

지자체 합동평가제도 개선방안

1. 서

- 합동평가제도의 도입은 1995년 지방자치단체장의 직선을 포함한 지방자치의 전면적 실시와 더불어 지방의 자율성이 강화되면서 국가사무 관리의 필요성 차원에서 시작됨
 - 지방자치단체의 권한과 자율성이 강화되더라도 국가위임사무와 국가보조사업 등에 대한 체계적인 관리와 정책연계를 위한 주요사업의 지속적 관리 필요성에 의해 추진됨
- 지방자치단체 합동평가는 1999년 시범평가(2개분야 5개 부문)와 2000년 종합평가(10개 부처 50개 시책)를 시작으로 매년 실시되어 오고 있는 평가로 평가대상은 16개 시도(필요시 시군구 실적 포함)임
 - 2009년 합동평가부터는 중앙부처별 지방자치단체 평가를 안전행정부 중심으로 통합하여 실시하고 있음
- 지방자치단체 합동평가는 지방자치단체를 평가대상으로 하는 평가 중에서 가장 규모가 크고 예산도 많이 소요되며 역사가 오래되었고 중앙부처의 개별평가를 통합하여 실시하는 평가라는 의의가 있음
- 성과관리 차원에서도 합동평가는 중요성을 지니고 있으며 정책집행상의 연계성 확보와 수용성 제고를 위해서도 중요한 제도로 이해되고 있으나 제도와 관련하여 다양한 문제가 계속 제기되었음에도 불구하고 여전히 해결해야 할 많은 문제들이 있음
 - 따라서, 합동평가의 본질에 대한 근본적인 접근을 통해 환경변화에 따른 제도자체의 재설계 논의와 함께 합동평가의 문제점을 해결하기 위한 방안모색이 필요한 시점임
- 이에 합동평가제도를 분석하여 제도가 지니고 있는 한계와 문제점을 검토하고 이를 위한 개선방안을 모색해 보고자 함

- 본 내용을 연구기간을 비롯한 여건상 거시적 관점에서 검토되었으며 개별지표 등 세부항목 위주의 분석과 개선방안 제시에는 다소 한계가 있음

2. 합동평가의 운영현황

1) 합동평가 제도 및 목적

- 우리나라의 성과관리 및 각종 평가는 2001년 1월 제정된 「정부업무평가에 관한기본법」에서 시작하여 2006년 3월 제정된 「정부업무평가기본법」을 근거로 하고 있으며 합동평가 역시 이를 근거법으로 하고 있음
 - 지자체 합동평가는 「정부업무평가기본법」 제21조 제1항에 의거하여 지자체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국가보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요 시책 등에 대하여 국정의 효율성적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우 안전행정부장관이 관계 중앙의 소관부처의 장과 합동평가를 실시하고 있음
- 합동평가의 목적은 광역자치단체에서 수행하는 국가사무, 국고보조사업 등에 대한 평가와 환류를 통하여 국정의 통합성과 책임성을 확보하고 개별평가로 인한 지방자치단체의 평가부담을 완화하는 것임
 - 즉, 합동평가는 지방자치단체가 수행하는 국가위임사무 등의 추진상황을 평가, 환류함으로써 국정의 통합성과 효율성을 확보하기 위해 실시하는 것으로 「정부업무평가기본법」에서 밝히고 있는 것처럼 통합적인 성과관리체계를 구축하고 자율적인 평가역량을 강화하여 국정운영의 능률성, 효과성, 책임성을 향상시키는 것으로 목적으로 하고 있음

<지방자치단체 합동평가제도의 내용>

	구분	내용
평가환경	합동평가 제도	- 정부업무평가기본법을 기본
	합동평가 목적	- 국정·의 통합성과 효율성 확보
평가투입	합동평가 인력	- 안전행정부에서 구성한 ‘합동평가단’
	합동평가 예산	- 특별교부세 등 소요예산 약400억
평가과정	합동평가 시기	- 통상 3월-7월에 전년도 12월31일 실적 기준
	합동평가 방법	- 온라인실적평가(VPS), 현지검증, 체감도 조사
	합동평가 내용	- 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 환경, 안전관리, 중점과제 등 분야별 주요 지표
평가결과	결과 공개	- 매년 평가결과 공개
	결과 활용	- 재정인센티브 - 우수사례집 발간

