이므로 별도로 평가를 하기보다는 통합하는 것이 바람직할 것으로 판단되었다.

또한 유형Ⅳ에 해당하는 경기도의 자체평가와 실과간 경쟁력평가는 그 평가대상이 전자는 사업이고 후자는 실·과로서 차이가 있으나, 지표상 중복이 있으므로 장차 기능적 연계방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단되었다.

IV. 지방자치단체 평가제도의 연계 및 통합방안

본 연구는 지방자치단체 평가제도의 실태를 살펴보고 문제점을 발굴한 후 통합 등 지방자치단체 평가제도의 발전방안을 모색하고자 하는 목적을 가지고 수행되었다. 지방자치단체 평가에 대한 실태분석결과 경기도에서 실시하는 개별평가들간 중복현상이 발생하는 등 일부 문제점이 발견되었다. 중복평가가 발생하는 영역은 중앙부처와 경기도가 동시에 기초자치단체를 평가하는 경우와 경기도 평가제도 중 유사기능 평가제도간의 중복으로 구분하여 볼 수 있다. 중복문제를 해소하기 위해서 다음과 같은 기본방향을 가지고 대안을 강구하였다.

먼저 다수의 평가제도 운영으로 인하여 지방자치단체에서 일상 업무에 장애가 될 정도로 평가부담이 크다는 점을 토로하고 있는 바, 이를 해소할 수 있도록 대안을 강구하여야 할 것이다. 이를 위해서는 가급적 개별평가제도들을 하나의 통합된 평가들에 포함할 수 있도록 하여야 할 것이다. 다만, 충분한 성과정보가 필요한 개별평가제도의 경우 단기적으로는 존치시키는 것으로 하되 평가일몰제, 평가총량제 등을 도입하여 주기적으로 점검하여 존치여부를 판단하는 것으로 한다. 다음으로는 평가제도의 기능적 통합과 관련된 접근방법을 고려하되

현재 지방자치단체를 대상으로 실시하고 있는 하향식 평가와 상향식 평가방식에 대한 검토를 통하여, 하향식 평가방식을 채택하고자 할 때의 대안과 상향식 평가방식을 채택하고자 할 때의 대안을 모색하고자 하였다.⁹⁾

평가의 기능적 연계 및 통합방안을 고려할 때에는 이상적인 수준의 대안과 현실적용 가능한 수준의 대안이 동시에 강구될 필요가 있을 것이다. 전자의 대안은 향후 지방자치단체 평가체계를 개선하기 위한 방향으로 활용할 수 있으며, 후자는 단기적으로 추진할 수 있는 대안이 될 것이다. 상향식 평가방식을 채택하고자 할 경우에는 현재 지방자치단체에서 시행하고 있는 자체평가와의 관계정립이 필요할 것이며, 동시에 상위평가에 대한 논의가 필요한 바, 이와 관련하여 방안을 모색해보고자 한다. 각각의 대안은 평가관련 전문가와의 인터뷰를 통해 보정작업을 거쳤다.

1. 하향식 통합방안

중앙부처와 경기도가 동시에 기초자치단체를 평가하는 경우(유형 I 과 유형 II 의 중복), 이를 중앙부처의 평가제도로 통합하는 대안이다. 그리고 경기도의 평가제도 중 유사기능이 있을 경우(유형 III 의 중복), 이를 종합평가체제로 통합하는 방안을 검토할 수 있다.

1) 중앙부처 평가제도로 통합하는 대안

기초자치단체평가는 중앙부처가 직접 수행하는 방안과 광역자치단체에 위임하여 수행하는 방안 등 2가지 대안이 가능하다. 중앙부처가 직접수행하는 방안은 광역자치단체의 기초자치단체 평가방식을 폐지하고, 중앙부처가 직접 광역자치단체와 기초자치단체를 평가하는 방식이다. 광역자치단체에 위임하여 평가하는 방안은 중앙부처는 광역자치단체만을 평가하고, 기초자치단체는 광역자치단체에서 평가하도록 하는 방안이다.

