

지방행정 평가정보 시스템을 활용한 지방자치단체 합동평가 과정의 협력적 거버넌스 분석에 관한 연구

문 영 훈*

A Study on Analysis of Collaborative Governance in the Process of Local Government Co-evaluation Based on Virtual Policy Studio

Mun, Young Hoon

〈Abstract〉

The Korean central government has been investing a lot of efforts to promote performance of local governments. For example, the Ministry of Public Administration and Security (MOPAS) supported the local governments to develop and provide with a 'balanced score card' and a 'customer satisfaction innovation.' Many other central ministries also conducted individual evaluations for local governments in their substantive policy areas. These evaluation systems of 78 appraisals for local governments conducted by the MOPAS and other ministries had made the local governments to work harder. However, most local governments have appealed their 'reform fatigue' caused by the overlapping evaluation systems. In this context, the MOPAS initiated merging the evaluations into a co-evaluation system under the new Government Performance Evaluation Act of 2006. In this process of introduction of new evaluation system, there are two significant movements. Firstly, as Korean Government has strong information technology, MOPAS has developed 'Virtual Policy Studio (VPS)' which evaluates the performance of each local government with on line. In other words, in the co-evaluation system for local government performance most evaluation steps are implemented by computer and Internet. So most stakeholder can access and work on the VPS in real time when they want to. And the other thing is that cooperation among stakeholders has been occurred in the co-evaluation system. Furthermore the cooperative governance is systemized and sustain for a long time because MOPAS made IT based co-evaluation system. Therefore this paper intends to illustrate the process of introduction of VPS, main process of co-evaluation system based on VPS and analyze collaborative governance of the co-evaluation system.

Key Words : Co-evaluation system for local government performance, Virtual Policy Studio, IT based evaluation, Collaborative Governance, Public Sector Performance Evaluation

* 행정고등고시 37회, 영국 the University of Birmingham MBA, 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료, 현재 행정안전부 지방행정국 지방공무원단체지원과장 (지방자치단체 평가 담당)

I. 서론

우리나라는 종래 정부업무 등의 평가에 관한 기본법을 2008년에 정부업무평가 기본법으로 개정하여 지방자치단체에 대한 합동평가제도의 변화를 모색하고 있다. 그동안 개별부처별로 분산해서 시도와 시군구를 대상으로 하던 78개의 평가들이 행정안전부 주관의 지방자치단체 합동평가로 일원화된 것이다¹⁾. 지방자치단체에 대한 합동평가는 16개 시도만을 대상으로 평가를 하기는 하나, 해당 시도의 실적에는 시군구와 연계성이 있는 경우 관할 시군구의 실적도 포함된다. 그리고 지방자치단체 합동평가는 국가위임사무와 국가 주요시책만을 대상으로 평가하므로, 원칙적으로 시도와 시군구의 자체사무는 평가의 대상이 되지 않는다. 이는 지방자치의 근본원칙상 자체사무는 지방의회와 주민들에 의하여 평가되고 선택되는 것이 보다 바람직하기 때문이다.

그런데 행정안전부는 2009년과 2010년에 비하여 2011년 평가계획 수립에서 또다시 많은 개선을 도모하고 있다. 왜냐하면 그동안 피평가기관인 지방자치단체에서 평가주기에 대한 이의를 제기하였고, 국가위임사무와 주요시책에 대하여만 평가를 하기는 하나, 평가대상이 지나치게 광범위하여 평가를 준비하는데 많은 어려움이 있고, 종합백화점식 평가상 그 평가의 분석의 깊이가 더해지기 힘들다는 비판을 받아왔다. 따라서 행정안전부는 2009년 12월부터 2010년 2월까지 이와 같은 의견들을 반영하여 지방자치단체 합동평가 방식을 개선시키고 있다.

일반적으로 미국, 영국과 같은 선진국의 경우에도 그렇듯이 중앙정부나 지자체간 서로 간에 협력적 관계가 구축되는 것은 상당히 힘들다. 왜냐하면 부처 간의 할거주의가 존재하고, 또한 피평가기관인 지자체에는 서로가 가진 좋은 정보를 경쟁이 되는 타 지자체에는 제공하지 않으려 하는 경향이 있기 때문이다. 마치 수험생들과 같이 정보독

점과 폐쇄성을 통하여 자신들의 성적을 끌어 올리려고 하는 것이다. 그런데 우리나라는 지방자치단체 합동평가를 통하여 물론 지방자치단체간의 경쟁현상이 노정되기도 하지만, 그동안 각 부처들이 개별적으로 시행하던 개별평가 시와는 다르게 행정안전부, 국무총리실을 중심으로 하여 각 부처들 간의 협력적 거버넌스체계가 구축되는 매우 의미 있는 정책사례가 현재 형성되고 있다. 또한 합동평가를 통하여 중앙 - 중앙 간뿐만 아니라, 중앙-지방간에도 협력적 체계가 구축되고 있는 현상이 감지되고 있다. 그리고 특히 이와 같은 합동평가를 둘러싼 중앙-중앙간, 중앙-지방간, 지방-지방간의 협력체계가 지방행정 평가 정보시스템(Virtual Policy Studio, 이하 VPS)을 중심으로 이루어진다는 큰 특색이 있다. 이렇듯 광역 시도에 대한 평가가 종래와 달리 서면이나 대면방식이 아닌, 온라인 방식에 의하여 대부분의 과정이 진행되면서 우리나라 지방자치단체 합동평가는 평가담당자 및 평가기관의 주관이나 사적인 요소가 개입할 수 없는 강점을 가지게 되었다. 그리고 또한 VPS의 구축은 합동평가를 둘러싼 협력적 거버넌스가 일시적이거나 그때 그때의 상황에 따라 달리 일어나는 것을 방지하고 장기적이고 안정적으로 시스템화하는데 크게 기여하고 있다.

