

지방행정혁신평가결과의 수용도에 대한 영향요인분석

Meta Evaluation for Local Administrative Innovation Evaluation

라 휘 문*

Ra, Hui-Mun

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 지방행정 혁신과 평가
- III. 연구설계
- IV. 경험적 분석결과
- V. 결론 및 정책적 함의

행정자치부는 2005년부터 대규모의 인력과 비용을 투입하여 지방행정혁신평가를 실시하고 있다. 그러나 지방행정혁신평가결과에 대한 수용도가 높지 않다는 지적이 있어왔다. 이와 같은 현상이 발생한 원인은 다양할 수 있으나 그 중에 하나는 평가모형이 완벽하지 않았기 때문일 것이다.

이와 같은 배경하에서 본 연구는 2005년에 처음으로 실시된 지방행정혁신평가결과에 대한 피평가기관의 수용도를 확보할 수 있는 정책방향을 설계하기 위하여 착수하였다. 연구목적의 충족을 위하여 메타평가모형을 적용하였으며, 빈도분석과 다중회귀분석을 실시하였다. 분석결과 지방행정혁신평가결과의 수용도를 높이기 위해서는 다중회귀분석결과 유의미한 것으로 나타난 변수 중 빈도분석결과 부정적으로 응답한 변수, 즉 평가조직의 전문성, 평가위원의 전문성, 평정방법의 합리성, 평가결과공개 적절성, 사후조치 적절성 등을 개선하기 위하여 노력하여야 하는 것으로 나타났다. 이와 같은 요인들을 집중적으로 관리할 경우 지방행정혁신평가결과에 대한 수용도는 높아질 수 있을 것이다.

□ 주제어: 정부혁신, 지방행정혁신, 평가모형, 메타평가, 수용성

논문 접수일: 2007년 5월 10일

* 성결대학교 행정학부 교수

Government Innovation of the Participatory Government began in 2003 and spread to local governments in 2004. Innovation of local governments is very important, because local governments are the contact points of the people. The Ministry of Government Administration and Home Affairs(MOGAHA) have used various ways such as operation of excellent local government groups, consulting them about innovation and so on.

One of the ways is evaluation about local administrative innovation(ELAD). Successful evaluation has to ensure feasibility, reliability and acceptance of an evaluation model. MOGAHA has many workshops, public hearings, test evaluations for it. The first evaluation was executed in 2005, but the relevance of its model was not proved.

The purpose of this study is analyzing the acceptance for evaluation results of local administrative innovation. This study used frequency analysis, correlation analysis and regression analysis. As a result, This study found some factors having relation to acceptance for the evaluation results of local administrative innovation. Also, this study suggests some policy implications to manage impact factors.

□ Keywords: Government Innovation, Local Administrative Innovation, Meta-Evaluation, Acceptance

I. 서론

노무현정부는 출범초기부터 정부혁신을 국정운영의 핵심과제로 선정한 후 적극적으로 추진하고 있다. 중앙정부를 대상으로 정부혁신을 추진하던 노무현정부는 2004년 7월부터 지방자치단체에 대한 혁신을 가속화시키기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 지방자치단체의 혁신을 가속화한 이유는 다양하나 그 중에 하나는 정부혁신의 최종목표가 고객만족행정의 구현에 있다고 할 때¹⁾ 고객과의 접점에서 서비스를 제공하는 지방자치단체의 혁신이 중요하다고 인

1) 우리나라 정부혁신의 최종목표가 고객만족행정의 구현에 있다는 것은 지방혁신의 실행·확산을 위하여 발간하여 보급한 「지방행정혁신 표준매뉴얼」에 제시되어 있는 지방행정혁신의 방향에 잘 제시되어 있다. 지방행정혁신 표준매뉴얼에는 다음과 같이 제시되어 있다. “제대로 된 혁신이 되기 위해서는 혁신의 방향부터 제대로 설정해야 하며, 혁신의 방향은 궁극적으로 고객(주

식하였기 때문일 것이다. 즉, 고객과 직접적으로 접촉하면서 서비스를 제공하는 지방자치단체의 혁신이 있어야만 정부가 원하는 국민체감형 혁신이 가능할 것이라는 판단에 기인한다.

이러한 점을 토대로 한다면 중앙정부의 혁신보다는 지방자치단체에 대한 혁신이 매우 중요함을 알 수 있다. 정부는 2004년 7월부터 추진된 지방행정혁신에 대한 추진성과를 확인하기 위한 작업을 2005년부터 본격적으로 추진하기 시작하였다. 첫 번째는 정부혁신지수를 통하여 중앙정부와 지방자치단체의 혁신수준을 측정하여 단계화하는 작업이다. 물론 측정결과는 중앙정부가 지방자치단체에 비하여 높은 수준을 보이고 있다. 그러나 이 방법은 구체적으로 무엇이 문제인지를 파악하는 데에는 한계가 있는 것으로 보인다. 즉, 지방자치단체의 혁신이 역량에 문제가 있는지, 과제추진에 문제가 있는지 아니면 국민들을 만족시키지 못하고 있는지 등 구체적이고 세부적인 문제의 원인을 파악하지 못한다는 문제가 있다. 이러한 점에 착안하여 두 번째 측정은 지방행정혁신평가라는 작업을 통하여 추진되었다. 지방행정혁신평가는 혁신역량, 혁신과제, 혁신체감도의 세 부문으로 평가부문을 구분한 후 250개 지방자치단체를 대상으로 평가를 실시하였다.²⁾ 평가에 투입된 인력은 284명이었고 인센티브로 지원된 재정규모는 375억원이었다(행정자치부, 2006a).

지방행정혁신평가는 우리나라 행정사상 250개 지방자치단체를 대상으로 실시한 첫 번째 평가이자 막대한 평가비용과 재정인센티브를 부여한 대규모의 평가 작업이었다고 볼 수 있다. 평가를 준비하는 과정에서부터 13명의 전문가가 투입되어 직접 평가모형을 설계하였을 뿐만 아니라 평가모형의 적실성을 확보하기 위하여 9개 지방자치단체에 대한 시범평가, 수회에 걸친 워크숍과 설명회 등 다양한 활동을 전개하였다. 그럼에도 불구하고 지방행정혁신평가결과에 대한 수용도가 높지 않은 것으로 나타났다.³⁾ 이러한 현상은 지방행정혁신평가점수가 높은 것으로 나타난 지방자치단체에 비하여 낮은 점수를 받은 지방자치단체에서 많다는 점을 고려할 때 당연한 현상으로 볼 수도 있을 것이다. 그러나 이와 같은 현상이 발생한 원인은 평가모형이 완벽하지 않았기 때문에 발생한 현상으로도 간주할 수 있다. 따라서 2005년에 처음으로 실시된 지방행정혁신평가모형을 점차 개선할 필요가 있을 것이다. 지방행정혁신평가모형의 개선방향은 피평가기관의 평가결과에 대한 수용도를 높이는 방향으로 작업이 수

민)의 만족을 극대화하는 방향으로 설정되어야 한다. 고객(주민) 만족은 고객(주민)의 가치를 최대한 높이고, 이를 위해 고객(주민)이 지불하는 가격(희생)은 최대한 줄이는 것을 의미한다”(행정자치부, 2006b:17)고 제시되어 있다.

- 2) 강남구는 평가를 거부하여 평가를 실시하지 않았기 때문에 실제 평가는 249개 지방자치단체를 대상으로 실시하였다.
- 3) 이러한 사실은 지방행정혁신평가결과에 대한 정보공개요구가 다수 있었다는 사실로부터 간접적으로 알 수 있다. 이는 지방행정혁신평가업무를 담당하고 있는 담당 공무원과의 면접결과에서 알 수 있었다.

행되어야 할 것이다. 평가결과의 환류를 통하여 지방행정혁신의 수준을 향상시켜야 한다고 할 때 평가결과를 해당 지방자치단체가 수용하지 않을 경우 평가결과를 환류시킬 수 없기 때문에 평가의 필요성이 반감될 수 있다는 사실에 기인한다.

이와 같은 배경하에서 본 연구는 2005년에 처음으로 실시된 지방행정혁신평가결과에 대한 피평가기관의 수용도를 확보할 수 있는 정책방향을 설계하기 위하여 착수하였다. 이를 위하여 지방행정혁신평가결과에 대한 수용도를 저해하는 요인이 무엇인지를 발굴하기 위하여 피평가기관을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 행정자치부의 협조에 의하여 시행되었다.⁴⁾ 평가결과에 대한 수용도를 저해하는 요인은 평가의 평가, 즉 상위평가(meta-evaluation)시 활용하는 다양한 판단기준을 활용하였다. 이와 같이 상위평가에서 활용하는 다양한 기준을 선정한 이유는 상위평가의 목적이 첫째, 평가에 포함된 정보의 질에 관해 의사결정자에게 독립적인 판단자료를 제공하고 둘째, 평가작업의 영향 또는 평가결과의 활용도를 측정하며 셋째, 평가에 대한 평가를 함으로써 이전에 행해진 평가결과에 대한 환류적 기능을 하기 위함이고 넷째, 장래에 적합한 평가자를 선정하기 위한 지침을 제공하기 위함(김태훈, 2005:67)이라고 할 때 평가결과의 수용도를 확보하는 요인들과 관련성이 있다는 판단에 기인한다.