각 대안의 장단점을 살펴보면, 중앙부처가 직접 평가를 하는 경우 평가결과의 공정성·신뢰성 등을 확보할 수 있고, 문제점의 개선 등 평가결과의 환류가 용이하다는 장점을 가지는 반면, 평가단 운영 및 관리에 어려움이 있고, 지방자치단체의 평가역량 육성이 미흡할 수 있다는 단점을 가진다. 중앙부처가 광역자치단체에 위임하여 관내 기초자치단체를 평가하도록 하는 대안은 평가단 운영 및 관리가 용이하고 지방자치단체 평가역량을 강화할 수 있다는 장

9) 하향식 평가방식은 상급기관이 평가주관기관이 되어 평가대상기관인 하급기관을 평가하는 방식을 의미하고, 상향식 평가방식은 자체적으로 평가한 결과를 상급기관이 활용하는 형태의 평가방식을 의미한다.

점이 있는 반면, 평가결과의 관대화 현상이 발생할 수 있고, 평가결과의 환류를 통한 제도개선이 어렵다는 단점을 가질 수 있다.

이와 같은 장단점을 비교할 때, 후자의 안을 대안으로 선택할 필요가 있다. 평가제도의 운영 초기에는 평가결과의 공정성 및 신뢰성 확보와 평가결과에 따른 문제점 등에 대한 제도개선이 평가의 수용성 확보에 중요한 역할을 담당하게 되지만, 평가제도가 정착단계에 접어들게 되면 평가제도 자체보다는 평가제도 운영과 관련된 관리 및 평가역량의 확보가 중요한 역할을 담당하게 되기 때문이다.

중앙부처 평가제도로 통합하는 대상은 국공유재산관리종합평가, 옥외광고물관리업무시군종합평가, 농정업무평가, 지적행정종합평가 등이다. 이 중 옥외광고물관리업무시군종합평가와 지적행정종합평가는 합동평가 항목과 중복되고 있으며, 국공유재산관리종합평가와 농정업무평가는 각각 국유재산관리처분실적평가와 농정업무평가(농림부)와 중복되고 있다.

중복평가를 방지하기 위하여 평가항목은 중앙부처의 평가내용을 공통항목으로 하되, 광역자치단체의 실정에 맞는 개별항목을 설치하여 평가항목을 이원화하는 방안을 모색할 수 있다. 평가대상기관은 중앙부처가 공통항목으로 광역자치단체를 평가하고, 광역자치단체는 공통항목과 개별항목을 병행하여 기초자치단체를 평가하는 형태로 운영할 수 있다.

평가정보의 활용 측면에서는 기초자치단체를 대상으로 공통항목과 개별항목을 평가하여 광역자치단체에서 평가정보를 활용하고, 중앙부처는 광역자치단체를 대상으로 하여 공통항목의 평가정보를 활용하는 방식을 고려할 수 있다. 이 때 기초자치단체의 정보가 필요할 경우 광역자치단체에서 수행한 기초자치단체의 평가정보를 활용할 수 있다.

합동평가에 포함된 중앙부처 평가 역시 동일한 방식으로 전환할 수 있을 것이다. 경기도 주관 평가 중 공직기강확립추진실태평가, 농촌지도사업평가, 음식문화개선 및 좋은식단실천사업평가, 건강증진사업평가, 시군민원행정 추진상황평가, 대기환경업무종합평가는 이와 같은 형태로 운영되고 있다.¹⁰⁾

2) 경기도 종합평가방식으로 통합하는 대안

중앙부처가 아닌 광역자치단체가 수행하는 평가제도 중 기능이 유사한 개별평가제도는 광역자치단체 차원의 종합평가제도(가칭 '시군종합평가')를 설계하여 단일 평가제도로 운영할 수 있다. 종합평가제도의 설계시 현행 개별평가제도를 포괄할 수 있도록 평가제도를 설계하고, 향후 개별 평가수요가 발생할 경우 이를 종합평가제도 속에 하나의 평가요소로 추가하여

10) 단, 음식문화개선 및 좋은식단실천사업평가, 건강증진사업평가, 시군민원행정 추진상황평가는 광역자치단체의 추천을 받은 일부 기초자치단체만을 대상으로 하고 있다.

단일평가체제를 유지하는 것이다. 이와 같은 종합평가방식으로 통합가능한 경기도 주관 평가 제도는 세정과 주관의 지방세정종합평가와 세외수입운영종합평가, 그리고 소방재난본부 주관의 소방관서정기종합평가와 소방장비확인점검 등이 해당된다.

궁극적으로는 경기도 주관 평가제도 중 중앙부처 평가제도와 중복되지 않는 공공근로사업 종합평가, 시군법무행정평가, '맞춤형 기업애로처리시스템'운용평가, 건축행정건실화대책평가, 푸른경기1억그루나무심기시군종합평가, 개발제한구역관리실태평가 등 개별평가제도를 포함하여 하나의 종합평가체제로 통합할 수도 있을 것이다.

