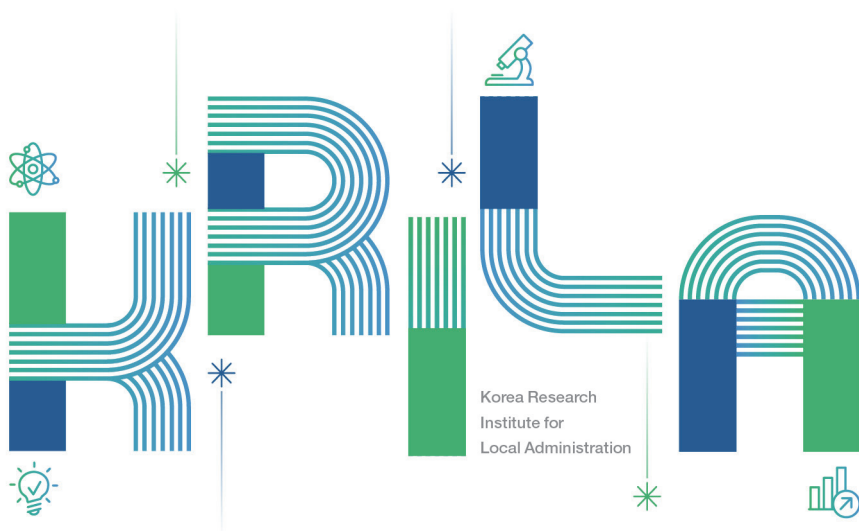


지방자치 30년 평가 기초 연구

박재희 · 최인수 · 김건위 · 김지수
최지민 · 주희진 · 양원탁 · 최정우



■ 참여연구진

저 자 박재희, 최인수, 김건위, 김지수,
 최지민, 주희진, 양원탁, 최정우

연 구 진	연구책임자	박재희		한국지방행정연구원	부연구위원
	공동연구원	최인수		한국지방행정연구원	선임연구위원
		김건위		한국지방행정연구원	연구위원
		김지수		한국지방행정연구원	연구위원
		최지민		한국지방행정연구원	부연구위원
		주희진		한국지방행정연구원	부연구위원
		양원탁		한국지방행정연구원	부연구위원
		최정우		한국지방행정연구원	부연구위원

연구요약

1. 연구 배경

- 2025년은 1987년 제9차 개헌을 통해 지방자치가 부활한 후 지방자치단체장과 지방의회 의원을 주민들이 직접 선출한 제1회 전국동시지방선거(1995)가 실시된 지 30년이 되는 해임
- 행정안전부는 2025년 민선 지방자치 30년간의 지방자치제도 운영 성과를 다양한 관점에서 점검·평가하고 이를 바탕으로 향후 지방자치제도 발전 방향을 제시하는 「민선 지방자치 30년 평가」를 실시할 계획임

2. 연구 목적

- 2025년 민선 지방자치 30년 평가를 실시하기에 앞서 기존 지방자치 평가를 반추하고 지방자치 30년의 역사를 어떻게 평가할 것인지 논의하여 지방자치 30년 평가의 기본 방향을 설정하는 것임

3. 주요 연구 내용

1) 지방자치 30년 변화 가치 요소

- 지방자치 30년 자치 환경은 저출산·저성장·고령화, 국토의 불균형, AI 등 첨단 과학기술 등의 변화 요소로 요약될 수 있음
- 행정환경의 변화와 지방자치의 목적 등을 고려해 지방행정의 민주성, 지방정부 서비스 효율성, 지방정부 책임성, 지역발전 균형성을 지방자치의 변화 가치 요소로 선정함

2) 지방자치 30년 실행구조 및 평가대상

- (지방자치 30년 실행구조) 지방자치 30년 실행구조는 행정체제 및 기관구성, 지방분권, 자치역량, 주민참여로 구성
 - (행정체제 및 기관구성) 행정체제와 기관구성으로 구성
 - (지방분권) 행정분권, 재정분권, 입법분권으로 구성
 - (자치역량) 행정운영 역량, 거버넌스 역량, 지역발전 역량으로 구성
 - (주민참여) 지역사회 참여, 지방정치 참여로 구성
- (지방자치 30년 평가대상) 지방자치 30년 평가대상은 행정체제 및 기관구성, 행정분권, 재정분권, 입법분권, 행정운영역량, 거버넌스역량, 지역발전역량, 지역사회참여, 지방정치참여로 구성
 - 행정체제: 행정구역, 행정계층
 - 기관구성: 기관구성
 - 행정분권: 기능배분, 지도감독, 자치조직권
 - 재정분권: 자주재원, 재정운영
 - 입법분권: 자치법규
 - 행정운영역량: 기획/계획 수립, 조직인사관리, 디지털혁신, 문제해결 및 갈등관리, 주민소통
 - 거버넌스역량: 중앙-지방 관계, 지방-지방 관계, 민관 관계
 - 지역발전역량: 지역산업, 지역인프라
 - 지역사회 참여: 주민참여, 시민사회, 지역공동체
 - 지방정치 참여: 주민참정, 지방선거

3) 지방자치 30년 평가 기준 및 측정 지표

- (지방자치 30년 평가 기준) 지방자치 30년 평가 기준을 목표, 과정, 산출, 결과의 평가 영역으로 구조화하여 평가하고 지방자치 요소의 평가 영역별 지표는 목표의 타당성, 과정의 효율성, 산출의 달성도, 결과의 만족도로 설계하고, 각각의 측정 지표별 조작적 개념을 설정

- (지방자치 30년 평가 측정 지표) 측정 지표별 조작적 개념으로는 효율성은 추진 자원 및 방법의 적정성 여부, 산출의 달성도는 목표 대비 달성 수준 여부, 결과의 만족도는 이해관계자의 기대 수준 및 충족 수준 여부 등으로 규정
 - 다만, 행정운영 역량은 세부 항목의 특성으로 인해 ‘목표-과정-산출-결과’와 같은 평가 기준의 적용은 부적절하여 세부 평가 기준과 측정 지표를 개발하는 것도 고려
 - 행정체제변화, 기관구성 다양화, 기구정원제도 변화, 주민참여 확대, 디지털 기술의 발전 등 자치역량과 관련된 행정환경의 변화가 나타나는 시점에 부합하는 새로운 지표 개발 필요

4) 지방자치 30년 평가 방향

- (행정환경 변화 반영) 지역 간 균형발전과 재정의 지속가능성을 확보할 수 있는 평가 방향을 설정하고 디지털과 교통혁신, 기술 변화 등의 환경 요소도 고려 필요
- (자치와 분권의 조화) 주민자치 측면에서 자치권 행사의 실효성 확보와 지역 내 주도적 의사결정 수단에 대한 검토와 책임성 측면에서 지방의회의 책임성과 투명성, 단체장의 권한 행사에 대한 주민의 직접 평가도 고려
- (지방자치 목적의 미달성 부분 고려) 지방자치 부활 시 초기 목적을 달성하지 못한 부분을 평가 체계에 반영하여 지방자치 30년의 역할 정립
- 종합하면, 민선 지방자치 30년 평가에서 주요하게 검토해야 할 평가의 방향은 지방정부의 재정적 자립과 자치 권한 강화, 지역의 균형발전 촉진, 주민참여 확대 및 민주적 거버넌스 구축, 지방선거제도 개선 및 지역 정치의 활성화, 지방정부의 행정 효율성 및 디지털전환 등으로 요약

5) 지방자치 30년 평가 과제

- (지방 주도의 지역균형발전을 위한 자치역량 제고) 자치분권의 내실화를 통한 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화

- (인구감소 및 지방소멸 등에 따른 지자체의 현실적 대비책 마련) 지자체의 구체적인 변화 전망 및 단·중·장기의 현실적인 정책대안 개발
- (지방자치와 교육자치의 연계·통합 방안) 교육감 직선제를 비롯한 교육자치제의 전면 개편
- (주민 친화형 자치경찰제 도입) 자치경찰제의 이원화 및 지역 밀착형 치안 서비스 강화
- (지역사회와 시민사회 중심의 재난·재해 거버넌스 체제 구축 방안) 주민 참여형 재난·재해 시스템 도입 및 협력체계 강화
- (지방의회의 책임성 강화와 위상·역할 재정립을 통한 주민 신뢰 회복) 주민과 지방공무원의 불신 제거 및 투명성 제고
- (지방분권 확대 및 방향 재정립) 분권의 방향을 위에서 아래로의 관내(官內) 분권 및 관·민 간 분권으로 확대
- (지방선거제도의 획기적 개혁 방안) 정당 공천제 등 투명한 선거관리 시스템 구축
- (행정통합과 초광역 메가시티 구축 및 특별지방자치단체의 활성화 지원) 미래 지향적인 지방행정체제 구축 및 적극적 지원
- (스마트 지방행정의 혁신) 시민 참여 활성화와 데이터 분석 및 통찰력 제공을 통한 전문성·투명성·책임성 향상

