

국가공간정보화정책 평가시스템의 개선방안

: 구법과 신법의 비교분석을 중심으로

The Improvement of Evaluation System for the National Spatial Information Policy

: Focused on the Comparative Analysis of NGIS Act and NSDI Act

김 태 진*

Tae Jin Kim

요 약 국가지리정보체계의 구축 및 활용 등에 관한 법률(구법/NGIS Act, 2000)이 폐지되고 국가공간정보에 관한 법률(신법/NSDI Act, 2009)이 제정되면서 국가 공간정보 정책 평가시스템에는 많은 변화가 발생되었다. 구법과 비교할 경우 신법은 국가 공간정보 정책의 추진체계가 일원화되었다는 장점은 있으나 예산 요구권의 약화로 공간정보 정책의 법적 실현가능성은 약화되었다는 논의가 있다. 이러한 문제의식 하에 구법에서 신법으로 법률이 새롭게 제·개정되면서 나타난 평가체계의 변화를 분석하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 구법과 신법에서 규정한 국가공간정보 정책 평가체계를 비교·분석하여 평가 제도에서 나타난 변화가 무엇인지를 분석하는데 있다. 주된 연구방법은 구법과 신법의 비교분석 방법을 활용하였다. 비교 분석대상은 평가추진체계, 평가주체, 평가대상 및 범위, 평가결과와 활용, 평가전담기관 등이다. 분석결과를 토대로 할 경우 국가 공간정보 정책 평가시스템의 개선방안으로는 평가목적의 명확화, 평가 전담기관 제도의 활성화, 평가결과와 인센티브 및 예산 연계성의 강화, 공간정보정책의 사전·사후 연계성 강화 방법론 모색, 상향식과 하향식 접근이 결합된 평가 지표의 개발 방안 등이 필요하다는 것을 제안하였다.

키워드 : 국가공간정보정책, 비교분석, 평가시스템

Abstract The evaluation systems on the National Spatial Information Policy(NSIP) has been changed, since the Establishment and Use of the National Geographic Information System Act(NGIS Act, 2000) was abolished and the National Spatial Data Infrastructure Act(NSDI Act, 2009) was enacted. As compared to the NGIS Act, the policy evaluation systems for National Spatial Information are regarded as unified and centralized. However, some argue that the claim of budget and the legal feasibility of the NSIP was weakened. Given the different views on the two laws, this study aims at analyzing the changes in the evaluation system by comparing the NGIS Act and the NSDI Act. A Comparative Analysis framework is employed. The subjects of the comparative analysis are evaluation mechanism, evaluator, evaluation target and range, after-assessment utilization, and agent. In order to improve the effectiveness of the evaluation system, it is recommended that the clarification of evaluation purposes, institutional enhancement for evaluation agency, the development of evaluation indexes, the combination of top-down approach and bottom-up approach, and the increased linkage between budget and evaluation result.

Keywords : National Spatial Information Policy, Comparative Analysis, Evaluation System

† 이 논문은 2011년도 충주대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행한 연구임.

* 국립 충주대학교 행정학과 교수 tjkim@cjnu.ac.kr

1. 서론

우리나라에서 국가 공간정보 정책에 대한 평가체계는 2002년 건설교통부(현 국토해양부)가 “국가 GIS 시행계획 및 평가방안”을 수립하면서 본격적으로 실시되었다. 이 시기는 제1차 국가GIS 기본계획(1995)이 수립된 이후 정보통신부와 감사원 등 타 중앙부처에 의해 평가가 이루어지다가 국가지리정보체계추진위원회(이하 NGIS 추진위원회, 현 국가공간정보위원회)에서 자체적으로 평가체계를 수립·집행하였다는 점에서 의미가 있다.

제1차 국가GIS기본계획(1995년)이 수립된 이후에는 국가GIS 정책을 평가할 수 있는 법·체도가 존재하지 않아 자체적인 평가를 실시하지 못하였으며, “국가지리정보체계의 구축 및 활용 등에 관한 법률(이하 구법, 2000년)”이 제정된 이후에는 평가체계에 대한 규정이 존재하였음에도 불구하고 상위법인 정보화 촉진법과 특별법인 감사원법에 적용을 받아 자체적인 평가를 실시하지 못하였다.

따라서 2002년 이전, 국가 공간정보 정책에 대한 평가는 정보화촉진법에 의한 평가¹⁾ 및 감사원의 감사²⁾ 등을 통해 진행되어 왔다. 국가 공간정보 정책에 대한 정보화 위원회 및 감사원 평가[13, 26]는 국가 정책에 대한 성과를 높이기 위한 수단이었다는 점에서 의의가 있었으나 다음과 같은 한계가 있었다. 첫째, 국가 공간정보 정책에 대한 평가 범위가 특정 사업으로 제한되어 종합적인 평가를 하는데 제한이 존재하였다는 점, 둘째, 평가지표가 사업계획 수립 및 사업집행의 효율성 등 과정 중심으로만 평가되어 정책문제의 분석이 용이하지 못하였다는 점, 셋째 국가 공간정보 정책의 산출물과 성과를 측정하지 못해 향후 기본계획을 수립하는데 유용한 정보를 제공하지 못하였다는 등 근본적인 문제가 있었다. 그러나 국가정책에 대한 평가의 중요성이 강조되면서 평가에 대한 특별법인 “정부업무 등의 평가에 관한 기본법(2001년)”[26, 27]³⁾이 제정된 이후, 구법 제 6조는 실효성이 확보되었으며, 이로 인해 NGIS 추진위원회는 국가 공간정보 정책에 대한 독자적인 평

가를 실시할 수 있었다.

NGIS 추진위원회의 독자적인 평가체계가 필요했던 이유는 국가GIS사업이 기타 정보화사업에 비해 많은 재원이 소요된다는 점, 여러 중앙부처가 개별적으로 사업을 추진하고 있었다는 점, GIS사업의 규모와 범위가 급속히 확산되고 있었다는 점, GIS가 새로운 간접자본으로 분류되어 그 중요성이 강조되고 있었다는 점, GIS기술이 행정업무의 효율화 및 대민서비스의 질을 제고 할 수 있는 새로운 정보화 영역이라는 점 등이었다.