단일 종합평가제도로 운영할 경우 중앙부처와 무관하게 평가가 이루어지는 경기도 시책사업과 관련한 개별평가제도들이 모두 통합될 수 있을 것이다. 단, 개별평가제도 유지의 필요성이 인정되는 개별평가제도는 단기적으로 유지하는 방안도 모색할 수 있으나, 장기적으로는 종합평가체제로 포함될 수 있도록 하여야 한다.

2. 상향식 방식의 통합방안

상향식 통합방안으로는 기초자치단체의 자체평가제도를 중심으로 통합하는 대안을 모색할 수 있다.¹¹⁾ 자체평가를 중심으로 통합할 경우 상위평가모형을 구축하여야 한다. 제1안은 자체평가를 중심으로 통합 가능한 평가를 통합하되, 통합이 불가능한 개별평가는 현행과 같이 하향식 평가를 병행하여 평가하는 대안이며, 제2안은 현재 실시되고 있는 지방자치단체 자체평가를 중심으로 모든 평가를 통합할 수 있는 대안이다.

1) 자체평가를 중심으로 하되, 일부 하향식 개별평가를 병행하는 대안

자체평가를 중심으로 통합하되 일부 개별평가제도를 유지하는 대안은 자체평가제도와와의 통합이 가능한 개별평가제도를 자체평가의 틀 속으로 통합하는 것을 의미한다. 자체평가의 평가요소와 통합이 불가능한 일부 개별평가제도는 개별 제도로 존치한다. 이를 위해서는 기초자치단체 자체평가에 포함될 수 있도록 중앙부처 또는 광역자치단체의 평가요소들이 반영되어야 할 것이며, 개별평가제도 유지의 필요성이 인정되는 일부 개별평가제도만 예외적으로 병행하여야 한다. 이러한 형태의 통합방안은 개별평가제도 유지의 필요성이 상실될 경우 자체평가체계 안으로 개별평가제도를 포함시키게 되므로, 장기적으로는 2안과 같이 자체평가 중심의 통합대안으로 전환될 수 있다.

11) 상향식 통합방안은 유형 I~IV 모두를 대상으로 고려할 수 있다.

2) 자체평가를 중심으로 모든 평가제도를 통합하는 대안

지방자치단체 자체평가를 중심으로 지방자치단체 대상 평가를 통합하는 대안은 자체평가를 중심으로 모든 평가제도를 통합하고, 자체평가 결과의 객관성과 신뢰성 확보를 위하여 광역자치단체 또는 중앙부처에서 상위평가(메타평가)를 실시하는 방안이다. 이는 현행 정부업무평가기본법의 정신을 존중하면서 중앙행정기관평가의 방식을 준용한 것이다.

지방자치단체의 자체평가를 중심으로 통합할 경우 다음과 같은 절차가 이루어져야 할 것이다. 먼저 중앙부처는 광역자치단체와 기초자치단체를 대상으로 익년도에 평가하고자 하는 시책이나 과제들을 선정하여 통보해야 한다. 또한 광역자치단체 역시 중앙부처와 마찬가지로 익년도에 평가하고자 하는 시책이나 과제들을 선정하여 기초자치단체에 통보해야 한다. 중앙부처와 광역자치단체의 경우 평가대상을 통보할 때에는 평가지표, 매뉴얼 등을 동시에 통보하도록 해야 할 것이다. 물론 이와 같은 절차는 지방자치단체에서 자체평가대상과제를 선정하기 이전에 이루어져야 한다.

중앙부처 또는 광역자치단체의 평가대상 시책이나 과제 등을 통보받은 지방자치단체에서는 이를 자체평가 대상과제로 반드시 선정하여야 한다. 물론 자체평가대상과제에는 중앙부처 등에서 평가하는 위임사무 등 국정시책과 별도로 해당 지방자치단체에서 역점적으로 추진하고 있는 제도나 시책 등을 포함한 자치사무 관련 과제 등이 포함되어야 한다.

이와 같이 선정된 평가대상과제를 연중 추진하고 평가한 후 그 결과를 중앙부처나 광역자치단체에 제출하고 이를 제출받은 중앙부처나 광역자치단체는 자체평가 결과를 대상으로 하여 상위평가(메타평가)를 시행한다.