2) 합동평가의 변화

- 지자체 합동평가는 1999년에 처음 도입되면서 시범형태로 실시되었고 2000년에 종합평가라는 명목으로 시행되었지만 당해연도가 끝나기 전 9월까지의 실적으로 대상으로 실시되었으나 이때의 합동평가는 평가분야 및 평가시기가 불완전한 상태의 평가임
- 2001년 1월 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」(법률 제6347호)이 제정되면서 합동평가가 공식적으로 실시되는 기초가 마련됨
 - 이후, 이 법에 따라 매년 합동평가가 실시되었으며 2006년 3월 「정부업무평가기본법」(법률 제7928호)이 제정되고 안전행정부(행정안전부)가 주관하여 지방자치단체 평가를 통합하게 됨¹⁾
- 합동평가제도 도입 이후 현재까지 실시되고 있으나 평가시기, 평가시책, 평가방법, 결과공개 등에 있어 연도별로 차이가 있으며 합동평가의 발전과정은 평가의 성격을 고려하여 도입, 정착, 통합단계로 구분할 수

1) 안전행정부에서는 2007년 지방자치단체 통합평가모델 개발을 착수하였고 2008년 2월 새정부 국정과제로 통합평가가 채택되었으며 합동평가 관련 부처 담당자 간의 회의(2008년 3월 5일), 중앙부처 및 지방자치단체를 대상으로 한 정책설명회(2008년 3월 13일, 3월 27일)를 개최하면서 안전행정부에서 합동평가를 주관하도록 하였음. 2008년 합동평가는 부처합동 온라인 공개평가방식으로 안전행정부에서 시범실시하였고 2009년 합동평가부터 본격적으로 안전행정부가 주관하여 지방자치단체가 대상이 되는 각종 평가를 통합, 일원화한 합동평가를 실시해오고 있음(류영아, 2010)

있음

- 도입단계(1999-2000) : 합동평가의 근거가 되는 법률이 따로 제정되지 않은 상태에서 시범평가 혹은 일부 시책에 대한 평가형식으로 평가에 활용되는 전자시스템이 구축되지 못한 상태임
 - 기관평가모형에 입각하여 추진역량, 주요시책, 주민만족도 등을 평가하는 데 중점을 두었으나 9월 또는 10월 실적을 대상으로 하고 있어 최종결과의 종합적 판단에 한계가 있음
- 정착단계(2001-2007) : 2001년 1월 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」이 제정된 것을 근거로 합동평가가 실시되었고 온라인 공개시스템(VPS; Virtual Policy Studio)에 실적을 입력하는 방식과 16개 지방자치단체를 직접 방문하여 점검하는 형식의 합동평가가 진행되었음
 - 평가대상은 주요시책과 만족도 조사였으며 평가시기를 조절하여 다음해 초 전년도 1년간의 실적을 대상으로 평가하였음
 - 2006년 3월 「정부업무평가기본법」이 제정되어 합동평가가 지방자치단체의 주요평가로 정착하게 됨
- 통합단계(2008 -) : 「정부업무평가기본법」 제21조 (국가위임사무 등에 대한 평가)에 근거하여 지방자치단체를 대상으로 한 개별평가가 합동평가로 통합되었고 지금에 이르고 있음
 - 현재 실시되고 있는 합동평가는 각 중앙부처에서 평가시책 및 지표를 선정하고 안전행정부가 전체 평가과정을 관리하며 각 중앙부처에서 추천하고 안전행정부에서 위촉한 ‘합동평가단’이 서면평가 및 현장검증 등의 실제평가를 담당하고 있음

＜합동평가제도의 변화＞

평가 연도	'01 (00년)	'02 (00년)	'04 (00년)	'05 (00년)	'06 (00년)	'07 (00년)	'08 (00년)	'09 (00년)	'10 (00년)	'11 (00년)	'12 (00년)
시책 (부처)	62개 (12개)	69개 (13개)	30개 (10개)	53개 (14개)	42개 (12개)	46개 (14개)	46개 (15개)	74개 (20개)	38개 (17개)	40개 (24개)	38개 (24개)
	서류 + 현장	서류	VPS 실적입력 + 현장서류평가				VPS 실적입력 + 기관방문 검증평가(이의신청)				
	분야별 최우수, 우수기관		시책별	분야별 가, 나, 다 등급							
			가나다								
인센티브 (억원)	81	-	99.94	99.5	45	90	346	347	315	300	
특징	법제정				법제정		시법 평가	통합 평가			