II. 지방행정혁신과 평가

1. 지방행정혁신

1) 지방행정혁신의 의의

‘혁신’의 개념은 일반적으로 과학기술혁신분야(R&D)에서 처음 사용되었으나 최근에는 경영혁신, 정부혁신, 지역혁신, 교육혁신 등 타 분야까지 광범위하게 확산되고 있다. 혁신이론의 효시로 알려진 조지프 슈페터(Schumpeter, Joseph A., 1883~1950)는 자신의 저서 〈자본주의, 사회주의, 민주주의〉(1942)에서 기업가들의 ‘창조적 파괴(creative destruction)’가 자본주의 경제발전의 모태가 된다고 진단하며, 혁신의 성과로 새로운 제품과 새로운 시장이 개척된다고 파악하였다. 그는 혁신을 “새로운 아이디어, 제품, 서비스, 제도, 프로그램, 정책 등을 창안하거나 이미 개발·활용되고 있는 것을 다시 새롭게 인지·도입·사용하는 일

4) 이와 관련된 구체적이고 상세한 설명은 III. 연구설계부분을 참고하기 바람

련의 행위"라고 정의한다. 즉 슈퍼의 혁신 개념은 새로운 지식이나 기술, 생산방법, 제품의 발명 또는 창출(invention)을 의미할 뿐 아니라 그것을 채택 또는 적용(adoption)하고 확산(diffusion)하는 과정에서 이루어지는 지속적인 변화를 의미한다고 할 수 있다(행정자치부 2006d).

정부혁신도 이와 같은 맥락에서 정의할 수 있으며, 이를 구체화하면 공공조직의 효과성, 효율성, 적응성, 개혁성을 증대시키기 위해 공공기관이나 정부조직을 근본적으로 변화시키는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이는 공공조직의 목적, 유인체계, 책임성, 권력구조 및 조직문화를 변화시켜야만 달성할 수 있다(Osborne & Plastric, 1998). 따라서 정부혁신은 정부의 정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴, 생산하여 새로운 행정프로그램이나 정책의 채택에 관한 것으로 정의할 수 있다(Berry, 1990). 즉, 정부혁신은 새로운 행정관행을 정부조직내에 성공적으로 정착시키는 것으로 국가경쟁력과 고객만족을 제고하기 위하여 과거에는 행해지지 않았던 새로운 행정관행-조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법-을 정부부문에 도입하여 실행하고 정착해나가는 총체적 활동을 의미한다(행정자치부, 2006b:12).

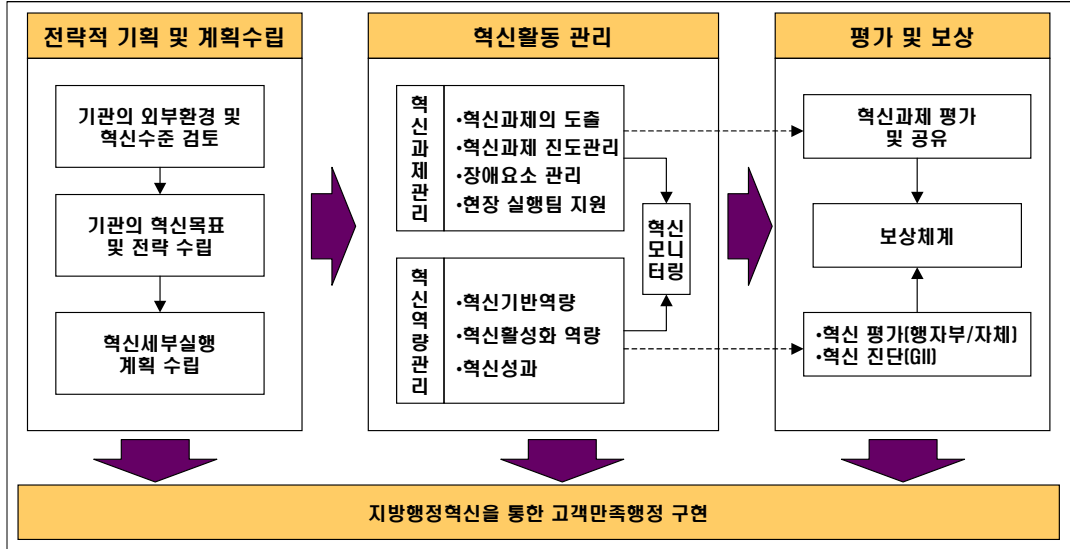
지방행정혁신 역시 정부혁신의 일종이기 때문에 정부혁신의 개념과 일치한다고 볼 수 있다. 이와 같은 지방행정혁신은 다음과 같은 몇 가지의 전제하에 시작되었다. 첫째, 새로운 환경변화에 맞는 패러다임은 행정혁신으로부터 시작된다는 전제하에 시작되었다. 즉, 지식정보화와 세계화, 국경없는 무한경쟁, 협치사회, 행정수요의 다양화와 복잡화로 특징 지워지고 있는 새로운 환경변화는 이제 지방행정이 이에 걸 맞는 새로운 행정의 틀과 의식, 관행의 정착을 요구하고 있다. 특히 주민과의 최접점 행정서비스라는 특성을 지니고 있는 지방행정은 주민의 기대와 요구수준과 만족수준이 급속히 변화하고 있는 상황에서 과거의 방식과 관행을 유지하고 새로운 환경변화에 맞는 새로운 패러다임을 갖추지 못한다면 주민의 신뢰를 얻지 못하고 행정과 주민간의 신뢰격차는 더욱 커지게 될 것이며, 결국 행정기관의 존재가치를 상실하게 될 것이다. 둘째, 지방행정혁신은 지방분권과 지역혁신의 성공적 정착을 위한 전제조건이다. 지방화의 진전에 따라 지방자치단체의 자율·분권이 확대되고 있으며, 이로 인해 지방자치단체의 권한과 기능이 확대되고 있다. 동시에 행정과 기업, 대학 등 지역의 제반 구성요소가 상호 협력적 네트워크를 통해 지역발전의 최적화를 추구하는 지역혁신이 활성화되고 있다. 따라서 지방분권의 수용능력을 높이고 지역혁신을 효율적으로 완성하기 위해서는 무엇보다 지역역량의 핵심인 지방행정역량을 극대화해야 하며, 지방행정역량은 지방행정혁신을 통해 업그레이드할 수 있다. 이러한 점에서 본다면 지방행정혁신은 지방자치단체가 지방분권과 지역혁신이라는 내용물을 주민만족과 성과중심의 행정서비스로 담아내는 일종의 그릇에 비유할 수 있다(행정자치부, 2006b:12).

2) 지방행정혁신의 목표와 추진절차

노무현정부는 국민을 단순히 국정의 수혜자나 고객의 지위에 머물게 하지 않고 국정의 주인으로 인식하고 국민의 삶의 질을 높이고 정부업무의 효율을 기하는 것을 정부혁신의 목표로 삼고 있다. 따라서 지방행정혁신의 목표는 주민의 만족수준은 극대화시키고 주민의 부담은 최소화시키는 것이라고 할 수 있다. 그리하여 노무현정부의 정부혁신목표인 '일 잘하는 정부, 대화 잘하는 정부'를 만들어 국민으로부터 '신뢰받는 정부'를 지방자치단체 차원에서 추진하기 위하여 지방공무원에게 혁신마인드를 확산시키고 혁신기법 등을 학습시켜서 지방공무원의 혁신역량을 강화시키고 지방행정조직체계를 주민의 만족을 극대화시키는 최고·최대의 서비스기관으로 개편하는 것이 지방행정혁신의 최종목표라고 할 수 있다(행정자치부, 2006b; 주재복 외, 2005). 이와 같은 목표를 달성하기 위하여 2006년 지방행정혁신의 기본전략을 주민밀착형혁신, 성과창출형혁신, 혁신공유와 경쟁, 혁신교육 및 학습의 내재화로 설정하였다.