V. 결 론

지방자치단체를 대상으로 시행되고 있는 평가제도의 운영실태를 파악하고 중복여부에 대하여 평가의 목적, 주제, 내용(지표), 대상 등을 기준으로 판단한 결과, 중복평가가 발생하는 영역은 중앙부처와 경기도가 동시에 기초자치단체를 평가하는 경우와 경기도 주관 평가제도 중 유사기능 제도간에 중복이 있는 경우로 구분하여 볼 수 있었다. 경기도가 주관하는 국공유 재산관리종합평가, 옥외광고물관리업무시군종합평가, 농정업무평가, 지적행정종합평가가 중앙부처의 평가와 중복되는 것으로 나타났으며, 지방세정종합평가와 세외수입운영종합평가,

소방관서정기종합평가와 소방장비확인점검이 기능상 중복평가되고 있는 것으로 분석되었다. 또한 경기도의 자체평가와 실과간 경쟁력평가는 그 평가대상이 다르지만 지표상 중복이 있어 장차 기능적 연계방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단되었다.

또한 경기도의 평가제도 운영실태를 분석하는 과정에서 몇 가지 문제점이 발견된 바, 그 하나는 중앙부처의 평가제도들이 법·제도적 근거를 가지고 이루어지는데 반해, 대부분의 광역자치단체 평가제도의 경우 법률이나 조례 등 법규에 근거한 평가제도보다는 내부지침에 의해 운영되는 평가제도가 많았다는 점이다. 평가제도의 설치·운영이 내부지침에 의해 이루어질 경우 실과단위의 필요에 의한 평가제도의 남설이 우려되며, 평가의 근거가 취약해지는 문제점이 있다. 평가제도의 근거를 명확하게 하고, 불필요한 평가제도 운영을 억제하기 위해서는 평가제도의 근거를 조례 이상의 법규로 제한하여야 할 것이다.

다른 하나는 광역자치단체 평가제도의 설치목적은 살펴볼 때 중앙평가를 대비한 사전점검과 시책추진 우수기관 선발 및 장려의 목적이 주를 이루고 있었다는 점이다. 이러한 목적을 가지고 개별적으로 운영되는 평가제도가 많아질 경우 필연적으로 중복평가가 발생할 가능성이 높으므로, 개별 평가제도를 종합적으로 관리할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 개별 부서단위의 평가제도 관리는 필연적으로 평가제도의 신설과 확대로 나타날 가능성이 높으므로, 평가제도 운영과 관련하여 정책평가 담당부서에서 총괄관리하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 정책평가 담당부서는 평가제도운영과 관련한 계획 및 결과보고를 취합하고, 연간 평가계획을 확정하며, 평가제도의 유지 필요성에 대한 검토를 담당하는 기능을 수행하여야 한다.

피평가기관의 과다한 평가부담을 덜어주고 주민복지증진을 위한 실질적 정책활동에 더 많은 노력을 기울일 수 있도록 하기 위해서라도 가급적 개별평가제도들을 하나의 통합된 평가들에 포함할 수 있도록 하여야 한다. 지방자치단체 평가제도의 통합방안은 i) 중앙부처 평가제도로 통합하거나 ii) 개별평가제도를 종합평가방식으로 통합하는 하향식의 대안과, 또한 i) 자체평가를 중심으로 통합하되 일부 개별평가를 병행하거나 ii) 자체평가를 중심으로 모든 평가제도를 통합하는 상향식의 대안을 고려할 수 있다. 다만, 충분한 성과정보가 필요한 개별평가제도의 경우 단기적으로는 존치시키는 것으로 하되 평가일몰제, 평가총량제 등을 도입하여 주기적으로 점검하고 존치여부를 판단토록 하여야 할 것이다.

