

Policy ISSUE REPORT

지방분권 확대에 부합하는 지방자치단체 평가

윤영근 수석연구원 최지민 수석연구원





I. 연구의 필요성

II. 현행 지방자치단체 평가

1. 지방자치단체 평가 체계 개관
2. 현행 지방자치단체 평가제도의 한계
3. 연구 방법론: 해외사례 선정기준

III. 영국의 지방자치단체성과평가제도 분석

1. 영국의 중앙-지방 관계
2. 영국의 종합성과평가제도 개편
3. 시사점

IV. 지방분권 확대에 부합하는 지방자치단체 평가체계

1. 충청남도 자체평가 운영분석: 성과와 한계
 2. 지방자치단체 평가체계 개선방안 도출
 3. 결론 및 정책적 제언
-

- 문제의식

- 지방분권의 시대, 중앙정부에 의한 지방자치단체 평가가 여전히 유효한가?
- 지방분권의 시대정신을 담을 수 있는 지방자치단체 평가방식은 무엇인가?

I. 연구의 필요성

- 지방분권형 개헌논의와 행정안전부가 발표한 자치분권 5개년 로드맵을 포함한 문재인 정부의 지방분권의 주요방향은 중앙에 집중되어 있는 강력한 권한을 지방정부에 배분하는 방식에 초점
 - 사무와 재정 권한의 확대방안에 집중되어 있는 반면, 지방분권 이후 지방자치단체에 대한 평가 및 성과관리에 대한 논의는 상대적으로 간과
 - 그러나 현재의 중앙집권형, 통제중심의 지방자치단체 평가체계를 그대로 유지한 채 지방정부로의 권한만 이양되는 경우, 중앙정부의 사후통제로 인한 자치권침해가 가능
- 국고보조금 사업 정리와 지방정부로 권한 이양이 실질적으로 이뤄진다면, 중앙정부에 의한 사업평가 방식의 평가 패러다임에 근본적 전환이 뒤따라야 할 것임
- 이에 본 연구는 연방제에 준하는 지방분권이라는 시대정신에 부합하도록 지방자치단체의 평가체계 재설계 방향을 모색하는 데 목적을 둠

II. 현행 지방자치단체 평가

1 지방자치단체 평가 체계 개관

- 지방자치단체에 대한 평가는 「정부업무평가기본법」에 근거해 중앙부처 주관의 합동평가와 개별평가 그리고 지방자치단체의 자체평가 3가지 유형으로 실시
 - 합동평가: 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등에 대하여 행정안전부 장관이 관계 중앙 행정기관의 장과 합동으로 평가
 - 개별평가: 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 위의 합동평가가 어려운 경우 정부업무평가위원회와 협의하여 각각의 개별 중앙 행정기관들이 부처 관련 위임사무나 보조사무 등에 대하여 개별적으로 평가
 - 자체평가: 지방자치단체(그 소속기관 포함)의 고유사무에 대하여 해당 지방자치단체의 장이 자체적으로 평가
- 국가 사무 비중이 절대적으로 높은 현행 지방자치단체의 운영행태를 고려해보았을 때, 중앙정부에 의한 지자체 평가는 국가 예산에 대한 책임성 확보, 평가를 통한 중앙-지방 간 연계확보 차원에서 불가피한 측면 인정
 - 중앙정부의 관점에서는 현행평가를 통해 국가 차원의 통합성 확보, 지방자치단체에서 수행하는 국가 주요시책의 효과나 추진상황 점검 목적을 일부 충족
 - 국고보조 및 위탁사무에 대한 중앙정부의 영향력이 현재와 같이 강력한 경우, 지자체의 사업 책임성을 담보할 수 있는 거의 유일한 방식이 중앙주도의 평가임

2 현행 지방자치단체 평가제도의 한계

- 중앙정부에 의한 평가방식의 불가피성이 인정되지만 그로 인한 문제점은 역시 지속적으로 제기되는 실정

- 대표적인 문제점으로 지적되는 것은 평가결과의 실효성 부족(결과의 환류 및 자기시정노력 부재), 평가지표 및 방식의 미비점(정부주도의 평가로 인한 지자체의 특수성 반영 미흡, 평가자의 전문성 문제, 중복평가로 인한 지자체의 부담) 등임
 - 현행 합동평가지표와 평가방식은 지역의 특수성, 주민의 의견 반영이 어려움
 - 평가 주체와 대상의 괴리현상으로 인해 시민체감형 지표를 포함하지 못한 채, 지역의 특성을 충분히 이해하지 못하는 외부전문가에 의한 단위업무 중심으로 제한적인 평가 시행
 - 시민의 목소리를 평가에 반영할 수 있는 여지 부족
- 지방자치단체의 특성을 반영할 수 있는 평가방식인 자체평가는 다른 평가제도들에 비해서 중요하게 다뤄지지 않았으며 지자체별로 운영 편차가 큼
 - 자체평가는 말 그대로 지자체의 자율성을 우선 존중하는 제도로서, 제도의 취지상 원래는 지자체 수만큼이나 다양한 평가방식이 가능
 - 실제로 분권화된 국가(영국)의 경우, 정부 합동평가를 폐지하고 자체평가로 전환하여 지자체 스스로의 책임성 확보에 방점을 둠
 - 그러나 우리나라 지방자치단체들의 자체평가는 형식적으로 이루어지는 경향이 있으며, 지방자치단체들 간 자체평가 운영의 편차도 크다는 한계가 존재
- 따라서 분권의 시대정신을 담아낼 수 있는 평가제도 설계가 필요한 시점임
 - 지방분권이 강화될수록 지방에 평가 권한을 대폭 넘겨주고, 중앙은 핵심적인 평가관리에 집중하고 있는 선진국의 사례에 비추어볼 때, 지방정부에 대한 평가 패러다임 전환이 요구

3 연구 방법론: 해외사례 선정기준

- 국가의 통치구조에 지방정부의 형태를 구분하고, 그에 따른 지방분권 방식을 유형화하면 다음의 <표-1>과 같음

▣ <표-1> 국가통치 모형 ▣

국가 통치유형	지역정부의 권한 형태	사례(지역정부 유형)
연방제 정부형 모델 연방국가 (Federal states)	주헌법 및 주정부에 광범위한 권한 보유: 선거에 의한 지역의회, 예산권 보유, 입 법권 및 과세권 보유	독일 주정부(Lander), 벨기 에 주정부(Provinces), 오 스트리아 주정부(Lander), 스위스 칸통(Canton), 미국
준연방제 모델 지역정부 중심의 (준연방제) 단일국가 (Regionalised states)	정치적 분권에 의한 입법권 배분 등 지 역화로 광범위한 권한 보유(political regionalisation): 선거에 의한 지역의 회, 일부 제한적이지만 예산권, 제한적 과세권 등 보유	스페인 지역정부(Autono- mous Communities), 이 탈리아 지역정부(Regionis), 영국의 스코틀랜드 등 지방 정부
지방자치 강화형 모델 지방분권형 단일국가 (Devolving unitary states)	지역별 자치분권에 의한 제한된 권한 보 유(regional decentralization): 선거에 의한 지역의회, 제한된 예산권 보유 및 중앙정부로부터의 실질적인 재정 이전, 제한된 과세권 보유	프랑스 레지옹 지역정부 (Regions) 데파르트망, 네 덜란드 지역정부(Provin- ces), 덴마크 지역정부(Am- tskommuner), 포르투갈, 그리스, 일본 등

출처: Council of European Municipalities and Regions(CEMR), European section of IULA, The Representative Organisation of Local and Regional Authorities in Europe, 1999, CEMR.