고객만족을 극대화하고자 하는 지방행정혁신은 전략적 기획 및 계획을 수립한 후 혁신역량과 혁신과제로 구분되는 혁신활동을 관리하고 평가 및 보상을 통하여 혁신을 유인하도록 추진절차를 갖출 필요가 있다. 보다 구체적으로는 전략적 기획 및 계획수립을 위하여 기관의 외부환경 및 혁신수준을 검토한 후 이에 부응할 수 있는 기관의 혁신목표 및 전략을 수립하고 이를 실천하기 위한 세부실행계획을 수립하여야 한다. 또한 혁신활동을 관리하기 위해서는 혁신과제를 도출한 후 추진상황에 대한 진도를 관리하고 추진과정에서 발생하는 장애요소를 발굴하여 해소하여야 하며, 현장에서 과제를 추진하는 실행팀에 대한 지원이 있어야 한다. 동시에 혁신기반역량을 강화하고 이를 활성화하기 위한 역량을 관리하여야 하며, 이를 통하여 혁신성과를 창출하여야 한다. 이러한 제반 과정에 대한 수시 모니터링이 실시되어야 한다. 마지막으로 혁신과제를 평가하고 평가결과를 공유하여야 하며, 평가결과를 토대로 한 보상체계를 마련하여야 할 것이다. 이를 위하여 지방행정혁신의 총괄부처인 행정자치부는 지방행정혁신평가와 혁신수준진단을 실시하고 있다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 지방행정혁신의 추진절차



2. 지방행정혁신평가

1) 지방행정혁신평가의 의의

지방행정혁신의 궁극적 목표는 지역사회발전을 도모하고 내부역량을 강화하는데 있다 (Niosi, 2002; Johnson & Walzer, 2000). 이와 같은 최종목표를 달성하기 위하여 지방자치단체는 다양한 노력을 기울이고 있다. 이 과정에서 중요한 것 중에 하나는 지방자치단체의 노력이 어느 정도 결실을 맺고 있는지에 대한 것이다. 이를 위해서는 지방행정혁신에 대한 전반적인 내용을 평가한 후 그 결과를 환류할 수 있도록 하여야 할 것이다. 보다 구체적으로 보면 첫째, 지방행정혁신을 추진하는 과정과 성과 등을 분석한 후 그 결과를 환류하여 지방행정혁신에 대한 올바른 방향을 설정하여야 한다. 둘째, 지방행정혁신에 대한 평가결과는 향후 지방자치단체의 관리자가 지방행정혁신의 추진시 의사결정을 위한 중요한 참고자료로 활용하여야 한다. 셋째, 평가결과를 국민 또는 주민들에게 공개함으로써 지방행정혁신에 대한 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있다. 이러한 이유 때문에 지방행정혁신의 총괄부처인 행정자치부는 2005년에 최초로 지방행정혁신평가를 실시하였다.

2) 지방행정혁신평가모형

지방행정혁신평가는 법적인 근거를 가지고 있는 것이 아니라 정부혁신관리 기본계획에 근거를 두고 추진하였다. 평가모형을 구축하는 과정에서는 피평가기관인 지방자치단체의 의견을 수렴하였고 수렴결과를 토대로 혁신역량, 혁신과제 그리고 고객만족도 조사 등 3개 평가 부문을 확정하였다(행정자치부, 2006:1).

현재 정부업무평가는 상향식평가방식을 채택하고 있으나⁵⁾ 지방행정혁신평가는 행정자치부가 광역자치단체, 광역자치단체가 기초자치단체를 평가하는 하향적, 관리적 접근방법을 채택하고 있다. 평가지표는 객관성을 담보하기 위하여 정량지표를 중심으로 하여 정성지표로 보완하는 방식을 채택하고 있다. 평가주체는 행정자치부이며, 행정자치부는 민간전문가들이 참여하는 지방행정혁신평가단⁶⁾을 구성하여 운영하였다(행정자치부, 2005:1-2).⁷⁾

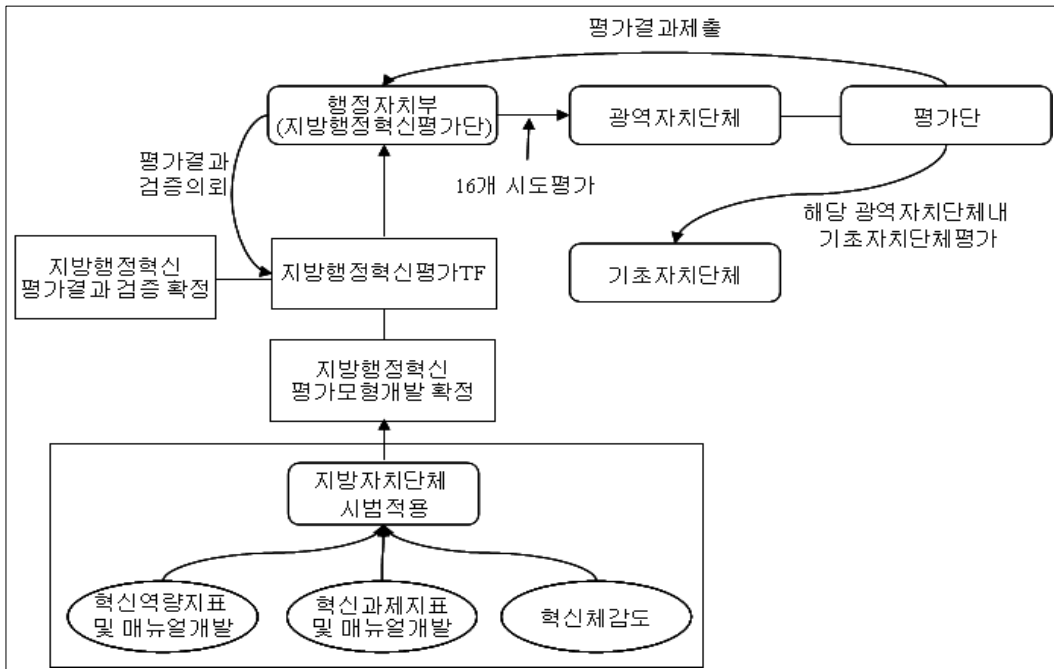
혁신역량, 혁신과제 그리고 혁신체감도 등 세 부문으로 구분되어 구성된 평가모형에 의거하여 지표를 개발하였고 개발된 지표초안을 광역지방자치단체 4개, 기초자치단체 5개 등 총 9개 지방자치단체에 시범 적용한 후 부족한 부분을 보완하여 최종적으로 확정하였다(행정자치부, 2006a:6-18).

평가방법을 보면 광역자치단체와 기초자치단체간 평가에 차이가 있다. 먼저 광역자치단체는 크게 네 단계로 이루어진다. 1단계는 광역자치단체가 행정자치부에 의하여 배포된 지방행정혁신평가 실시계획에 의거하여 자체평가를 실시한 후 그 결과보고서를 행정자치부에

- 5) 주요정책과제에 대한 평가만 상향식평가방식을 채택하고 있고 특정과제평가는 여전히 하향식평가방식을 채택하고 있다.
- 6) 지방행정혁신평가단은 광역자치단체에서 출연한 시도연구기관을 중심으로 민간 및 공공부문 혁신관련 전문가, 회계·통계·경영·경제·사회·문화 등의 지방행정업무 또는 평가와 관련 분야별 전문가들로 구성되어 있다.
- 7) 구체적인 내용을 보면 먼저 지방행정혁신평가단의 규모는 284명이다. 평가위원들은 이중 광역자치단체인 특별시·광역시·도를 평가하는 평가단이 30명이며, 기초자치단체인 시·군·구를 평가하는 평가단이 254명이다. 평가방법을 보면 광역자치단체인 특별시·광역시·도는 30명으로 구성된 평가단을 4개조로 구분한 후 행정자치부에서 직접 관장하여 평가하고, 기초자치단체인 시·군·구는 254명으로 구성된 평가단을 43개조로 구분하여 각 광역자치단체가 해당 기초자치단체를 평가하는 방식을 채택하고 있다. 평가는 먼저 각 지방자치단체로부터 제출된 자체평가결과를 토대로 서면평가를 실시한 후 그 결과를 확인하기 위하여 현장을 방문하여 면담하는 방식으로 이루어졌다. 이와 같은 과정에서 발생할 수 있는 관대화 경향을 방지하기 위하여 지표는 가급적 정량적 지표로 구성하였으며, 그럼에도 불구하고 동 현상이 발생할 수 있는 바, 광역자치단체평가단에서 기초자치단체 중 우수한 기관으로 평가된 결과에 대하여 상위평가하는 방식을 채택하였다. 이와 같은 평가의 과정에서 지방행정혁신평가단을 지원하기 위하여 국장급 등 3개팀 12명이 참여하는 평가단 사무국을 구축하여 운영하였다.

