



지방자치단체 합동평가제도의 문제와 개선과제

글 · 고승희 충남발전연구원 책임연구원

1. 서론

합동평가제도의 도입은 1995년 지방자치단체장의 직선을 포함한 지방자치의 전면적 실시와 더불어 국가사무 관리의 필요성 차원에서 시작되었다. 합동평가는 1999년 시범평가(2개분야 5개 부문)와 2000년 종합평가(10개 부처 50개 시책)를 시작으로 매년 실시되어 오고 있는 평가로 평가대상은 17개 시도(필요 시 시군구 실적 포함)이며 2009년 합동평가부터는 중앙부처별 지방자치단체 평가를 안전행정부 중심으로 통합하여 실시하고 있다.

지방자치단체 합동평가는 지방자치단체를 평가대상으로 하는 평가 중에서 가장 규모가 크고 예산도 많이 소요되며 역사가 오래되었고 중앙부처의 개별평가를 통합하여 실시하는 평가라는 의의가 있으며 성과관리 차원에서도 정책집행상의 연계성 확보와 수용성 제고를 위해 중요한 제도로 이해되고 있으나 제도와 관련하여 다양한 문제가 계속 제기되고 있으며 여전히 해결해야 할 많은 문제들이 있다. 따라서, 합동평가의 본질에 대한 근본적인 접근을 통해 환경변화에 따른 제도자체의 재설계 논의와 함께 합동평가의 문제점을 해결하기 위한 방안모색이 필요한 시점이다.

2. 합동평가의 운영현황

우리나라의 성과관리 및 각종 평가는 2001년 1월 제정된 「정부업무평가에관한기본법」에서 시작하여 2006년 3월 제정된 「정부업무평가기본법」을 근거로 하고 있으며 합동평가 역시 이를 근거법으로 하고



있다. 합동평가의 목적은 광역자치단체에서 수행하는 국가사무, 국고보조사업 등에 대한 평가와 환류를 통하여 국정성의 통합성과 책임성을 확보하고 개별평가로 인한 지방자치단체의 평가부담을 완화하는 것이라 할 수 있다.

합동평가는 1999년에 처음 도입되면서 시범형태로 실시되었고 2000년에 종합평가라는 명목으로 시행되었지만 당해연도가 끝나기 전 9월까지의 실적으로 대상으로 실시되었으나 이때의 합동평가는 평가분야 및 평가시기가 불완전한 상태의 평가였다. 2001년 1월 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」(법률 제 6347호)이 제정되면서 합동평가가 공식적으로 실시되는 기초가 마련되었다.

합동평가를 수행하는 인력은 각 중앙부처에서 추천하고 안전행정부에서 위촉한 '합동평가단'으로 지방자치단체 합동평가위원회 산하에 위치하고 있다. 합동평가단은 매년 초 교수와 박사급 연구원 등 약 150명의 민간전문가로 구성되고 서면평가팀과 현지검증팀으로 구분된다.

〈표 1〉 합동평가제도의 변화

평가 연도	'01 ('00실적)	'02 ('00실적)	'04 ('00실적)	'05 ('00실적)	'06 ('00실적)	'07 ('00실적)	'08 ('00실적)	'09 ('00실적)	'10 ('00실적)	'11 ('00실적)	'12 ('00실적)
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 실적업력 + 현장서류평가				VPS 실적업력 + 기관평문 검증평가(이의신청)				
	분야별 최우수, 우수기관		시책별	분야별 가, 나, 다 등급							
			가,나,다								
인센 티브 (억 원)	81	-	99.94	99.5	45	90	346	347	315	300	
특징	법제정				법제정		시범 평가	통합 평가			

안전행정부에서 집행하는 합동평가의 소요예산은 약 400억원 정도로 매년 약간의 변동이 있다. 평가결과에 따라 특별교부세는 분야별 '가'등급 인 경우와 평가결과에 따라 시와 도를 구분하여 우수한 '가'등급(시2, 도3), '나'등급(시3, 도3), '다'등급(시2, 도3)을 대상으로 지급하고 있다.