따라서 이하에서는 먼저, 지방자치단체 합동평가 및 협력적 거버넌스 이론에 대한 그동안의 국내외 연구들을 종합해보고, 이어서 VPS를 활용한 지방자치단체 합동평가의 주요 내용과 지방자치단체 합동평가를 통한 우리나라 정부에서의 협력적 거버넌스 수준 등을 살펴보고자 한다.

II. 선행연구 탐색 및 분석틀

2.1 선행연구 분석

우리나라에서 지방자치단체 합동평가는 오랜 역사를 갖고 있지 않지만, 그동안 그 경력에 비하여 많은 학자들

1) 이하에서는 2008년 실적 평가는 2009년에 시행하므로, 2009년 평가라고 부르기로 한다. 즉, 2009년 실적평가는 2010년 평가라고 칭한다.

의 관심을 받아 온 것이 사실이다. 따라서 아래에서는 지방자치단체 평가에 대한 종래 연구와 협력적 거버넌스에 대한 국내의 학자들의 연구를 살펴보기로 한다.

VPS에 기반을 지자체 합동평가에 대한 종래의 연구들을 대부분해보면, 크게 합동평가의 문제점을 분석한 연구와 합동평가의 개선방안을 제시하는데 그 주목적을 둔 연구들로 구분된다. 합동평가의 문제점을 분석한 연구들은 또한 평가의 목적에 대한 것과, 평가의 대상, 평가 결과의 환류에 대한 것으로 나누어 볼 수 있는데[1], 박희정[2] 연구에 의하면 평가환경적인 측면에서 중앙정부에서 수행하는 합동평가 및 개별평가의 실시목적이 명확하지 않다고 하였고, 이달곤[3]은 평가가 지방자치단체에 대한 통제의 수단으로 인식되는 경향이 있다고 하였다. 그리고 평가 대상인 평가과제의 선정도 중앙과 지방간의 충분한 논의를 거쳐 선정되는 것이 아니라 각 부처에서 통보한 시책을 중심으로 평가가 이루어져 그 대표성이 부족하고, 평가과제들이 지방자치단체가 수행하는 업무 전반을 포괄하지 못하여 지방자치단체에 대한 종합평가라고 보기 부족하다고 하였다. 박우서[4] 연구에서는 평가결과의 환류측면에서도 평가결과를 주민에게 정확하게 전달하는 과정이 생략되어 있고, 평가의 결과를 중앙정부 및 지방자치단체의 관련 정책이나 사업을 개선하는데 활용하지 못하고 있다고 하였다.

합동평가의 개선방안을 제시한 연구로는 최창수 등[5]은 '평가기본법에 의한 지방자치단체 평가모형'에서 지방자치단체 평가에 대한 이론적인 검토와 국내외 공공기관에 대한 평가사례를 벤치마킹하여 관리능력, 시책성과, 주민만족도로 구성된 평가체계 구축을 제시하고, 이에 따라 평가부문 및 핵심평가영역을 도출하여 평가기본법의 규정에 부합하는 지방자치단체를 위한 합동평가모형을 제시하였다. 박희정·조성호[6]는 한국과 영국의 지방자치단체 평가체계를 제도의 포괄성, 참여자간 파트너십, 평가과정의 합리성 등을 주요변수로 하여 비교·분석한 후 기관역량 평가의 도입, 하향식 평가방식의 전환, 전략기획, 개선지표, 환류시스템 등의 도입을 통한 평가

과정의 합리성 제고 등을 제안하였고, 박우서[7]는 평가주체, 평가정책, 평가환경의 분석들에 비추어 합동평가위원회 내 소위원회 운영, 평가전문 연구기관 지원 강화, 국가 주요시책 평가에서 종합평가로의 전환, 지역적인 평가대상과제 정리, 격년제 평가, 적극적 행·재정적 인센티브제도 도입, 평가결과의 적극적인 공개와 환류 등 다양한 방안을 제시하였다. 그리고 라휘문 등[8] 연구에서는 '지방자치단체 평가의 발전방향'에서 문헌연구와 조사표 조사를 통해 지방자치단체 평가의 실태를 분석하고, 문제점을 발굴하여 평가제도의 발전방향을 현행 합동평가를 중심으로 대안을 마련하는 하향식 방식과 자체평가를 중심으로 대안을 마련하는 상향식 방식으로 구분하여 각각 두 가지씩의 대안을 모색하였다.

다음으로 협력적 거버넌스 이론에 대한 종래 연구를 살펴보면 다음과 같다. 즉, 1990년대부터 오즈번(Osborne)과 개블러(Gaebler) 등을 필두로 종래 전통적 거버넌스이론을 대체할 뉴 거버넌스이론이 등장하면서, 뉴 거버넌스이론은 현재 학계에서 행정학분야의 많은 문제를 해결할 주요이론으로 관심을 받기 시작하였다[11]. 또한 뉴 거버넌스이론이 2000년대 들어 글로벌 거버넌스, 지역 거버넌스, 참여적 거버넌스 등으로 발전하고 있는데, 특히 미국 내에서 Harvard University와 University of Southern California 등을 위주로 협력적 거버넌스(collaborative governance) 이론에 대한 연구가 이루어지고 있다.

먼저, 하버드대 케네디 스쿨(John F. Kennedy School of Government)은 Weil Program을 통해서 "협력적 거버넌스의 본질은 종래 개별 섹터별로 문제를 해결하던 방식을 초월하여 현대사회에서 직면한 많은 어려운 문제들을 좀 더 효율적으로 해결하기 위하여 구성된 다양한 섹터들간의 새로운 차원의 사회적·정치적 참여(engagement)"라고 하였다. 그리고 케네디 스쿨에서 협력적 거버넌스 프로그램의 디렉터인 도나휴(J. D. Donahue)[12]는 "협력적 거버넌스는 개개의 목적을 달성하고자 모인 집합적 행위의 단순한 오케스트라적 편곡이 아닌, 어떠한 연계된