2005년 10월 31일까지 제출한다. 2단계는 자체평가결과보고서를 토대로 지방행정혁신평가단이 서면심사를 실시한다. 3단계는 서면심사한 결과를 토대로 현장을 방문하여 면담한다. 4단계는 서면심사결과와 현장방문 면담결과를 종합하여 점수를 확정한다. 기초자치단체는 5 단계를 통하여 평가가 확정된다. 1단계는 기초자치단체가 행정자치부에 의하여 배포된 지방행정혁신평가 실시계획에 의거하여 자체평가를 실시한 후 그 결과보고서를 행정자치부와 해당 광역자치단체에 2005년 10월 31일까지 제출한다. 2단계는 자체평가결과보고서를 토대로 지방행정혁신평가단 시도평가단이 서면심사를 실시한다. 3단계는 서면심사한 결과를 토대로 현장을 방문하여 면담한다. 4단계는 서면심사결과와 현장방문 면담결과를 종합하여 점수를 확정한다. 5단계는 확정된 점수를 행정자치부에 제출하면 우수기관을 대상으로 상위평가를 실시한 후 필요시 점수를 조정하도록 조치하고 평가점수가 인정될 경우 확정하는 절차를 취한다.

<그림 2> 지방행정혁신평가모형

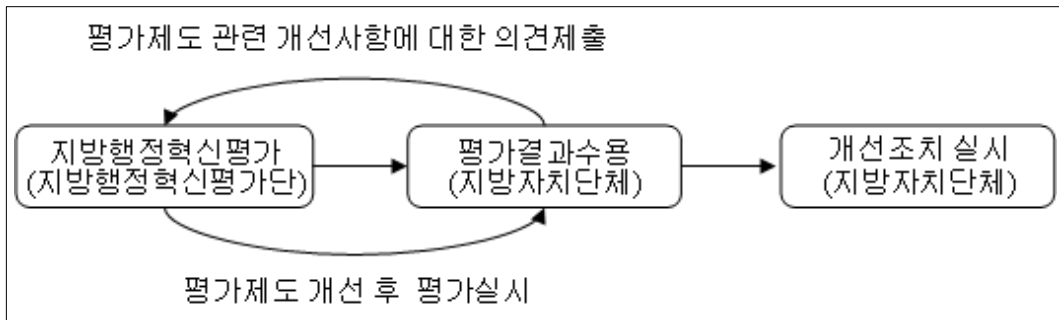


평가결과는 세 가지 방향으로 활용되었다. 첫째는 혁신우수기관에게 지방행정혁신대상을 수상하고 행·재정적 인센티브를 부여하였다. 또한 혁신 유공공무원에 대한 정부포상, 특별승급 등을 실시하였다. 둘째는 지방자치단체 계층별·유형별로 분류한 후 평가결과를 종합하여 지역의 주민들에 공개하여 책임성을 확보할 수 있도록 하였다. 셋째는 평가결과를 종합적으로 분석하여 2006년 지방행정혁신 실천계획에 반영하는 것이다(행정자치부, 2005:8).

3. 지방행정혁신평가와 평가결과 수용도

지방행정혁신평가는 고객만족행정의 구현을 위하여 추진 중에 있는 지방행정혁신의 추진 노력, 추진성과 등을 종합적으로 평가하는 것이다. 지방행정혁신이 지속적 그리고 보다 발전된 형태로 추진되기 위해서는 지방행정혁신평가결과를 적극적으로 수용한 후 개선하기 위한 노력이 필요하다. 즉, 지방행정혁신의 피평가자인 각 지방자치단체가 평가결과를 얼마만큼 많이 수용하고 받아들이느냐가 지방행정혁신의 성공적 추진을 위해 매우 중요하다. 효율적인 평가활동을 통해 평가결과가 도출되고 평가결과를 피평가기관이 수용한 후 그 결과에 따라 수정한다(윤수재, 2002). 필요시 평가자의 능력제고와 평가도구의 합리성제고 그리고 평가과정의 효율성제고를 위하여 지방행정혁신평가모형 등에 대한 피평가기관의 의견을 환류시키는 과정이 필요하다. 이러한 과정이 반복되어 순환이 된다면 이는 지방행정혁신평가제도가 정상적인 기능을 수행하고 있을 뿐만 아니라 동 평가제도의 기능으로 인하여 지방행정혁신이 지속적으로 추진될 수 있을 것이다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 평가결과와 수용도의 관계



Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 모형

1) 메타평가관련 선행연구

지방행정혁신평가결과의 수용도를 확보하기 위해서는 지방행정혁신평가에 대한 평가를 실시한 후 문제점을 개선하여야 할 것이다. 이를 위해서는 평가에 대한 평가로 불리는 메타평가의 기준을 적용하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 메타평가는 Cook and Gruder(1978), Larson and Berliner(1983), Stufflebeam(1974, 1981, 1999, 2000), 공병천(2005), 김명수(1993), 김용훈(2002), 김현구 외(2004), 문영세(1996, 2001, 2005), 박종수(2003), 이찬구(1997, 2003), 임성옥(2003), 홍형득(2002), 황병상·강근복(2005) 등 다양한 학자들에 의하여 연구되었다.⁸⁾ 이들의 연구를 종합하면 메타평가란 평가계획이나 진행 중인 평가, 이미 완료된 평가를 다른 평가자로 하여금 평가하는 것을 의미하는 것으로 ‘평가에 대한 평가’(evaluation of evaluations)라 할 수 있을 것이다. 본 연구와의 연계를 위하여 다양한 학자들에 의하여 주장된 평가기준들에 대하여 검토하면 <표 1>과 같다.

8) 그 외 Orata(1940), Provus(1971), Dror(1971), Nilson and Hogban(1983), Chelimsky(1985), McKinley(1999), Hartmann and Georgios(2001) 등에 의하여 수행된 다양한 연구들이 있다.

〈표 1〉 메타평가에 대한 선행연구

| 구분 | 기준 |
|-------------------------------------|--|
| 공병천(2005) | 평가기준, 평가지표, 평가내용, 평가주체, 평가일정 |
| 김명수(1993) | 평가투입, 평가실시, 평가효과 |
| 김용훈(2002) | 평가틀, 성과지향성, 객관성, 비용효과성 |
| 김현구 외(2004) | 평가환경, 평가기관, 대상기관, 평가목적, 평가방법, 평가내용, 평가결과 |
| 문영세(1996) | 평가가치, 평가투입, 평가과정, 평가결과활용 |
| 문영세(2001) | 대상선정, 담당인력, 평가설계, 평가결과, 사회지원, 법적근거 |
| 문영세(2005) | 평가투입, 평가과정, 평가결과활용 |
| 박종수(2003) | 평가상황, 평가투입, 평가수행, 평가결과, 평가결과활용 |
| 이찬구(2003) | 평가기조, 평가자원, 평가수행, 평가결과활용 |
| 임성옥(2003) | 평가자원, 평가수행, 평가결과, 평가결과활용 |
| 황병상 외(2005) | 평가기획, 평가수행, 평가결과활용 |
| 홍형득(2002) | 평가상황, 평가실행, 평가결과, 평가결과활용 |
| Cook & Gruder(1978) | 평가시점과 자료의 조작성 여부, 그리고 자료의 수 |
| Larson & Berliner(1983) | 평가투입, 평가과정, 평가결과 |
| Stufflebeam(1974, 1981, 1999, 2000) | 기술적합성기준(내·외적타당성, 신뢰성, 객관성), 유용성기준(관련성, 중요성, 범주성, 신용성, 적시성, 보급성), 효율성기준(비용-효과성) |