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 필요성	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 체계 및 방법	5

제 2 장 지방자치 30년 평가 방향

제1절 지방자치 30년 여건 분석	11
1. 지방자치 30년의 제도적 의미	11
2. 지방자치 30년 환경 분석	16
3. 지방자치 30년 SWOT 분석	21
제2절 지방자치 평가에 대한 메타 평가	26
1. 지방자치 평가에 대한 메타 평가 설계	26
2. 지방자치 평가에 대한 메타 평가 결과	31
제3절 지방자치 30년 평가 주요 쟁점 및 설계 방향	74
1. 지방자치 30년 평가 주요 쟁점	74
2. 지방자치 30년 평가 설계 방향	75

제 3 장 지방자치 30년 평가 설계

제1절 지방자치 성과에 대한 평가 설계	85
1. 지방자치 30년 평가의 목적	85
2. 지방자치 30년 평가 설계의 구조	86
3. 분석·평가 기준 및 방법	88
제2절 지방자치 30년 변화에 대한 분석 설계	89
1. 지방자치 30년 변화 분석의 논리 구조	89
2. 지방자치 30년 변화 분석의 틀	90
3. 지방자치 30년 변화 분석의 방법	92
제3절 지방자치 요소에 대한 평가 설계	94
1. 지방자치 요소에 대한 평가 대상	94
2. 지방자치 요소에 대한 평가 기준	96
3. 지방자치 요소에 대한 평가 방법	97
제4절 지방자치 30년 평가의 함의	99
1. 행정환경의 변화에 대한 대응	99
2. 정치·행정·경제·사회적 함의	100

제 4 장 결론 및 제언

제1절 요약	105
1. 지방자치 30년 변화 가치 요소	105
2. 지방자치 30년 실행구조 및 평가대상	107
3. 지방자치 30년 평가 기준 및 측정 지표	108

제2절 민선 지방자치 30년 평가 방향 및 과제	110
1. 민선 지방자치 30년 평가 방향	110
2. 민선 지방자치 30년 평가 과제	114
【참고문헌】	117
【부록】	119
부록 1. 지방자치 30년 변화 분석 - 지표 (예시)	119
부록 2. 지방자치 세부 요소별 평가 - 지표 (예시)	129
부록 3. 전문가 의견 조사지	149

표 목차

표 2-1 지방자치의 제도적 변천 과정	15
표 2-2 지방자치 30년 SWOT 분석	25
표 2-3 지방자치 20년 변화 분석 대상	28
표 2-4 메타평가의 기준	31
표 2-5 지방재정 관련 평가영역별 주요 평가 내용	36
표 3-1 지방자치 실행구조 및 평가대상	95
표 4-1 민선 지방자치 목적 달성 및 미달성 부분	112
표 4-2 민선 지방자치 미달성 항목에 대한 평가지표 예시	113

그림 목차

그림 1-1	접근 전략	6
그림 2-1	국내 수도권 비수도권 인구 비중	18
그림 2-2	잠재성장률 및 1인당 GDP 전망	19
그림 2-3	지방자치 20년 평가의 기본 설계	29
그림 3-1	지방자치 30년 변화 과정 논리구조	90
그림 3-2	지방자치 30년 실행구조	91
그림 3-3	지방자치 30년 변화 분석의 틀	92
그림 3-4	지방자치 30년 평가 기준	97
그림 3-5	지방자치 30년 평가 방법	98

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 필요성

제2절 연구 범위 및 방법

01 서론

제1절 연구 배경 및 필요성

1. 연구 배경

□ 민선 지방자치 30년

- 2025년은 1987년 제9차 개헌을 통해 지방자치가 부활한 후 지방자치단체장과 지방의회 의원을 주민들이 직접 선출한 제1회 전국동시지방선거(1995)가 실시된 지 30년이 되는 해임
- 그동안 행정안전부와 한국지방행정연구원은 지방자치를 실질적으로 구현한 것으로 평가되는 제1회 전국동시지방선거 실시를 기준으로 2005년(10주년), 2015년(20주년) 등 민선 지방자치단체에 대한 평가를 정기적으로 추진해 왔음

□ 민선 지방자치 30년 평가 실시 계획

- 행정안전부는 2025년 민선 지방자치 30년간의 지방자치제도 운영 성과를 다양한 관점에서 점검·평가하고 이를 바탕으로 향후 지방자치제도 발전 방향을 제시하는 「민선 지방자치 30년 평가」를 실시할 계획임

◆ 그간의 지방자치제도에 대한 평가를 토대로 지방자치의 새로운 비전을 제시할 수 있도록 평가(1권) 및 발전방향(2권)으로 구분하여 발간 - 다양한 시각을 반영하기 위한 '지방의 자체평가(3권)'와 30년간 지방자치 제도의 변천을 한눈에 확인할 수 있는 '지방자치 30년사(4권)'를 별도 제작

- (지방자치 30년 평가) 지방자치의 의미와 필요성을 재정립하고, 행정·재정 분권(사무·재정 등), 행정체제, 단체장, 지방의회, 주민 참여 등 분야별로 제시된 평가지표에 따라 연구용역 실시 및 결과 도출

- 행안부(자치분권제도과)와 한국지방행정연구원을 중심으로 평가 연구용역 추진

2. 연구 목적

- 본 연구는 앞서 논의한 연구 배경하에 2025년 민선 지방자치 30년 평가를 실시하기에 앞서 기존 지방자치 평가를 반추하고 지방자치 30년의 역사를 어떻게 평가할 것인지 논의하여 지방자치 30년 평가의 기본 방향을 설정하는 것임

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

- (대상 범위) 연구의 대상 범위는 광역 및 기초자치단체와 같은 행정기관이 아니라 지방자치제도 전체를 분석 대상으로 설정
- (시간 범위) 연구의 시간 범위는 민선 지방자치 30년을 기준 시점으로 하되, 30년의 역사적 관점에서 지방자치제도 평가를 준비하는 것이기 때문에 1995년 이후부터 현재까지를 포괄하는 것으로 간주
- (내용 범위) 연구의 내용 범위는 크게 지방자치 30년 여건 분석, 지방자치 평가에 대한 메타평가, 지방자치 30년 평가 주요 쟁점 및 방향, 지방자치 성과에 대한 평가 설계, 지방자치 30년 변화분석 및 지방자치 요소에 대한 평가 설계 등으로 구분

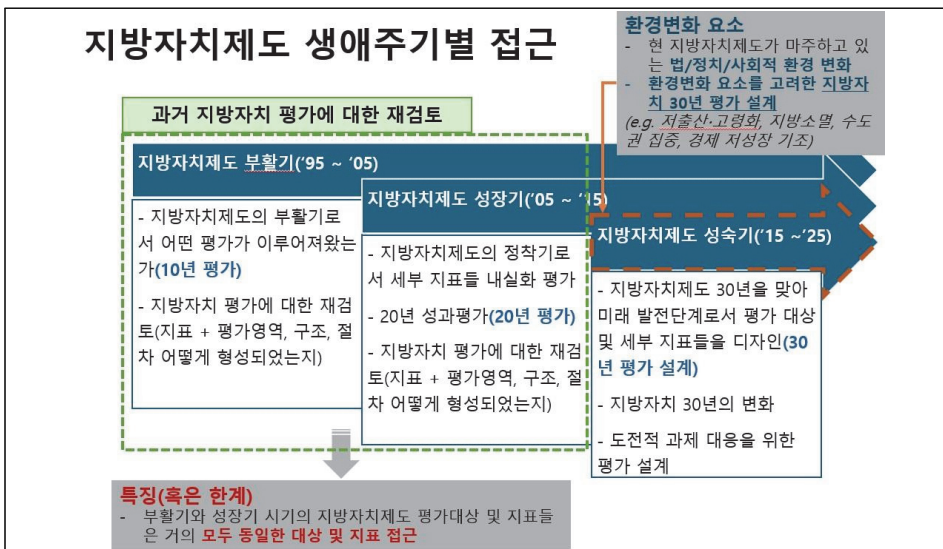
2. 연구 체계 및 방법

□ 접근 전략

- 전체 연구 내용은 다음과 같은 논리적 구조에 따라 지방자치 평가에 대하여 다양한 관점에서 검토하고, 그 결과를 토대로 지방자치 30년 평가를 설계하고자 함
- (지방자치 30년 평가 방향) 지방자치 30년 여건 분석 및 지방자치 평가에 대한 메타평가를 바탕으로 지방자치 30년 평가의 주요 쟁점 및 방향 제시
 - (지방자치 30년 여건 분석) 지방자치 30년의 제도적 의미, 지방자치 30년 환경 분석, 지방자치 30년 SWOT 분석 수행
 - (지방자치 평가에 대한 메타 평가) 10년 단위로 시행된 지방자치에 대한 역대 평가(영역, 지표, 결과)가 현재 제도 도입의 30년에도 유의미한지에 대해 판단하고자, 해당 평가들의 평가 목적, 평가 영역, 영역별 지표의 측정 방식을 검토