노력에 참여한 공공, 민간, 시민사회 조직의 강한 혼합(amalgam)"이라고 하였다. 또한, 최근에 협력적 거버넌스에 대한 다양한 사례 연구를 진행하고 있는 남가주대의 탕(S. Tang)과 마즈마니안(D. Mazmanian)[13]은 협력적 거버넌스를 "단일조직 또는 공공분야에 의해서만 쉽게 해결하기 어려운 공공정책 문제를 해결하기 위한 섹터간의 횡적인 조직적 기구를 설립 (establishing)·조종(steering)·촉진 (facilitating)·운영 (operating)·점검(monitoring)하는 과정"이라고 하였다. 탕과 마즈마니안은 정부서비스 제공방식을 권위에 기초한 조직, 협력적 거버넌스, 시장 중심조직 등 세 가지로 구분하였다. 한편, 미국의 휴렛재단(William and Flora Hewlett Foundation)[14]은 협력적 거버넌스에 대한 재정지원과 연구를 병행하여 진행하고 있는데, 휴렛재단은 협력적 거버넌스가 새로이 등장한 이유를 현존하는 제도가 주민들의 성장하는 높은 열망을 충족시키기 어렵기 때문이라고 하였다. 휴렛재단은 협력적 거버넌스를 분설하여 개념 정의하였는데, 협력적은 "다양한 섹터들 간의 관계에서 경계를 걸친 현존하는 공동의 목표를 달성하기 위해 같이 일 하고 같이 협동하는 것"이고, 거버넌스는 "민간, 공공 및 시민섹터 내에서의 결정과 행위에 영향을 미치는 과정을 조종하는(steer) 것"이라고 하였다. 그리고 협력적 거버넌스 이론에 대하여는 최근 우리나라에서도 관심이 높아져 가고 있는데, 2008년 8월 우리나라 한국행정연구원은 남가주대와 함께 협력적 거버넌스에 대한 컨퍼런스를 개최한 바 있다. 이상과 같은 협력적 거버넌스이론에 대한 주요 논의들을 정리해보면 아래의 표와 같다.

이와 같이 기존의 연구들을 조망해볼 때, 이번 연구는 종래 서로 별도로 연구되던 평가이론과 거버넌스이론이 우리나라 IT에 기반을 둔 합동평가의 사례를 가지고 연계되어 진행된다는 점에서 학술적인 가치가 높다고 할 수 있고, 또한 현재의 합동평가와 관련된 협력적 거버넌스체계의 발전방안까지 제시할 수 있다는 점에서 그 정책적인 함의가 크다고 할 수 있다.

<표 2-1> 협력적 거버넌스의 정의 및 모형

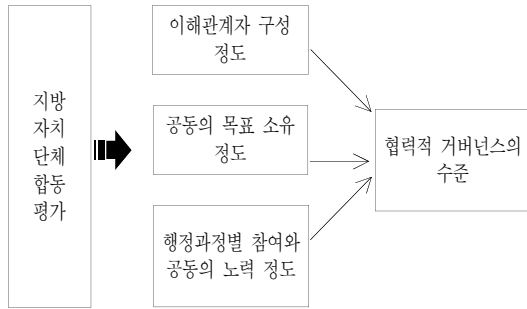
학 자	협력적 거버넌스의 정의	거버넌스의 모형
도나휴(2004)	어떠한 연계된 노력에 참여한 공공, 민간, 시민사회 조직의 강한 혼합	
탕과 마즈마니안(2008)	단일 조직 또는 공공분야에 의해서만 쉽게 해결하기 어려운 공공정책 문제를 해결하기 위해 섹터간의 횡적인 조직적 기구를 설립·조종·촉진·운영·점검하는 과정	① 정부계층계 ② 아웃소싱 ③ 협력적 거버넌스 ④ 시장조직
휴렛재단(2009)	- 협력적 : 다양한 섹터들 간의 관계에서 경계를 걸친 현존하는 공동의 목표를 달성하기 위해 같이 일하고 같이 협동하는 것 - 거버넌스 : 민간, 공공 및 시민섹터 내에서의 결정과 행위에 영향을 미치는 과정을 조종하는 것	① 공공협의포럼 ② 커뮤니티 문제해결 ③ 다중 이해관계자 분쟁해결

2.2 연구의 분석 틀

앞서 'I'장에서 밝힌 바와 같이 이번 연구는 협력적 거버넌스 이론을 통해서 우리나라 지방자치단체 VPS에 기반을 둔 합동평가 사례를 분석하여, 동 평가를 통하여 협력적 거버넌스가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보고자 하는데 그 주된 목적이 있다. 따라서 여기에서는 그동안의 협력적 거버넌스에 대한 선행연구를 토대로 하여 협력적 거버넌스를 "해당 행정의 이해관계자들(stakeholder)이 공동의 목표 달성이나 문제 해결을 위하여 함께 참여하고 노력하는 형태"라고 정의하기로 한다.

그리고 위의 협력적 거버넌스의 개념을 토대로 할 때, 협력적 거버넌스를 구성하는 요소는 공동의 사안에 대한 정부, 정책 수혜자 및 비용부담자, 외부 전문가 등 이해관계자, 공동의 사안에서 이루고자 하는 목표, 행정과정에서의 참여와 공동의 노력 등이라고 할 수 있다. 따라서 이번 연구에서는 지방자치단체 합동평가 방식을 먼저 개괄적으로 살펴본 후, 위의 협력적 거버넌스의 구성요소에 따라 우리나라 지방자치단체 합동평가의 협력적 거버넌스의 특성을 살펴보기로 한다. 특히 온라인 평가방식인 VPS가 협력적 거버넌스 구축을 위한 이해관계자 구성, 공동의 목표 소유, 참여와 공동의 노력에 어떠한 영향을 미치는 가

를 관심있게 살펴보고자 한다.



<그림 2-2> 이번 연구의 분석틀

나가고 있다[9]. 아래의 <표 3-1>은 지방자치단체 합동평가 방식의 변화를 보여주고 있다.