- 해외사례는 준연방제 국가이면서 중앙정부 평가를 지방정부의 자체평가로 성공적으로 전
환한 영국의 사례를 분석하는 것이 적절함
 - 영국은 불문헌법 국가로서 지방자치에 관한 헌법적 보장 없으나 법률적 수준에서 1998
년에 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 지역정부를 창설하고, 법률제정권, 국세조정권
등을 부여하여 준연방체제를 구축함
 - 문재인 정부의 지방분권 비전, 제주도 등 특별자치에 대한 운영계획 등을 종합해 보면
연방국가가 아닌 단방국가 내 지방분권을 강화하는 형태의 모델을 기반으로 하는 것으
로 판단됨
 - 따라서 준연방제 국가인 영국 사례가 가장 선진적인 수범사례가 될 것으로 판단하여 지
방정부평가 체계와 세부내용을 분석의 대상으로 삼음

III. 영국의 지방자치단체성과평가제도 분석

1 영국의 중앙-지방 관계

1) 일반적 특징

- 지역별로 서로 상이한 역사적 배경과 EU의 지방분권 추진 기조에 영향을 받음
 - 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드로 구성되어 있지만 각 지역이 잉글랜드 주도로 통합된 역사적 배경을 가지고 있음
 - 지역별로 독립 혹은 지역자치를 요구하고 이들을 대변하는 정치세력이 출현하는 등 그 영향력이 점차 확대되는 추세
 - 즉 지역의 자율성을 부여하면서도 한 국가로서의 통합을 어떻게 유지할 것인가가 중요한 정치적 과제
- 영국은 일반 법률과 구별된 헌법전이 없으므로 영국의회가 제정한 법률과 관습법이 지방자치의 근거가 되고 있으며, 지방정부는 원칙적으로 영국의회가 제정하는 법률에 따라 개별적으로 수권(授權)된 사무만을 처리해야 함
 - 수권된 범위를 넘어선 행위는 월권행위 금지(Ultra Vires)의 법리에 의해 위법으로 간주
 - 국가와 지방자치 및 동일 지역 내 각 지방자치 간의 역할분담은 원칙적으로 분야에 따라 명확히 구분
- 하지만 2000년 이후 “2000년 지방자치법(Local Government Act 2000)”과 2010년 지역주의법의 제정으로 지방정부의 자율성과 역할이 크게 강조
 - 지방분권주의법의 제정으로 지역사회 및 주민의 복지증진에 관한 3분야(경제, 사회복지, 환경) 정책을 일정한 제약 하에서 자유롭게 실시할 수 있게 됨
 - 최근 들어 지방정부의 역할이 더욱 중요해지며 중앙집권에 의한 톱다운(top-down)형식의 통제를 가해왔던 국가와 지방과의 관계에도 가시적 변화가 나타남

2) 행정체계

- 계층구조는 단층제(single-tier system)와 이층제(two-tier system)로 구성되어 있으며 지방정부에는 주지방정부(Principal Authorities)와 준지방정부(sub-principal authorities)가 있음
 - ① (주지방정부: principal Authorities) 주민들에게 행정서비스를 제공하는 곳으로 County(광역지방정부), Unitary Authority(통합단체), Borough 및 District(기초자치단체)로 구성됨
 - 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 런던 광역시(GLA)와 잉글랜드 비도시권의 카운티 (County), 그 권역 내에서 광역 자치단체와 행정서비스를 분담하여 이를 제공하는 기초자치 단체인 버러(Borough)와 디스트릭트(District) 등이 있음
 - 또한 광역과 기초자치단체가 통합하여 모든 행정서비스를 제공하는 단일계층인 통합단체 (Unitary Authority)와 대도시 디스트릭트 (Metropolitan district)도 존재
 - ② (준지방정부: sub-principal Authorities) 주민대표의 선출과 자치권 확보를 통해 자치단체에 준하는 기능을 수행하지만 자치입법권 등 핵심적 자치권에서 제약받고 있고 조례제정권과 예산심의권 등을 가진 지방의회가 구성되지 않아 공법인의 지위를 획득하지 못한 단체
- 영국은 단일 국가이면서도 지역별로 서로 다른 계층제가 운영되고 있음
 - ① 잉글랜드
 - 이층제: GLA(Greater London Authority)-London borough Council(32) / City of London Corporation(1)
 - 단층제(대도시권): Metropolitan District Council(36)-Parish(소수)
 - 단층제(非대도시권): Unitary Council(56)-Parish(비대도시권 전체 약 10,000)
 - 이층제(非대도시권): County Council(27)-District Council(201)-Parish(비대도시권 전체 약 10,000)

② 웨일즈

- 단층제: 웨일즈의회(지역정부)-Unitary Authority(22)-Community(735)

③ 스코틀랜드

- 단층제: 스코틀랜드의회(지역정부)-Unitary Authority(29)/Island Council(3)-Community (1,200 이상)

④ 북아일랜드

- 단층제: 북아일랜드의회(지역정부)-디스트릭트(26)

2 영국의 종합성과평가제도 개편

1) 개관

• 영국 사례 핵심

영국은 지방분권이 강조됨에 따라, 중앙정부 주관의 합동평가를 지방정부의 특성을 반영하는 방식으로 수정하였고, 2015년에는 지방정부의 자체평가로 전환함으로써 중앙정부의 평가방식을 완전히 폐지

- 감사위원회(독립 평가공공기관)주관의 합동평가방식(CPA)을 2009년 지역 중심의 평가체계(CAA)로 수정 · 대체
- 지방정부의 자기 책임성을 실질적으로 보장하기 위해 2015년에 전면적으로 자체평가로 전환

- 영국 지방정부 성과에 대한 관심은 보수당 집권기인 1979~1997년 사이에 크게 증가했으며, 이후 1997년 신노동당 정부 출범 이후에도 지방정부 성과에 대한 본격적인 평가체계를 도입
 - 서비스 품질 또한 최고임을 입증해야 하는 최고가치(Best Value) 제도를 1999년 법제화

- 지방공공서비스협약(local public service agreements)을 도입
- 2002년 최고가치를 지표로 구현한 성과종합평가(comprehensive performance assessment)를 단일광역정부(single tier councils) 및 카운티 정부(county councils)의 평가에 반영

• **참고: 최고가치 성과지표의 5가지 검토관점**

- ① 전략목표: 왜 특정의 행정서비스가 존재하며 무엇을 이루려고 하는가?
- ② 비용효율성: 서비스를 위해 사용된 자원 및 산출물은 비용 효율적인가?
- ③ 서비스제공결과: 전략목표를 달성하기 위해 얼마나 잘 운영되는가?
- ④ 품질: 수행된 서비스의 품질이 높은가?
- ⑤ 공정한 접근성: 행정서비스에 대한 주민들의 접근이 용이한가?