NGIS추진위원회의 독자적인 평가는 타 중앙부처의 평가에 비해 다음과 같은 장점이 존재한다. 첫째, 국가GIS 기본계획과 각 부처별 사업의 추진방향을 연계시키는데 용이하다는 점, 둘째, 범 부처별로 추진하고 있는 유사·중복 사업 간의 조정이 용이하다는 점, 셋째, 평가결과를 통해 국가GIS정책에 대한 일관성 있는 전략 수립이 가능하다는 점, 넷째, 사업 집행 기관의 차원에서는 목표 달성도의 제고, 전반적인 업무흐름의 파악, 타 기관 및 부서간 업무 공유 및 조정 등 사업 추진부서가 사업목표를 명확히 할 수 있어 평가를 통해 자기 학습이 가능하다는 점 등이다.

구법에 의한 평가체계가 성숙되기 이전에, 2009년 “국가공간정보에 관한 법률(이하 신법)”이 제정되면서 국가공간정보 정책 평가 시스템에는 많은 변화가 발생되었다. 구법에 비해 신법에서는 추진체계가 국토해양부로 통합되고 일원화되었다는 장점은 있으나 국가 공간정보 정책의 최고 심의기구인 국가공간정보위원회의 역할과 권한이 약화되었으며, 예산 요구권이 형식화 되었다는 논의들이 제기되고 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 과거와 현재의 법률 및 제도에서 나타난 공간정보정책 평가시스템을 비교·분석하여 평가 제도에서 나타난 변화가 무엇인지를 분석하고 국가 공간정보 정책 평가시스템의 개선방안을 도출하는데 목적이 있다. 본 연구를 위한 연구 방법은 구법과 신법의 비교분석을 통해 평가시스템에서 나타난 변화를 분석하고자 하였다.

- 1) 정보화 촉진법에 따라 정보화평가위원회에서 중앙정부의 정보화 사업을 대상으로 실시하였던 평가를 의미한다.
- 2) 감사원법에 의한 평가는 특정 공간정보 사업을 대상으로 예산 타당성이라는 측면에서 이루어져 왔다.
- 3) 정부업무 등의 평가에 관한 기본법 제3조(적용범위)에서는 평가의 중복을 방지하기 위해 평가에 관한 특별한 규정이 있는 경우 그 법에 준용하도록 하는 규정을 두었다. 이러한 규정을 토대로 국가지리정보체계추진위원회(NGIS 추진위원회)에서는 2002년 국가GIS사업에 대한 독자적인 시행계획 및 평가방안을 마련하였다.

2. 국가 공간정보 정책평가의 이론적 논의

2.1 국가 공간정보 정책평가의 개념

정보정책의 평가는 정보화 수준평가와 정보화 사업 평가를 모두 포함하는 개념이며, 정보화 과정과 결과를 이해하고 그 가치를 판단하는데 필요한 객관적, 체계적, 실증적, 회고적 사정활동을 의미한다[4, 6, 9]. 따라서 국가 공간정보 정책의 평가는 국가 정보화와 관련된 필요한 정책적 방향을 수립하는데 도움을 주며 공간정보 정책의 성과를 제고하기 위한 목적으로 도입된 분석적 체계적인 활동이라고 정의할 수 있다.

2.2 국가 공간정보 정책평가의 범위

국가 공간정보 정책의 패러다임은 전산화와 수작업의 병행, 전산화의 성숙, 지도정보의 DB화 단계, 지리정보의 개념 도입, 그리고 공간정보의 개념 도입 등으로 확대 및 발전되어 왔다[24].

제1차 국가GIS기본 계획⁴⁾ 및 제2차 국가GIS기본 계획 단계에서는 중앙정부가 국가 공간정보 정책에 대해 본격적인 관심을 갖기 시작한 시기이며, 지리정보의 개념이 도입되고, 활용 극대화 전략을 수립한 단계라고 할 수 있다.

반면 제3차 국가GIS기본계획 집행 중에 기존의 구법이 폐지되고, “국가공간정보에 관한 법률”, 즉 신법이 제정되면서 공간정보의 개념이 제도적으로 도입되었다. 제4차 국가공간정보정책 기본계획에서도 고찰할 수 있듯이 법률과 제도적 영역에서 ‘국가 지리정보체계’ 개념이 ‘국가공간정보체계’라는 개념⁵⁾으로 확장되었음을 알 수 있다.

따라서 국가 공간정보 정책평가는 협의적인 의미로는 지리정보의 개념이 도입되었던 제1차 국가GIS 기본계획 단계부터 제3차 국가GIS기본계획 단계에 추진되었던 사업의 평가를 의미한다. 광의적 의미로는 신법이 제정된 제3차 국가GIS기본계획 말기부터

제4차 국가공간정보정책 기본계획이 실행되고 있는 현 시점까지의 정책을 의미한다고 할 수 있다.

본 연구에서 사용되는 국가 공간정보 정책의 범위는 협의적 의미와 광의적 의미가 모두 결합된 즉, 지리정보와 공간정보의 개념이 모두 적용된 확장된 개념의 차원에서 국가 공간정보 정책평가시스템을 논의하고자 한다.

2.3 국가 공간정보 정보정책 평가의 유형

정보정책의 평가는 평가대상, 평가주체에 따라 다양하게 유형화 된다. 평가대상에 따라 구분할 경우 집행과정에 대한 평가와 집행 후 결과에 대한 평가로 구분될 수 있다. 평가 주체를 기준으로 할 경우 내부평가와 외부평가로 구분될 수 있다. 또한 평가대상과 평가주체를 포괄하여 분류되는 유형으로는 사전평가(preliminary evaluation)와 본 평가(substantive evaluation)로 구분될 수 있다.