<표 3-1> 지자체 합동평가 대상 및 실시방법[10]

2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
62개 시책 (12개 부처)	69개 시책 (13개 부처)	30개 시책 (10개 부처)	53개 시책 (14개 부처)	42개 시책 (12개 부처)	46개 시책 (14개 부처)	46개 시책 (15개 부처)
서류 + 현장 평가	서류 평가	VPS 평가 + 행정 현장 평가	VPS 평가	VPS 평가 + 기관 방문 검증	VPS 평가 + 기관 방문 검증	VPS 평가 + 기관 방문 검증

III. VPS를 통한 지자체 합동평가 추진방안

3.2 VPS를 중심으로 한 합동평가 주요내용

3.1 지자체 합동평가 및 VPS 도입경위

지방자치단체에 대한 합동평가는 1999년에 2개 분야 5개 부문에 걸쳐 시범평가를 하였고, 2000년 10개 부처의 50개 시책에 대하여 종합평가를 실시한 것이 그 시초이다. 그리고 2001년 5월 1일부터 시행된 구 '정부업무 등의 평가에 관한 기본법'에 의하여 같은 해부터 법령에 근거한 평가가 시행되었으며, 동법은 2006년에 '정부업무 평가 기본법'으로 변경되었다.

그리고 이와 같은 과정에서 2003년 당시 행정자치부는 한국지방행정연구원에 용역을 의뢰하여 합동평가를 온라인 방식으로 하는 시스템 개발에 들어갔고, 동 연구원은 2004년에 초기의 VPS를 개발하여 평가를 하였다. 다만 현재의 상당히 정교화된 VPS는 한국지방행정연구원에서 개발한 초기 상태를 행정안전부가 지속적으로 보완발전시킨 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 배경에는 2007년까지는 한국지방행정연구원이 수탁방식으로 합동평가를 수행하였으나, 2008년도부터 행정안전부가 직접 합동평가를 시행하면서 지방자치단체 등 이해관계자들의 의견을 수렴하여 좀더 나은 온라인 시스템을 만들어

먼저, 지방자치단체 합동평가에 대한 일반적인 내용을 2010년 평가의 사례를 중심으로 살펴보면, 지자체 합동평가는 '정부업무평가 기본법' 제21조와 같은 법 시행령에 근거를 두어, 16개 시도가 수행하는 국가위임사무와 국고보조사업 및 국가의 주요시책에 대하여 시부와 도부를 구분하여 평가한다.

행정안전부는 2010년 합동평가 실시 준비를 위하여 사전에 상당히 복잡한 과정을 거쳤다. 먼저, 2009년 5월부터 6월간 각 중앙행정기관의 2010년도 지방자치단체 평가계획을 취합하여 조정하였다. 이 결과 38개 시책에 170개 지표와 371개 세부지표가 각 부처로부터 행정안전부로 접수되었고, 이를 행정안전부는 8대 분야²⁾, 38개 시책, 149개 지표와 309개 세부지표로 최종 확정하였다. 이와 같은 평가대상 시책 및 지표와 관계된 중앙행정기관은 총 17개 부·처·청이다. 사실상 이는 종래 각 부처에서 개별적으로 진행되던 모든 평가가 행정안전부에서 새로이 제도화한 '지방자치단체 합동평가'라고 하는 큰 틀

2) 2010년 평가대상 분야는 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제 및 개발, 인사 및 여성정책, 환경·산림 및 문화, 안전관리, 중점과제 등이다.

에 들어온 것으로 매우 큰 의미를 가진다. 그리고 이와 같은 평가시책과 지표를 취합하고 조정하는 과정에서 행정안전부를 중심으로 한 각 중앙행정기관과의 요청과 협력 그리고 가감 등의 매우 중요한 일들이 벌어지게 된다. 지방자치단체 합동평가를 통하여 우수 시도에 대하여는 행정안전부에서 재정인센티브를 부여하기 때문에, 각 중앙행정기관에서는 자신들의 업무를 지방자치단체 합동평가에 시책, 지표 또는 세부지표 화하여 포함시킬 경우, 지방자치단체에서 해당 업무에 대한 중요도 인식제고 및 업무 효율성을 크게 기할 수 있기 때문에 많은 노력을 기울이고 있다.

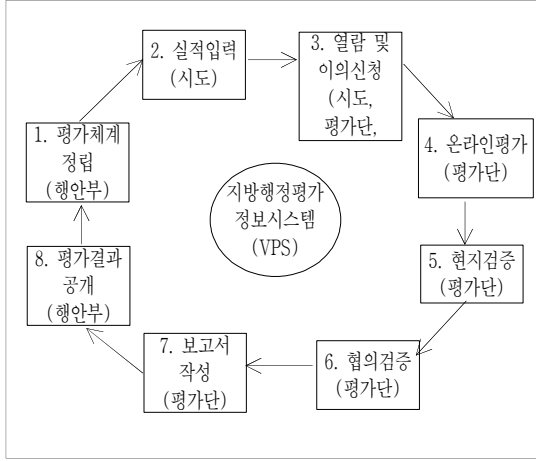
행정안전부에서는 2009년 6월에 위와 같은 시책과 지표 등을 종합 정리하여 2010년도 지방자치단체 합동평가 계획을 수립하였고, 주로 교수 등 민간위원으로 구성된 '지방자치단체 합동평가위원회'에서 2010년 평가를 위한 시책과 지표 등이 포함된 동 평가계획을 심의 받았다. 지방자치단체 합동평가위원회는 정부업무평가 기본법에 근거를 둔 위원회로서 관계 중앙행정기관에서 추천을 받은 중앙과 지방대학의 교수와 지방행정 관련 연구기관의 연구원 등으로 구성되어 있다. 그리고 행정안전부에서 심의기능을 하는 지방자치단체 합동평가위원회가 개최된 후 2009년 7월에 국무총리실에서 관계 전문가로 구성된 '정부업무평가위원회'에서 2010년도 시책과 평가지표를 심의하였다. 정부업무평가위원회도 역시 정부업무평가 기본법에 근거하고 있다.