3) 합동평가 인력

- 합동평가를 수행하는 인력은 각 중앙부처에서 추천하고 안전행정부에서 위촉한 ‘합동평가단’으로 지방자치단체 합동평가위원회 산하에 위치함
 - 합동평가단은 매년 초 교수와 박사급 연구원 등 약 150명의 민간전문가로 구성되고 서면평가팀과 현지검증팀으로 구분됨
 - 서면평가팀은 평가분야마다 평가위원 2명이 각각 독립적으로 VPS시스템 상에서 평가하고 이후 협의 검증과 최종검증을 실시하며 현지검증팀은 직접 지방자치단체에 가서 입력내용과 이의신청 내용 등을 확인, 점검하여 점수화하는 팀임
- 안전행정부에서 합동평가단 중 각 분야별 1-2명의 전문가를 위촉하여 ‘합동평가단검증T/F’를 구성하여 합동평가단이 평가한 내용을 확인, 보완하여 보고서 작성을 수행함

4) 합동평가 예산

- 안전행정부에서 집행하는 합동평가의 소요예산은 약 400억원 정도로 매년 약간의 변동이 있음
 - 평가결과에 따라 특별교부세는 분야별 ‘가등급’인 경우와 평가결과에

따라 시와 도를 구분하여 우수한 가등급(시2, 도3), 나등급(시3, 도3), 다등급(시2, 도3)을 대상으로 지급하고 있음

5) 합동평가 과정

- 합동평가는 전년도 12월 31일을 기준으로 실시하는 평가로 매년 3월부터 7월까지로 합동평가 대상은 전년도 12월 31일을 기준으로 한 실적임
 - 평가에 대한 계획수립 기간과 평가결과를 활용하는 기간을 모두 합한 전체 과정은 1년의 기간이 소요되고 있음
- 연초 안전행정부 장관이 중앙부처 및 지방자치단체의 장과 협의하여 합동평가계획을 수립한 후 정부업무평가위원회에 제출함
 - 지방자치단체합동평가위원회에서 평가관련 사항을 심의·의결하면서 합동평가가 시작됨
 - 실시계획 확정 후 안전행정부의 실시계획을 중앙부처 및 지방자치단체에 통보
 - 각 중앙부처 및 안전행정부는 합동평가 시책 및 지표를 개발하며 위원회에서는 인구, 재정여건 등 지역특성을 반영하고 주민의 삶의 질 수준을 평가할 수 있도록 지표구성을 권고하고 있음
- 3월 전국 17개 광역자치단체가 전년도 실적을 VPS에 입력하고 각 광역자치단체에서 입력한 실적에 대하여 상호 이의신청을 함
 - 4월 합동평가단이 VPS를 통해 온라인 평가를 실시하고 지표별 평가보고서를 작성함
 - 5월 중앙부처, 안전행정부, 합동평가단이 지방자치단체를 직접방문하여 현지검증을 실시
 - 7월 까지 중앙부처, 합동평가단, 지방자치단체가 합동으로 협의-검증하면서 VPS온라인 평가와 현지검증 간의 격차를 보완함
- 합동평가결과 활용과정을 살펴보면 합동평가위원회의 심의를 거쳐 10월 말 합동평가 결과를 위원회에 보고하고 해당 지방자치단체에 평가 결과를 통보하면서 공개하는 과정을 거침
 - 매년 연말에 합동평가 결과를 기준으로 중앙정부의 예산지원 등의 인

센터브가 제공되고 미흡한 시책이 있는 지방자치단체에서는 자발적으로 행정컨설팅을 신청하면서 전체 합동평가 일정이 종료됨

<합동평가 과정>

구분	시기	행위자	내용
합동평가 계획	연초	안전행정부	실시계획 수립
		국무총리실	실시계획 승인
		중앙부처	평가지표 개발
합동평가 집행	3월-7월	안전행정부	행정처리 등 관리
	3월	지방자치단체	실적업력, 상호이의신청
	3월-4월	합동평가단	VPS 평가
	4월-5월	중앙부처	현지검증
		안전행정부	
		합동평가단	
	5월-7월	중앙부처	협의검증
		합동평가단	
		지방자치단체	
	7월	합동평가단	최종검증
합동평가 결과활용	9월	합동평가단	최종보고서 작성
	10월	안전행정부	평가결과 공개
	연말	안전행정부	인센터브 제공
		지방자치단체	행정컨설팅 신청