사전평가는 평가의 소망성(desirability)과 실현가능성(feasibility)을 개략적으로 검토하는 평가로서 평가성 검토(evaluability assessment)라고도 한다. 본 평가는 총괄평가(summative evaluation), 과정평가(process evaluation), 통합평가(integrated evaluation), 메타평가(meta evaluation)로 구성된다[9]. 정책평가의 유형을 도식화하면 다음의 <그림 1>과 같다.

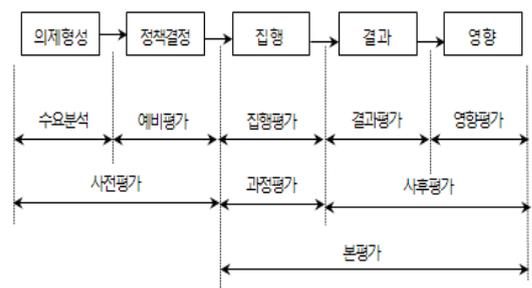


그림 1. 정책평가의 유형

4) 1994년 5월 ‘국가지리정보체계 구축방안’이 경제장관회의에 보고되면서 본격적인 국가지리정보체계구축 기본계획 수립을 위한 작업이 시작되었으며, 1994년 9월에는 1차 민간자문위원회를 개최하고, 1차 국가지리정보체계 추진위원회를 개최하여 기본계획수립 추진현황 보고 후, 기본도 전산화 재원조달방안을 확정하였다. 그 후 1995년 3월에 제2차 민간자문위원회에서 분과위원회별 추진계획이 검토되었으며, 4월의 제3차 민간자문위원회에서 건의안이 확정되고, 관련 부처의 의견조회도 이루어졌으며, 이러한 과정을 거쳐 ‘국가지리정보체계 구축 기본계획’이 1995년 5월 총괄분과위원회에서 최종적으로 확정된 바 있다. 이러한 경과를 거쳐, 국가정보기반을 확충하기 위하여 1995년부터 범부처 차원의 국가지리정보체계구축사업을 추진하였다.

5) 여기서 ‘공간정보’란 지상·지하·수상·수중 등 공간상에 존재하는 자연적 또는 인공적인 객체에 대한 위치정보 및 이와 관련된 공간적 인지 및 의사결정에 필요한 정보(‘국가공간정보에관한법률’에서의 정의)를 말하는 것이다.

3. 국가 공간정보 정책평가의 제도적 변화

3.1 평가 추진체계

평가절차의 흐름과 내용 등에서 나타난 추진체계의 변화를 도식화하면 <그림 2>와 같다. 구법과 비교할 경우 신법에서 나타난 주요 변화는 국토해양부 장관의 역할 강화, 국가공간정보위원회의 위상 강화, 예산요구권의 약화, 평가전담기관의 신설 등이다.

구법에서 나타난 평가절차 및 내용을 분석하면 다음과 같다. 지방자치단체의 장이 지역별 시행계획을 수립한 후 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하며(의무규정/ 구법 제7조 제2항) 중앙행정기관의 장은 지역별 시행계획이 기본계획 및 시행계획에 위배되는 경우 변경을 요구할 수 있어 시·도지사의 권한보다 관계 중앙행정기관의 권한이 강하였다고 할 수 있다(구법 제7조 제3항). 관련 중앙행정기관의 장은 지방정부에서 수립된 지역별 시행계획을 포함하여 매년 시행계획을 수립하고 그 집행실적으로 평가하며(구법 제6조 제1항) 그 결과를 NGIS 추진위원회에 제출하도록 규정하고 있다(구법 시행령 제4조 제4항).⁶⁾ NGIS추진위원회는 관련 중앙행정기관의 집행실적을 평가하고(구법 제8조 제2항) 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 기획예산처장관에게 통보하도록 하고 있다(의무규정/ 구법 시행령 제4조).

또한 기획예산처장관은 예산을 편성할 경우 NGIS 추진위원회의 의견을 반드시 청취하도록 강제규정을 두고 있다(구법 제6조 제2항).

신법에서 변화된 평가절차의 주요 내용은 다음과 같다. 구법에서는 관계 중앙행정기관이 중심이 되어 각 지역별 시행계획을 수립한 후 시행계획 수립 및 집행실적을 평가하였다. 반면 신법에서는 국토해양부 장관, 관계 중앙행정기관의 장, 그리고 시·도지사가 각각 시행계획을 수립하고 그 집행실적을 평가하도록 규정하고 있다(의무 규정/ 신법 제7조 제4항). 평가 추진체계에서 나타난 평가제도의 특징을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 국토해양부 장관의 권한이 강화되었다. 관계 중앙행정기관 및 시·도지사가 수립한 시행계획 및 집행실적을 국토해양부 장관에게 제출하도록 하고 있으며(의무규정/ 신법 제7조 제2항, 신법 시행령 제13조), 국토해양부 장관은 제출된 기관별 시행계획을 통합하여 매년 국가공간정보정책 시행계획을 수립하도록 규정하고 있어(신법 제7조 제2항) 국토해양부 장관의 권한이 강화되었다고 할 수 있다.

둘째, NGIS 추진위원회 보다 국가공간정보위원회의 평가 범위는 강화되었다. 시행계획의 경우 구법과 신법 공히 두 위원회에서 수립하고 집행실적을 평가하는 등 동일한 권한을 보유하고 있다. 그러나