이와 같이 평가대상 시책과 지표가 포함된 2010년도 지방자치단체 평가계획이 확정된 후, 행정안전부는 평가 지표별 세부산식 작성 작업과 지표별 가중치 배정 등을 포함한 매뉴얼을 2009년 7월에서 11월에 걸쳐서 완료하였다. 이 과정에서 지표안과 세부산식 등에 대한 의견수렴을 위한 관계전문가와 관계 중앙행정기관의 공무원들로 태스크 포스를 구성하였다. 그리고 행정안전부는 2009년 12월에 2010년도 지방자치단체 합동평가 실시계획을 지방자치단체 합동평가위원회와 정부업무평가위원회의 심의를 거쳐 확정하였다.

이와 같은 합동평가의 대상이 될 주요 시책과 지표 등을 포함한 기본계획과 실시계획이 확정되고 나면, 이제 본격적인 평가과정으로 들어가게 되는데, 그 과정에서 VPS가 가장 중추적인 위치에 서게된다. 이를 설명하기 위하여 합동평가과정을 좀 더 자세히 살펴보면, 먼저 행정안전부는 평가의 분야별로 외부전문가로 평가단을 구성한다. 평가단은 평가 8대 분야의 각 시책 및 평가지표에 대하여 지방행정 평가 정보시스템에 의해서 온라인 평가 및 현지 검증을 병행하고, 8대 분야 중 중점과제 분야에 대하여는 고객체감도 조사를 더하고 있다.

이후 시도에서는 평가지표에 대한 실적을 VPS를 통하여 입력을 한다. 실적이 입력되고 나면 열람 및 이의신청 단계로 넘어가게 되는데, 시도 (시군구 포함), 중앙행정기관, 합동평가위원 및 합동평가단이 VPS를 통해서 시도별 실적보고서를 열람하고, 타 시도 실적에 대한 문제점 및 부적정한 내용에 대하여 이의를 신청할 수 있다. 다음으로는 온라인평가와 고객체감도 조사를 하는데, 평가단을 8개 분야별로 1개 팀 즉, 8개 팀으로 구성하여 VPS에 의한 온라인 평가를 실시한다. 평가단과 중앙행정기관 및 지방자치단체 전문가가 합동으로 실적을 검증하고, 점수 기준에 따라 점수를 부여한 후 분야별 세부평가 보고서를 작성한다. 이 과정에서 평가단과 중앙행정기관 관계 공무원들이 현지검증을 실시한다. 그리고 중점과제 분야인 지역 녹색성장, 규제개혁 및 지방분권 정착, 저출산고령화 정책성과, 법질서 확립 등 4개 시책에 대하여는 고객체감도를 조사한다. 행정안전부는 평가의 신뢰성과 객관성을 좀 더 강화하기 위하여 현지검증에 더하여 VPS 온라인평가에 대한 협의검증을 1차 검증과 최종 검증을 통하여 실시한다. 이와 같은 모든 과정이 종료되면 평가단은 평가시책 및 분야별 보고서, 시도별 보고서를 작성하게 된다. 아래의 그림은 지방자치단체 합동평가의 흐름도를 보여주고 있다.

이와 같이 합동평가가 끝나게 되면, 행정안전부는 평가결과를 시부와 도부로 구분하여 분야별로 가등급 (시 2개, 도 3개), 나등급 (시 3개, 도 3개), 다등급 (시 2개, 도



<그림 3-1> VPS를 통한 자치단체 합동평가 흐름도

3개)으로 구분한다. 그리고 평가결과를 토대로 분야별 가등급에 대하여는 특별교부세를 통하여 재정인센티브를 부여한다.3)

IV. 지방자치단체 합동평가를 통한 협력적 거버넌스 수준분석

4.1 이해관계자 분석

서론에서 언급한 바와 같이 우리나라에서 지방자치단체에 대한 합동평가가 시작된 이후로 2009년도 지방자치단체 합동평가부터 각 중앙행정기관의 다양한 개별평가가 행정안전부에서 시행하는 합동평가로 일원화되었다. 그런데 당시에 78개에 이르는 개별평가를 행정안전부의 지방자치단체 합동평가로 일원화한 이유는 해당 평가들을 준비하는 지방자치단체의 어려움 때문이었다. 지방자치단체가 좀 더 자율성과 창의성을 가지고 자신들의 시

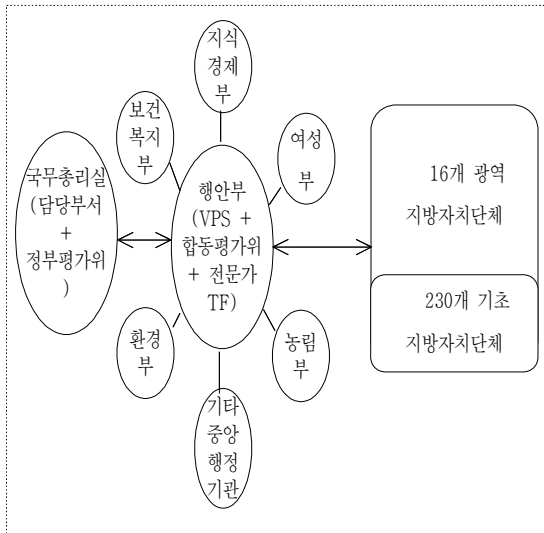
책과 사업들을 개발하고 시행하여야 하나, 중앙정부의 평가 준비에 너무나 많은 시간을 뺏기는데 대한 반성에서 비롯된 것이다.