- 2002년, CPA(Comprehensive Performance Assessment)는 중앙정부의 간섭을 줄이고 지방정부의 자율적인 책임을 강조하기 위한 목적으로 도입되었으나, 그 설계 및 시행방식은 여전히 중앙집권적이며 과도하게 많은 평가지표들로 인해 지방정부 운영에 부담을 초래했다는 비판
- 2006년, 지방정부백서(강력하고 번영하는 지역사회: strong and prosperous communities)는 새로운 성과관리기본방침(New performance framework)을 제시
- 2009년, 지방분권을 강력하게 추진했던 카메론 정부의 'Great society'의 가치 하에, CAA(Comprehensive Area Assessment: 종합지역평가)는 새로운 성과관리기본방침의 결과로 기존의 CPA를 대체
- 2015년, CAA를 주관하던 감사위원회 폐지, 새로운 로컬감사 프레임워크를 시행
 - 종전의 평가 업무를 총괄하던 감사위원회를 폐지, 공공부문 감사임명(Public Sector Audit Appointments Ltd), 국가감사실(National Audit Office), 재무보고위원회(Financial Reporting Council) 및 내각부(Office of Office)로 분산·이관, 지방정부 자체평가로 평가방식을 대체

2) 영국의 중앙정부 주도의 지방정부 평가제도

✓ CPA(Comprehensive Performance Assessment) 특징

- 감사위원회(Audit Commission)는 2002년도 CPA를 도입하여 지방정부의 운영 및 규제 환경의 변화, 대중의 기대치 및 지방 정부성과를 평가
 - (목적) 영국 지방정부가 수행하는 모든 주요 행정업무를 대상으로 하며, 일련의 성과체계에 대해 매년 평가하고 그 결과를 환류하여 지방자치단체의 업무와 서비스의 민주성, 효율성, 대응성을 지속적으로 제고
 - (활용방식) 정부 부처, 감사관, 조사관 등이 지방정부에 대해 가지고 있는 주요 정보를 단일 프레임워크로 통합하여 기관역량을 종합적으로 평가하는 데 활용
- CPA의 4가지 구성요소(기관평가, 재정평가, 서비스평가, 개선도 평가)
 - 기관평가: 감사위원회의 정기평가로 기관의 지역사회를 위한 의욕, 우선순위 부여, 역량, 성과관리, 달성도 등에 대해 평가한 후 성취 정도를 평가 1~4점의 점수를 부여
 - 재정평가: 감사위원회의 연례평가로서 매년 지방정부 전체를 대상으로 실시하며, 지방정부의 재정자원 관리 및 이용내역을 평가하고, 재무보고, 재무관리, 재무상태, 내부통제, 세금 가치 등의 평가 분야를 1~4점 기준에 따라 평가
 - 서비스평가: 서비스 이용자에 중점을 두는 성과지표를 포함하여 서비스 평가 점수를 1~4점 기준에 따라 평가
 - 개선도평가: 지방정부 담당관리자의 업무를 토대로 하는 연례 평가로 그 이전의 결과와 비교하여 얼마나 개선되었는지를 확인하고 향후 개선이 필요한 부분을 알려주는 역할
- CPA는 2002년 처음 도입된 이후 몇 차례의 변화를 겪으며 수정·보완
 - 2005년 CPA는 2002년과 평가체계는 그대로 유지하되, 카운티(county council) 계획에 대한 중앙정부의 평가를 폐지, 자체평가를 더욱 강조
 - 최종평가의 경우 기존 5단계(최우수, 우수, 보통, 미흡, 부진)에서 Star rating으로 전환
- 1,200개에 달했던 여러 종류의 국가지표들을 단일의 지표 조합으로 통합하고 지표의 수를 대폭 축소해야 한다는 비판대두

- 2007년 10월, 198개의 국가성과지표로 구성된 통합 국가지표조합(NIS: the national indicator set)을 발표
- 지방구역협약(LAAs)을 통해 새로운 성과관리기본방침의 일환으로 국가지표조합 중에서 지역적으로 우선순위가 높은 지표 35개를 선정하여 목표를 설정

✓ CAA(Comprehensive Area Assessment)평가의 특징

- 지방정부의 사전협약을 통해 기존 CPA에 비해 평가지표가 대폭적으로 축소된 지역 중심의 평가체계가 등장
 - 지역사회라는 공간적인 범위와 그 속에서 삶을 영위하는 지역주민들의 삶의 질에 대하여 실시된 최초의 독립된 평가
 - 시민, 지역주민, 납세자들의 경험을 평가의 대상으로 삼음
- 2009년 도입된 CAA는 성과에 대한 위험과 위험관리를 기반으로 한 평가방식으로서 지방정부의 성과라기보다는 시민의 경험과 관점, 장소와 파트너십에 더 중점
 - 종전의 CPA가 기관 중심의 평가인 반면 CAA는 지역 중심의 평가이며, 보다 미래지향적
 - 각종 서비스평가, 재정평가, 성과의 개선 여부평가 등 종전 CPA 평가영역에다 지역을 대상으로 한 위험도평가 추가(위험도 평가의 경우, 등급부여 안 함)

※ 위험도평가: 지역 지식인, 지방정부 서비스 평가, 감사기관의 보고 등의 내용 등이 활용되며 주민의 만족도가 가장 중요하게 고려, 다만 평가등급은 부여하지 않음

- 지역공동체가 중점적으로 풀어야할 과제에 대해 점검, 해결방안모색 노력을 평가의 대상으로 삼음
- 지역사회의 범죄, 응집력, 지속가능한 발전, 공공건강과 같은 이슈를 포함함으로써 지역민과 지방정부 간 목표를 공유하도록 만드는데 효과적
- 개별적인 평가를 단순히 모은 것이 아니라 당해 지역에 대한 다양한 감사기관이 합동으로 평가(joint inspectorate assessment)를 실시
 - 지방서비스 감사기관들은 CAA를 통해 공공서비스가 각 지역사회에서 잘 제공되고 있는지, 장래의 주요 문제에 잘 대처할 수 있는지 여부를 협력적으로 평가(감사기관들은

- 지자체 감사위원회와 협약을 맺고 평가 실시)
 - 감사기관: 회계감사위원회(Audit Commission), 보호서비스향상위원회(Care Quality Commission), 경찰감사기관(HM Inspectorate of Constabulary), 교도감사기관(HM Inspectorate of Prisons), 보호관찰감사기관(HM Inspectorate of Probation), 교육표준행정청(Office for Standards in Education) 등
 - 감사위원회는 평가결과에 대한 사후관리를 실시하여 지방의회의 평가와 감사의 총체적인 관리 및 조정을 지원
- CAA는 지역평가와 조직평가, 크게 두 가지 요소로 구성(〈표-2〉 참조)
 - 지역평가를 통해 지방정부뿐 아니라 공공서비스 공급에 대한 지역 전체의 성취도를 평가의 대상에 포함
 - 지역 주민 및 서비스 사용자(시민 중심의 지역조사에 의해 수렴)의 견해와 파트너십 자체가 지역 내에서 성과를 관리하기 위해 사용하는 기타 정보를 포함한 다양한 지표를 고려
 - 그 외 시의회와 긴급구조기관, 경찰 등의 관계 역시 평가대상에 포함

|| 〈표-2〉 CAA 평가요소 ||

평가요소	주요 내용
지역평가	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 공공서비스가 지역의 우선순위에 맞게 지역주민들에게 더 나은 결과를 가져다주기 위해 적절히 집행되고 있는지, 향후 개선될 가능성이 있는지에 대한 서술식 평가 - 감사기관들이 공동으로 판단
조직평가: 기존의 CPA평가와 동일	<ul style="list-style-type: none"> - 외부 감사기관의 재정지출 가치에 대한 평가결과와 결합하여 지방정부의 서비스 성과에 대해 평가 - 국가지수세트(198개 지수)로 성과분석 - 지방자치단체 및 소방구조기관에 대해서는 회계감사위원회가 기관 평가를 실시하고, 보건서비스기관과 경찰 등 다른 공공서비스는 보호서비스향상위원회(CQC)와 경찰감사기관(HM Inspectorate of Constabulary) 등이 평가, 그 결과를 종합지역평가(CAA)에 통합