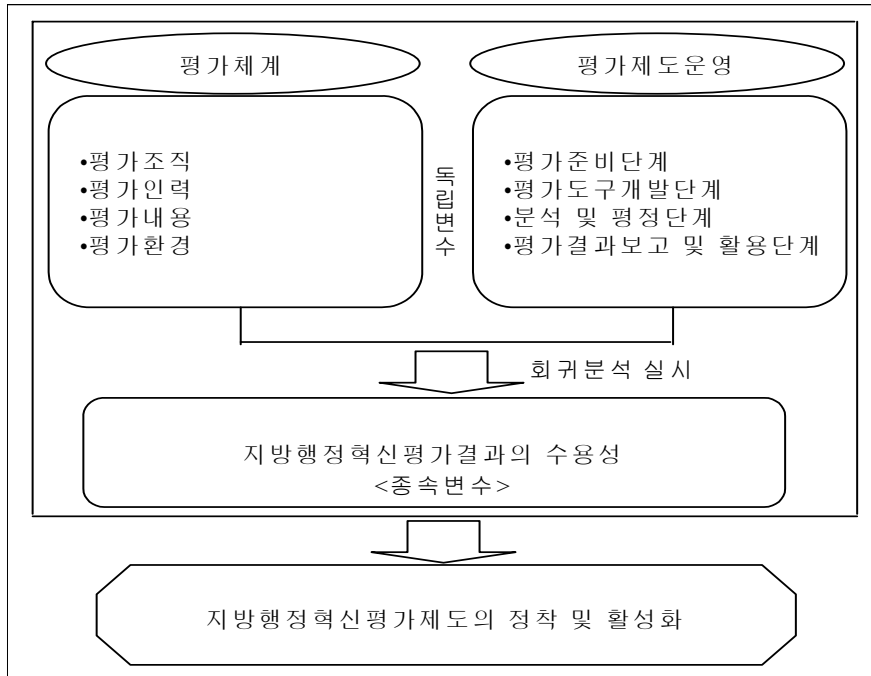
〈표 1〉에서 살펴본 바와 같은 선행연구결과들을 종합하면 평가투입, 평가과정, 평가결과 활용이 다수의 학자들에 의하여 공통적으로 제시되고 있고 그 외 평가기관(주체), 평가인력, 평가기준·지표, 평가내용, 평가상황(환경 등) 등 일부의 기준이 추가되는 형태를 보이고 있다. 이와 같이 추가되는 요소들은 큰 틀의 범주에서 볼 때 평가투입, 평가과정, 평가결과활용 등에 포함될 수도 있다. 예를 들면 평가결과의 경우 평가결과활용 등에 포함될 수 있고 대상 선정, 담당인력 등은 평가투입에 포함될 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 먼저 평가기획(준비단계), 평가도구개발(평가기준, 지표 등), 평가종료 후 분석 및 평정, 그리고 평가결과활용 등을 하나의 유형으로 구분하고 그 외 기타의 내용 중 중요한 것들을 중심으로 내용을 종합하여 하나의 다른 유형으로 구분하여 포함하고자 한다. 선행연구결과를 토대로 할 때 여기에는 평가조직, 평가인력, 평가내용 그리고 평가상황(평가환경) 등이 포함되어야 한다.

이러한 점을 고려하여 각 요소들이 종합적으로 포함할 수 있도록 기준을 정립하고자 한다.

2) 본 연구의 모형

본 연구는 지방행정혁신평가결과의 수용도를 확보할 수 있도록 수용도에 영향을 미치는 요인을 발굴하여 보다 바람직한 방향으로 나아갈 수 있도록 재설계함으로써 지방행정혁신평가제도를 정착·활성화하는데 목적이 있다. 이와 같은 연구목적의 달성을 위하여 다음과 같은 연구모형을 설정하였다. 앞에서 살펴본 논의를 토대로 지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 요인을 평가체계와 평가제도운영의 두 가지로 설정하였다. 보다 구체적으로는 평가체계의 경우 평가조직, 평가인력, 평가내용 그리고 평가환경을 영향으로 선정하였다. 그리고 평가제도운영은 평가준비단계, 평가도구개발단계, 분석 및 평정단계 그리고 평가결과보고 및 활용단계를 영향요인으로 선정하였다. 이와 같은 영향요인을 독립변수로 하고 지방행정혁신평가결과의 수용도를 종속변수로 하는 회귀분석을 실시하였다(〈그림 4〉 참조).

〈그림 4〉 본 연구의 분석모형



2. 변수의 정의

선행연구를 중심으로 선정된 각 변수들의 연계고리는 <그림 4>와 같은 연구모형을 통하여 제시하였다. <그림 4>에서 활용된 각 변수들의 의미는 <표 2>와 같다. 먼저 평가조직은 지방행정혁신평가를 총괄하는 행정자치부가 지방행정혁신평가에 대한 전문성을 보유하고 있으며, 평가를 객관적 그리고 전문적으로 수행하였다고 생각하는가에 대한 피평가기관의 인식을 파악하고자 하는 것이다. 평가인력은 실제로 평가업무를 수행하는 지방행정혁신평가단이 행정자치부, 여타 지방자치단체 등과 독립적으로 평가를 수행하였는가 그리고 지방행정혁신평가를 수행할 수 있는 전문성을 보유하고 있는 위원들로 구성되어 있는가에 대한 인식을 파악하기 위한 것이다. 평가내용은 평가대상과제의 수가 과다한 것인지 아니면 적당한 것인지 등에 대한 인식을 파악하기 위한 것이다. 평가환경은 지방자치단체의 내부문제로서 행정혁신평가를 준비하는 과정 그리고 실제로 평가를 받는 과정에서 기관장의 관심도 및 부서간 협조 정도가 어느 수준이었던지를 파악하기 위하여 변수로 선정하였다. 평가준비단계란 평가모형을 구성하는 단계에서 이해관계자의 참여가 충분하게 이루어졌는지, 시범평가 등 사전준비가 충분하게 이루어졌는지에 대한 피평가기관의 인식을 파악하기 위한 것이다. 평가도구개발단계는 평가지표가 혁신성과를 파악하기에 유용한 것인지, 혁신체감도조사모형은 적절한 것인지 등을 파악하기 위한 것이다. 분석 및 평정단계는 평가지표에 의거하여 측정된 결과에 가치를 부여하는 평가작업이 합리적이고 볼 수 있는지에 대한 인식을 파악하기 위한 것이다. 마지막으로 평가결과 활용단계는 평가결과의 공개수단, 방법, 내용 그리고 평가결과에 대한 조치노력 등을 파악하기 위한 것이다.

<표 2> 변수의 정의

| 상위평가 중요 변수 | | 주요 내용 |
|------------|-----------|---|
| 평가체계 | 평가조직 | 평가주관부서인 행정자치부의 전문성, 객관성, 공정성 등 |
| | 평가인력 | 지방행정혁신평가단의 독립성, 전문성 등 |
| | 평가내용 | 평가대상과제 수의 적정성 등 |
| | 평가환경 | 기관장의 관심도, 부서간 협조 등 지방행정혁신평가의 환경적 요인 |
| 평가제도 운영 | 평가준비단계 | 이해관계자의 참여, 충분한 사전준비(시범평가 등) 검토 |
| | 평가도구 개발단계 | 지표의 성과지향성, 혁신체감도조사의 적정성 등 고려 |
| | 분석 및 평정단계 | 평정방법의 합리성 등 고려 |
| | 평가결과 활용단계 | 결과공표여부, 평가결과의 공표수단 및 수준 평가결과 조치의 모니터링 등 |

3. 자료수집과 분석방법

본 연구의 목적을 달성하기 위한 조사대상의 모집단은 지방자치단체 소속 혁신담당 및 혁신평가 관련 담당자로서 총 1,647명이다. 전체 모집단을 대상으로 On-Line Survey(이메일 리스트를 활용한 웹 설문조사)를 실시하였다. 설문조사결과 637명이 응답하였다. 따라서 회수율은 38.7%를 보이고 있다. 조사기간은 2006년 3월 16일부터 3월 21일까지 6일 동안 실시하였다.

이와 같은 과정을 통하여 수집된 자료는 EXCEL과 SPSS 10.1 for Window 프로그램을 통하여 분석하였다. 먼저 조사대상의 인구통계학적 특성과 응답치의 개략적인 결과를 파악하기 위해서는 빈도분석을 실시하였다. 다음으로는 수용도에 영향을 미치는 변수가 무엇인지를 파악하기 위하여 상관관계분석 및 회귀분석을 실시하였다. 동 분석을 실시하기 이전에 변수간의 다중공선성 존재여부를 파악하기 위하여 별도의 분석을 실시하였다.

IV. 경험적 분석결과

1. 인구통계학적 분석결과

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 조사한 자료 중 분석에 사용된 자료에 대한 응답자의 특성을 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 지방자치단체의 유형을 보면 광역자치단체가 73명으로 전체의 11.5%를 차지하고 있으며 기초자치단체는 564명으로 전체의 88.5%를 차지하고 있다. 특별시·광역시와 도 중에서는 도가 3명 더 많이 응답하였으며 이는 특별시·광역시에 비하여 도의 수가 더 많기 때문이다. 기초자치단체 중에서는 군이 가장 많은 234명이 응답하였고 그 다음은 시가 199명 그리고 구가 가장 적은 131명이 응답하였다. 응답자의 직위를 보면 혁신 업무를 총괄하고 있는 부서의 담당 및 실무자가 344명으로 전체의 54.0%를 차지하고 있으며, 그 다음은 일반부서 혁신과제담당자가⁹⁾ 189명으로 전체의 29.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 혁신담당과장과 부단체장의 순이다. 마지막으로 연령을 보면 40-50세가 299명으로 전체의 47.0%를 차지하고 있으며 그 다음은 30-40세의

9) 일반부서 혁신과제담당자는 2005년 지방행정혁신 표준매뉴얼에 제시되어 있는 15개 공통혁신과제의 부서별 담당자를 의미한다.