합동평가는 전년도 12월 31일을 기준으로 실시하는 평가로 매년 3월부터 7월까지로 합동평가 대상은 전년도 12월 31일을 기준으로 한 실적으로 아래 표와 같은 과정을 거치게 된다.

〈표 2〉 합동평가 과정

구 분	시 기	행 위 자	내 용
합동평가 계획		안전행정부	실시계획 수립
		국무총리실	실시계획 승인
		중앙부처	평가지표 개발
합동평가 집행	3월-7월	안전행정부	행정처리 등 관리
	3월	지방자치단체	실적입력, 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	인센티브 제공
		지방자치단체	행정컨설팅 신청

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

「정부업무평가기본법」제26조와 제27조에 의거하여 합동평가 결과는 매년 공개하고 평가결과는 지방자치단체 합동평가위원회의 심의·의결을 거친 후 정부업무평가위원회에 보고하도록 되어 있다. 「정부업무평가기본법」제28조와 30조에 의거하여 평가결과를 조직, 예산, 인사, 보수체계에 연계하여 반영토록 하고 있고 평가결과에 따른 포상, 성과급지급, 표창수요 등 보상도 지급된다.



〈표 3〉 지방자치단체 합동평가제도의 내용

구 분		내 용
평가환경	합동평가 제도	- 정부업무평가기본법을 기본
	합동평가 목적	- 국정의 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

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 있다.

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 불과하다. 합동평가의 목적과 전문성 확보 등을 위한 내용, 평가자의 권한이나 역할, 평가정보의 활용 등의 규정 등이 따로 제시되어 있지 않다. '정부업무평가위원회 운영세칙'에 합동평가에 대한 내용이 따로 존재하지 않고 국무총리실 산하 정부업무평가위원회 운영과 평가지원기구 구성 및 운영에 대한 규정만 있는 실정이다.

② 정책관계기관 측면

중앙부처의 경우 국무총리실은 전체 정부업무평가를 총괄하고 있고 국무총리실 산하에 정부업무평가위원회를 구성하고 있지만 실제 합동평가에 대한 관심이 미미하며 안전행정부의 경우 합동평가제도의 원활한 진행에 중점을 둘 수밖에 없기 때문에 다양한 의견을 수렴하면서 운영하기에는 한계가 있다. 합

동평가 대상 분야, 평가지표, 평가기준 등을 중앙의 소관부처에서 제안하고 안전행정부에서 최종결정한 후 지방자치단체, 합동평가단 등에게 설명하는 과정으로 진행되고 있어 평가지표 선정 과정에 지방자치단체, 합동평가단, 지역주민의 의견 반영이 미약한 상황이고 평가 대상 분야, 시책, 지표 등을 수정할 기회가 없다. 중앙의 소관부처에서는 해당연도에 강조되는 부분을 평가대상으로 선정하는 경우가 많기 때문에 전년도 평가지표와의 연속성이 결여되고 지엽적인 내용을 평가대상으로 선정하는 경우가 많으며 중앙의 시책부처 및 안전행정부가 주도하는 하향적 평가구조를 가지고 있고 지방자치단체 및 평가전문가의 참여가 제한적으로 이루어지고 있다. 매년 해당 중앙부처가 강조하는 시책에 대한 단기적인 평가를 하고 있어 평가 대상 시책의 연속성이 부족하며 현재의 합동평가 지표는 획일적으로 규격화되어 있어 합동평가가 각 지방자치단체의 업무성과를 제대로 규명하기에는 한계가 있다.