그런데 이와 같이 행정안전부로 일원화된 지방자치단체 합동평가를 통해서 종래와 다른 유의한 현상이 나타나고 있다. 그것은 '지방자치단체 합동평가'를 통해서 행정안전부와 국무총리실, 행정안전부와 관계 중앙행정기관, 행정안전부와 시도, 관계 중앙행정기관과 시도, 시도와 시군구, 행정안전부와 관계 전문가, 관계 중앙행정기관·지방자치단체와 관계 전문가간 협력이 이루어지고 있는 것이다. 즉, 지방자치단체 합동평가라는 제도를 통해서 관계 이해당사자들 간에 참여와 공동의 노력이 이루어지고 있는 것이다. 물론 합동평가와 관련되어 관계 중앙행정기관에서는 자신들의 소관 업무를 좀 더 많이 합동평가 대상에 포함시키고자 하는 과정에서 행정안전부 등 이해관계자들과 일부 경쟁 또는 갈등현상을 보이는 것도 사실이지만, 대체적으로 합동평가라는 제도를 통하여 이해관계자간에 협력이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 2011년 합동평가의 경우에, 국무총리실과 행정안전부와 그 밖의 22개 중앙행정기관, 16개 시도가 참여와 노력을 같이 하고 있는 것이다. 아래의 그림은 이와 같은 합동평가를 통한 이해관계자들 간의 협력적 거버넌스 상황을 묘사하고 있다.

그리고 또한 이해관계자 측면에서 지방자치단체 합동평가가 대면적이고 간헐적으로만 상호관계를 가지고 있는 것이 아니라 VPS를 통하여 주로 상시적이고 시스템적으로 형성되어 있다는 특성을 보여준다.

다만, 이해관계자 측면에서 국가위임사무와 보조사업 및 주요 시책의 최종적인 수혜자로서 이해관계자인 지역 주민, 기업 등 정책수혜 또는 비용부담자의 참여와 공동의 노력은 아직까지도 부족하다고 할 수 있다. 행정안전부도 이에 대한 문제의식을 가지고 있고, 따라서 2009년 합동평가에서 일부 시책에 대하여 주민체감도 조사를 실시하여 해당분야의 점수에 반영하였고, 2010년에는 8대 분야4) 중 중점과제분야 전 시책에 대하여 주민체감도 조

3) 행정안전부에서는 평가대상 분야별로 가등급을 받은 시도에 대하여 7억 원의 인센티브를 지급하여 매년 총 300억 원 상당의 특별교부세를 지원한다.



<그림 4-1> 지방자치단체 합동평가와 관련된 이해관계자 분석

사를 실시할 계획이다. 그리고 2011년에는 총 8대분야 중 주민체감도 조사 분야를 3대 분야로 확대한다는 계획을 가지고 있다.

4.2 공동의 목표 소유 정도 분석

앞에서도 소개한 바와 같이 지방자치단체 합동평가에 참여하는 이해관계자들은 크게 행정안전부, 국무총리실, 관계 중앙행정기관, 시도 및 시군구, 관계 전문가로 크게 구분해볼 수 있다. 이 중 행정안전부와 국무총리실은 종래 지나치게 많은 개별평가로 인해 어려움을 겪던 지방자치단체의 어려움을 해소하고, 합동평가를 통하여 지방자치단체가 국가위임사무와 국고보조사업 및 국가 주요시책 등을 차질 없이 추진하도록 하는데 그 주된 정책의 목표를 가지고 있다고 할 수 있다. 그리고 관계 중앙행정기관도 해당 부처별로 자신들의 업무를 지방자치단체가 열정과 관심을 가지고 시행하도록 하기 위하여 합동평가에 자신들의 업무를 시책 또는 지표에 반영하고자 한다.

4) 2010년 (2009년도 실적에 대한 평가)에는 경제살리기 분야를 따로 2009년도에 이미 평가하여 8개 분야가 평가대상이 되었다.

자신들의 업무가 합동평가에 반영될 경우, 시도는 재정 인센티브를 받고자 성과를 높이기 위하여 최선을 다하기 때문이다. 아래의 그림은 2011년도 지방자치단체 합동평가의 환경·산림분야에서 '7-1'에서 '7-3'까지의 주요시책별 대표지표와 평가지표를 현시하고 있다.

<그림 4-2> 2011년 합동평가 중 환경·산림분야 중 일부지표 (행안부, 2010)

분야	주요시책	대표지표	세부지표	주관부처
7. 환경·산림	7-1. 환경관리일반	7-1-1. 환경개선 부담금부과·징수 실적	가. 환경개선부담금징수율 나. 환경개선 부담금 징수 증가율	환경부
		7-1-2. 친환경상품구매비율	가. 친환경상품 구매비율 나. 친환경상품 구매비율 증가율 다. 친환경상품구매 관련 조례 제정여부	
	7-2. 대기관리	7-2-1. 대기질 개선 추진성과	가. 2010년 대기질 자료 실시간 전송률 나. 대기 배출사업장 오염도 검사실적 다. 대기 배출부과금 징수율	
	7-3. 수질관리	7-3-1. 사업장 수질관리 실적	가. 폐수 배출부과금 징수율 나. 폐수 배출부과금 징수증가율	
		7-3-2. 하수종말 처리장 운영 개선 실적	가. 하수종말 처리시설 방류수 수질기준 준수실적	

한편, 주요 이해관계자 중 한축을 담당하고 있는 지방자치단체는 합동평가를 통하여 주로 타 시도에 비하여 상대적으로 높은 성과를 내 해당 시도를 홍보하고, 총 350억 원에 이르는 재정인센티브 중 조금이라도 많은 인센티브를 받고자 하는 것을 주된 목표로 갖고 있다고 할 수 있다. 다만, 그러한 과정에서 높은 등급과 많은 재정인센티브를 받기 위해서는 자신들이 수행해야 하는 기관 위임사무 등을 효율적으로 추진하여야 하는 것이 전제가 되고 있어, 대상 사무의 성과를 높이고자 노력하고 있다. 그리고 외부관계자라고 할 수 있는 합동평가위원과 합동

평가단으로 활동하는 대학교수와 연구원 등은 전체적으로 합동평가의 취지와 목적을 공유한 상황에서 자신들에게 주어진 역할을 수행하고 있다.

따라서 이상을 종합하여 볼 때, 합동평가와 관련된 목표의 공유측면에서 행정안전부, 국무총리실, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체가 국가위임사무와 보조사업 및 국가 주요시책의 성과를 높이고자 하는 측면을 공감하고 있다고 할 수 있겠다. 다만, 행정안전부는 각 부처의 개별평가를 방지하고자 하는 또 다른 목표를 가지고 있고, 관계 중앙행정기관에서는 자신들의 업무를 지방자치단체가 좀 더 관심과 열정을 가지도록 독려하고자 하는 목표도 있다고 할 것이다. 지방자치단체는 앞서 지적한 바와 같이 자신들의 업적을 대외적으로 알리고, 재정인센티브를 좀 더 받고자 하는 부수적인 목표를 가지고 있다.