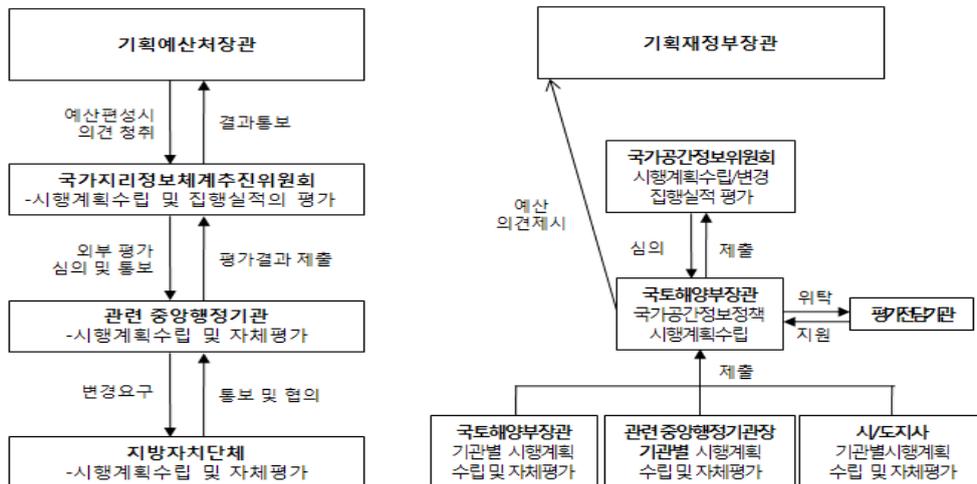


그림 2. 구법과 신법의 평가 추진체계 비교

6) 구법에서는 각 지역별 지방자치단체가 집행한 실적을 자체 평가하여 평가결과를 관계중앙행정기관의 장에게 제출하도록 하고 있으며, 관계중앙행정기관의 장은 매년 국가GIS기본계획에 따라 소관업무와 관련된 사업집행 결과 및 자체 평가 결과를 NGIS추진위원회에 제출하도록 규정하고 있다(구법 시행령 제5조).

기본계획의 평가에 대한 권한은 NGIS 추진위원회(구법)에서는 없었던 반면 신법에서는 신설되어 국가공간정보위원회의 권한이 강화되었음을 알 수 있다.

표 1. 평가추진체계의 비교

항목 \ 법률	구법	신법
기본계획 및 시행계획 심의	◦ NGIS추진위원회	◦ 국가공간정보위원회
위원회의 평가내용 및 권한	◦ 시행계획 수립 및 집행실적 평가 ◦ 신법보다 미약	◦ 기본계획, 시행계획 수립 및 집행실적 평가 ◦ 구법보다 강화
부처별 권한	◦ 중앙부처별 권한부여	◦ 국토해양부의 권한과 책임 강조

3.2 평가 종류 및 주체

평가의 주체를 중심으로 평가의 종류를 구분한다면 자체평가와 외부평가로 구분할 수 있으며[4, 21], 구법과 신법 모두 자체평가와 외부평가를 병행하여 실시하고 있다. 단, 신법에서 외부평가의 경우 평가전담기관이 신설되었다는 점과 평가주체의 역할이 달라졌다는 특징이 있다.

첫째, 외부평가의 주체가 변화되었다. 구법의 경우 <그림 2>에서 나타난 바와 같이 관련 중앙행정기관이 자체평가를 실시한 후 NGIS 추진위원회에 평가결과를 제출하면 NGIS 추진위원회는 외부 전문가에게 평가를 의뢰하였다. 반면 신법에서는 국토해양부장관이 평가전담기관에 평가를 위탁하고 국가공간정보위원회의 심의만 받도록 하고 있다. 즉 자체평가와 외부평가를 병행하는 것은 동일하나 신법에서는 평가전담기관에서 외부평가를 전담하도록 한다는 차이점이 존재한다.

둘째, 평가 절차적 측면에서 각 평가주체는 상향적·수직적 방식에서 수평적·수직적 방식이 병행된 형태로 변화되었다. 국가공간정보정책과 관련된 평가주체는 관계 중앙행정기관, 시·도지사, 그리고 위원회(NGIS 위원회 및 국가공간정보위원회)로 구분

된다. 구법의 경우 <그림 2>에서와 같이 지방자치단체가 자체평가를 실시하면 관련 중앙행정기관이 이를 수렴하여 평가결과를 NGIS에 제출하는 상향적·수직적 방식을 채택하고 있다. 그러나 신법의 경우 국토해양부장관, 관련 중앙행정기관장, 그리고 시·도지사가 자체평가를 실시한 후 국토해양부장관에게 제출하고 이를 다시 국가공간정보위원회에 제출하도록 하여 수평적·수직적 방식으로 변화되었다. 셋째, NGIS추진위원회의 시행계획 및 집행실적에 대한 평가기능은 약화되었다. 구법에서는 관계 중앙행정기관이 매년 시행계획 및 집행실적에 대한 자체평가결과를 NGIS 추진위원회에 제출⁷⁾ 하고 NGIS 추진위원회에서는 외부평가를 실시한 후 심의결과를 통보하도록 하였다. 반면 신법에서는 국가공간정보위원회가 국토해양부 장관이 수립한 국가공간정보정책 시행계획(집행실적 평가 포함)을 심의할 수 있는 권한(신법 제5조, 신법 제7조)만 부여하여 시행계획 수립 및 집행실적의 평가기능은 약화되었다.

표 2. 평가 종류 및 주체의 비교

항목 \ 법률	구법	신법
평가 종류	◦ 자체평가+외부평가	◦ 자체평가+외부평가
자체 평가	◦ 관련중앙행정기관	◦ 관련중앙행정기관, 국토해양부, 시·도지사
외부 평가	◦ NGIS추진위원회가 추천한 외부전문가	◦ 평가전담기관 및 전문가 인력풀
평가 절차	◦ 상향적·수직적	◦ 수평적·수직적
위원회 기능	◦ 시행계획 및 집행실적의 평가 및 심의 기능	◦ 시행계획 및 집행실적의 심의 기능만 존재

3.3 평가대상 및 권한

평가모델은 대상 및 범위에 따라 사전평가, 과정평가, 본 평가로 구분할 수 있으나[6, 9] 국가공간정보정책 평가는 과정평가와 결과평가가 융합된 본 평가의 형식을 띄고 있다. 본 평가는 집행과정의 평가, 결과평가, 영향평가가 결합된 성과평가의 형태로 이

7) 구법 시행령 제4조 제4항에서는 “관계중앙행정기관의 장은 전년도 집행실적(목표대비 달성실적에 대한 평가를 포함한다)과 다음 각 호의 사항이 포함된 다음 연도의 시행계획을 매년 5월말까지 법 제8조의 규정에 의한 국가지리정보체계추진위원회(이하 “위원회”라 한다)에 제출하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

투어지는 것이 바람직하나 국가공간정보정책의 경우 본 평가의 변형된 모델, 즉 과정평가와 결과평가를 융합한 형태를 채택하고 있다.