- (지방자치 30년 평가 설계) 지방자치 30년 평가 설계는 변화 분석 설계와 지방자치 요소 평가 설계로 구분
 - (변화 분석 설계) 지방자치 30년 변화 분석 설계는 지방자치 30년의 성과와 과제를 어떻게 볼 것인지의 문제
 - (지방자치 요소별 평가 설계) 지방자치 목적인 주민복지 증진과 지역 경쟁력 강화 등의 변화를 이루어내기 위하여 국가, 지방자치단체, 지역주민 상호 간의 관계 구조에 초점을 두고 이를 세분화
 - (평가구조) 지방자치 30년 평가 목적, 지방자치 30년 평가 대상, 지방자치 30년 평가 기준, 지방자치 30년 평가 방법 등을 논의하여 지방자치 30년 평가 구조 설계
- (지방자치 30년 평가 방향 및 과제) 민선 지방자치 30년 평가의 방향 및 과제를 제시하는데 초점
 - (방향·과제) 지방자치 30년 평가의 방향 및 과제 제시
 - (결과 활용 및 기대 효과) 본 평가 시점에서 활용 가능한 자료 취득, 평가 설계 타당성 제고, 기타 지방자치 30년 정책 및 사업을 위한 준비자료로 활용

| 그림 1-1 | 접근 전략



□ 연구 방법

- (문헌조사) 지방자치 평가에 대한 기존 논의를 고찰하고 지방자치 환경 변화, 변화 가치 요소, 변화 결과 등을 도출하기 위해 국내외 각종 문헌을 활용하는 문헌조사 방법을 적용
 - 지방자치 20년 평가 이후 지방 주도 의사결정을 통해 지역 자율에 기반한 정책 사례 조사
- (브레인스토밍) 지방자치 평가에 대한 메타평가 및 지방자치 30년 평가 설계의 논리구조와 대안 마련을 위해 연구진 간 브레인스토밍을 실시
 - 메타 평가의 기준, 지방자치 30년 평가 항목의 조정 등에 대한 연구진 간 의견 수렴
- (전문가 조사) 지방자치 평가에 대한 메타 평가, 지방자치 30년 평가구조 설계를 위한 서면 인터뷰 또는 전문가 및 이해관계자 면담 실시
 - 지방자치 30년 변화 가치 요소, 지방자치 30년 실행구조 및 평가대상, 지방자치 30년 평가기준 및 측정지표 활용의 적절성 등에 대한 의견 수렴

제 2 장

지방자치 30년 평가 방향

제1절 지방자치 30년 여건 분석

제2절 지방자치 평가에 대한 메타
평가

제3절 지방자치 30년 평가 주요
쟁점 및 설계 방향

02 지방자치 30년 평가 방향

제1절 지방자치 30년 여건 분석

1. 지방자치 30년의 제도적 의미

1) 지방자치의 의의

□ 지방자치의 개념적 정의

- 지방자치는 지역주민들이 지방자치단체를 구성하여 국가의 일정한 감독 아래, 지역 공동문제를 자기 부담으로 스스로 처리하는 것으로 규정됨(행정안전부 국가기록원, 2024)
 - 지방자치의 공통적 속성은 지방 단위에서 국가(중앙정부)의 관여 없이 자율적인 행정을 수행하는 것임
 - 즉, 지역주민이 공동으로 처리해야 할 자치사무를 국가의 간섭 없이 주민들이 자기 부담을 통해 자율적 결정에 따라 처리할 수 있도록 하는 것임
 - 따라서 지역주민이 스스로 일을 처리하는 것을 원칙으로 하며, 개개인이 아닌 지방자치단체라는 집합적 기관을 구성하여 수행하기 때문에 이에 적합한 기관구성의 원칙과 방식이 법제적으로 보장되어야 함
- 그러나 지방자치는 국가가 부여하는 권한 범위 내에서 운영되므로 국가 전체의 통합을 위해 일정한 감독을 받는 것을 원칙으로 함

□ 지방자치의 목적

- 우리나라의 경우, 「지방자치법」 제1조에 따라 지방자치의 목적을 명확하게 규정하고 있음. 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키기 위함임

- 지방자치의 목적은 각각의 측면에서 다음과 같이 구체화할 수 있음
- 첫째 정치적 측면에서 지방자치는 민주주의를 전반적으로 고양하는 효과가 있음
 - 지방자치는 지역주민과 그 대표자들의 참여·토론·비판·협조를 통해 공동문제를 처리함으로써 민주주의의 훈련장 역할을 수행함
 - 지방자치는 국가기능의 확대에 따른 국정의 전제화와 관료화에도 불구하고 일정한 독립성을 통해 적절한 견제 기능을 담당할 수 있음
 - 지방자치는 중앙정부의 정권교체 등 정국변동에 따른 국정의 전반적 마비와 혼란을 방지하는 역할을 수행할 수 있음
- 둘째, 행정적 측면에서 지방자치는 행정의 효율성과 다양성을 확보하는 장치로서의 효과를 가짐
 - 지방자치는 각 지역의 여건과 주민들의 요구를 가장 잘 파악할 수 있어 지역 실정에 부합하는 행정을 펼칠 수 있음
 - 지방자치는 정책의 지역적 실험을 가능하게 하여 전국적 실시에서 발생할 수 있는 시행착오를 최소화할 수 있음
 - 지방자치는 전국적이고 국가적인 사무는 국가가, 주민생활과 밀접한 지방적 사무는 지방자치단체가 분담하여 분업을 통해 행정의 효율성을 높일 수 있음
 - 지방자치는 중앙정부의 부처별 분담과 달리 일정한 지역 안에서 여러 분야의 행정을 종합적으로 수행함으로써 지역주민의 편의를 도모할 수 있음
- 셋째, 사회적 측면에서 지방자치는 중앙 중심의 단원적 사회에서 지방을 포함한 다원적 사회로의 이행을 촉진함
 - 지방자치는 각 지역의 역사적 배경과 지리적 조건 및 공동체를 바탕으로 지역만의 특수성을 발전시켜 전국적 측면에서 다원적 사회를 형성하도록 함
 - 지방자치는 각 지역의 발전을 도모하는 주체가 지방자치단체와 지역주민이 되어 지역발전을 위한 상호 경쟁을 촉발시킴
- 넷째, 경제적 측면에서 지방자치는 특화된 지역발전과 공급의 다양성을 발전시킴
 - 지방자치는 국가 주도의 대량생산과 전국적 산업육성과 달리, 지역별 특수

- 자원에 기초한 소규모의 다양한 산업정책을 촉진함
- 지방자치는 국가 주도의 획일적 행정서비스 공급 대신 지역주민의 선호에 초점을 맞춘 다양성을 중시함

2) 시점별 지방자치 연혁

- 우리나라 지방자치제도는 1948년 헌법에 명시되었으나, 실제 시행까지는 여러 단계를 거쳤으며 주요 연혁과 특징은 다음과 같이 요약될 수 있음

□ 도입기(1948~1960년대)

- (1948년 헌법 제정) 제헌 헌법에서 지방자치제도의 도입이 명시됨
 - 제헌헌법 제96조에서는 "지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다."라고 규정

□ 중단기(1961~1991년)

- (1961년 군사정권 시기) 5·16 군사 정변 이후 지방의회가 해산되었고, 지방자치 제도는 중단됨
 - 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」 시행으로 지방의회 해산, 자치단체장 임명제로 전환
 - 중앙집권적 행정체제가 강화되면서 지방자치의 기능이 사실상 정지

□ 부활·발전기(1991~ 현재)

- (1991년 지방의회 부활) 30년 만에 지방의회가 부활하여 지방자치제도가 재개
 - 1987년 민주화 운동 이후 한국 사회에서 민주주의와 지방자치에 대한 요구가 강해지며 이에 따라 지방자치제도의 재도입이 필요하다는 여론이 형성
 - 1987년 대통령 선거에서 당선된 노태우 대통령은 "지방자치제 부활"을 공약으로 내세움
 - 이는 국민에게 민주화 의지를 보여주는 약속으로 1988년 「지방자치법」을