200명으로 전체의 31.2%를 차지하고 있다. 다음은 50세이상과 30세미만의 순인 것으로 나타났다.

〈표 3〉 인구통계학적 분석결과

(단위: 명, %)

| 구 분 | 사례수 | 비율 | |
|------------|---------------|-----|-------|
| 지방자치단체의 유형 | 특별시·광역시 | 35 | 5.5 |
| | 도 | 38 | 6.0 |
| | 시 | 199 | 31.2 |
| | 군 | 234 | 36.7 |
| | 구 | 131 | 20.6 |
| | 계 | 637 | 100.0 |
| 직위 | 부단체장 | 38 | 6.0 |
| | 혁신담당과장 | 66 | 10.3 |
| | 혁신담당 및 담당자 | 344 | 54.0 |
| | 일반부서 혁신과제 담당자 | 189 | 29.7 |
| | 계 | 637 | 100.0 |
| 연령 | 30세 미만 | 17 | 2.8 |
| | 30세~40세 | 200 | 31.2 |
| | 40세~50세 | 299 | 47.0 |
| | 50세 이상 | 121 | 19.0 |
| | 계 | 637 | 100.0 |

2. 빈도분석결과

지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 변수에 대한 설문조사에 대한 빈도분석 결과를 보면 〈표 4〉와 같다. 〈표 4〉에 의하면 전반적으로 '보통이다'라고 응답한 사람의 비율이 높은 것으로 나타났다. 그리고 평가전담부처인 행정자치부의 전문성, 지방행정혁신평가단의 독립성과 전문성, 평가대상과제인 공통혁신과제의 적절성, 평가지표의 성과지향성, 평정방법의 합리성, 평가결과 공개의 적절성, 사후조치의 적절성 등에 대해서 부정적인 생각을 가지고 있는 것으로 나타났고 단체장의 관심도, 계획수립시 이해관계자의 참여, 시범평가 등 사전준비 충분성 등에 대해서는 긍정적인 생각을 가지고 있는 것으로 조사결과 나타났다. 이

러한 점을 종합하여 응답한 평가결과에 대한 수용도는 부정적인 측면(35.0%)이 긍정적인 측면(32.0%)보다 더 강한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 변수에 대한 빈도분석결과

(단위: 명수, %)

| 차원 | 변 수 | 매우 그렇다 | 그렇다 | 보통이다 | 그렇지 않다 | 매우 그렇지 않다 |
|------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| 평가체계 | 평가조직의 전문성 | 30(4.7) | 148(23.2) | 184(28.9) | 245(38.5) | 30(4.7) |
| | 평가위원의 독립성 | 13(2.0) | 116(18.2) | 189(29.7) | 284(44.6) | 35(5.5) |
| | 평가위원의 전문성 | 36(5.7) | 150(23.5) | 228(35.8) | 201(31.6) | 22(3.5) |
| | 공동혁신과제수의 적절성 | 27(4.2) | 164(25.7) | 179(28.1) | 242(38.0) | 25(3.9) |
| | 단체장의 관심도 | 191(30.0) | 256(40.2) | 143(22.4) | 40(6.3) | 7(1.1) |
| | 관련부서 협조 | 32(5.0) | 164(25.7) | 228(35.8) | 185(29.0) | 28(4.4) |
| 평가제도 운영 | 계획수립시 참여 | 37(5.8) | 215(33.8) | 223(35.0) | 137(21.5) | 25(3.9) |
| | 시범평가 등 사전준비 충분성 | 31(4.9) | 202(31.7) | 257(40.3) | 131(20.6) | 16(2.5) |
| | 평가지표의 성과지향성 | 25(3.9) | 141(22.1) | 217(34.1) | 222(34.9) | 32(5.0) |
| | 혁신체감도 조사방법 적절성 | 46(7.2) | 157(24.6) | 257(40.3) | 161(25.3) | 16(2.5) |
| | 평정방법 합리성 | 29(4.6) | 139(21.8) | 237(37.2) | 212(33.3) | 20(3.1) |
| | 평가결과 공개 적절성 | 34(5.3) | 136(21.4) | 209(32.8) | 235(36.9) | 22(3.5) |
| | 사후조치 적절성 | 31(4.9) | 137(21.5) | 239(37.5) | 210(33.0) | 20(3.1) |
| | 자체 사후조치 적절성 | 24(3.8) | 112(17.6) | 213(33.4) | 257(40.3) | 31(4.9) |
| 평가결과수용도 | | 53(8.3) | 151(23.7) | 210(33.0) | 198(31.1) | 25(3.9) |

주: 평가결과 공개 적절성과 관련해서는 무응답 1명이 있음

3. 회귀분석결과

지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 제반 변수들에 대한 영향력을 파악하기 위하여 회귀분석을 실시하고자 한다. 사전에 변수간의 관계가 있는지를 파악하기 위하여 상관관계분석을 실시한 결과는 〈표 5〉와 같다. 〈표 5〉에 의하면 본 연구에서 선정한 모든 변수가 수용도와 관계가 있는 것으로 나타났다. 특이한 점은 대다수의 변수가 정(+)의 상관관계

를 보이고 있으나 단체장의 관심도는 다른 변수에 비하여 높지는 않으나 유의미한 부(-)의 상관관계를 보이고 있다는 것이다. 이와 같은 현상이 발생한 원인은 다양하나 그 중에 하나는 단체장의 관심도가 높을수록 평가결과에 대하여 부담을 가지기 때문에 평가결과에 민감한 반응을 보인 결과라고 볼 수 있을 것이다. 즉, 지방행정혁신평가결과 우수한 것으로 나타난 소수의 지방자치단체는 단체장의 관심도와 평가결과 수용도가 정(+)의 상관관계를 보일 것으로 예상된다. 그러나 지방행정혁신평가결과가 우수하지 않은 대다수의 지방자치단체는 단체장의 관심이 높을수록 평가결과에 대한 부담 때문에 평가결과를 수용하지 않으려고 할 것이다. 이와 같은 현상 때문에 부(-)의 상관관계가 나타난 것으로 판단된다. 단체장의 관심도가 부(-)의 상관관계를 보이고는 있으나 이 역시 관계를 가지고 있기 때문에 본 연구에서 선정된 모든 변수를 대상으로 회귀분석을 실시하였다.

〈표 5〉 지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 변수에 대한 상관관계분석결과

| 차원 | 변 수 | 상관계수 | 유의확률 |
|---------|-----------------|----------|-------|
| 평가체계 | 평가조직의 전문성 | 0.636** | 0.000 |
| | 평가위원의 독립성 | 0.528** | 0.000 |
| | 평가위원의 전문성 | 0.563** | 0.000 |
| | 공통혁신과제수의 적절성 | 0.427** | 0.000 |
| | 단체장의 관심도 | -0.264** | 0.000 |
| | 관련부서 협조 | 0.367** | 0.000 |
| 평가제도 운영 | 계획수립시 참여 | 0.548** | 0.000 |
| | 시범평가 등 사전준비 충분성 | 0.534** | 0.000 |
| | 평가지표의 성과지향성 | 0.420** | 0.000 |
| | 혁신체감도 조사방법 적절성 | 0.426** | 0.000 |
| | 평정방법 합리성 | 0.539** | 0.000 |
| | 평가결과 공개 적절성 | 0.521** | 0.000 |
| | 사후조치 적절성 | 0.548** | 0.000 |
| | 자체 사후조치 적절성 | 0.367** | 0.000 |

지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 제반 요인들에 대한 다중회귀분석결과는 〈표 6〉과 같다. 다중회귀분석을 실시하기 전에 다중회귀모형의 공선성문제를 살펴보아야 할 것이다. 공선성문제는 일반적으로 분산팽창요인과 공차한계를 통하여 판단하고 있다. 분산팽

중요인 값은 공차한계의 역수로 표시되며 일반적으로 VIF값이 클수록 독립변수들간의 공선성 정도가 높음을 의미한다. 일반적으로 10.0이하가 되어야 한다. VIF 값은 $1/(1-R^2)$ 로 나온 값이다(강현철 외, 2002). 그리고 공차한계는 $1-R^2$ 로 구해지며 공선성을 검증하기 위해 가장 많이 사용되는 지표인데 공차한계는 한 독립변수가 다른 독립변수들에 의해서 설명되지 않은 부분을 의미하며 보통 0.30보다 적으면 다중공선성이 의심된다고 판단된다(허만형, 2001). 다중회귀모형의 공선성 검증결과 분산팽창요인(VIF)의 값은 모두 2.538이하, 공차(Tolerance)는 모두 0.394이상으로 분석되었다. 따라서 다중공선성의 문제는 뚜렷하게 나타나지 않는다고 볼 수 있다.