구법(제6조 제1항⁸⁾에서는 관계중앙행정기관이 추진한 사업별로 평가를 하도록 규정하고 있으며, 신법⁹⁾에서는 국토해양부, 관계중앙행정기관, 시·도별로 소관업무를 평가하도록 하고 있어 우리나라는 제도상으로 단위 사업별 평가에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

구법과 신법의 비교를 통해 나타난 특징으로는 구법에서는 관계중앙행정기관별 업무에 대한 평가를 실시한 반면 신법에서는 관계중앙행정기관, 국토해양부, 시·도별 소관업무에 대한 평가를 실시하도록 하여 관계중앙행정기관의 사업과 시·도별 업무를 분리하여 집행과정과 결과를 평가하고자 하였다는 것을 알 수 있다.

이러한 분석결과를 토대로 평가대상과 권한을 비교하면, 신법에서는 국가공간정보 사업 추진주체의 권한과 책임을 구법보다 강화시키려고 했다는 특징이 존재한다.

표 3. 평가대상 및 권한

법률 항목	구법	신법
평가 모델	◦ 과정평가+ 결과평가	◦ 과정평가+ 결과평가
평가대상	◦ 단위사업 - 관계 중앙행정기관 별	◦ 단위 사업 - 관계중앙행정기관, 국 토해양부, 시·도별 사 업
평가권한 및 책임	◦ 관계 중앙행정기관 - 시·도지사 책임미흡	◦ 국토해양부, 관계 중앙 행정기관, 시·도지사 - 국토해양부, 시·도지 사의 권한 및 책임 강화

3.4 평가결과의 활용 및 예산연계

평가결과는 평가자체보다는 향후 어떻게 활용할 것인가가 강조되어야 한다[2, 4]. 즉 향후 사업의 방향, 내용의 시정·보완·조정하는 근거자료의 역할뿐만 아니라 사업 진행상의 적정성 유지에도 중요한

역할을 한다. 따라서 평가결과는 사업집행 기관이 향후 사업추진시 반영할 수 있는 제도적 장치가 요구된다.

구법(시행령 제4조 제4항)과 신법(시행령 제13조 제1항) 모두 전년도 집행실적의 평가결과를 반영하여 다음 년도 시행계획 수립시 ‘사업의 추진방향’, ‘세부 사업계획’, ‘사업비 및 재원조달계획’ 등을 수립하도록 규정하고 있어 평가결과를 반영한 계획을 수립해야 한다. 그러나 이러한 평가결과로는 공간정보 정책의 추진과정에서 발생하는 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다. 즉 국가공간정보 정책의 방향 수정, 전략 수립, 상위 정책간 연계 조정 등은 기대할 수 없다고 할 수 있다. 따라서 국가공간정보 정책에서 평가결과는 매우 형식적으로 활용될 수밖에 없다는 한계를 가진다.

정책의 성과를 높이고 평가결과의 활용도를 높이기 위해서는 평가결과가 예산과 연동될 수 있도록 하거나 적어도 높은 성과를 거둔 경우 인센티브를 제공하는 방안이 요구된다. 그러나 구법에서는 “시행계획의 시행에 필요한 예산을 편성함에 있어서 기획재정부(구 기획예산처) 장관이 NGIS추진위원회의 의견을 청취해야 한다(구법 제6조 제2항)”라는 의무규정이 있었던 반면, 신법에서는 “국토해양부장관이 기획재정부장관에게 의견을 제시할 수 있다(임의규정/ 신법 제7조 제5항)”라고 임의규정을 두고 있어 예산과 평가결과 간에 연계성을 더욱 축소시키는 결과를 낳았다고 판단된다. 따라서 예산 요구권은 신법이 구법보다 형식화 되었다고 할 수 있다.

표 4. 예산요구권의 비교

법률 항목	구법	신법
예산 요구권	◦ 의견 청취권 (강행규정)	◦ 의견제시권 (임의규정)

3.5 평가 관리기관

국가 공간정보 정책 및 사업은 범위와 종류가 다양하며, 참여 주체들도 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등 그 범위가 넓다. 이러한 다 부

8) 구법 제6조 제1항에서는 “관계중앙행정기관의 장은 매년 기본계획에 따라 소관 업무와 관련된 국가지리정보체계의 시행계획을 수립한 후 그 집행실적을 평가하여야 한다”라고 규정하고 있다.
 9) 신법 제7조 제4항에서는 “국토해양부장관, 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 제2항 및 제3항에 따라 확정 또는 변경된 시행계획 및 기관별 시행계획을 시행하고 그 집행실적을 평가하여야 한다”라고 규정하고 있다.

차적 정책 추진 구조 하에서 매년 시행되는 국가 공간 정보정책에 대한 시행계획의 수립·변경·평가의 기능을 효율적·효과적으로 추진하는 데에는 한계가 있다. 따라서 이러한 기능을 지원하고 국가 공간정보 정책이 추구하는 가치와 목적을 연계시키기 위해서는 평가 관리기관의 설립이 반드시 요구된다고 하겠다.