- 개정하여 지방자치제도의 법적 기반이 마련됨
- 1991년 기초 및 광역의회 의원 선출
- (1995년 지방자치단체장 선거 실시) 최초로 지방자치단체장 선거가 실시되어 주민들이 직접 단체장을 선출하게 되어 완전한 지방자치가 실시됨
- 1993년에 출범한 김영삼 정부는 지방자치 실현을 국가적 과제로 삼아, 중앙 집권적 구조를 완화하고 자치분권을 점진적으로 강화하는 개혁을 추진
- 1995년 지방자치법 개정: 자치권 확대를 위해 「지방자치법」 개정, 지방자치 단체의 권한과 역할 강화
- (2000년대 이후) 지방자치의 확대와 지방분권을 위한 다양한 정책이 추진되는 제도적 도약기
- 2004년 주민투표제 도입: 주민이 지역 주요 정책 결정에 투표로 참여할 수 있는 제도적 통로의 확보
- 2005년 주민소송제 도입: 주민이 지방자치단체의 불법 재정 행위에 대해 소송을 제기할 수 있는 권리 부여
- 2008년 지방소득세 독립: 지방자치단체의 재정 자립도를 높이기 위해 지방 소득세 독립적으로 부과 가능
- 2007년 주민참여예산제 시범 도입: 지방자치단체 예산 편성 과정에 주민 참여를 허용, 이후 전국 확대
- 2011년 주민참여예산제 전국 확대: 법제화로 전국 모든 자치단체에서 주민 참여예산제 시행
- 2012년 지방자치단체 고유사업 범위 확대: 중앙과 지방 간 사무 분담 명확화, 지방자치단체 고유사업 범위 확대
- 2018년 주민조례발안제 도입: 주민이 직접 지방자치단체에 조례를 제안할 수 있는 권한 부여
- 2019년 지방의회 인사권 독립: 지방의회가 자체적으로 인사권을 가지게 되어 의회 독립성 강화
- 2018년 자치분권 종합계획 발표: 중앙-지방 간 권한 분권화 및 지방자치단체 재정·행정 자립 강화

○ 이후 2020년대는 지방자치법 전부개정안이 통과되어 지방의 자율성과 책임성이 강화되고 지방자치에 대한 제도적 성숙기에 접어들

| 표 2-1 | 지방자치의 제도적 변천 과정

구분	도입기(1948~1960)	중단기(1961~1990)	부활·발전기(1991~현재)
자치단체 종류	광역단체: 서울특별시·도 기초단체: 시·읍·면	광역단체: 서울특별시·직할시·도 기초단체: 시·군	광역단체: 특별시·광역시 (특별자치시)· 도(특별자치도) 기초단체: 시·군·자치구
기관구성	기관대립형 (지방의회+집행기관)	기관통합형 (지방의회 폐지)	기관대립형 (지방의회+집행기관)
단체장 선출	1기(1952년): 임명제/간선제 서울특별시장·도지사: 대통령 임명 시·읍·면장: 의회간선 2기(1956년): 임명제/직선제 서울특별시장·도지사: 대통령 임명 시·읍·면장: 주민직선 3기(1960년): 주민직선 서울특별시장·도지사: 주민직선 시·읍·면장: 주민직선	임명제 - 국가공무원으로 총원	4기(1995년)~ 9기(2014년): 주민직선 시·도지사: 주민직선 시·군·구청장: 주민직선
의회의원 선출	1기(1952년)~ 3기(1960년): 주민직선 서울특별시·도의원: 주민직선 시·읍·면의원: 주민직선	의회폐지 서울특별시·도: 내무부장관 승인 시·군: 도지사 승인	4기(1991년)~ 10기(2014년): 주민직선 시·도의원: 주민직선 시·군·구의원: 주민직선

출처: 행정안전부 국가기록원(2024)

3) 지방자치 30년의 의미

- 한 세대(약 30년을 한 단위로 하는 연령층)를 지난 새로운 한 세대로의 진입을 의미
- 인간은 아동 청년기(~30세)를 지나 중년(30세~)의 성숙함으로 전환되는

- 것과 같이 지방자치의 생애주기는 부활·성장기를 지나 성숙기로의 발전
- 지난 30년은 역사적 측면에서 지방자치의 부활·성장기이고, 법률적 측면에서 「지방자치법」의 정비·실험기이며, 정책적 측면에서 자치분권 정책이 체계화 되고 환경적 측면에서 행정수요가 다양화가 특징
- (지방자치 패러다임 전환) 우리 몸에 맞는 지방자치의 방식을 탐색하며 다양한 시도를 하는 “실험적(성장기) 지방자치”에서, 급변하는 환경에 맞는 지방자치의 방식을 적합하게 설계하는 “성숙한(성년기) 지방자치”로 전환 필요
- 선진 외국의 지방자치 제도를 도입·모방(벤치마킹)하는 지방자치에서 지방자치 선도사례를 확산하고 우수제도를 확대·발전하는 지방자치로 전환
 - 대한민국이 직면한 저출산·고령화, 인구감소 및 지방소멸, 수도권 인구집중, 저성장 등 사회·경제적 난제에 대응할 수 있는 한국형 지방자치로 전환
- 중앙정부에 의존하는 경직된(일률적) 지방자치에서 지방정부가 고도의 자치권을 행사하는 유연한(다원적) 지방자치로 전환
- 특별자치시·도, 특별지방자치단체, 다양한 특례제도, 협력제도, 기관구성 다양화 등

2. 지방자치 30년 환경 분석

1) 지방자치 30년 변수 도출

- 지방자치 30년에 대한 성과를 평가를 하기 위해서는 30년간 사회 전반에서 어떠한 변화가 나타났고, 향후 어떠한 변화가 나타날 것인가에 대한 분석이 선행되어야 할 것임
- 미래 예측 보고서들에서 분야별 공통적으로 제시되고 있는 변수들을 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음(한국지방행정연구원, 2021)
- 사회 분야에서는 저출산고령화와 라이프스타일의 변화 및 메가시티를 축으로 하는 도시화 등이고, 기술분야에서는 4차 산업혁명에 따른 과학기술융합 현상이 발생되며, 경제분야에서는 저성장기조와 불균형이 초래되며, 환경

분야에서는 온난화에 따른 기후변화가 그리고 정치분야에서는 한국의 특화 변수로 남북통일이 대두될 것으로 예측하고 있음(한국지방행정연구원, 2021)

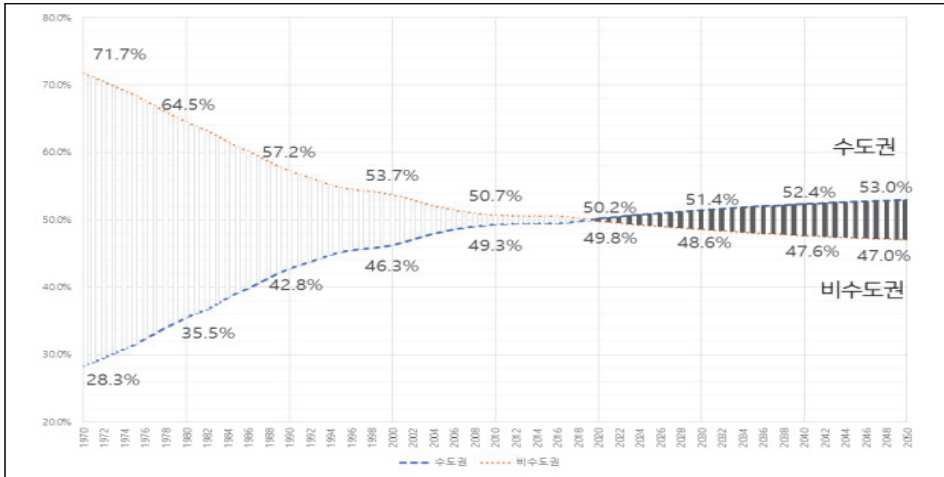
- 이에 지방자치 환경변화와 직접 연관되는 주요 변수로서 인구 특성 변화, 과학 기술 변화, 사회 구조 변화, 기후특성 변화, 정치구조 변화를 선정하여 살펴봄

2) 지방자치 30년 변수 분석

- (인구 특성 변화) 인구는 공공서비스나 인프라 등 행정수요 측면, 지방자치단체의 기구설치 범위나 정원 산정 등의 행정·조직적 측면, 노동 공급이나 소비, 납세 등 경제적 측면을 비롯하여 지방자치 전반에 영향을 미치는 중요한 변수임
 - 우리나라의 인구는 2020년까지는 증가추세였으나 2021년부터 감소 추세로 반전되었으며 저출산·고령화 등 인구구조의 변화가 급격하게 일어나고 있음
- (과학 기술 변화) 최근 과학 기술의 발전은 4차 산업혁명으로 지칭될 만큼 급격한 변화를 직면하고 있음. 이로 인해 행정서비스 공급의 효율성, 효과성 제고 등 긍정적인 측면도 있지만 동시에 기존에 존재하지 않았던 다양한 사회문제를 야기할 수 있다는 부정적인 측면이 공존하는 중요한 변수임
 - AI가 인간을 대체하게 되어 일부 직업군이 쇠퇴하거나 새로운 직업군이 부각될 것으로 예측되며, 인공지능의 발전이 인간을 위협하는 상황도 발생할 수 있다는 경고도 존재함
 - 지방자치단체의 일하는 방식 및 주민과 소통하는 방식 그리고 서비스 제공 방식에도 영향을 미칠 것으로 예상됨
- (사회 구조 변화) 국토의 공간적인 활용 측면에서의 사회 구조 변화는 인구의 공간적인 분포가 변화함에 따라 지방자치의 구조 및 운영전략의 차별화가 요구되는 변수임
 - 수도권 집중 현상이 과거 30년에 비해 심화되어 수도권-비수도권 모두에 심각한 사회문제로 제기되고 있으며, 상기 인구구조의 변화와 연계돼 격차는 심각해질 것으로 전망됨