지방자치단체 입장에서는 합동평가에서 우수 등급을 받느냐가 무엇보다 중요하다. 우수 시책에 대해 인센티브를 지급하기 때문에 어떻게든 우수를 받기위해 노력하며 이러한 과정에서 지자체간의 경쟁이 과열되는 경우가 종종 발생한다. 따라서, 지자체 입장에서는 합동평가의 개선보다 우수등급에 속하려는 고민이 강하게 나타나며 합동평가에서 좋은 점수를 확보할 수 있는 전략과 지표에만 집중하는 경향이 나타나고 있다.

③ 평가과정 측면

현재의 합동평가 제도에서는 중앙의 소관부처에서 평가대상, 평가시책, 평가지표 등을 제안하고 안전행정부에서 최종결정하고 있어 합동평가단 등 민간전문가가 지표 개발에 참여하지 못하고 있다. 이런 방식은 단기적인 목표달성에 치우치게 하고 평가대상과 평가지표 간의 논리적 연결이 부족하며 평가를 위한 평가지표를 양산하는 문제가 있다. 합동평가의 과정 및 평가결과에 대해 책임을 지는 정책행위자가 없는 실정이다. 국무총리실에서는 정부업무평가 전체를 총괄하는 입장에서 합동평가에 대한 관심이 많지 않고 안전행정부는 제도 운영에만 관심이 있는 상황이다. 합동평가의 세부과정 및 증빙자료에 대해 정밀한 점검이 이루어지지 않고 있어서 지방자치단체가 제시하는 자료에 대한 검증절차가 따로 존재하지 않고 있다. 또한 성과관리 차원에서 합동평가를 접근하고 있지만 감사와 평가 간의 연계가 이루어지지 않고 있다.

④ 평가결과의 활용 측면

합동평가 결과가 평가제도 그 자체를 개선시킬 수 있는 정보로 활용되는 것이 필요하나 평가제도의 개선에 관심이 없는 상황이다. 중앙부처 또는 지방자치단체에서도 제도 개선을 위한 건의사항을 제시해도 제도개선안을 보고할 수 있는 구조가 마련되어 있지 않고 있다. 지금까지 실시한 합동평가에서 중앙



부처가 합동평가 결과에 근거하여 정책변화를 추진하거나 새로운 정책수단을 제시하지 못하고 있다. 중앙부처의 정책변화에 합동평가가 활용되기 보다는 지방자치단체에게 평가결과에 따른 인센티브를 제공하고 결과가 좋지 않은 자치단체에게 컨설팅을 신청하도록 하는 등 지방자치단체의 변화만을 강조하고 있다.

4. 합동평가제도의 효율적 운영을 위하여

합동평가제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 중요한 몇 가지 선결과제가 있다. 무엇보다 제도적 기반의 개선이 필요하다. 현재 합동평가의 근거 법령이 부족하고 이러한 규정만으로 합동평가를 운영하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 합동평가가 중앙 및 지방의 담당자 개인에 따라 평가의 질이 달라지게 되는 상황이고 각종 문제가 반복적으로 제기되고 있다는 점에서 합동평가의 기반을 강화할 시점이다. 즉, 합동평가와 관련한 법률이 제정되어야 하고 이와 함께 합동평가의 운영에 관한 규칙도 새로이 점검하여 제정되어야 한다. 지방자치단체 합동평가 법률에는 합동평가의 목적과 주체(평가자), 합동평가의 대상(피평가자)과 내용(분야, 시책, 지표 등), 합동평가 결과의 활용 등의 내용이 포함되어야 한다. 합동평가 결과가 평가제도의 개선에 활용되고 중앙부처에서 평가결과를 적극적으로 정책에 반영하면서 지방자치단체에게 인센티브를 제공하는 내용을 법령에 명문화하는 과정이 필요시 된다. 합동평가 과정에 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차를 체계화하고 제도적으로 보장하여 중앙과 지방이 상생하는 방향으로 발전시켜야 할 것이다. 평가지표 개발 단계에서부터 하향식 방식과 상향식 방식이 결합될 수 있도록 지방자치단체 및 합동평가단의 참여와 의견수렴이 활발하게 이루어질 수 있도록 해야 한다.