평가요소	주요 내용
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 시의회와 소방 및 긴급구조기관, 경찰 등을 대상으로 하는 자원 사용 방식 평가 - 시의회와 소방 및 긴급구조기관을 대상으로 하는 방향성 검토

3) 영국의 지방정부에 의한 새로운 평가제도: 2015년 이후

- 2014년 새로 도입된 법(the Local Audit and Accountability Act 2014)에 의해 지방정부는 자체적으로 성과를 평가하게 됨
 - 2015년 3월 감사위원회 해체로 중앙정부 주도의 평가 체제는 운영되지 않음
 - 광역정부 수준에서 별도의 평가를 시행하지 않고 기초지방정부에서 개별적으로 평가를 실시
 - 각 지방정부가 자체적으로 감사·평가 기관 및 방식을 선정하고 평가를 시행한 후 결과를 공개하고, 예산, 정책, 행정서비스에 반영
 - 지방정부의 여건에 따라 평가 방법과 지표, 주기 등 운영 방식이 상이함
- 영국 지방정부의 평가체계에 대한 최근 현황을 담기 위해 인구 20만 이상의 대도시를 중심으로 분석함

✓ 요크(City of York Council)

- 요크시는 2016년 기준 208,367명이 거주하는 도시이며, 자체적으로 재정·성과평가를 실시하여 정기적으로 보고서로 발간하고, 이를 평가데이터와 함께 공개
 - 평가 목적은 주기적으로 전반적인 재정여건을 확인하고, 투입된 예산 대비 성과를 평가하며 새롭게 발생한 정책이슈를 점검하는 데 있음
 - 평가는 내부 인원으로 구성된 조직관리팀(Corporate Management Team), 국관리팀(Directorate Management Team)과 같은 관리 부서에서 담당하고,
 - 평가 업무는 조직의 성과 및 데이터를 수집·관리하는 별도의 조직인 정보관리허브(Business Intelligence Hub)를 통해 지원받음

- 평가 보고서(Finance and Performance Monitor) 발간은 요크시 부서인 지역주민지원국(Directorate of Customer & Corporate Services)이 담당함
 - 최종적으로 평가보고서는 내부 고위관료들이 참여한 회의에서 검토·논의되는데 이는 인터넷방송을 통해 일반에 공개
 - 요크시는 시정과 관련한 주민들의 의견을 확인하기 위해 토크어바웃(Talk about)이라는 시민 패널을 운영하고 있는데, 정기적인 모임을 통해 제시된 평가와 관련한 다양한 의견은 고객만족도 측정을 위한 평가지표나 추후 평가 계획에 반영됨
 - 또한 다양한 형태의 회의, 우편 및 인터넷 설문조사, 포커스그룹, 워크숍 운영을 통해 다방면의 주민 의견을 수집하려고 노력함
 - 상기 평가와 별도로 성과 향상을 위해 다른 지역 공무원을 초청하여 지역 이슈, 시 운영 등에 대한 의견을 듣는 동료평가(Peer Review Challenges)를 실시
- ① 재정평가
- 재정 평가는 당해 연도의 재정 현황, 예상되는 재정문제, 이에 대한 해결방법 등을 담고 있음
 - 재무 분석을 통해 예산의 사용 실태, 수입·지출 변화, 추가 소요 예산 예측, 지출 조정 방법 등을 부서별로 나누어 제시함
- ② 지방정부 성과평가
- 성과평가는 재정평가에 비해 좀 더 구체적인 지표를 통해 이뤄짐
 - 성과평가체계 개선을 통해 2016년에 주민과 기업 업무를 시의 핵심 서비스 분야로 설정하고, 실제적인 평가를 위해 30개의 지표를 선정함
 - 평가모형은 크게 서비스전달(Service Delivery)과 조직건강성(Organizational Health Check) 두 부문으로 나누어 구성되고, 계량 지표가 사용됨
 - 서비스전달 부문은 주민생활서비스(A Focus on Frontline Services), 주민대응(A Council That Listens to Residents), 삶의 질 향상(A Prosperous City for All)으로 나누어, 시가 주민들에게 실제로 제공한 구체적인 행정서비스에 대해 각각의 세부 지표를

통해 평가하고,

- 조직건강성 부문은 핵심 성과(Performance), 직원(Employees), 고객(Customers)으로 나누어, 시 조직 자체 운영과 핵심 사업에 대한 성과를 평가함
- 지난 분기·연도와 비교를 통해 현재 위치를 점검하고, 세부 지표별로 현황, 문제점, 개선 방안 등을 함께 제시하고 있음
- 서비스전달 부문의 주민생활서비스 평가를 위해 시민 패널(Talk about)을 활용하여 정기적으로 다양한 시 행정에 대한 주민 만족도를 점검하고 있음
- 세부 지표는 지역의 의사결정에 영향을 미칠 수 있다고 동의하는 비율, 지역 거주에 만족하는 비율, 시 운영 방식에 만족하는 비율, 고객센터 이용에 만족하는 비율로 구성

▮ <표-3> 요크시 지방정부 성과평가지표 ▮

대분류	중분류	평가세부 지표
서비스 전달 (Service Delivery)	주민생활서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 돌봄서비스를 받은 아동의 수 - 도심에서 발생한 반사회적 사건 수 - 폐기된 쓰레기양 대비 재활용 비율 - 병원을 통한 노인 대상 사회서비스 지연 건수 - 독립적 생활을 위한 정보 접근이 편리하다고 동의하는 패널의 비율 - 2차 정신건강서비스와 연계된 성인 비율 - 신체적으로 활력 있는 성인 비율 - 영어·수학 평가 수준 향상 정도 - 민원 발생 후 주거지원서비스 처리 소요 기간
	주민대응	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 의사결정에 영향을 미칠 수 있다고 동의하는 패널 비율 - 지역 거주에 만족하는 비율 - 시 운영 방식에 만족하는 비율 - 고객센터 이용에 만족하는 비율
	삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 특수교육아동의 수준 향상 정도 - 주민의 중위 소득 - 추가 주택 지원 수 - 과세표준가액 - 시의 자원 소비를 통한 이산화탄소 배출량 - 자원봉사를 한 패널의 비율

대분류	중분류	평가세부 지표
조직 건강성 (Organizational Health Check)	핵심 성과	- 진행되지 못한 주요사업 수 - 지연되고 있는 주요사업 수 - 초과 지출 예산의 비율
	직원	- 학교를 제외한 전체 공공기관 직원 수 - 직원의 평균 병가 일 수 - 직원의 자발적 퇴사 비율 - 성과향상프로그램 이수 비율 - 직원 만족도
	고객	- 20초 내에 수신된 민원 전화 비율 - 5일 내에 처리된 주민 불만 비율 - 기간 내 처리된 정보공개청구 비율 - 디지털 민원 서비스 이용자 수