- 구체적으로 수도권에서는 1인 가구 증가 및 직주 분리 심화로 사회적·경제적 자원이 낭비되고 있으며, 비수도권에서는 인구소멸로 인한 지방의 지속가능성이 위협받고 있음

〈그림 2-1〉 국내 수도권 비수도권 인구 비중



출처: 통계청, 「장래인구추계(시/도)」

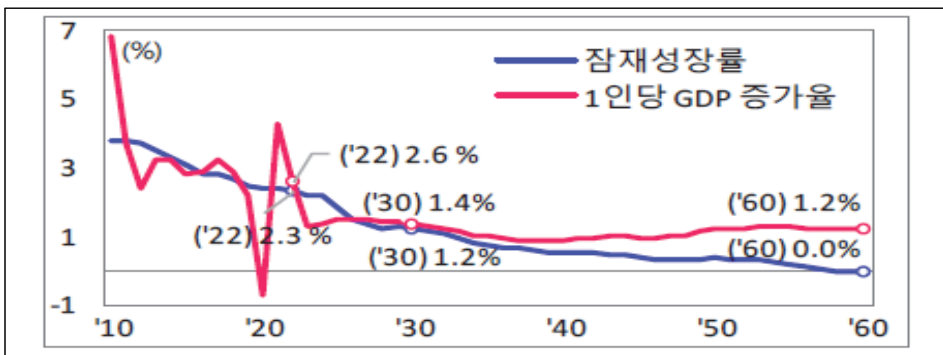
- (기후 특성 변화) 기후변화는 지역 주민의 건강, 생활, 경제활동 등에 직접적인 영향을 미치는 요소로 지구온난화로 인한 기후위기, 세계적인 탄소중립 기조로 인해 중앙정부 뿐만 아니라 지방 차원에서도 대응이 필요한 요소임
 - 최근 기후변화로 인해 폭염, 한파, 홍수, 가뭄, 산불 등 자연재해가 증가하고 있으며, 환경 관리에 대한 대내외적인 관심과 수요가 높아지고 있음. 또한 코로나19 등 감염병과 더불어 재난관리에 있어 지자체 간 협력이 요청됨
- (정치 구조 변화) 우리나라는 단방제 국가로서 중앙정부의 권한에 예속되기 쉬우며 지방자치도 중앙의 권한을 지방에 이양하는 방식으로 이루어짐. 이에 따라 중앙정부의 정치적 구조에 큰 영향을 받아 왔음.
 - 특히, 노무현·박근혜·윤석열 대통령 탄핵소추에 따른 정치적 혼란이 지방자치 분권과 지역균형발전 이슈를 퇴색시키거나 실종시킴

- 또한, 상술한 과학기술의 발전에 기인해 주권자인 주민이 참여할 수 있는 다양한 통로가 마련되어 많은 변화가 이루어져 옴

3) 지방자치 30년 영향

- 상기의 인구 특성, 과학 기술, 사회 구조, 기후 특성, 정치구조 등의 변수들의 변화가 초래할 영향을 살펴보면, 다음과 같이 제시 가능함
- (인구특성 변화) 인구 규모의 감소와 저출산·고령화 등으로 경제활동 인구의 지속적 감소가 예상돼 사회·경제적으로 부정적인 영향을 미칠 것으로 예측됨
 - (재정건전성 악화) 고령화로 인한 연금, 의료비, 돌봄서비스 등 사회 보장성 지출이 급격하게 증가할 수 있음
 - (소비재 수요 감소) 고령층은 내구재나 대형 소비재에 대한 수요가 적기 때문에 경제 전반의 소비수요가 위축되는 결과로 이어질 수 있음
 - (잠재성장률 감소) 노동 공급의 감소와 산업적 성숙이 맞물려 2060년경 0% 수준으로 잠재성장률이 수렴할 것으로 전망됨

【그림 2-2】 잠재성장률 및 1인당 GDP 전망



출처: 관계부처 합동(2024)

- (과학기술 변화) 융합기술의 발전과 초연결화의 심화 등으로 행정서비스 공급 방식이 획기적으로 전환될 것으로 전망되며, 시민사회와 행정 전반에 걸쳐 영향을 미칠 것으로 예상됨

- (행정서비스의 효율성 및 효과성 향상) 디지털 기술, 빅데이터, 인공지능(AI), 블록체인 등 첨단 기술을 활용하여 행정서비스의 효율성을 향상시킬 수 있음. 예를 들어, 빅데이터는 수요를 파악하는데 기여하며 행정업무의 자동화 등을 통해 효율적·효과적인 행정서비스가 가능해질 것임
- (행정의 투명성 및 접근성 제고) 공공기관 데이터의 클라우드 환경으로 전환, 블록체인 기술을 활용해 보안이 담보된 데이터 관리 및 제공 등을 통해 행정의 투명성 및 접근성 향상을 도모할 수 있음
- (사회구조 변화) 거주 분포의 편중과 직주분리의 구조 등으로 지방자치의 구조적 또는 운영적 전략의 차별화가 확대될 것으로 예상
 - (수도권의 직주 분리 현상) 수도권의 경우, 인구 집중에 따른 높은 물가와 주거비용 등 다양한 문제가 발생하고 심화되고 있음. 이로 인하여 직장은 서울에 있지만 인천·경기 지역에 거주하는 직주 분리 현상이 가속화 될 것임
 - (비수도권의 지속가능성 우려) 비수도권은 지방소멸 문제가 심각한 상황이며 군소 지역은 지속가능성을 담보할 수 없는 상황임. 또한 소수가 거주하는 주거지역이 넓은 공간에 산재되어 있어 생활 인프라 부족이 심각한 문제로 거론되고 있음
- (기후특성 변화) 사회재난 증가와 비대면 소통 증가 등으로 지방자치단체 상호 간 협업체계 강화 예상
 - (기후변화 대응을 위한 협업체계 강화) 기후변화로 인한 생태계 변경과 재난, 대기질 문제 등 최근의 기후변화 문제는 한 자치단체가 단독으로 문제를 해결하기 어렵다는 특성을 지니고 있어 지방자치단체간 긴밀한 협력이 요구됨
 - (환경 관리에 대한 요구 증대) 외부적으로는 세계적인 탄소중립 기조, 내부적으로는 정주여건과 관련된 환경 관리에 대한 수요가 증가되고 있어 지방자치에 있어 중요한 주제로 대두되고 있음
- (정치구조 변화) 대통령 중심제 및 중앙정치의 혼란으로 지방자치 분권과 지역 균형발전 이슈 퇴색 또는 지방자치 강화의 기회가 될 수 있음
 - 최근 30년 간 세 차례의 대통령 탄핵 소추(노무현: 2004.03.12., 박근혜: 2006.12.09., 윤석열: 2024.12.14.)는 중앙정치의 혼란스러움 속에서

지방자치제도가 건실하게 작동하고 있음을 보여줌

- 1987년 헌법을 개정하여 지방자치 및 분권을 강화하는 기회가 될 수 있음

3. 지방자치 30년 SWOT 분석

- SWOT 분석은 내부 역량과 외부 환경으로 구분하여 분석함. 따라서 내부와 외부로 나누는 기준에 대한 판단이 선행되어야 함. 조직이론에서는 일반적으로 해당 조직이 통제할 수 있는가를 기준으로 내부와 외부로 구분함
- 본 연구에서는 지방자치를 수행하는 주된 주체가 지방자치단체라는 점에 착안하여 지방자치단체의 직접적인 관할권이 미치는 범위를 내부 역량으로 분류함. 즉, 내부 역량은 지방자치단체의 집행부, 지방의회, 지역주민을 포괄함
- 예를 들어, 지역 내의 이해관계 간 갈등은 내부 역량(약점)으로, 지역 간 갈등은 외부 환경(위협)으로 구분하였음
- 다만, 본 연구는 지방자치의 성과를 평가하는 것이기 때문에 전략 도출은 지방자치 단체가 주체가 되는 전략뿐만 아니라 중앙정부를 포괄하여 지방자치의 발전을 위한 방안을 제시함

1) 내부 역량

□ 강점(strength)

- (지방자치 경험 축적 및 주민 의식 개선) 30년 간의 지방자치 경험으로 지역문화의 정체성 확립, 성숙된 주민 의식, 지역주민의 자치에 대한 열망 증가
- (행·재정적 역량 강화) 대규모 지방자치단체의 인력 전문성 및 재정력 확보, ICT 기반 전자정부 시스템 기반 구축으로 인한 행정의 효율성 강화, 지방자치단체 공무원 및 지방의회 의원의 전문성 향상
- (지방 주도적 지역발전의 계기) 지방자치 실시로 지역문화의 정체성이 확립되고 지역 고유성을 통한 지역경쟁력 강화의 계기 마련

□ 약점(weakness)