관계기관의 역할이 정립되어야 한다. 합동평가 전반에 대한 질적제고와 공감대 형성을 위해 국무총리실이 권한 및 책임성을 가지고 시책의 대표성과 수준 등을 검토하여 수정할 필요가 있다. 현재 정부업무평가위원회에서 합동평가 결과를 보고받는 사후관리 위주로 이루어지고 있으나 국무총리실의 총괄적인 관리가 필요함하다. 중앙부처에서 제시한 시책의 중요성과 대표성, 부처별 시책의 수준과 지표 등에 대한 전반적인 검증이 이루어져야 한다. 안전행정부가 합동평가를 운영하고 있으나 평가단 구성과 교육 등에 중점을 두고 있어 합동평가의 내용보다는 계획대로 운영하는 것에 중점을 둘 수밖에 없기 때문에 평가의 객관성을 확보하고 평가의 질을 유지하는 차원에서 합동평가를 주관하는 조직은 제3의 기관에서 담당하고 안전행정부는 간사 역할을 수행하는 것이 필요하다. 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 한다. 합동평가

를 실시하는 과정 중에 지방자치단체가 적극적으로 이의신청하여 합동평가의 참여도를 높이고 상호검증을 통한 평가의 민주성 확보가 필요시 된다. 이와 함께 자치단체가 합동평가제도의 개선에 대하여 다양한 의견을 개진할 수 있는 제도적 장치가 필요시 된다. 합동평가단에게 권한이 주어지지 않고 책임성이 부여되지 않는 상황에서 평가가 이루어지고 있어 평가단의 활동이 단편적일 수밖에 없다.

평가과정에 있어 연속성과 지역적 특성이 반영되어야 한다. 합동평가 지표를 선정할 때 장기적인 안목에서 평가시책 및 평가지표를 도출하여 평가대상 시책이 연속성을 가질 수 있도록 해야 한다. 합동평가가 그 목적을 달성하고 인정받기 위해서는 중장기전략을 수립하여 평가관련기관 및 자치단체에서도 체계적으로 준비하고 성과를 높일 수 있도록 하여야 한다. 합동평가 지표를 도출할 때 지방자치단체별로 주어진 여건이 다르다는 점을 감안하여야 한다. 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 한다.

평가결과가 평가의 목적에 부합하도록 활용되어야 한다. 제도개선차원에서 합동평가를 수행한 후 미흡한 사항이나 보완해야 하는 사항을 국무총리실에 보고하고 보고내용이 제도개선을 위한 정보로 활용되어야 한다. 현장에서의 건의사항, 중앙부처가 제안하는 개선안 등이 반영될 수 있어야 한다. 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 한다.

모든 평가가 그러하듯이 합동평가 역시 피평가자들의 공감을 얻지 못하는 부분이 상당수 존재하고 있다. 물론 이를 완벽하게 해결할 수는 없겠지만 공통적인 요소들을 찾아 개선하려는 노력은 필요시 된다. 무엇보다 현재 추진되고 있는 합동평가제도가 무엇을 위한 목적이고 어떻게 활용되어야 하는지에 대하여는 다시 한 번 심사숙고하여 보완해야 할 시점임에는 틀림없다.

참고문헌

- 김현구·박희정(2003), "광역자치단체 합동평가체제에 실증분석", 「정책분석평가학회보」, 12(2).
류영아(2010), "지방자치단체 합동평가 영향요인의 상대적 중요도 분석", 「한국정책과학학회보」, 14(4).
_____(2012), "지방자치단체 합동평가에 대한 지방공무원의 인식 비교 연구", 「지방정부연구」, 16(3).
박해욱·류영아(2013), "지방자치단체 합동평가제도의 재설계에 관한 연구", 「감사논집」, 제20.
박종훈(2010), "정부합동평가지표의 개선방안", GRI Policy Brief No. 18.
안전행정부(2013), "지방자치단체 합동평가 이해와 전략" 자료