국내에서도 한국전산원(현 정보화진흥원)에서는 국가정보화 평가를 위해 전담기관 역할을 하고 있으며, 한국행정연구원은 국무총리실 평가전담기관으로 지정되어 운영되고 있다[25, 28, 29]. 미국의 경우 정부업무 평가지원을 위해 OMB 및 GAO내에 지원체제를 갖추고 정부사업의 업무성과 측정 및 평가관련 업무를 지원하고 있다[11]

표 5. 평가 전담기관

구분	한국행정연구원	정보화진흥원
지정년도	2001	1998
주무부처	국무조정실	행정안전부
주요업무	정부업무에 대한 평가 및 지원기능	정보화사업 평가지원
근거법규	정부업무 등의 평가에 관한 기본법	정보화촉진법

구법(시행령 제14조)에서는 공간정보 정책 전반에 대한 관리기관에 대한 규정이 없었으나 신법에서는 “공간정보체계의 구축·관리·활용 및 공간정보의 유통 등에 관한 기술의 연구·개발·평가 및 이전과 보급”을 위해 중앙행정기관이 아닌 관리기관에 위탁할 수 있다는 규정을 두고 있다(신법 제9조 제1항 및 제2항). 이는 국가 공간정보 정책의 효과적 추진과 정책의 투명성, 책임성을 확보하기 위해서 중앙행정기관이 아닌 평가 관리기관에서 정책의 수립·집행·평가를 지원하는 기능이 필요하다는 것을 신법에서 반영한 결과라고 할 수 있다.

4. 공간정보 정책 평가제도의 개선방안

4.1 평가목적의 명확화 및 평가모델 개발

일반적으로 평가의 목적은 정책과 관련된 의사결정 과정에 유용한 정보를 획득하고자 하는 경우, 정책의 결과에 대한 책임성의 요구를 충족시키기 위한 경우, 그리고 예산 및 인력 등 한정된 자원을 효율적

으로 배분하기 위한 경우 등이 있다[18, 24].

구법과 신법에서 제시한 국가공간정보 정책 평가 항목은 기본계획 목표 및 추진방향과의 적합성, 사업 간의 조정 및 연계, 그리고 투자 효율성 등이다. 이것은 평가 목적보다는 평가의 항목에 해당되는 것이며 사업의 추진시 반드시 고려해야하는 기본 조건에 해당한다. 물론 국가 공간정보 정책은 다 부처적 사업이며 추진하는 내용이 다양하므로 평가 항목 및 지표는 유연하고 탄력적으로 적용할 수 있으나 평가의 목표는 집행과정의 효율성, 예산의 타당성 등뿐만 아니라 정책이 추구하고자 하는 가치가 담길 수 있어야 한다. 평가의 목적이 명확할 때 문제의 발견 및 대안의 제시가 명확해 진다는 점을 고려한다면 평가 목적이 구체화 될 수 있을 때 평가제도의 실효성도 높아진다고 할 수 있다.

국가공간정보 정책목표의 효과성을 높이고 평가 목적을 명확히 하기 위해서는 공간정보 정책에 대한 평가모형을 개발하고 거시적인 평가와 미시적인 평가가 융합된 총체적이고 체계적인 평가 체계를 구축하는 것이 필요하다[7].

거시적인 평가는 사업의 계획, 집행, 그리고 성과를 종합적으로 평가하고자 하는데 사용하는 방법이며, 특히 성과지표를 개발이 평가의 성패를 결정하는 중요한 요인이 된다. 또한 미시적인 평가는 사업의 성과와 관련된 요인 및 과정에 역점을 두고 평가하는 것으로 평가결과를 구체적으로 도출할 수 있다는 장점이 있다.

4.2 평가 전담기관의 활성화

국가공간정보 정책의 성과를 제고하기 위해서는 국가공간정보 기본계획과 각 기관별로 집행되는 시행계획 간 목표의 수직적·수평적 연계성이 확보되어야 한다. 즉, 수직적으로는 상·하위 계획 간의 연계성을 의미하며, 수평적으로는 사업을 추진하는 관계 중앙행정기관 간 연계성이 확보되어야 한다.

신법(제7조)에 따르면 시행계획 및 집행실적의 종합적인 조정 및 평가는 국토해양부에서 실시하는 것으로 되어 있으나 현실적으로 관련 중앙행정기관의 자체평가 결과를 존중하고 수용할 수밖에 없는 한계가 존재한다. 국토해양부가 평가제도의 법적 실효성을 높이기 위해서는 평가전담기관을 활성화하여 기본계획 및 시행계획의 수립·집행·평가 등에 객관적이고 체계적인 평가체제를 마련해야 한다.

평가전담기관(안)은 매년 국가 공간정보 정책에 대한 평가의 지원, 평가에 대한 기초연구, 평가결과 활용 등을 수행하며, 국가 공간정보 정책의 방향을 종합적·체계적으로 지원할 수 있도록 그 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 미국의 경우에도 정부업무 평가를 위해 OMB(Office of Management and Budget)¹⁰⁾내에서 방대한 평가기능 수행 및 지원체계를 갖추고 있으며 정부사업에 대한 업무성과측정 지표에 관한 전문연구, 성과측정 관련 교육훈련, 그리고 평가관련 지원업무 등을 수행하고 있다[11, 23].

4.3 평가결과 활용과 예산과의 연계성 강화

평가는 평가 그 자체보다는 향후 어떻게 활용할 것인가를 위해 존재한다고 할 수 있다[9]. 평가결과 활용을 광의적으로 해석할 경우 향후 정책의 방향을 시정, 보완, 조정하는 근거로 활용될 뿐만 아니라 정책집행상의 적정성 유지에도 중요한 역할을 한다. 따라서 구법과 신법에서 규정한 바와 같이 평가결과를 단순히 관련 중앙행정기관의 장, 시·도지사에게 통보하는 것으로 끝나는 것이 아니라 다음과 같은 제도적 장치가 마련되어야 한다.

첫째, 평가결과 개선 및 조치사항이 존재하는 경우 각 기관이 조치계획을 수립하도록 하고 조치된 내용이 예산과 연계될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 모든 평가결과보고서는 홈페이지를 통해 투명하게 대민에게 공개될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 자체평가 결과 및 평가전담기관의 평가결과 우수한 평가사례의 경우 표창, 차기 평가의 면제 등의 인센티브제도 도입을 통해 정책의 성과를 자체적으로 높여나갈 수 있는 장치를 마련해 주어야 한다.

4.4 정책의 사전·사후 연계 시스템 개발

국가 공간정보 정책의 기본계획 및 시행계획 수립 시 관련 중앙행정기관 및 지방자치단체는 계획수립 단계에서부터 사업의 연계성 여부를 검토하도록 규정하고 있다(신법 제7조).