✓ **윈저메이든헤드(Royal Borough of Windsor & Maidenhead)**

- 윈저메이든헤드자치구는 2016년 기준 인구 148,814명이 거주하며, 윈저메이든헤드자치구 역시 정기적으로 재정 운영과 성과를 평가한 후 평가 보고서를 공개하고 있는데 재정 평가와 성과평가를 분리하여 운영
- 평가과정에서의 주민 의견 수렴 및 보고서로 발간과정, 평가결과의 환류 등은 요크시와 유사
 - ① 재정평가
 - 매달 발간되는 평가 보고서(Budget monitoring reports)는 윈저메이든헤드구의 지역공동체 지원국(Directorate of Corporate & Community Services)의 재무부서가 담당함
 - 행정서비스 분야별로 현재 재정 상태를 확인하고, 수입·지출 현황, 예상되는 재정상의 문제점 등을 점검한 후 총괄적인 재무 상태를 평가함
 - 재정평가는 윈저메이든헤드구 내부 고위직들에게 최종적으로 자문·검토를 받음
 - ② 지방정부 성과평가
 - 분기별로 발간되는 평가 보고서(Performance Management Framework)는 윈저메이든헤드구 부서인 지역공동체지원국이 담당함

- 성과평가는 구의 전략계획(Council Strategic Plan) 실현을 위해 네 가지 전략적 우선 순위(Strategic Priorities)를 설정하고, 이에 따른 14개의 전략목표가 달성되었는지 핵심성과지표(Key Performance Indicators)를 통해 확인
- 핵심성과지표는 24개가 사용되다가 지역의 성과를 좀 더 통합적으로 확인하기 위해 2016년 4분기부터 69개로 증가함
- 전략적 우선순위는 주민편의증진(Residents First), 지역자원활용(Delivering Together), 효율적 예산집행(Value for Money), 내부역량강화(Equipping Ourselves for the Future)로 구성
- 핵심성과지표를 통한 목표 달성 수준은 행정서비스 분야가 아닌 전략적 우선순위에 따라 분류되어 보고되는데 도출된 결과에 대한 이유와 문제점, 개선 가능성, 제안 등이 포함되고, 각 핵심성과지표별로 책임자가 배정되어 관리됨
- 핵심성과지표는 대내외 조직을 통해 수집된 양적 자료를 통해 확인되고, 주민설문조사를 통해 행정서비스에 대한 주민만족도를 평가한 결과가 활용되기도 함
- 성과평가보고서는 지역서비스검토판널(Corporate Services Overview and Scrutiny Panel)에 전달되어 자문·검토를 받고, 제안 사항은 해당 부서에 제공됨

【 <표-4> 윈저메이든헤드 지방정부 성과평가지표 】

전략적 우선순위	전략목표	핵심성과지표
주민편의증진 (Residents First)	지역의 모든 아동과 청년이 안전하고, 훌륭한 학교·직업교육의 기회를 갖게 한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 집합보호시설 위탁 요청에 즉각적으로 대응한 비율 - 2년 이상 지속된 아동보호 사업 비율 - 12개월 내 아동사회서비스 재위탁 비율 - 교육사업을 통해 지원받은 아동 비율 - 취약지구 내 아동센터에 등록된 4세 이하 아동 수 - 신설 교육, 건강, 돌봄 사업을 기한 내 종료한 비율 - 교육표준행정청으로부터 긍정적 평가를 받은 학교의 비율 - 학교에서 퇴학당한 학생 수 - 교육, 고용, 훈련에서 도태된 비율 - 무료학교급식 표준 순위 - 특수교육아동의 향상도 순위 - 구에서 견습 기회를 받은 수

전략적 우선순위	전략목표	핵심성과지표
주민편의증진 (Residents First)	주민의 건강 증진을 위해 훌륭한 공원, 도서관, 체육, 레저 시설을 유지한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 레저센터에 입장한 주민 수 - 공원과 야외시설에 만족한 주민 수 - 직접 또는 원격으로 도서관에 방문한 주민 수 - 직접 또는 원격으로 박물관에 방문한 주민 수 - 11세 아동의 비만 비율 - 예방접종 완료 비율 - 정신질환자, 청년, 임산부 중 최소 4주간 금연한 주민 수 - 약물·알콜 중독치료 성공 비율 - 건강 진단받은 사람 수
	지역 특성을 보호하면서 기반시설 투자와 도시 재생을 지지한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 도심센터를 위해 제공된 발전프로그램 수 - 도심센터 방문객 수 - 기한 내 처리된 건축심사 건수 - 8주 내에 종료된 행정집행 비율 - 건축심사 청원 처리 비율 - 도로 상태에 대한 주민 만족도 - 지역의 쓰레기 투기 감소 건수 - 지역 주차장 이용 건수
	주민들의 안전을 보장하고, 숙련된 인력을 통해 지원 받을 수 있게 한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자의 법적 훈련 이수 비율 - 근로자 1인당 평균 훈련 일수 - 도로 손상 비율 - 구의 활동을 통한 노숙 예방 건수 - 주택·세금지원 관련 민원 처리 시간 - 취약한 식품 취급 업소 감소 수준 - 기한 내 점검된 나무 비율
지역자원활용 (Delivering Together)	공공시설 사용 권장으로 고객서비스를 주민 가까이 제공하고, 업무시간 이외 서비스 접근 강화를 위해 기술을 활용한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 구에서 제공되는 서비스에 대한 주민 만족도 - 구와 연결이 배제된 사례 감소 비율 - 불만 제기 비율 - 구 웹사이트에 가입한 사람 수 - 도서관에서 제공되는 추가서비스 - 최초 제기된 민원 처리 비율 - 1분 내에 수신된 전화 비율 - 업무 시간 외 고객센터 이용 건수

전략적 우선순위	전략목표	핵심성과지표
지역자원활용 (Delivering Together)	주민을 위해 새로운 서비스 제공 방식을 연구하고, 대내외 우수 사례를 참고하여 서비스를 향상시킨다.	<ul style="list-style-type: none"> - 구에서 제공되는 서비스에 대한 주민 만족도 - 구 부서의 지출 규모
	주민을 위한 최고의 서비스를 제공하기 위해 민간·공공·시민사회의 관계자들과 함께 일하고, 의사결정 권한을 분산한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 구 서비스를 돕는 자원봉사자 수 - 도심센터를 위한 발전 프로그램을 지원하는 외부 투자자의 규모 - 홍수방지사업 진행 비율
효율적 예산집행 (Value for Money)	세금을 낮게 유지하고, 높은 사회서비스 비용을 줄인다.	<ul style="list-style-type: none"> - 환자에게 투입된 근무 일수 - 업체를 통해 고용된 구 내부 인력 - 65세 이상 노인을 위한 돌봄 인력 허가 건수 - 신규로 원격진료를 받은 사람 수 - 가정 위탁 양육 비율 - 독립 입양기관의 수 - 행정 부서의 지출 규모 - 가정의 재활용 비율 - 기한 내 초기 예산 투입만으로 좋은 결과를 낸 사업
	최신 기술을 활용하여 주민을 위한 서비스와 성과 개선을 이루어낸다.	<ul style="list-style-type: none"> - 신규로 원격진료를 받은 사람 수 - 구에서 제공된 서비스에 대한 주민 만족도 - 구 웹사이트를 통한 민원 처리 비율 - 구 웹사이트에 가입한 사람 수
	수입 증대를 위해 지역 자산을 적극 활용하고, 외부의 투자 유치와 업무 처리를 위해 역량을 극대화한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 구 소유 자산을 활용하여 제공된 신규 주택 수 - 도심센터를 위한 발전 프로그램을 지원하는 외부 투자자의 규모 - 업무 처리 시 수수료 징수 비율