다중회귀분석결과를 보면 <표 6>에서 보는 바와 같이 평가조직의 전문성, 평가위원의 전문성, 계획수립시 이해관계자의 참여, 사전준비의 충분성, 평정방법의 합리성, 평가결과공개 적절성, 사후조치의 적절성 등에서 유의미한 관계를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 한다면 지방행정혁신평가결과의 수용도를 높이기 위해서는 살펴본 것과 같은 다양한 변수들에 대하여 많은 관심을 가져야 할 것이다.

<표 6> 지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 변수에 대한 회귀분석결과

| 구분 | Parameter Estimation | T for H0: Parameter =0 | Prob>T | 공차 한계 | VIF | F Value | Prob>F | R-square |
|----------------|----------------------|------------------------|--------|-------|-------|---------|--------|----------|
| 상수(B0) | -0.622 | -3.164 | 0.002 | | | 62.249 | 0.000 | 0.584 |
| 평가조직의 전문성 | 0.217 | 5.266 | 0.000 | 0.394 | 2.538 | | | |
| 평가위원의 독립성 | 0.013 | 0.340 | 0.734 | 0.481 | 2.081 | | | |
| 평가위원의 전문성 | 0.134 | 3.752 | 0.000 | 0.528 | 1.895 | | | |
| 공동혁신과제수의 적절성 | 0.048 | 1.566 | 0.118 | 0.721 | 1.386 | | | |
| 단체장의 관심도 | 0.006 | 0.217 | 0.828 | 0.756 | 1.323 | | | |
| 관련부서 협조 | 0.039 | 1.237 | 0.216 | 0.690 | 1.449 | | | |
| 계획수립시 참여 | 0.076 | 1.981 | 0.048 | 0.461 | 2.170 | | | |
| 사전준비 충분성 | 0.077 | 2.092 | 0.037 | 0.493 | 2.027 | | | |
| 평가지표의 성과지향성 | 0.006 | 0.200 | 0.841 | 0.666 | 1.502 | | | |
| 혁신체감도 조사방법 적절성 | 0.043 | 1.385 | 0.167 | 0.706 | 1.417 | | | |
| 평정방법 합리성 | 0.099 | 2.841 | 0.005 | 0.552 | 1.812 | | | |
| 평가결과 공개 적절성 | 0.132 | 4.134 | 0.000 | 0.653 | 1.531 | | | |
| 사후조치 적절성 | 0.157 | 4.797 | 0.000 | 0.622 | 1.607 | | | |
| 자체 사후조치 적절성 | 0.050 | 1.642 | 0.101 | 0.714 | 1.401 | | | |

4. 분석결과 종합 및 논의

지금까지의 분석결과를 종합하면 <표 7>과 같다. <표 7>에 의하면 평가조직의 전문성, 평가위원의 독립성, 평가위원의 전문성, 공통혁신과제의 적절성, 평가지표의 성과지향성, 평정방법의 합리성, 평가결과 공개적절성, 사후조치 적절성, 자체 사후조치 적절성 등에서 부정적인 의견을 제시하였다. 또한 각 변수에 대한 회귀분석결과 평가조직의 전문성, 평가위원의 전문성, 계획수립시 이해관계자의 참여, 시범평가 등 사전준비 충분성, 평정방법의 합리성, 평가결과공개 적절성, 사후조치 적절성 등이 유의미한 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과를 종합하면 지방행정혁신평가에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 변수 중 빈도분석결과 부정적인 의견을 제시한 변수들에 대하여 많은 관심을 가질 필요가 있다.

분석결과 우선적으로 관심을 가져야할 변수는 즉, 부정적으로 응답한 변수 중 다중회귀분석결과 유의미한 영향을 미치는 변수로 판정된 평가조직의 전문성, 평가위원의 전문성, 평정방법의 합리성, 평가결과공개 적절성, 사후조치 적절성 등이다. 다음으로는 다중회귀분석결과 유의미한 것으로 나타난 변수 중 빈도분석결과 긍정적인 의견을 제시한 변수들에 대하여 관심을 가질 필요가 있다. 이는 지방행정혁신평가결과를 수용하는데 영향을 미치는 변수이며, 현재 큰 문제가 없다는 것을 의미한다고 볼 수 있으나 영향요인으로 분류된 이상 다시 한번 점검할 필요가 있다는 의미이다.

지금까지의 분석결과를 토대로 한다면 다음과 같은 방향을 고려할 수 있을 것이다. 먼저 지방행정혁신평가의 전담부서인 행정자치부 지방혁신관리팀의 전문성을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 행정자치부 지방혁신관리팀원 중 현재 지방행정혁신평가를 전담하고 있는 공무원은 2-3명에 지나지 않는다. 전문성을 확보하기 위해서는 전문성을 갖춘 인력을 확충하여야 할 것이며, 동시에 지방행정혁신뿐만 아니라 평가관련 충분한 교육을 통하여 전문성을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 지방행정혁신평가단의 전문성을 확보하기 위하여 노력하여야 한다. 2005년 평가 당시 지방행정혁신평가단의 규모는 284명이다. 이와 같이 대규모의 인력이 지방행정혁신평가에 투입되는 과정에서 비전문가가 투입되었을 가능성이 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지방행정혁신평가단원을 선정하는 과정에서 1차적으로 전문가를 선발할 수 있도록 하여야 한다. 다음으로는 평가단원에 대한 충분한 워크숍 등을 통하여 지방행정혁신평가에 대한 지식을 공유할 수 있도록 하여야 할 것이다.

셋째, 평정방법에 대한 합리성을 확보하여야 한다. 지방행정혁신평가결과는 혁신수준진단과의 연계성을 확보하기 위하여 5단계로 구분하여 평정하고 있다. 이 과정에서 동일 등급간 격차 문제 등이 존재할 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 등급의 수를 현행 5단계

에서 보다 확대할 필요가 있을 것으로 보인다. 동시에 평균을 중심으로 동일한 간격으로 구분한 후 위로 2개 등급, 아래로 2개 등급으로 구분하고 있다. 이 방법을 보다 과학적인 방법을 적용한 후 구분하는 것으로 고민하여야 할 것이다. 예를 들면 표준편차를 기준으로 구분하는 방법, Z-Score 등을 활용하는 방법 등이 활용될 수 있을 것이다.

넷째, 평가결과공개적 적절성이다. 현재는 등급별로 평가결과를 언론에 공개하고 있다. 이 과정에서 평가결과가 지방행정혁신의 수혜자인 주민 등 다양한 이해관계자들에게 정확하게 전달되지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 방송, 지방행정 종합공개시스템인 내고장 살림 등 공개매체를 보다 다양화할 필요가 있을 것이다. 또한 등급별로 평가결과를 공개하고 있는데 이는 하위등급에 속하는 지방자치단체에 대한 배려 때문이다.¹⁰⁾ 그러나 이와 같이 평가결과를 공개할 경우 지방행정혁신이 원하는 결과를 창출하는데 큰 도움이 되지 않을 것으로 보인다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 보다 세분화된 형태로 평가결과를 공개할 수 있도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 사후조치의 적절성을 확보하기 위하여 노력하여야 한다. 즉, 재정인센티브 지원, 우수기관 및 유공공무원 표창, 지역순회 설명회 등의 적절성을 확보하여야 한다. 이 중에서 지방자치단체에서 특히 관심을 가지는 부분은 재정적 인센티브이다. 현재는 소수의 지방자치단체에게 다수의 재정적 인센티브를 부여하고 있다. 이 과정에서 재정적 혜택을 받지 못하는 지방자치단체의 경우 불만을 가질 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 재정인센티브의 규모를 보다 확대할 필요가 있고 동시에 다수의 지방자치단체가 혜택을 받을 수 있도록 수혜기관의 규모를 확대하기 위하여 노력하여야 할 것이다.

이와 같은 노력들이 전개될 경우 지방행정혁신평가결과에 대한 수용도는 높아질 것이다.

10) 이는 혁신평가단원과의 면접 결과이다.