중앙행정기관의 경우 부처별 역할분담과 정책의 영역이 구분되어 있으므로 정책 및 사업의 중복성

여부를 판단하기 쉬우나, 지방자치단체의 경우 업무 부서별로 사업을 추진하다보니 사업의 사전·사후 연계성을 검토하는 것은 현실적으로 매우 어렵다고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로 각종 국가 공간정보 정책을 추진하였던 기관이나 향후 계획 중인 모든 공간정보정책을 공유할 수 있는 시스템을 구축하여 정책의 사전·사후 연계성을 확보하는 것이 필요하다. 각 기관이 보유하고 있는 자료, 속성정보, 보유기관명을 시스템으로 구축하여 정책 목록 서비스(policy repertory service)를 제공할 수 있다면, 정책의 연계성은 높아지고 중복투자는 줄일 수 있는 중요한 수단이 된다.

4.5 상·하향식 접근이 결합된 평가지표의 개발

구법(시행령 제4조 제5항)과 신법(시행령 제13조 제3항)에 규정된 평가지표는 기본계획 목표 및 추진방향과의 적합성, 사업 간의 조정과 연계, 투자효율성만을 평가하도록 규정하고 있다. 이러한 기준에 입각할 경우 공간정보정책의 적절성과 효율성은 평가할 수 있으나 효과성, 영향력, 사업의 지속가능성 등은 평가할 수 없어 사업의 성과를 제대로 측정할 수 없다는 단점이 존재한다.

국가공간정보정책의 집행결과를 평가하기 위한 지표 개발은 상향식과 하향식접근이 병행된 평가지표를 개발하는 것이 필요하다.

평가지표를 개발할 때 상향식 접근방법(bottom up)을 취할 경우 각 중앙행정기관 및 지방자치단체는 자신들의 성과를 쉽게 높일 수 있는 지표만을 선정하고 그를 통해 평가하려고 하는 단점이 존재할 수 있다. 이러한 단점을 보완하기 위해 하향적 접근방법(top down), 즉 국가공간정보위원회에서 평가목적 및 평가 항목을 개발하여 제시하는 것이 필요하다.

상·하향식 접근을 통한 평가지표는 사업추진기관의 특성을 반영할 수 있으며, 사업추진기관이 자체적으로 세부 평가지표를 개발하고 이에 입각하여 평가할 수 있어 평가의 거부감을 줄이고 평가의 성과를 높일 수 있다.¹¹⁾

10) OMB는 미국 대통령실 직속 기관으로 재정운영과 정부 관리를 총괄하는 조직이며, 미국 헌법에 의해 예산편성권을 갖는 의회를 행정부처가 견제하기 위해 OMB가 존재하게 되었다. OMB는 세입, 세출, 경제전망 등 세 가지 기능을 통해 '대통령 예산안(Presidential budget)'을 마련하고 때로는 대통령 거부권을 행사하면서 의회 예산편성권을 견제한다. OMB는 장관급 1명, 차관급 3명, 16개 국으로 구성되어 있다.

5. 결론

세계 각국에서 추구하고 있는 개혁의 초점은 정부 부문의 다양한 활동을 성과라는 측면에서 평가하여 공공부문이 보유하고 있는 자원을 효율적으로 이용하려는데 있다[22]. 이는 정책의 효과성, 효율성, 책임성, 그리고 대민 만족도를 함께 평가하고자 하는 사회적 경향이 반영되고 있다고 할 수 있다. 이와 같이 평가가 새롭게 강조되는 이유는 정부 정책 목표를 효율적으로 달성하고 정책의 책임성을 확보하고자 하는 배경에 있다고 하겠다. 우리나라에서도 2001년 ‘정부업무 등의 평가에 관한 기본법’이 제정되면서 정부정책에 대한 평가의 범위가 모든 행정기관의 정책으로 확대되었다. 평가의 목적이 사업의 효율적 추진과 사업 추진기관에 대한 책임성을 부여하고자 하였다는 측면에서 서구 선진국에서 강조하고 있는 평가의 목적과 유사한 배경을 갖고 있다고 할 수 있다.

국가공간정보 정책에 대한 평가에 있어서도 2002년 ‘국가GIS 평가방안’이 수립되면서 공간정보정책에 대한 평가체계가 구축되었다. 그러나 국가지리정보체계의 구축 및 활용 등에 관한 법률(구법, 2000)이 폐지되고 국가공간정보에 관한 법률(신법, 2009)의 제정되면서 평가체계에 대한 변화가 발생하였다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에 평가체계에 어떠한 변화가 발생되었는지를 구법과 신법의 비교를 통해 분석하고자 하였다. 분석의 비교대상은 평가추진체계, 평가 종류 및 주체, 평가대상 및 권한, 평가결과의 활용 및 예산연계, 평가전담기관 등이었다.

분석결과, 신법을 통해 국가공간정보화 정책 평가시스템의 실현가능성을 높이기 위한 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째, 평가 목적의 명확화와 평가모델 개발이 필요하다. 평가모델은 국가공간정보정책이 담고 있는 가치를 추구할 수 있어야 하며 평가목적이 명확해질 때 평가제도의 실효성은 높아질 수 있다. 둘째, 평가전담기관의 활성화가 필요하다. 다부처적으로 수행되는 국가공간정보정책의 수직적·수평적 연계성을 높이기 위해서는 체계적인 평가체계가 마련되어야 하며 이를 위해서는 평가전담기관의 활용이 필요하다. 셋째, 평가결과 활용과 예산의 연

계가 강화되어야 한다. 평가결과의 활용도를 높이고 환류시스템의 활성화를 위해서는 인센티브제도 및 예산과의 연계성을 높이도록 하는 것이 필요하다. 넷째, 정책의 사전·사후 연계강화를 위한 시스템개발이 필요하다. 국가공간정보정책에 대한 정책목록 서비스 시스템을 구축하여 중복투자를 예방하고 정책간 연계성을 높이기 위한 수단개발이 요구된다. 다섯째, 상·하향식 평가지표의 개발이 필요하다. 평가지표는 정책의 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성을 종합적으로 평가할 수 있도록 상향식 및 하향식 평가항목 및 지표개발이 요구된다.