6) 합동평가 방법

- 합동평가 방법은 온라인 실적평가(VPS), 현지검증, 고객만족도 조사 등임
 - 합동평가단이 지방행정평가시스템 상에 접속하여 전국 시도가 입력한 전년도 실적을 확인하고 타 지방자치단체가 입력한 이의신청을 열람하면서 각 시도의 실적을 점수화하는 온라인 실적평가를 실시함
 - 온라인 실적평가가 실시되는 동안 전화설문조사 방식으로 고객만족도 조사가 실시되며 내용은 주민생활과 밀접하게 관련있는 시책으로 안전행정부에서 정함
 - 합동평가단이 지방자치단체를 방문하여 온라인 상으로 입력한 수치와 실제 자료를 확인하고 점수화하여 지방행정평가정보시스템 상에 입력하는 현지검증을 거침
 - 온라인 실적평가와 현지검증을 마친 이후 해당 분야별 평가자끼리 대

- 면하여 점수를 확인하고 수정하는 협의검증과 최종검증을 실시함
- 평가결과는 시부, 도부로 구분하여 상대평가하고 가등급(시2, 도3), 나등급(시3, 도3), 다등급(시2, 도3)으로 구분하여 등급화 함
 - 평가결과를 기반으로 보고서를 작성하고 최종보고서를 합동평가위원회 및 정부업무평가위원회에 보고하는 것으로 평가를 마침

7) 합동평가 내용

- 합동평가는 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 환경산림, 안전관리, 중점과제 등의 분야를 대상으로 하고 있으며 중앙소관부처의 여러 시책과 시책의 하부에 위치하는 지표 등으로 구성됨
- 1999년부터 2001년까지는 추진역량, 주요시책, 주민만족도 등 세 분야를 평가대상으로 하였고 2002년 이후부터는 추진역량을 주요시책으로 흡수하여 주요시책과 주민만족도 등 두 분야를 평가대상으로 하고 있음

구분	합동평가 대상 분야									평가 시책 수	평가 표수	수 관 처 수	평가 방법	결과 공개	
'99	지공역 민선	-	-	지경 역제 활용	-	-	-	주안 민선	-	21	49	-	시평 면가 + 장가 + 현가	국무총 리평 의회 보고 분양 별 '기'관	
'00	인해 민선	복 지경 화개	-	지경 역제 활용	지개 역발 통	-	-	주안 민선	-	50	261	10			
'01	해역 민선	복 건지 성	-	지경 역제 활용	지개 역발 통	-	환경 관리	주안 민선	-	62	146	12			
'02	인해 민선	복 민지	여 성	지경 역제 활용	지개 역발 통	지재 배정	환경 관리	주안 민선	전 자 부	69	284	12	시평 면가	시 가,나,다	
'03	인해 민선	복 민지	여 성	지경 역제 활용	지개 역발 통	-	환경 관리	-	-	31	106	10	VPS + 현		
'04	해역 민선	복 건지	여 성	지경 역제 활용	지개 역발 통	문화 관광	환경 관리	주안 민선	대 민 선	53	168	14	VPS + 기 관 + 현 장	분 가,나,다	
'05	인해 민선	복 건지	여 성	지경 역제 활용	지개 역발 통	문화 관광	환경 관리	주안 민선	대 민 선	42	125	12			
'06	인해 민선	복 건지	여 성	지경 역제 활용	지개 역발 통	문화 관광	환경 관리	주안 민선	중 과 제	46	153	14	VPS + 현 장		
'07 '07하	인해 민선	복 건지	여 성	지경 역제 활용	지개 역발 통	문화 관광	환경 관리	주안 민선	중 과 제	38	243	14			
	인해 민선	사 회 복	-	지경 역제 활용	-	-	-	-	-	8	26	5			
'08	인해 민선	사 회 복	보 위 건 생	지경 역제 활용	지개 역발 통	문화 관광	환경 관리	주안 민선	중 과 제	74	218	20			
'09 경 제	인해 민선	사 회 복	보 위 건 생	지경 역제 활용	인 여 정 사 선 책	문화 관광	-	주안 민선	중 과 제	38	148	17			
	예 산 조 집	일 자 리 창 출	사 회 안 정	-	-	-	-	-	-	13	59	12			
'10	인해 민선	사 회 복	보 위 건 생	지경 역제 활용	인 여 정 사 선 책	문화 관광	-	주안 민선	중 과 제	38	148	17			VPS + 현 장
'11	인해 민선	사 회 복	보 위 건 생	지경 역제 활용	지개 역발 통	문화 관광	환경 관리	주안 민선	중 과 제	40	110	24			
'12	인해 민선	사 회 복	보 위 건 생	지경 역제 활용	지개 역발 통	문화 관광	환경 관리	주안 민선	중 과 제	38	105	24			
'13	인해 민선	사 회 복	보 위 건 생	지경 역제 활용	지개 역발 통	문화 관광	환경 관리	주안 민선	중 과 제	40	117	24			