전략적 우선순위	전략목표	핵심성과지표
효율적 예산집행 (Value for Money)	미래 위협과 요구를 대비하여 혁신적 서비스를 개발하고, 공유지분 등의 방식을 통해 주택소유사업에 착수한다.	- 구의 지원을 통해 새로운 저가의 집을 소유한 사람의 수
내부역량강화 (Equipping Ourselves for the Future)	직원들의 역량 강화를 위해 학습·개발프로그램에 투자한다.	- 근로자의 법적 훈련 이수 비율 - 직원 만족도 - 직원 교체 비율
	주민 서비스 향상을 위해 직원 간 협력하고, 구의 비전을 강화하기 위해 내부 시스템을 디지털화한다.	- 구에서 제공된 서비스에 대한 주민 만족도 - 구와 연결이 배제된 사례 감소 비율 - 불만 제기 비율 - 구 웹사이트에 가입한 사람 수
	디지털과 모바일 기술을 적극 활용한다.	- 구에서 제공된 서비스에 대한 주민 만족도 - 신규로 원격진료를 받은 사람 수 - 구 웹사이트에 가입한 사람 수

✓ **두들리(Metropolitan Borough of Dudley)**

- 두들리자치구는 2016년 기준 인구 317,634명이 거주하며, 두들리자치구 역시 정기적으로 재정 운영과 성과를 평가하고 평가 보고서를 공개하고 있는데, 재정평가와 성과평가를 분리하여 운영
 - 평가과정에서의 주민 의견 수렴 및 보고서로 발간과정, 평가결과의 환류 등은 요크시와 유사

▮ <표-5> 두들리 지방정부 성과평가지표 ▮

분류	성과목표	성과지표
자원효율성 측면 (Resource Efficiency Perspective)	효과적이고 역동적인 조직	- 질환으로 인한 결근 일수 - 질환으로 인한 장기 결근 일수 - 질환으로 인한 단기 결근 일수 - 부채 대비 수입 규모
서비스전달 측면 (Service Delivery perspective)	더 깨끗하고 더 생태적인 공간	- 가정 쓰레기의 재활용, 퇴비화 비율 - 쓰레기 매립지 용량 초과 비율
	강하고 안전한 공동체	- 아동보호 사업 대상 중 최근 2주 내 방문이 예정대로 이루어진 비율 - 기간 내 건강·사회서비스 조사가 진행된 비율 - 입양 가족을 연결시키는데 소요된 평균 기간 - 조기 지원을 위한 평가가 진행된 건수 - 병원에서 사회복귀서비스로 전환한 65세 이상 노인 중 91일이 지난 비율 - 특정 사회서비스를 받은 사람의 비율 - 주당 퇴원 규모 - 전 부문의 서비스 지연 일의 순위 - 건강진단을 받은 대상자 비율 - 노숙인 방지 건수 - 5년 내 주택서비스를 통한 임차 비율

분류	성과목표	성과지표
서비스전달 측면 (Service Delivery perspective)	경제성장과 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> - 교육·고용·훈련 상태의 입양 수혜자 비율 - 교육·고용·훈련 상태가 아닌 16~18세 청소년 비율 - 우수학교에 소속된 아동·청소년 비율 - 구직수당을 신청한 사람 수 - 주거 상실 비율 - 13주 내에 결정된 대규모 사업 신청 비율 - 8주 내에 결정된 소규모 사업 신청 비율 - 8주 내에 결정된 기타 사업 신청 비율
고객 측면 (Customer Perspective)	고객피드백	<ul style="list-style-type: none"> - 접수된 고객 불만 건수 - 20일 내에 처리된 고객 불만 비율 - 접수된 칭찬 건수 - 전반적인 서비스에 만족한 주민 비율 - 수리 서비스에 대한 만족도 - 반사회적 행동의 결과에 대한 만족도 - 반사회적 행동을 대하는 방식에 대한 만족도 - 주택임대업무에 대한 만족도

3 시사점

- 영국은 중앙정부 주도의 평가방식은 지역의 특성을 반영하기 위한 절차가 제도적으로 보장됨
 - 단순한 단위사업의 성과평가가 아닌, 지역 중심의 정책 효과성을 평가하고자 정성적 요소를 적극 도입하였음
- 영국은 각 지방정부의 정책목표에 따른 성과체계를 자체적으로 구축하여 우선순위가 높은 사업들을 집중적으로 평가할 수 있는 여건이 마련됨
 - 성과평가계획 및 평가결과와 함께 근거가 되는 평가데이터를 완전하게 공개하고 있어 평가의 신뢰성을 높일 수 있음
 - 평가 과정에서 지방정부 활동에 대한 주민들의 의견 수렴이 가능하고, 평가 지표 구성 및 운영에 대해 주민들의 참여가 제도적으로 보장됨

- 지방정부협회(Local Government Association)를 중심으로 지방정부의 성과 향상을 위해 다른 지역의 공무원들을 초청하여 의견을 듣고, 아이디어를 공유하는 동료평가(Peer Review) 방식도 주목해볼 만 함

IV. 지방분권 확대에 부합하는 지방자치단체 평가체계

1 충청남도 자체평가 운영분석: 성과와 한계

1) 자체평가 운영의 성과

- 충청남도는 2014년 지방자치단체 합동평가에서 문화관광, 보건위생, 지역개발 분야 등 3개 분야에서 '가 등급'평가를 받고, 당해 성과관리 우수사례 경진대회에서 광역자치단체 중 유일하게 본선 진출해 우수상을 받는 등 평가에 대한 기본 역량은 우수함
- 충청남도 자체적으로 자체평가와 성과관리제도 발전을 위해 다양한 연구를 수행하여 자체평가에 대한 의지가 높고, 조직의 수용성이 전제되어 있음
 - 충청남도 자체평가위원회는 전부 외부위원으로 이뤄져 있는데 교수, 시민운동가, 연구원, 기업인, 농업인으로 구성하여 참여 인원의 직업적 다양성을 확보하였고,
 - 외부위원의 전공 또한 행정·경영, 문화·관광, 사회복지, 경제, 보건·환경, 지역개발 등으로 다양하여 도정 평가에 대한 전문성을 갖추고 있음
 - 자체평가위원회는 직무성과평가 방향 설정, 직무성과평가 심의 및 대상 업무 선정을 담당하고, 평가에 직접 참여하고 있어 실질적인 평가위원의 지위와 활동을 보장하기 때문에 충청남도 자체평가의 신뢰도가 높음
- 도지사와 각 국실장들이 성과계약의 내용을 협의하여 계약서 형식으로 작성하고, 성과계약서는 도민들에게 공개·전시함으로써 성과관리와 평가에 대한 계획을 도민들과 공유하고 있음

- 「충청남도 도민평가단 등의 구성 및 운영에 관한 조례」에 근거하여 180명의 평가단이 직능별 10개 분과위원회에 참여하여 충청남도의 전반적 행정서비스에 대해 도민 입장에서 평가하는 제도를 구축하였음