〈표 7〉 지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 변수에 대한 분석결과종합

| 차원 | 변 수 | 빈도분석결과 | | 회귀분석 결과 |
|---------|-----------------|--------|--------|------------|
| | | 긍정적 인식 | 부정적 인식 | |
| 평가체계 | 평가조직의 전문성 | | ○ | ○ |
| | 평가위원의 독립성 | | ○ | |
| | 평가위원의 전문성 | | ○ | ○ |
| | 공동혁신과제수의 적절성 | | ○ | |
| | 단체장의 관심도 | ○ | | |
| | 관련부서 협조 | - | - | |
| 평가제도 운영 | 계획수립시 참여 | ○ | | ○ |
| | 시범평가 등 사전준비 충분성 | ○ | | ○ |
| | 평가지표의 성과지향성 | | ○ | |
| | 혁신체감도 조사방법 적절성 | - | - | |
| | 평정방법 합리성 | | ○ | ○ |
| | 평가결과 공개 적절성 | | ○ | ○ |
| | 사후조치 적절성 | | ○ | ○ |
| | 자체 사후조치 적절성 | | ○ | |

주: 빈도분석결과 중 '보통이다'라는 응답이 다수를 차지한 경우 긍정적이라고도 부정적이라고도 볼 수 없기 때문에 —로 표현하였음. 회귀분석결과 중 영향력의 우선순위는 표준화계수인 β 값을 기준으로 분류한 결과임

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 지방행정혁신평가결과에 대한 수용도를 높이기 위하여 어떤 요인들에 관심을 가져야 할 것인가를 발굴하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 이와 같은 연구목적의 충족을 위하여 메타평가에서 활용하고 있는 기준들을 적용하여 분석하였다. 본 연구에서 필요한 자료는 피평가기관인 지방자치단체 혁신관련 공무원들에게 설문조사를 실시하여 확보하였다.

분석은 빈도분석과 다중회귀분석을 실시하였다. 분석결과 지방행정혁신평가결과의 수용도를 높이기 위해서는 다중회귀분석결과 유의미한 것으로 나타난 변수 중 빈도분석결과 부정적으로 응답한 변수, 즉 평가조직의 전문성, 평가위원의 전문성, 평정방법의 합리성, 평가결과

공개 적절성, 사후조치 적절성 등을 개선하기 위하여 노력하여야 하는 것으로 나타났다.

이와 같은 변수들의 문제를 개선하기 위해서는 행정자치부 지방혁신관리팀의 전문인력보강 및 교육실시, 전문성을 갖춘 지방행정혁신평가단 구성 및 워크숍 등을 통한 전문성 확보 및 공유노력, 5등급 평정방식의 세분화, 평가결과공개 매체의 다양성 확보, 재정인센티브규모의 확대 및 수혜기관의 확대 등의 노력이 있어야 할 것이다.

지방행정혁신은 일하는 방식개선 등을 통하여 궁극적으로 고객만족행정을 구현하는데 있다. 이와 같은 지방행정혁신의 방향은 민선지방자치제라는 현재의 지방자치제와 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다. 따라서 지방행정혁신이 현 정부에서만 추진되는 것이 아니라 향후 지속적으로 추진될 것이다. 지방행정혁신의 지속적 추진은 다양한 요인들에 의하여 결정되겠지만 그 중에 하나는 지방행정혁신의 추진상황을 정확하게 진단하고 문제점을 개선할 수 있도록 하여야 하며 그 기제 중에 하나는 지방행정혁신평가이다. 이와 같이 중요한 역할을 수행할 지방행정혁신평가결과가 피평가기관인 지방자치단체에 수용되지 못한다면 지방행정혁신의 추진시 많은 어려움이 초래될 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 앞에서 살펴본 바와 같이 지방행정혁신평가결과의 수용도에 영향을 미치는 다양한 변수들에 대한 개선대안을 마련하여야 할 것이다.

본 연구는 지방행정혁신평가결과에 영향을 미치는 다양한 요인들을 발굴하는데 목적이 있기 때문에 영향요인들이 지방행정혁신평가결과에 대한 수용도에 영향을 미치는 다양한 경로를 파악하지는 못하였다. 이러한 점들은 후속연구를 통하여 보완되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강현철 외. (2002). 「SPSS 데이터 분석과 활용」. 서울: 자유아카데미.
- 공병천. (2005). “상위평가에 대한 비판적 논고: 중앙행정기관평가를 중심으로,” 「한국행정연구」. 14(1).
- 김태훈. (2005). 「책임운영기관의 사업성과 메타평가에 관한 연구」. 성균관대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 문영세. (1996). “한국 중앙심사평가제도의 메타평가적 분석,” 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」. 한국행정학회.
- 문영세. (2005). “정부업무평가에 대한 메타평가: 국방부를 중심으로,” 「한국사회와 행정연구」. 16(1).
- 박종수(2003). “정보화사업 메타평가를 위한 CIPOU 모형개발” 「한국정책학회 추계학술대회 발표논문」. 한국정책학회.
- 윤수재. (2002). “중앙행정기관 정책평가의 수용도에 대한 영향요인 분석” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 이찬구(1997). “정보통신연구개발사업의 메타평가에 관한 연구” 「한국행정논집」. 9(4).
- 이찬구. (2003). “영국의 범부처간 과학기술정책 평가제도: 메타평가와 한국에의 시사점” 「한국행정논집」. 15(4).
- 임성욱. (2003). “중앙정부의 사회복지시설 평가에 대한 비판적 분석: 메타평가를 중심으로” 「정부학연구」. 9(2).
- 주재복 외. 「지방자치단체의 행정혁신 추진전략에 관한 연구」. 2005. 한국지방행정연구원.
- 허만형. (2001). 「통계분석론」. 서울: 법문사.
- 홍형득. (2002). “국가연구개발사업의 메타평가에 관한 실증연구: 선도기술개발사업을 중심으로” 「한국행정연구」. 13(1).
- 황병상·강근복. (2005). “정부출연연구기관의평가의 발전방안 논고: 기초기술연구회의 평가사례에 대한 메타평가를 중심으로” 「한국정책학회보」. 14(1). 한국정책학회보.
- 행정자치부. (2005). 「2005년도 지방행정혁신평가 실시계획: 평가지표 설명 및 실적보고서 작성 매뉴얼」.
- 행정자치부. (2006a). 「2005년도 지방행정혁신 평가결과보고서」.
- 행정자치부. (2006b). 「지방행정혁신 표준매뉴얼」.
- 행정자치부. (2006c). 「지방자치단체 혁신건설팀단 전체 워크숍」 자료.
- 행정자치부. (2006d). 「정부혁신이론보고서」. 내부자료.

- Berry, F. S. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review*. 54(4). 1994.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. State Lottery Adoptions as Policy Innovation: An Event History Analysis. *American Political Science Review*. 84(2). 1990
- Chelimsky, E. (1985). *Program Evaluation: Patterns and Directions*. Washington D. C.: American Society for Public Administration.
- Cook, T. D. and Gruder. C. (1978). Meta evaluation. *Evaluation Quarterly* 2(1).
- Dror, Yehezkel. (1971). *Ventures in Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing. Co.
- Hartmann, D and Georgios, L. (2001). *Metaevaluation of the Web-Based ATE Survey Evaluation System*. Kercher Center for Social Research Western Michigan University.
- Johnson, Robin A and Norman Walzer. *Local Government Innovation*. London: Quorum Books. 2000.
- Larson, Richard and Berliner, Keni. (1983). On Evaluating Evaluations. *Policy Sciences*. 16(2).
- McKinley, Kenneth H. (1999). *Metaevaluation Report of the Evaluation of the Michigan Public School Academy Initiative*.
- Niosi, Jorge. (2002). Regional Systems of Innovation. Holbook and Wolfe(ed.). *Knowledge Clusters and Regional Innovation*. Montreal and Kingston: McGill-Quee's University. Press.
- Nilson, N. and Hogban, D. (1983). *Metaevaluation in House*, E.R(ed.). Philosophy of Evaluation, San Francisco: Jossey-Bass.
- Orata, P. T. (1940). Evaluating Evaluation. *Journal of Educational Research*. 33.
- Osborne, David & Peter, Plastric. *Banishing Bureaucracy: Readings*. Massachusetta: Addison-Wesley Publishing Company. Inc. 1998.
- Provus, M. M. (1971). *Discrepancy Evaluation*. Berkeley. CA: McCutchan.
- Schumpeter. Joseph Alois. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Peter Smith Pub Inc.
- Stufflebeam, D. (1974). *Metaevaluation*. Evaluation Center in Western Michigan University.

Stufflebeam, D. (1981). *Metaevaluation: Concept, Standard and Uses*. in Berk. R.A.(ed.). *Educational Evaluation Methodology*. The Johns Hopkins University Press.

Stufflebeam, D. (1999). *Program Evaluation Metaevaluation Checklist: Based on the Program Evaluation Standards*.

Stufflebeam, D. (2000). *Program Evaluation Metaevaluation Checklist: Based on the Program Evaluation Standards*.