4.3 행정과정별 참여와 공동의 노력 정도 분석

지방자치단체의 합동평가를 주요 행정과정인 합동평가의 기획단계, 집행단계 및 사후관리단계로 분설하여 보면 아래와 같다.

먼저, 행정안전부는 합동평가의 기획을 위해서 이미 'III' 등에서 일부 설명한 바와 같이 대학교수 등 관계 전문가와 중앙행정기관, 지방자치단체 및 국무총리실 등과 다양한 협의·조정 절차를 가진다. 즉, 합동평가의 대상이 될 시책과 평가지표를 개발하고 확정하기 위해서 관계 전문가와 TF를 구성하여 먼저 시안을 마련한 후, 관계 중앙행정기관과 지방자치단체와 상당히 길고 복잡한 공식적·비공식적인 협의 절차를 가진다. 이 과정에서 관계 중앙행정기관은 자신들이 담당하고 있는 정책이나 시책들을 합동평가에 포함시키기 위해서 많은 노력들을 하고, 5) 지방자치단체들은 해당 시도에 불리한 시책이나 지표들에 대한 의견을 제시한다. 이와 같이 합동평가 대

상이 될 시책과 지표는 지방자치단체 합동평가 기본계획에 포함되어 행정안전부는 내부에 구성된 지방자치단체 합동평가위원회를 거치고, 국무총리실 정부업무 합동평가위원회의 심의를 거친다. 즉, 이와 같이 지방자치단체 합동평가 기획단계에서는 많은 이해관계자들이 당해 연도 합동평가 준비를 위하여 협의와 조정을 하는 것이다.

다음으로 지방자치단체 합동평가의 집행을 위해서도 역시 행정안전부는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 관계 전문가들과 함께 하는 행정을 한다. 즉, 행정안전부는 먼저 지방자치단체 합동평가단을 200명 구성하고 그 평가단 중에서 실제 평가를 수행할 평가위원을 선정한 다. 평가위원은 사실상 약 50여명이 해당연도에 평가를 실시한다. 그리고 평가시책과 지표에 따라 관계 중앙행정기관의 담당 공무원들도 평가위원으로 위촉되어 평가에 참가하게 된다. 한편 시도에서는 평가를 잘 받아서 좋은 성과를 내기 위해서 해당 시도에 소속된 시군구 각 실과의 공무원들에게 평가시책과 지표 및 세부지표를 설명하고 이에 대한 업무 수행의 철저함을 당부하고 독려한다. 그리고 시군구 공무원들이 해당 업무에 대한 추진 실적을 빠짐없이 입력하도록 관리하고 지원한다. 또한 집행과정에서 이루어지는 중요한 것은 행정안전부에서 구성한 평가단은 시도에서 이루어지는 현장 확인 등의 과정을 통하여 해당 시도 및 시군구 공무원들과 대면관계를 통하여 업무에 대한 전문가적 조언을 다해주고 있다. 또한 우리가 합동평가의 집행단계에서의 협력적 거버넌스를 논할 때 간과해서는 안 되는 것이 VPS를 통한 시스템화 되고 실시간 화된 협력의 장이 구성되어 있다는 것이다.

끝으로 지방자치단체 합동평가의 사후관리단계에서 협력적 거버넌스를 살펴보면 아직까지 가장 부족한 것이 사실이다. 행정안전부는 그동안 줄곧 평가 결과를 바탕으로 한 우수사례의 확산과 미진 사례에 대한 진단 및 컨설팅 등의 의욕을 가지고 있으나, 2009년도까지는 실행하지 못하였다. 따라서 다만 평가등급 결과 공개와 재정인센티브 제공이 추가 되고 있다. 사실상 각 부처에서

5) 특히 각 부처에서는 지방자치단체 합동평가에 자신들이 담당하고 있는 업무가 지표로 반영될 경우, 관계되는 시도와 시군구는 평가 점수 획득 및 재정인센티브 수수를 위해 최선을 다하게 되므로 합동평가에 많은 관심과 참여를 희망하고 있다.

는 필요한 포상금 유형의 예산을 확보하기 위해서는 정부내외의 상당히 복잡하고 어려운 예산과정을 거쳐야 하나, 자신들의 업무를 행정안전부 주관의 지방자치단체 합동평가에 포함시킴으로서 우수 시도가 포상금 성격의 재정인센티브를 수상할 수 있으므로, 합동평가를 통하여 사후관리의 일정한 부분이 협력적으로 일어나고 있는 것이다. 그리고 지방자치단체 합동평가 결과보고서를 발간하여 중앙행정기관과 지방자치단체가 그 결과를 공유하기도 한다.

그리고 지방자치단체 합동평가를 위한 기획과 집행, 사후관리의 모든 단계가 온라인 평가시스템(VPS)을 통하여 중앙행정기관과 시도, 시군구 및 합동평가단들이 공동으로 참여하여 진행하고, 상호 협력하는 체계가 구성되고 있다는 점에서 우리나라에서 실시 중인 각 중앙행정기관에 대한 평가나 정부투자기관, 지방공기업에 대한 평가와 큰 차이가 난다고 할 수 있다.

V. 결론

이상에서는 우리나라 지방자치단체 합동평가의 현황과 주요 제도적인 내용을 살펴보고, 이어서 온라인 평가시스템을 통한 평가방식과 합동평가를 통한 협력적 거버넌스의 구축 모습을 살펴보았다.