- (획일적 자치제도 및 여전히 낮은 자치 권한) 각 지역이 처한 현실과 무관하게 단일한 제도와 공동의 틀이 일률적으로 적용되어 지방정부의 획일성과 동질화, 실질적 자치 조직·입법·재정·계획 권한의 미흡
- (지역 기반의 약화) 소규모 지방자치단체의 인력 및 재정력 취약, 고급 인력의 지방 정착 기반 미흡, 저출생·고령화로 인한 인구감소
- (참여 및 거버넌스 구조 미흡) 주민의 실질적 지방자치 권한 행사 일천, 지방자치에 대한 무관심, 실질적 권한을 행사할 수 있는 주민 참여 기제 부족, 지역 내 이해관계자 간 갈등 심화
- (정치적·행정적 비효율성) 정치개혁의 부재로 인한 고비용 및 저효율의 지방선거, 지방의회에 대한 불신, 단위 사업 중심의 사무이양으로 인한 지방사무의 완결성 부족, 대통령 중심 집권적·통제적 국정운영의 근본적 한계

2) 외부 환경

□ 기회(opportunity)

- (사회적·정치적 요구) 역대 정부의 지방분권 추진에 대한 강력한 의지, 중앙정치 혼란에 따라 지방자치 강화의 기회, 지방분권의 필요성에 대한 국·내외적 분위기, 지방자치단체에 대한 자율성 확대의 필요성에 대한 공감
- (기술적·환경적 변화) 중앙-지방협력회의 등 협력적 네트워크의 구축, 다문화 포용 사회로 전환, 디지털 기반 초연결·초지능 사회로 전환으로 인한 분권 가능성 및 행정 효율성 향상

□ 위협(threat)

- (중앙 종속적인 지방정치) 중앙정부의 계속되는 통제 현상, 지방 권력이 중앙 권력에 종속됨으로써 지역의 다양한 정책과 비전 마련의 어려움, 중앙정치에 의한 사업·지원 변동, 중앙정치의 혼란으로 인한 지방자치분권과 지역균형발전 이슈 퇴색·실종

- (사회적·환경적 위기) 수도권 인구 집중, 지방정부 간 재정 불균형 심화 현상, 기후변화와 재난 안전으로 생태계 위협, 성별·계층·세대 간 갈등 심화

3) 전략

□ 강점-기회 전략(SO 전략)

- (지방자치 시행으로 축적된 사례 활용) 지방행정, 자치분권, 지역균형발전 등 핵심 분야에서 축적된 사례를 활용하여 지방자치 제도 및 운영 개선
- (중앙-지방, 지방-지방 간 협력 강화) 중앙정부-지방정부, 지방정부 간 긴밀한 네트워크를 통해 신뢰 기반을 확대하여 지방자치 정책의 실효성 강화
- (데이터 관리 및 디지털 역량 강화) 빅데이터 및 AI 분석 역량을 강화하기 위한 전문인력을 채용하고, 디지털 기술 활용을 위한 플랫폼 구축

□ 강점-위협 전략(ST 전략)

- (중앙정치 환경 변화 관리) 중앙정치의 혼란 속에서도 지방자치의 핵심 가치 및 본령에 충실하면서도 환경 변화에 유연하게 적응하는 변화 관리
- (지역특화형 발전 전략 추구) 그간 축적된 지역 고유성 및 행정 역량을 활용해 지역특화형 발전 전략을 추구함으로써 지방정부의 획일성·동일성 극복
- (AI 등 디지털 기술 적극 활용) AI 등 디지털 기술을 적극 활용하여 지방정부의 데이터 기반 정책 역량 향상

□ 약점-기회 전략(WO전략)

- (중앙정부의 지방자치 분권 정책과 연계) 중앙정부의 지방자치 분권 정책과 연계하여 지역 맞춤형 자치분권 정책을 제안하고 창의적이고 실험적인 정책 제안
- (주민 참여 기제 활용) 지방정부 의사결정과정에서 주민 참여 기제를 활용하여 지방자치단체장 및 지방의회에 대한 신뢰 향상

- (기능 단위의 사무이양) 단위 사업 단위의 사무이양보다는 기능 단위의 이양을 통해 자율성 및 차별성 확보
- (재정 자율성 확보) 국세 지방세 이양, 지방세 조례 주의 채택, 보조금 축소 및 자주재원 확대 등을 통해 지방의 세입 기반 확충

□ **약점-위협 전략(WT전략)**

- (소방 및 경찰과의 연계·협력체계 구축을 통한 위기관리 대응) 자치 소방·경찰과의 연계·협력 기제 구축 및 확대를 통한 위기관리 대응 역량 강화
- (지방자치와 교육자치의 연계·협력을 통한 교육의 전문성과 행정의 효율성 강화) 지방재정의 자율성 및 책무성을 강화하고 교육감 선출 방식 개선을 통한 지방 자치와 교육자치의 협력 강화
- (현장 중심 및 융합적 정책 대안 개발) 지역에 실제 효과가 있는 지역 맞춤형 정책 대안을 제시하고 학제 간 융합적 연구에 기반한 정책 대안 제시
- (지방자치 역량 강화) 지방자치단체 역량 강화를 위한 자치 조직, 자치입법, 자치행정, 자치재정 권한 강화 및 체계적인 인력 및 기구 발전 프로그램 운영

| 표 2-2 | 지방자치 30년 SWOT 분석

내부역량 외부환경	강점(Strength) <ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 경험 축적 및 주민참여 기회 확대 • 행·재정적 역량 강화 • 지방 주도적 지역발전의 계기 	약점(Weakness) <ul style="list-style-type: none"> • 획일적 자치제도 및 낮은 자치 권한 • 지역 기반의 약화 • 주민 참여 및 거버넌스 구조 미흡 • 정치적·행정적 비효율성
기회(Opportunity) <ul style="list-style-type: none"> • 분권 및 자치에 대한 사회적·정치적 요구 • 자치에 적합한 기술적·환경적 변화 	〈SO전략〉 <ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 시행으로 축적된 사례를 활용해 자치제도 및 운영 개선 • 중앙-지방, 지방-지방 간 협력 강화 • 데이터 관리 및 디지털 역량 강화 위한 전문인력 채용 및 디지털 기술 활용을 위한 플랫폼 구축 	〈WO전략〉 <ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 지방자치분권 정책과 연계 • 주민 참여 기제 활용을 통한 단체장 및 지방의회 신뢰 향상 • 기능단위 사무 이양을 통한 지방 정부의 자율성 및 차별성 강화 • 재정 자율성 확보
위협(Threat) <ul style="list-style-type: none"> • 중앙정치에 대한 지방정치의 의존성 • 수도권 집중, 지방 간 재정 불균형 등 사회적 위기 • 기후변화·재난 등 환경적 위기 	〈ST전략〉 <ul style="list-style-type: none"> • 중앙정치에 대한 의존성을 줄이기 위한 환경 변화 관리 • 지역 고유성 및 행정 역량을 활용한 지역특화형 발전 전략 추구 • AI 등 디지털 기술 적극 활용을 통해 데이터 기반 정책 역량 향상 	〈WT전략〉 <ul style="list-style-type: none"> • 소방 및 치안 협력체계 구축을 통한 재난 대응 • 지방자치와 교육자치의 연계·협력을 통한 교육의 전문성과 행정의 효율성 강화 • 현장 중심 및 융합적 정책 대안 개발 • 지방자치 역량 강화를 위한 자치 권한 강화 및 인력·기구 발전 프로그램 운영

제2절 지방자치 평가에 대한 메타 평가

1. 지방자치 평가에 대한 메타 평가 설계

1) 메타 평가의 개념

□ 메타 평가의 일반적 정의 및 특징

- 일반적인 메타 평가는 기존 평가를 평가하는 “평가를 평가하는 2차 평가”를 의미하며 평가의 질적 수준과 신뢰성을 검토하고 개선 방향을 제시하는 데 목적이 있음
 - 메타 평가는 기존 평가의 과정을 재검토하여 평가가 얼마나 체계적이고 신뢰성 있게 수행되었는지를 분석하는 2차 평가 방식을 지칭하는 평가임
 - 메타 평가는 평가전문가들이 평가의 결과가 정책 결정과 집행 등에 영향을 미치지 못하고 있는 것은 평가결과 활용이 부진하기 때문에 나타나는 현상이라고 진단하면서 등장함(류영아, 2007)
- 메타 평가는 기존 평가와 독립적으로 이루어지며, 평가 과정에서 객관성을 유지하는 것이 중요함
 - 평가자가 기존 평가의 이해관계와 무관한 입장에서 진행함으로써 공정성을 확보하는 연구절차가 뒷받침되는 것이 특징임
 - 기존 평가의 계획, 수행, 분석, 결과 도출 등 평가 전체를 대상으로 삼아 이러한 공정성을 끝까지 유지하도록 설계가 이뤄져야 함
- 메타 평가를 통해 기존 평가에서 사용된 방법론의 적절성을 검토할 수 있음
 - 검토대상은 평가대상이 되는 연구들의 자료 수집 방식, 분석 기법, 표본의 적합성 등이 제대로 설정되었는지 여부임
- 평가 결과의 신뢰성과 타당성을 검토하며, 평가가 의사결정에 기여할 수 있는 수준의 질적 수준을 갖추었는지를 평가함
- 이러한 메타평가 평가를 통해 기존 평가 전반의 개선점을 도출하여, 평가 과정뿐만 아니라 평가 결과의 활용성을 높이는 평가의 개선방안 마련을 위해 활용됨