8) 합동평가 결과

- 「정부업무평가기본법」 제26조와 제27조에 의거하여 합동평가 결과는 매년 공개하고 평가결과는 지방자치단체 합동평가위원회의 심의·의결을 거친 후 정부업무평가위원회에 보고하도록 되어 있음
- 「정부업무평가기본법」 제28조와 30조에 의거하여 평가결과를 조직, 예산, 인사, 보수체계에 연계하여 반영토록 하고 있고 평가결과에 따른 포상, 성과급지급, 표창수요 등 보상도 지급됨
 - 평가 분야별로 우수한 지방자치단체에게 특별교부세 형식으로 재정지원을 하며 우수사례집을 발간하여 지방자치단체간 벤치마킹을 유도하고 있음

3. 지자체 합동평가 제도의 문제와 개선필요성

- 지속적으로 합동평가의 문제점과 개선방안이 제시되고 있음에도 불구하고 동일하게 지적되고 있는 이유는 제도가 가지고 있는 구조적 결함과 개선의지의 부족이라 할 수 있음
 - 합동평가제도 도입 시 도입에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않았음
 - 합동평가의 운영에 관한 법 조항은 「정부업무평가기본법」 제21조가 전부로 근거 법령이 부족한 상황임
 - 기타, 지적사항에 대한 개선노력이 충분치 않았음

① 제도적 기반 측면

- 「정부업무평가기본법」을 살펴보면 성과관리체제의 구축과 평가역량 강화를 위한 중앙정부 차원의 평가에 중점을 두고 있으며 합동평가에 대한 내용은 제21조(국가위임사무에 대한 평가) 하나의 조항에 불과함
 - 합동평가의 목적과 전문성 확보 등을 위한 내용, 평가자의 권한이나 역할, 평가정보의 활용 등의 규정 등이 따로 제시되어 있지 못함
 - 시행령 제17조, 18조, 6조 등에 합동평가에 대한 규정이 존재하나 실시계획의 제출 및 위원회 구성/운영에 대한 설명만 존재하는 상황임
- ‘정부업무평가위원회 운영세칙’에 합동평가에 대한 내용이 따로 존재하지 않고 국무총리실 산하 정부업무평가위원회 운영과 평가지원기구 구성 및 운영에 대한 규정만 있음
 - 안전행정부 훈령인 ‘지방자치단체합동평가위원회 운영규정’에도 합동평가의 과정, 절차, 평가자의 권한, 역할 등은 규정되어 있지 않고 합동평가위원회의 구성, 회의운영, 합동평가단의 구성 및 운영, 수당 등의 지급에 대한 내용만 규정되어 있을 뿐임