우리는 이번 연구를 통하여 지방자치단체 합동평가를 통하여 이해관계자들 간에 공동의 목표를 공유하고, 각 단계에서 참여와 노력을 같이하는 협력적 거버넌스의 형태가 일어나고 있음이 분석되었다. 그동안 우리나라 행정에서 매우 부족한 것이 협력과 상생이라고 볼 때, 지방자치단체 합동평가를 통한 협력적 거버넌스의 징후는 매우 큰 의미를 가진 것이라고 할 수 있다. 특히 우리나라 지방자치단체의 합동평가가 행정안전부로 일원화된 지 이제 겨우 3년차에 불과함을 감안해보면, 그동안 합동평가에 대한 행정안전부를 포함한 중앙행정기관의 열정과 노력, 그리고 지방자치단체에서의 높은 관심으로 인해

이런 높은 수준의 제도화와 협력은 긍정적인 평가를 받을 가치가 있다고 할 수 있다.

그리고 특히나 의미가 있는 것은 우리나라와 같이 부처간, 부처내 실국, 과간 할거주의가 강한 관료주의적 전통을 가져 국가 사회적인 정책이슈 해결을 위해 두개 부처의 협력과 공동의 노력이 힘든 우리나라 행정문화에서 VPS에 기반한 지방자치단체 합동평가를 통하여 다수의 중앙행정기관이 상호 협력을 해나가고 있고, 그것이 IT를 기반으로 하여 시스템화되어 있다는 것이다. 따라서 VPS에 의한 지방자치단체 합동평가 제도는 현재 지역개발사업 등 각 부처간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 여타 정부정책의 거버넌스체계에 큰 시사점을 던져 준다고 할 수 있다.

다만, 앞으로도 각각의 이해관계자들이 가지고 있는 공동의 목표 외에 부수적인 목표가 주된 목표가 되지 않도록 행정안전부 등 주관 부처에서 꾸준한 관리와 제도적 발전을 모색해야 할 것이고, 또한 행정의 많은 분야와 세부 정책에서 일어나는 것과 같이 지방자치단체 합동평가 분야에서도 목표와 수단의 전치현상이 일어나지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다. 즉, 어디까지나 지방자치단체의 합동평가 그 자체가 목적이 되어서는 안 되도록 하여야 한다는 것이다. 즉, 합동평가는 어디까지나 그 대상이 되는 시책들의 원활하고 효율적인 기획과 집행을 목적으로 하는 수단적인 의미를 가진다는 것이다. 따라서 평가라는 도구적이고 수단적인 제도에 지나치게 집착하거나 매몰되어 시책들의 본질적인 것들이 왜곡되는 현상이 나타나지 않도록 이해관계자들 간의 매우 세심한 주의가 요청된다고 할 수 있다.

그리고 또한 온라인 평가시스템이 평가의 객관성과 공정성을 크게 높여주는 효과를 가져오지만, 자칫 지나친 계량화 등으로 인하여 평가의 타당성 등을 위협할 수 있으므로, 해당 분야의 시책별로 보다 근본적으로 국민들에게 필요한 성과들을 지표 화하여 이를 VPS에 탑재시키는 노력들을 끊임없이 계속해야 할 것이다.

따라서 행정안전부에서는 지방자치단체 합동평가 자

체가 목적이 되지 않도록 유의하고, 온라인 평가로 인해 발생될 수 있는 무미건조한 평가가 되지 않도록 세심한 주의를 기울여야 할 것이다. 그리고 그러한 결과로 지방자치단체를 통한 협력적 거버넌스는 좀 더 강화되고 그 혜택은 우리나라 국민들과 기업들에게 가게 될 것이다.

참고문헌

- [1] 이달근, 합동평가 중심으로 지자체 대상 평가의 통합모델 개발 용역, 한국행정학회, 2007.
- [2] 박희정, “합동평가제도의 발전과정과 전개과정,” 자치발전, 통권 115호, 2004.
- [3] 이달근, “지방자치단체 평가의 논리와 방향,” 자치행정, 통권 159호, 2001.
- [4] 박우서, “지방자치단체 합동평가제도의 개선방안,” 정책분석학회보, 13(2), 2004.
- [5] 최창수·한표환·김필두, 평가기본법에 의한 지방자치단체평가모형-합동평가모형의 정립을 중심으로, 한국지방행정연구원, 2001.
- [6] 박희정·조성호, “지방자치단체 평가체계의 비교에 관한 연구 - 한국과 영국을 중심으로,” 한국행정연구, 제13권, 제3호(2004 가을), 한국행정연구원, 2004.
- [7] 박우서, “현행 합동평가제도의 개선방안,” 사회과학논집, 제36집, 연세대학교 사회과학연구소, 2005.
- [8] 라휘문·강황선·박해육·박충훈, “지방자치단체 평가의 발전방향 - 통합모형의 구축을 중심으로,” 감사원평가연구원 및 한국정책분석평가학회 공공동론회, 2007.
- [9] 행정안전부, 2008년 제4차 지방자치단체 합동평가위원회 회의자료, 2008.
- [10] 행정안전부, 2008년 지방자치단체 합동평가 결과, 2009.
- [11] Osborne & Gaebler., Reinventing Government :

How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, MA: Addison-Wesley, 1992.

- [12] Donahue, J., “On Collaborative Governance,” Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 2. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.
- [13] Tang, Shui-Yan. & Mazmanian, D. A., “An Agenda for the Study of Collaborative Governance,” The KIPA-SPPD Workshop on Collaborative Governance. Los Angeles : California, 2008.
- [14] The William and Flora Hewlett Foundation, Collaborative Governance, 2009.

■ 저자소개 ■



문영훈
Mun, Young Hoon

2009년 11월~현재
행정안전부 지방행정국
지방공무원단체지원과장
(지방자치단체 평가 담당 과장)
2007년 8월 서울대학교 행정대학원
(박사과정 수료)
2002년 8월 영국 버밍엄대 MBA
1993년 10월 제37회 행정고등고시 합격
관심분야 : 지방행정혁신, 지역정보화,
성과개선 등
E-mail : myhoon012@naver.com

논문접수일 : 2010년 7월 1일
수정일 : 2010년 8월 10일
게재확정일 : 2010년 8월 30일