2) 자체평가 운영의 한계

- 충청남도 자체평가는 직무성과평가제도를 통해 운영되는데, 이는 각 부서의 직무를 중심으로 평가하여 포상하고 연봉에 반영하는데 무게를 두고 있어 평가 결과의 활용이 개별 직무 개선에 국한될 우려가 있음
 - 직무성과평가제도와 관련한 계획과 평가 과정 및 지표는 해당 직무와의 관련성이 매우 높아 공개되더라도 담당자 또는 부서 구성원 이외의 일반 도민들이 확인하고, 의견을 제시하기 어려움
- 평가의 근거가 되는 평가데이터가 공개되지 않아 평가 결과에 대해 도민들이 이해하고 수용하기 쉽지 않음
 - 고객만족도조사를 통해 도민 의견을 평가에 반영하고 있으나 비중이 약 6%에 불과해 도민들의 도정에 대한 평가 의견을 제대로 수렴하기 어려움
 - 충청남도 도민평가단이 실제 정책 현장을 방문하고, 다양한 의견을 제시하고 있으나 성과평가 운영과 관련성이 미흡해 평가 결과에 영향을 미치기 어려운 상황임

2 지방자치단체 평가체계 개선방안 도출

1) 현행 평가체계의 개선: 합동평가의 큰 틀 유지하는 소극적인 안

✓ 합동평가 지표 수정·보완

- 평가지표의 수 대폭 축소, 국정과제별 핵심기능으로 지표 단순화
 - 국정 주요 과제 및 영역을 선전하여 현재의 200여 개가 넘는 지표의 대부분을 평가대상에서 제외

✓ 평가 주체로서 주민의 참여요소 강화

- 지자체 운영평가에 고도의 전문성을 요하지 않은 영역의 경우, 주민참여형 평가를 제도화
 - 현재 합동평가에서도 주민의 만족도 조사가 포함되어 있으며, 정성평가 부분에서 지자체의 우수사례 제출에 주민참여 요소가 있으나 평가결과에 미치는 영향력은 상당히 제한적
 - 평가요소 중 지자체 “자율평가영역”을 신설하여 지자체의 특성을 반영할 수 있는 평가 재량을 지자체에 부여
- 지자체가 지역주민을 대표하는 기관으로서, 중앙정부의 수직적 통제가 아니라 지역주민에게 반응하고, 책임성을 제고할 수 있는 평가체계 구축

✓ 평가방식의 개선

- 국무조정실과 행정안전부는 지표개발만 담당, 실제 평가는 광역단체에 전면이양
 - 지방분권의 핵심은 중앙과 지방 간 역할 재정립과 사무의 선택 및 집중
 - 중앙부처는 핵심 국정 기능에만 평가지표를 한정하고 그 외에는 지자체의 상황에 맞는 평가방식을 도입하는 것이 분권의 시대정신에 부합함

2) 합동평가 폐지 후, 자체평가로 전환

- 지방분권의 고도화 및 자치의 확대
 - 본격적인 지방분권시대를 열기 위해 장기적으로는 지자체에 대한 중앙정부의 성과관리에서의 역할을 축소할 필요가 있음
 - 지자체의 분권 확대와 아울러 위임사무들이 점차 자치사무로 조정될 경우 관련된 합동평가도 위임사무 등의 감소에 따라 축소돼야 함
 - 자체평가와 성과관리를 통해서 지자체의 실질적인 지역 발전을 추구하도록 지역의 특수성을 반영하여 자체평가로 평가체계를 전면 전환 필요
- 법률상 합동평가제도 전면 폐지
 - 자체평가를 기존 합동평가제도에서 다뤘던 평가지표를 활용하여 시행함

- 평가의 타당성과 수용성 제고는 지표개발과 논리모형의 설계 등을 통해 문제가 완화되도록 노력함
- 충청남도는 2014년 행정자치부의 성과관리 우수기관으로 선정된 바 있어, 자체평가로 전환하더라도 평가의 공정성과 타당성을 담보할 역량을 갖춘 것으로 평가됨

✓ 관련 법률과 자치법규 개정

■ 정부업무평가 기본법 개정방안

- 2006년 기본법 제정 당시 강조된 신공공관리의 성과, 경쟁, 측정 등의 개념이 기본법 제정의 전제였으나, 최근 신공공관리에 대한 비판이 제기됨에 따라 기본법의 전제와 가정을 다시 고찰할 필요 있음
- 지방자치단체의 성숙도를 반영하여 지방자치단체에 적합하지 않은 기본법 규정들을 수정하고 동시에 일부 규정을 보다 강화하거나 도입해야 함
- 기본법에 임의규정으로 되어있는 성과관리전략계획과 성과관리시행계획은 강행 규정화하고, 이의 공개도 의무화할 필요 있음
- 지자체의 성과관리 제고를 위하여 기본법에 지자체장의 성과평가 지원 감독 의무를 규정

■ 자치법규 정비 및 개정

- 자체평가, 성과관리의 기본 대상 유형과 평가의 시기와 관련된 사안들을 자치법규에 규정화하는 것이 바람직함
- 정부업무평가 기본법의 자체평가 결과 공개 규정이 실제로 구현될 수 있도록 자치법규에 규정화할 필요 있음
- 평가결과를 보다 적극적으로 예산이나 정책 내용에 반영하는 규정들을 도입하고, 자치법규들의 관련 임의규정을 강행규정화 하는 것으로 검토

✓ 자체평가 주체와 운영상의 개선

■ 자체평가 주체 관련 개선방안

- 평가 담당 공무원들의 역량을 제고하기 위해 평가 및 성과관리 역량 교육을 확대 강화

하고, 교육과정을 세분화할 필요가 있음

- 지자체 공무원들의 평가 업무의 부담 경감과 평가의 시간과 비용 부족 문제 해결을 위해 업무 수행의 내부와 외부 간 적절한 배분과 협력이 요구됨
- 평가 과정에 주민의 참여를 확대하기 위해 도민평가단의 역량을 강화하고, 성과평가제도와 실질적으로 연계하는 방안 마련이 필요함

■ 자체평가 운영 관련 개선방안

- 지자체에서 사용하는 계획 관련 여러 용어들을 보다 명확히 정의하고 체계화해야 하며, 보다 적극적으로 계획을 수립하고 공개하는 것이 필요함
- 조직 내부의 목적을 위해 운영되는 자체평가를 보다 활성화하고 평가 관련 주민참여회의 개최를 위한 제도 개선
- 자체평가위원회가 충청남도와 도민 간의 가교 역할을 하여 주민들의 만족을 향상시킬 수 있는 성과관리와 평가지표 구성이 될 수 있도록 함
- 성과평가가 개별 직무와 과제 수행 중심에서 벗어나 충청남도의 전략적 목표를 달성하기 위한 성과목표와 성과지표가 유기적으로 연계되도록 운영할 필요 있음

✔ 자체평가 대상과 방법상의 개선

■ 평가 대상 관련 개선방안

- 자체평가 본연의 목적에 맞도록 자체평가의 내부 획일성을 완화하고 보다 중요한 과제에 집중할 필요 있음
- 5급 이상 총 126명(2016년 현재)을 대상으로 한 충청남도 직무성과평가의 초점을 사람(직급) 중심에서 일(행정서비스) 중심의 평가체계로 전환해야 함
- 과제의 목표 달성도 확인을 통해 부서장을 평가하는 체계에서 벗어나 도민들이 실제로 체감하는 행정서비스 중심으로 평가의 틀을 조정하는 것도 고려할만 함
- 자체평가 대상과 관련하여 지원부서와 민원부서를 구분하고, 업무의 특수성을 인정하여 평가 기준을 적용할 필요 있음