② 정책관계기관 측면

☐ 중앙부처

- 국무총리실의 경우 전체 정부업무평가를 총괄하고 있고 국무총리실 산하에 정부업무평가위원회를 구성하고 있지만 실제 합동평가에 대한 관심이

미미함

- 안전행정부의 경우 합동평가제도의 원활한 진행에 중점을 둘 수 밖에 없기 때문에 다양한 의견을 수렴하면서 운영하기에는 한계가 있음
- 중앙부처의 경우 중앙에서 지시하는 업무를 담당하는 부서를 지방자치단체에 설치하도록 하고 인력을 배치하거나 업무수행에 필요한 자료를 지속적으로 공급받을 수 있으면 된다는 소극적 생각이 강함
- 합동평가가 부처 전체에서 중요성을 지니는 것이 아니라 개별 업무 담당자 수준에서 중요성을 지니는 경우가 대부분이며 중앙부처 차원에서 볼 때 합동평가는 지방자치단체를 관리하고 필요한 정보를 얻기 위한 하나의 수단으로 인식됨
- 합동평가 대상 분야, 평가지표, 평가기준 등을 중앙의 소관부처에서 제안하고 안전행 정부가 최종결정한 후 지방자치단체, 합동평가단 등에게 설명하는 과정으로 진행되고 있음
 - 평가지표 선정 과정에 지방자치단체, 합동평가단, 지역주민의 의견 반영이 미약한 상황이고 평가 대상 분야, 시책, 지표 등을 수정할 기회가 없음
- 중앙의 소관부처에서는 해당연도에 강조되는 부분을 평가대상으로 선정하는 경우가 많기 때문에 전년도 평가지표와의 연속성이 결여되고 지엽적인 내용을 평가대상으로 선정하는 경우가 많음
- 중앙의 시책부서 및 안전행 정부가 주도하는 하향적 평가구조를 가지고 있고 지방자치단체 및 평가전문가의 참여가 제한적으로 이루어지고 있음
 - 평가의 효율성에 대해서는 법규에서 정하고 있으나 평가의 민주성에 대해서는 제도적 보장이 없는 상태임
- 매년 해당 중앙부처가 강조하는 시책에 대한 단기적인 평가를 하고 있어 평가 대상 시책의 연속성이 부족함
- 현재의 합동평가 지표는 획일적으로 규격화되어 있어 합동평가가 각 지방자치단체의 업무성과를 제대로 규명하기에는 한계가 있음
 - 지방자치단체별로 주어진 여건이 다름에도 불구하고 특성을 반영한 지표가 부족함
- 합동평가결과는 인터넷과 정부업무평가위원회에 보고하도록 되어 있으나

이에도 불구하고 합동평가결과의 세부내용 등은 공개되지 않고 있음

- 실제 평가를 담당하는 합동평가단은 외부전문가를 중심으로 구성되어 있어 평가에 많은 시간을 할애하기 어려우며 인건비 및 수당 지급에 필요한 평가예산 확보도 어려운 상황임
 - 외부전문가들은 해당 분야에만 전문성이 있기에 지엽적인 지표의 내용에만 집중하게 되는 경향이 있으며 또한 주어진 분야를 신속하게 평가하는 데에만 집중하고 있음

□ 지방자치단체

- 지방자치단체 입장에서는 합동평가에서 우수 등급을 받느냐가 무엇보다 중요함
 - 우수 시책에 대해 인센티브를 지급하기 때문에 어떻게든 우수를 받기 위해 노력하며 이러한 과정에서 지자체간의 경쟁이 과열되는 경우가 종종 발생함
 - 따라서, 지자체 입장에서는 합동평가의 개선보다 우수등급에 속하려는 고민이 강하게 나타나며 합동평가에서 좋은 점수를 확보할 수 있는 전략과 지표에만 집중하는 경향이 나타남

③ 평가과정 측면

- 현재의 합동평가 제도에서는 중앙의 소관부처에서 평가대상, 평가시책, 평가지표 등을 제안하고 안전행정부에서 최종결정하고 있어 합동평가단 등 민간전문가가 지표 개발에 참여하지 못하고 있음
 - 이런 방식은 단기적인 목표달성에 치우치게 하고 평가대상과 평가지표간의 논리적 연결이 부족하며 평가를 위한 평가지표를 양산하는 문제가 있음
- 합동평가의 과정 및 평가결과에 대해 책임을 지는 정책행위자가 없는 실정임
 - 국무총리실에서는 정무업무평가 전체를 총괄하는 입장에서 합동평가에 대한 관심이 많지 않고 안전행 정부는 제도 운영에만 관심이 있는 상황임

- 중앙부처는 합동평가 중 자신의 부처가 해당되는 시책 및 지표에 대해서만 관심이 있고 합동평가단 또한 자신이 평가한 영역에서만 책임을 지고 있는 실정임
- 합동평가의 세부과정 및 증빙자료에 대해 정밀한 점검이 이루어지지 않고 있어서 지방자치단체가 제시하는 자료에 대한 검증절차가 따로 존재하지 않고 있음
- 또한 성과관리 차원에서 합동평가를 접근하고 있지만 감사와 평가 간의 연계가 이루어지지 않고 있음