본 연구는 기존의 평가통합 논의의 대상인 중앙부처 단위의 평가제도들간의 중복으로 인한 통합방안과는 다른 방향, 즉 광역자치단체 주관 평가제도와 중앙부처 주관평가제도간의 중복으로 인한 통합방안을 제시하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나, 평가제도의 통합을 구현하기 위해서는 다음과 같은 사항을 신중히 고려할 필요가 있다. 첫째, 각종 평가제도의 통폐합 방향과 관련된 상·하향식 접근방법과 평가방식(종합평가, 개별평가)은 개념적 차원의 방향성을 제시하는 것으로, 실제 평가제도의 통합과정에서는 이러한 방향성을 고

려하여 개별 평가제도의 특성을 고려한 신중한 접근이 필요하다. 둘째, 상향식 접근방법에서 고려하고 있는 지방자치단체 자체평가 중심의 통합방안은 현실적으로 개별 자치단체의 평가 역량, 평가내용, 평가지표, 목표수준 등 자체평가 제도를 운영하는 수준이 서로 상이하여 단기적 통합방안으로 활용하기에는 여러 가지 어려움이 있을 수 있다. 셋째, 평가제도의 통합을 추진하는 과정에서 통합의 필요성, 통합방안, 폐지 여부, 확대 여부 등에 대해 평가주관기관, 평가대상기관, 관련 전문가 등과의 충분한 의견수렴 과정을 거쳐 평가통합에 대한 공감대를 형성할 필요가 있다.

【 참고문헌 】

- 감사원평가연구원. (2006). 「공공부문 평가제도 실태조사」.
- 강황선. (2003). 기술우위적 성과측정체제 비판. 「정부업무의 평가시스템 정착방안」. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문, 35-53.
- 공병천. (2003). 정부기관평가제도의 탐색적 연구. 「한국정책학회보」, 12(4): 147-176.
- 국무조정실 정부업무평가위원회. (2007). 「2007년도 정부업무평가 시행계획」.
- 김명수. (2003). 중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토. 「정부업무의 평가시스템 정착방안」. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문, 1-16.
- 김영수·금창호. (2000). 지방자치단체에 대한 중앙정부 통합평가모형의 정립방안. 한국지방정부학회 지방정부학술대회 발표논문집, 107-119.
- 김주환. (2006). 한국과 일본의 중앙정부 정책평가제도 비교연구: 정책평가관련 법 및 제도를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 16(4): 57-87.
- 김현구. (2003). 정부업무 기관평가의 이론적 논고. 「한국행정학보」, 37(4): 57-78.
- 김현구. (2006). “정부업무평가 기본법”의 논리와 과제: 평가성공의 제도적 요인분석. 「정책분석평가학회보」, 16(4): 1-28.
- 김현구·박희정. (2003). 광역자치단체 합동평가체제의 실증분석. 「정책분석평가학회보」, 13(2): 125-148.
- 노화준·노유진. (2004). 결과지향적 관리의 효율화를 위한 정책평가제도의 개혁. 「정책분석평가학회보」, 14(1): 1-28.
- 라휘문. (2003). 지방자치단체 자체평가제도 발전방안. 「정책분석평가학회보」, 13(1): 1-24.
- 라휘문. (2004). 지방자치단체 자체평가모형의 설계와 적용 그리고 교훈. 「정책분석평가학회보」, 14(1): 29-53.
- 라휘문 외. (2007). 지방자치단체평가의 발전방향. 감사원평가연구원·한국정책분석평가학회 공동토론회(2007.5.14), 17-49.
- 박해육. (2006). 지방자치단체 평가제도의 통합방안. 「자치행정」, 통권 244호(2006.11): 77-82.
- 박희정·박해육. (2005). 지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 15(1): 113-144.
- 박희정 외. (2008). 지방자치단체 평가의 운영실태분석: 메타평가 모형 활용을 중심으로. 「지방행정연구」, 22(1): 35-71.
- 윤수재. (2003). 우리나라 중앙정부의 정책평가시스템 발전방향. 「정부업무의 평가시스템 정착방안」. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문, 17-33.

- 이광희. (2003). 지방정부 평가현황 및 개선방향. 『정부업무의 평가시스템 정착방안』. 한국정책 분석평가학회 춘계학술대회 발표논문, 75-87.
- 이광희·김길수. (2003). 『지방자치단체 평가체계 연구』. 서울: 한국행정연구원.
- 이윤식·김지희. (2004). 참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 13(1): 189-216.
- 정부업무평가기본법. (일부개정 2006. 10. 4. 법률 제8050호).
- 행정자치부. (2006). 평가통합 등 지방자치단체평가의 발전방안 연구.
- 행정자치부. (2007. 6. 26). 2006년도 국정시책 합동평가 결과 보도자료.
- Sanderson, I. (1998). "Beyond Performance, Assessing 'Value' in Local Governemnt," Local Government Studies. Vol.24. No.4.
- Suvedi, M. (1999). Introduction to Program Evaluation. <http://www.danr.msu.edu/evaluate/Program>.