■ 지표 개발 및 관리 개선방안

- 평가지표나 가중치 설정 시 내부 직원의 참여를 보다 활성화함
- 대표성과 포괄성 있는 지표 설계를 위해 성과관리가 실제로 성과에 기여할 수 있도록 논리모형을 잘 설정해야 함
- 지자체 평가에서 선호되는 정량지표와 주관적 성격의 정성지표를 적절하게 사용하고 특히 사업이나 과제 성격에 지표의 특성이 부합하도록 활용할 필요 있음
- 지표의 이력과 연혁을 시스템을 통해 체계적으로 관리하여 평가 담당자의 변경에도 안정성을 확보하고, 향후 지표 개발에 활용
- 평가 지표와 평가 데이터를 종합적으로 수집·조사·개발하고, 평가 제도를 지원·관리하는 부서를 독립적으로 운영하여 본격적인 지방분권시대에 부합하는 충청남도형 자체 평가체계를 구축할 필요 있음

☑ 자체평가 공개 관련 개선

■ 공개의 강화

- 평가결과를 반드시 공개하여야 할 필요가 있으며, 공개의 양식도 보다 수요자 편이에 맞는 방식으로 제공되어야 함
- 평가 계획과 결과를 비교 가능하도록 동시에 공개하고, 계획과 결과의 연계를 강화하여 체계적으로 성과관리가 이루어지도록 함
- 도민들이 이해 가능한 형태로 평가지표를 조정하고, 평가의 근거가 되는 데이터를 함께 공개하여 평가의 신뢰도를 확보할 필요 있음
- 단순히 규모와 비율 등의 수치로 표현된 지표의 달성도 공개에서 그치는 것이 아니라 해당 결과가 도출된 배경과 이유, 개선 여지 등에 대한 부가적인 설명이 추가되어야 함

■ 공개 매체 활성화와 다양화

- 지자체들에 대한 정보를 공개하는 '내 고장 알리미' 사이트의 성과 관련 계획 카테고리과 결과 카테고리를 나누는 방안 등 보다 체계화하여 활성화하는 것을 고려할 필요 있음

- 현재 주로 사용되는 지자체 홈페이지 등 인터넷 사이트를 넘어 언론 보도, SNS 등을 보다 적극적으로 평가 관련 사안을 공개하는 방법 고려
- 공유의 활성화 및 공개 대상 확대
 - 성과관리 제고 및 자체평가 발전을 위해 자치단체 내부에서는 상호 간 사용하는 평가 관련 정보 공유를 보다 확대하고, 자치단체 간에도 필요한 정보를 공유하여 소속 자치단체의 평가제도 개선에 활용
 - 현재의 내부 공무원들 또는 지자체장 중심의 공개 접근을 넘어 주민이나 언론, 의회 등을 공개의 고객으로 인식하는 접근이 필요

✓ 자체평가 결과 활용상의 개선

- 지표개발과 논리모형의 설계 등을 통해 평가의 타당성과 수용성 문제가 완화되도록 노력해야 함
- 평가 결과의 활용을 인사나 포상에 국한하지 않고, 예산 및 과제 내용에 적극적으로 반영될 수 있도록 함
- 평가 결과가 이후 충청남도의 전략 목표와 과제에 반영되어 특정 사업 담당자의 업무와 도정의 방향이 유기적으로 연계되도록 함
- 평가 과정 중의 우수 사례 및 평가 결과는 충청남도의 홍보물과 SNS 등을 통해 홍보 소재로 적극 활용

3 결론 및 정책적 제안

※ 충청남도만의 평가제도 도입, 활용개선 방안에 대한 내용을 추가분석(현재 자체평가 운영방식의 장점과 한계, 연방제 수준의 책임성을 담보할 수 있는 평가역량강화 방안 제안)

- 충청남도의 자체평가제도는 타 지자체에서 배우고, 적용할 만큼 평가시스템 운영에 대한 자체 역량을 보유하고 있고, 제도적 성숙도가 높음
 - 또한 충청남도 자체평가위원회 및 도민평가단을 통해 외부 전문가와 도민들의 의견을

평가에 반영하여 평가의 신뢰도를 높이는 제도적 장치도 구비되어 있음

- 그러나 2006년 제정된 정부업무평가 기본법의 전제가 된 성과, 경쟁, 측정 등의 신공공관리적 요소로 인해 충청남도 직무성과평가제도 또한 일정 직급의 부서장 중심의 업무 달성도 확인에 평가의 무게가 실려 있음
 - 정부업무평가 기본법 제정 후 10년 이상 진행된 지자체의 수준 향상을 고려하여 각 지자체의 상황과 여건에 부합하는 지방분권형 성과관리체계가 구축될 수 있도록 법 개정이 시급함
- 지방분권시대의 충청남도형 자체평가는 ‘사람 평가’에서 ‘일 평가’로 전환해야 함
 - 성과평가가 개별 직무와 과제 수행 중심에서 벗어나 충청남도의 전략적 목표를 달성하기 위한 성과목표와 성과지표가 유기적으로 연계되도록 운영해야 함
 - 과제의 목표 달성도 확인을 통해 담당자를 평가하는 체계에서 벗어나 도민들이 실제로 체감하는 사업과 행정서비스 중심으로 평가의 방향을 수정하고, 평가 결과가 인사가 아닌 주요 사업과 서비스의 개선에 초점이 맞춰져야 함
 - 평가 지표와 평가 데이터를 종합적으로 수집·조사·개발하고, 평가 제도를 지원·관리하는 부서를 독립적으로 운영하는 방안도 고려
- 이와 함께 진정한 지방분권의 시대에 맞는 자체평가제도가 운영될 수 있도록 충청남도의 성과평가과정에 도민들이 적극적으로 참여할 수 있는 제도의 마련이 필요함
 - 도민들이 이해 가능한 형태로 지표를 구성하고, 도민들의 의견을 다양하게 반영할 수 있는 방향으로 지표의 양을 늘려야 함
 - 형식적으로 도민평가단이 운영되지 않고 성과평가와 긴밀하게 연결될 수 있도록 평가과정과 절차상 장치를 마련하고,
 - 도민평가단의 역량을 강화할 수 있는 교육프로그램을 운영하여 점점 전문성이 높아져 가는 도정에 대한 이해도를 갖출 수 있게 함
 - 도민평가단의 구성 또한 성별, 연령, 지역, 직업 등을 고려하여 도민의 대표성을 담보할 수 있도록 함

- 평가 결과를 수치로 표현된 지표의 달성도 공개에 그치지 않고, 도민들이 이해하기 쉽도록 이미지와 도표 등을 사용하여 시각화하고, 도출된 결과의 원인과 배경, 한계점, 개선 방안 등을 추가하여 성과평가 공개만으로도 향후 도정의 예측성을 높일 수 있어야 함

| 참고문헌 |

https://www.york.gov.uk/info/20036/performance_and_policies/58/performance_annual_report

https://www3.rbwm.gov.uk/downloads/download/241/intergrated_performance_monitoring_reports_ipmr

<http://www.dudley.gov.uk/community/performance/performance-matters-in-dudley/performance-reporting/current-year/>

정책이슈리포트