④ 평가결과의 활용 측면

- 합동평가 결과가 평가제도 그 자체를 개선시킬 수 있는 정보로 활용되는 것이 필요하나 평가제도의 개선에 관심이 없는 상황임
- 중앙부처 또는 지방자치단체에서도 제도 개선을 위한 건의사항을 제시해도 제도개선안을 보고할 수 있는 구조가 마련되어 있지 않고 있음
- 지금까지 실시한 합동평가에서 중앙부처가 합동평가 결과에 근거하여 정책변화를 추진하거나 새로운 정책수단을 제시하지 못하고 있음
- 중앙부처의 정책변화에 합동평가가 활용되기 보다는 지방자치단체에게 평가결과에 따른 인센티브를 제공하고 결과가 좋지 않은 자치단체에게 컨설팅을 신청하도록 하는 등 지방자치단체의 변화만을 강조하고 있음

4. 합동평가제도의 개선과제

(1) 제도적 기반 개선

- 합동평가의 근거 법령이 부족하고 이러한 규정만으로 합동평가를 운영하는 것은 현실적으로 한계가 있음
- 합동평가가 중앙 및 지방의 담당자 개인에 따라 평가의 질이 달라지게 되는 상황이고 각종 문제가 반복적으로 제기되고 있다는 점에서 합동평가의 기반을 강화할 시점임
- 즉, 합동평가와 관련한 법률이 제정되어야 하고 이와 함께 합동평가의

운영에 관한 규칙도 새로이 점검하여 제정되어야 함

- 지방자치단체 합동평가 법률에는 합동평가의 목적과 주체(평가자), 합동평가의 대상(피평가자)과 내용(분야, 시책, 지표 등), 합동평가 결과의 활용 등의 내용이 포함되어야 함
 - 합동평가 결과가 평가제도의 개선에 활용되고 중앙부처에서 평가결과를 적극적으로 정책에 반영하면서 지방자치단체에게 인센티브를 제공하는 내용을 법령에 명문화하는 과정이 필요시 됨
- 합동평가 과정에 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차를 체계화하고 제도적으로 보장하여 중앙과 지방이 상생하는 방향으로 발전시켜야 할 것임
 - 평가지표 개발 단계에서부터 하향식 방식과 상향식 방식이 결합될 수 있도록 지방자치단체 및 합동평가단의 참여와 의견수렴이 활발하게 이루어질 수 있도록 해야 함

(2) 관계기관의 역할 개선

- 합동평가 전반에 대한 질적제고와 공감대 형성을 위해 국무총리실이 권한 및 책임성을 가지고 시책의 대표성과 수준 등을 검토하여 수정할 필요가 있음
 - 현재 정부업무평가위원회에서 합동평가 결과를 보고받는 사후관리 위주로 이루어지고 있으나 국무총리실의 총괄적인 관리가 필요함
 - 중앙부처에서 제시한 시책의 중요성과 대표성, 부처별 시책의 수준과 지표 등에 대한 전반적인 검증이 이루어져야 함
 - 현재 중앙부처의 의사 위주로 평가시책이 선정되어 평가되고 있으며 안행부에서 수정 요청이 있을 수 있으나 수정하지 않더라도 이를 배제할 수 있는 방안이 없기에 국무총리실에서 합동평가의 전반적인 품질 관리가 권한 및 책임성을 가지고 이루어져야 함
- 안전행정부가 합동평가를 운영하고 있으나 평가단 구성과 교육 등에 중점을 두고 있어 합동평가의 내용보다는 계획대로 운영하는 것에 중점을 둘 수 밖에 없기 때문에 평가의 객관성을 확보하고 평가의 질을 유지하는 차원에서 합동평가를 주관하는 조직은 제3의 기관에서 담당하고 안전