2) 본 연구에서의 메타 평가

(1) 메타 평가 목적 및 검토 방법

- (지방자치 평가에 대한 메타 평가) 지방자치 영역별 전문가로 구성된 한국지방행정연구원 자체 과제 연구진이 메타평가를 수행하고 지방자치 평가 전문가 및 공무원들의 의견을 수렴함
 - (개념) 메타평가는 평가의 질을 평가하는 과정으로, 특정 평가 과정의 신뢰성, 타당성, 공정성 등을 검토하여 해당 평가의 품질을 제고하는 방법론
 - (목적) 10년 단위로 시행된 지방자치에 대한 역대 평가(영역, 지표, 결과)가 현재 제도 도입의 30년에도 유의미한지에 대해 판단하고자, 해당 평가들의 평가 목적, 평가 영역, 영역별 지표의 측정방식을 검토
 - (검토방법) 과거 평가에 활용된 지표의 유효성을 판단할 자체 검토 기준을 분야별 담당 연구진의 1차 검토, 전 연구진 간 브레인스토밍을 통해 개발하고 이를 적용

(2) 메타 평가 내용

□ 평가 보고서의 양대 영역

- 10주년, 20주년 평가보고서는 성과 변화와 자치요소별 평가의 2개 영역으로 구분됨
- (성과 변화) 20주년 평가 보고서는 민주주의 발전 및 주민생활 변화를 평가함에 있어서 민주주의 발전은 지방자치의 민주성 측면에서 제도적 변화와 정량적 변화를 대상으로 분석함
 - 지방민주주의 성과: 지방선거 투표율, 조례의 제·개정 건수, 여성위원의 비율, 참여결정 권한 변화에 대한 인식, 주민의견 반영 변화에 대한 인식, 지방선거 공정성 변화에 대한 인식, 민주적 지방행정 변화에 대한 인식, 민주적 지방행정 변화에 대한 기여에 대한 인식
- 주민 생활 변화는 지방행정 개혁, 주민생활 서비스 공급, 지역경제 신장에 초점을 두고 분석됨

- (지방행정 개혁) 행정개혁과 시민의식으로 구분함
- (주민생활 서비스 공급) 주민안전, 보건복지, 도시·환경 관리, 문화 여가로 구분함
- (지역 경제 신장) 지역주민 소득·고용, 지역산업 경쟁력, 지역균형 발전으로 구분함

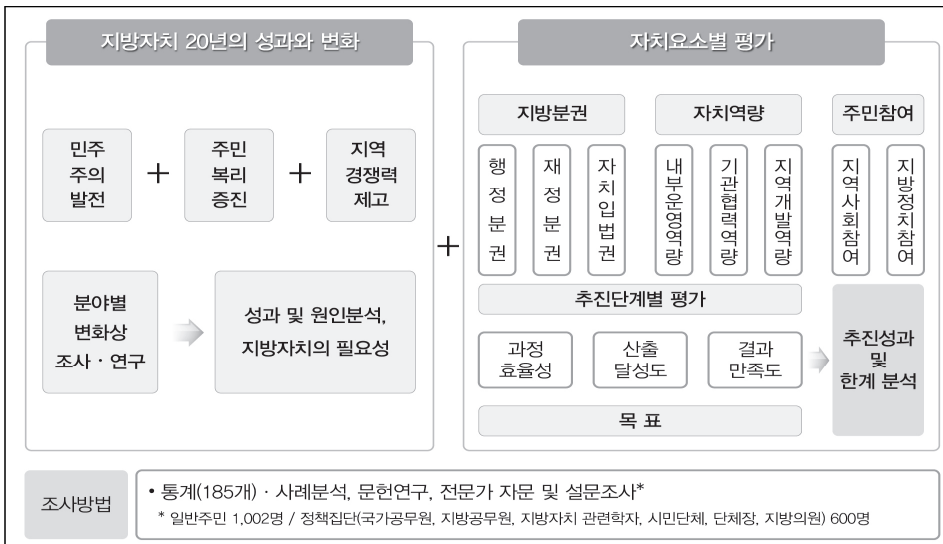
| 표 2-3 | 지방자치 20년 변화 분석 대상

대분류	중분류	선정기준
지방행정	행정개혁	제도개혁
		행태개혁
	시민의식	사전적 참여
		환경조성
		사후적 참여
주민생활서비스	주민 안전	재난·재해 예방 및 치안 안전 확보
	보건 복지	의료, 복지 인프라 확충으로 삶의 질 개선
	도시·환경 관리	주택, 도로, 교통, 상하수도 등 기초 인프라 구축으로 주민 편의 향상
	문화 여가	문화체육시설 확충으로 안락한 정주 환경 조성
지역경제	지역주민 소득·고용	소득안정 및 경제생활 개선
	지역산업 경쟁력	지역 주도의 자생적 발전 기반 마련
	지역균형 발전	국가 및 지역 사회통합

- (지방자치 요소별 평가) 20주년 평가 보고서는 지방자치의 목적인 민주주의 발전, 주민복리 증진, 지역경쟁력 강화 등 변화를 이끌어내기 위한 지방자치 3대 요소인 국가와 지방자치단체, 지역주민 상호 간 관계 구조를 기준으로 도출된 지방분권, 자치역량, 주민참여에 초점을 두고 이를 세분화하여 평가함
- 지방분권은 행정분권(기능배분, 지도감독, 자치조직권), 재정분권(의존재원, 자주재원, 재정운영, 지방공기업), 자치입법권(자치법규)으로 구분
 - 자치역량은 행정체제, 내부운영역량(기관구성, 단체장, 지방의회, 인사역량, 조직역량, 정보화, 행정문화), 기관협력역량(중앙-지방협력, 지방-지방협력), 지역개발역량(지역산업, 인프라)으로 구분

- 주민참여는 지역사회참여(주민참여, 시민사회, 지역공동체), 지방정치참여(주민참여, 지방선거)로 구분

[그림 2-3] 지방자치 20년 평가의 기본 설계



(3) 메타평가 기준

□ 일반적 메타 평가 기준의 검토 방향

- 공정성(Fairness)의 측면에서, 평가과정이 특히 국가(중앙정부)-지자체(지방정부), 의회(입법부)-자치단체(집행부) 어떤 한쪽에 편향되지 않고 공정하게 수행되었는지를 검토함
- 효율성(Efficiency)은 평가의 준비기간, 투입인력, 예산, 실제 연구기간 측면으로 평가제반의 효율성에 대해서 검토함
- 적합성(Relevance) 측면의 경우 “지방자치”의 핵심 제도도입·운영목적(민주주의 발전, 주민복리 증진, 지역경쟁력 제고)에 관해 평가의 목적과 과정 설계에서 평가시점별 시대상 및 환경변화가 충분히 반영되었는지를 검토하는 것이 필요함

- 신뢰성(Reliability)의 경우, 평가자료 수집 과정, 평가자료선정, 자료에 대한 분석절차가 결과타당성을 확보할 수 있는 신뢰수준을 가지고 있는지 여부를 판단함
- 타당성(Validity)의 경우, 내적타당성으로 국한하여 평가의 결과가 평가 목적에 맞게 정확하게 도출되었는지 여부를 체크리스트로 판단할 필요가 있음

□ 평가보고서에 대한 메타평가 기준의 검토 방향

- 명확성(Clarity)의 기준은, 보고서의 서술이 명료하고 이해하기 쉬운지, 핵심 메시지가 명확히 전달되는지 여부에 대한 체크리스트로 판단이 가능함
- 일관성(Consistency)의 경우, 10년, 20년 비교를 통해 평가항목과 지표가 변경되었는지를 검토하고 그 지표의 유지가 적정한지, 해당 지표의 결과가 제도개선으로 잘 연결되고 있는지를 판단하여 30년평가에서 유지되거나 수정되어야 할 항목을 도출함
- 신뢰성(Reliability, 제외)의 경우, 앞서 일반적인 메타평가 기준과 동일하므로 이에 대한 사항은 제외함
- 타당성(Validity)는 외적타당성을 중심으로 평가보고서의 결론과 권고사항이 현재 문제점 개선에 일반화하여 활용될 수 있는지에 대한 사항임
- 체계성(신규기준, Systematicity): 활용가능성과 형식적 완결성 기준을 통합한 기준으로, 보고서가 실질적으로 의사결정에 기여할 수 있도록 체계성을 가지고 있는지 여부임