참고 문헌

- [1] H. Campbell, 1994, “How effective are GIS in practice?: A Case study of British local government”, *INT. J. Geographical Information Systems*, vol. 10, no. 4, pp. 309-325.
- [2] T. D. Cook and C. L. Gruder, 1978, “Metaevaluation Research”, *Evaluation Review*, vol. 2, no. 1, pp. 5-51.
- [3] H. J. Dickinson and H. W. Calkins, 1988, “The economic evaluation of implementing a GIS”, *International Journal of Geographic Information Systems*, vol. 2, no. 4, pp. 307-327.
- [4] E. M. Glaser and T. E. Backer, 1972, “Outline of Questions for Program Evaluators Utilizing the Clinical Approach”, *Evaluation*, vol. 1, no. 1, pp. 56-60.
- [5] R. C. Larson and L. Berliner, 1983, “On Evaluating Evaluations”, *Policy Sciences*, vol. 16, no. 2, pp. 147-163.
- [6] D. Nachmias, 1979, *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*, p. 195, St. Martin’s Press, New York.
- [7] Z. Nedovic-Budic, and D. R. Godschalk, 1996, “Human Factors in Adoption of Geographic Information Systems: A Local Government Case Study”, *Public Administration Review*, vol. 56, no. 6, pp. 554-567.

11) 하향식 접근방법을 통해 일방적으로 평가지표를 구성할 경우 피평가기관들의 반발을 살 경우가 많아진다. 특히 하향식으로 개발한 지표의 경우 각 사업추진기관이 추진한 사업의 업적이 제대로 나타나지 않는다고 판단될 경우 각 부처는 평가를 회피하는 경우도 발생할 여지가 존재한다.

- [8] P. H. Rossi, H. E. Freeman, S. R. Wright and W. D. Frey, 1980, Evaluation: "A Systematic Approach", International Journal of Rehabilitation Research, vol. 3. no. 3, pp. 447-455.
- [9] M. Scriven, 1995, The Logic of Evaluation and Evaluation Practice, in M. F. Deborah (ed.), New Directions for Evaluation, Jossey-Bass, San Francisco.
- [10] E. A. Suchman, 1967, Evaluative Research: Principle and Practice in Public Service and Social Action Programs, p. 196, Russell Sage Foundation, New York.
- [11] U. S. General Accounting Office, 1978, Comprehensive Approach for Planning and Conducting A Program Results Review, USGAO, Washington, D.C.
- [12] 감사원, 2001, "국가지리정보체계(NGIS) 구축사업 추진실태 감사결과", 감사원.
- [13] 건설교통부 국가지리정보팀, 2001, "정보화평가를 위한 자료", 건설교통부 내부자료.
- [14] 국가공간정보에 관한 법률, 2009, 법률 제9705 일부 개정.
- [15] 국가공간정보에 관한 법률 시행령, 2010, 대통령령 제22605호 일부개정.
- [16] 국가지리정보체계의구축및활용등에관한법률, 2000, 법률 제6201호 신규제정.
- [17] 국가지리정보체계의구축및활용등에관한법률, 2009, 법률 제9440호.
- [18] 김명수, 1989, "국회에서의 정책평가의 활용방안에 관한 연구", 한국행정학보, 제23권, 제1호.
- [19] 김신, 2001, "미국 연방정부의 성과관리체계: GPRA 시행 7년의 성과와 교훈", 한국행정학회 2001년 하계학술대회 발표논문집.
- [20] 김주환, 염재홍, 손덕재, 연상호, 1993, "GSIS 도입의 경제적 평가에 있어서 비용·효과 분석에 관한 연구", 한국지형공간정보학회논문집, 제1권, 제1호, pp. 217-225.
- [21] 김태진, 2002, "국가GIS정책 평가체계 개발방안에 관한 연구", 한국GIS학회지, 제10권, 제1호, pp. 15-27.
- [22] 김태진, 2000, "우리나라 지방자치단체의 GIS 편익측정에 관한 연구", 한국GIS학회지, 제8권, 제2호, pp. 203-212.
- [23] 김태진, 2011, "국토공간정보 정책의 패러다임 분석", 2011 NSDI 공동추계학술대회 논문집, pp. 153-157.
- [24] 노화준, 1983, "정책평가제도의 비교연구: 미국의 평가제도와 우리나라의 평가제도와의 차이를 중심으로", 행정논총, 제21권, 제2호. 21(2).
- [25] 이석재 외, 1999, 정보화사업 평가방법론 연구, 한국전산원.
- [26] 정부업무평가 기본법, 2010, 법률 제9966호 일부개정.
- [27] 정부업무평가 기본법 시행령, 2010, 대통령령 제22151호 일부개정.
- [28] 정명선, 1997, "정보화사업평가의 현황 및 발전방향", 정보화동향, 제4권, 제8호, pp. 5-28.
- [29] 한국전산원a, 1999, 2000년 정보화사업 평가편람, 한국전산원.
- [30] 한국전산원b, 1999, TILAP 평가보고서: Evaluation of the Telecommunication and Information Infrastructure Assistance Program for the 1994 and 1995 Grant Years, 한국전산원.
- [31] 한국전산원, 2000, 제2회 정보화 평가 심포지엄: 정보화 평가와 성과관리 추진전략, 한국전산원.

논문접수 : 2011.10.13

수정일 : 2011.12.09

심사완료 : 2011.12.16



김 태 진

2000년 연세대학교 대학원 행정학박사

1997년~2002년 국토연구원 책임연구원, 연구원

2002년~2002년 서울시정개발연구원

부연구위원

2002년~현재 충주대학교 행정학과 교수

관심분야는 정보화 정책분석 및 평가, 정보화 법제도