행정부는 간사 역할을 수행하는 것이 필요함

- 합동평가의 전담기구를 통해 시책의 대표성 문제, 시책별 수준차이, 평가지표 선정상의 문제, 평가결과의 사장 등 합동평가의 한계를 보완하고 평가계획의 수립, 평가방법, 평가관련 컨설팅, 평가결과 활용 등 제반기능을 수행토록 해야 함
- 합동평가가 성공하기 위해서는 지속적인 제도개선이 이루어져야 하며 이를 위한 연구가 필요시되고 있기에 연구수행에 필요한 예산지원이 이루어져야 할 것임
- 합동평가의 대상이 되는 시책 및 지표는 지방자치단체에 위임한 사무의 내용이기 때문에 중앙부처가 책임성을 가지고 합동평가에 적극적으로 대응하고 활용하는 자세가 요구됨
- 합동평가의 평가대상이 되는 시책 및 지표를 선정할 때 해당부서에 중요한 시책인지, 지속적인 관리가 필요한 시책인지에 대한 논의가 이루어지고 자치단체의 다양한 특성을 어떻게 반영할 것인지에 대한 방안을 제시하는 등 전반적인 검토가 필요함
- 중앙부처에서 합동평가 시책을 정하는 것을 실국차원에서 충분히 논의하고 평가시책의 중요성 보다 시책에 대한 정보파악, 감사에서 지적된 업무의 처리, 시책의 신속한 추진 등 중앙부처의 문제를 해결하는 차원에서 접근을 지양하는 등 합동평가에 대한 중앙부처의 인식과 접근방법이 근본적으로 변화되어야 함
- 합동평가 결과 인센티브의 제공으로 평가를 종료하는 것이 아니라 합동평가결과를 지속적으로 관리하여 자치단체의 노력만으로 이루어지기 어려운 사항을 개선하는 등 합동평가 결과를 체계적으로 관리하고 적극적으로 활용하는 방안이 강구되어야 함
- 지방자치단체 합동평가라는 명칭은 마치 지방자치단체의 업무성과를 평가하는 듯하며 정확히는 지방자치단체가 정부의 업무를 수행하는 사항에 대하여 평가하는 것으로 “지방자치단체 정부시책 합동평가” 등으로 수정도 필요시 됨
- 합동평가를 실시하는 과정 중에 지방자치단체가 적극적으로 의의신청하여 합동평가의 참여도를 높이고 상호검증을 통한 평가의 민주성 확보가

필요시 됨

- 이와 함께 자치단체가 합동평가제도의 개선에 대하여 다양한 의견을 개진할 수 있는 제도적 장치가 필요시 됨
- 합동평가단에게 권한이 주어지지 않고 책임성이 부여되지 않는 상황에서 평가가 이루어지고 있어 평가단의 활동이 단편적일 수 밖에 없음
 - 평가단이 일정 기간 책임성을 가지고 시책 및 지표에 접근하고 지방자치단체의 의견을 수렴하는 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것임

(3) 평가과정 개선

- 합동평가 지표를 선정할 때 장기적인 안목에서 평가시책 및 평가지표를 도출하여 평가대상 시책이 연속성을 가질 수 있도록 해야 함
 - 합동평가가 그 목적을 달성하고 인정받기 위해서는 중장기전략을 수립하여 평가관련기관 및 자치단체에서도 체계적으로 준비하고 성과를 높일 수 있도록 하여야 함
- 합동평가 지표를 도출할 때 지방자치단체별로 주어진 여건이 다르다는 점을 감안하여야 함
 - 상대지표를 활용하거나 여건이 유사한 시도를 그룹화하여 평가하고 평가결과도 유사한 그룹끼리 비교하고 벤치마킹 할 수 있는 방안도 모색되어야 하며 지역실정을 반영한 지역특성 지표가 일정비율 이상을 차지하도록 해야 함
- 전문성 확보 차원에서 전문연구기관을 적극적으로 활용해야 할 것임
 - 평가자의 자의적인 평가가 이루어 지지 않도록 VPS를 통한 평가를 실시하고 있으나 개별 전문가를 위촉하여 평가하기 보다는 전문연구기관을 활용하여 전문성을 확보함과 동시에 지속적인 개선과 결과의 축적과 활용이 이루어지도록 해야 할 것임

(4) 평가결과의 활용 개선

- 제도개선차원에서 합동평가를 수행한 후 미흡한 사항이나 보완해야 하는 사항을 국무총리실에 보고하고 보고내용이 제도개선을 위한 정보로 활용되어야 함

- 현장에서의 건의사항, 중앙부처가 제안하는 개선안 등이 반영될 수 있어야 함
- 합동평가는 지방자치단체가 수행하는 주요업무나 시책의 평가를 통하여 지방행정이 합리적인 운영이나 개선에 도움을 주기보다는 지방자치단체가 수행하는 국가의 주요시책을 평가하여 중앙부처 정책이 변경, 수정, 축소, 확대하는 정책개선에 주로 활용되어야 함