□ 본 연구의 메타평가 기준의 설정

| 표 2-4 | 메타평가의 기준

구분	과정	평가기준	평가 체크리스트
일반 기준	투입	공정성	평가주체의 구성이 균형적으로 구성되었는가?
	투입	효율성	평가에 소요되는 자원이 효율적으로 배분되어있는가?
	과정	적합성	적합한 개념정의에 부합하는 평가지표를 사용하는가? • 평가영역에 대한 세부영역, 평가기준, 평가원칙의 적합성 수준
	과정	신뢰성	평가가 절차와 과정이 공정하고 신뢰할 수 있는가?
	과정	타당성	평가지표의 측정방식과 결과가 인과적으로 타당한가?
평가 보고 기준	산출	명확성	평가보고서의 서술방식이 명료하고 이해하기 쉬운가?
	산출	일관성	영역내 세부 평가지표가 일관성을 가지고 있는가?
	산출	외적타당성	평가결과의 내용이 제도개선의 일반적으로 활용될 수 있는가? • 과거와 평가시점(현재)에 대한 지방자치에 대한 관점이 어떻게 정의되는지 • 지방자치의 당위성과 필요성에 사용된 논거와 개념: 예) 지방화에 대한 세계적 동향 • 평가에서 고려하는 환경요소, 문제진단은 어떠한지
	산출	체계성	보고서의 목차와 구성이 누락없이 체계적으로 구성되어 있는가?

2. 지방자치 평가에 대한 메타 평가 결과

1) 지방자치 10년 보고서 - 총론

□ 일반적 메타평가 기준

- (공정성) 평가 주체의 구성이 균형적으로 구성되었는가. 평가 과정이 국가(중앙 정부)와 지방자치단체(지방정부), 의회(의결기관)와 지방자치단체의 장(집행 기관) 어느 한 쪽에 편향되지 않고 공정하게 수행되었는지를 검토
- 분석결과 10주년 평가는 다양한 이해관계자(주민, 전문가, 중앙정부 등)의 관점을 균형 있게 반영한 점에서 공정성을 유지하고 있음
 - 다만, 주민의견 수렴과 관련된 구체적인 대표성 여부(참여 규모와 층위)에 대한 정보가 부족해 보완이 필요함

- (효율성) 평가 소요되는 자원이 효율적으로 배분되어 있는가. 평가의 준비 기간, 투입 인력, 예산, 실제 연구 기간 측면에서 효율적인지를 검토
 - 문헌, 통계, 사례조사를 통한 체계적인 평가로 자원 활용의 효율성이 확인됨
 - 그러나 평가 과정에서 소요된 시간과 비용에 대한 명확한 데이터는 제시되지 않아 추가 분석이 필요함
- (적합성) 지방자치의 핵심 제도 도입, 운영 목적(민주주의 발전, 주민복지 증진, 지역경쟁력 제고)에 관해 평가의 목적과 과정 설계에서 평가 시점별 시대상 및 환경변화가 충분히 반영되었는지 검토
 - 지방자치의 핵심 요소(지방분권, 자치역량, 주민참여)를 기반으로 한 평가는 자치제도의 목적에 부합함
 - 10주년 당시의 시대적 과제를 반영한 정책과제와 비전 제시로 적합성을 충족하고 있음
- (신뢰성) 평가 자료 수집 과정, 평가 자료 선정, 자료에 대한 분석 절차가 일관성을 확보할 수 있는 신뢰 수준을 가지고 있는지 여부를 판단
 - 자료 출처와 분석 과정이 체계적으로 언급되어 있으며, 전문가 면접과 사례 분석 등을 통해 신뢰성을 확보하고 있음
- (타당성) 내적 타당성으로 평가의 결과가 평가 목적에 맞게 정확하게 도출되었는지 여부를 체크리스트로 판단
 - 평가 결과와 권고사항이 논리적으로 연결되어 있으며, 정책 제안이 평가 내용에 기반을 두고 있어 타당성이 높음
 - 다만, 일부 권고사항의 실현 가능성에 대한 구체적인 분석은 부족한 편임

□ 평가보고서에 대한 메타평가 기준

- (명확성) 평가보고서의 서술 방식이 명료하고 이해하기 쉬운지, 핵심 메시지가 명확하게 전달되었는지 여부에 대한 체크리스트로 판단이 가능
 - 주요 메시지(성과와 문제점, 비전 및 과제)가 명확하게 전달되는 편임
 - 다만, 일부 지방자치 영역을 구성하는 전문 용어와 복잡한 내용은 일반 독자에게 다소 난해할 수 있어 보완이 필요함

- (일관성) 평가항목과 지표가 변경되었는지를 검토하고 그 지표의 유지가 적정한지, 해당 지표의 결과가 제도 개선으로 잘 연결되고 있는지를 판단하여 30년 평가에서 유지되거나 수정되어야 할 항목 도출
 - 평가 지표와 항목이 보고서 전반에서 일관되게 유지되고 있으며, 제시된 비전과 정책과제도 논리적 연결성을 가짐
- (외적 타당성) 평가보고서의 결론과 권고사항이 현재 문제점 개선에 일반화하여 활용될 수 있는지 판단
 - 제안된 권고사항(지방분권 시스템 구축, 주민참여 강화 등)은 다른 지역과 맥락에서도 적용 가능성이 높아 외적 타당성이 있음
 - 다만, 실제 적용 사례나 시뮬레이션이 포함되었다면 더욱 설득력을 가질 것임
- (체계성) 실질적으로 의사결정에 기여할 수 있는 활용성 및 완결성을 지니고 있는지 판단
 - 보고서의 구성(개요 → 성과와 문제점 → 비전과 정책과제 → 추진전략)은 체계적이며 논리적임
 - 각 섹션 간의 연계성이 뛰어나며, 정책과제와 추진전략의 구체성이 존재함

2) 지방자치 10년 보고서 - 각론

(1) 지방분권

□ 행정분권 - 기능배분

- (적합성) 민선 지방자치 10년을 맞아 기능배분에 대하여 지역주민이 체감하는 효과가 어떠한지, 중앙정부와 지방정부의 입장은 무엇인지에 대하여 살펴 본 것은 의미가 있으나, 면접조사 없이 인식조사에 머무른 점은 아쉬움
- (신뢰성) 기능배분의 실적으로 부처별 지방이양 대상사무 심의결과, 지방이양 추진위원회 운영실적, 지방이양 확정사무 부처별 이행상황, 지방이양사무 현황, 지방이양 확정사무 부처별 이행상황, 국가·지방사무 변화추이를 사용하여 건수와 지방이양 완료 건수를 사용하고 있어 신뢰성을 어느 정도 확보하였다고 판단

- 다만, 이양 및 사무의 단위는 연구자마다 달라질 수 있어 획일적인 기준을 마련하여 일관된 작업을 수행한다고 해도 그 의미는 크지 않음
- (내적 타당성) 기능배분 관련 제도 분석, 중앙권한의 지방이양 정도에 대한 인식 조사를 통해 기능배분의 성과와 문제점을 도출하여 일정 부분 타당성을 확보
- (외적타당성) 기능배분의 실적 저조, 행재정의 포괄적 이양 미흡, 중앙과 지방의 인식 차이, 주민접점기능의 지방이관 지연 문제는 지방자치 30년이 지난 현재에도 문제점으로 활용 가능
- (체계성) 기능배분 실적 저조, 행재정의 포괄적 이양 미흡, 중앙과 지방의 인식 차이, 주민접점 기능의 지방이관 지연 문제 등에 대한 구체성이 부족하여 실제 지방자치분권의 의사결정에 기여하기에는 활용성이 제한
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 기능배분의 지표가 주로 국가와 지방자치단체 간 사무 비율에 국한되어 중앙정부와 지방정부 간 기능배분과 지방정부 간 기능배분(광역-기초)을 고려할 수 있는 지표 개발이 필요

□ 행정분권 - 지도 감독

- (적합성) 민선 3기까지 지방자치법 상 지도감독제도 운영, 지방자치단체에 대한 중앙감사제도 운영, 중앙부처의 합동평가제도 운영 등을 진단하고 10년간 변화에 대한 인식을 조사하는 것은 적합한 것으로 판단
- (신뢰성) 대부분 제도 분석으로 평가 기준에 따른 평가가 연구자의 관점에 따라 달라질 수도 있음. 민선 지방자치 10년 동안 국가의 지방에 대한 지도감독 축소 정도를 측정한 결과도 신뢰성 정도가 높다고 할 수 없음. 광역/기초 간 차이 및 수도권/비수도권 간 차이 등 소속 지방자치단체마다 지도 감독에 대한 인식에 있어서 차이가 있을 수 있음. 이를 반영하기에 140여 명의 지방공무원이 충분한 숫자인지 의문
- (내적 타당성) 민주성, 자율성, 효과성, 효율성을 평가 기준으로 하여 제도를 평가하고 성과와 문제점을 제시하여 내적 타당성 확보
- (체계성) 각 평가기준(민주성, 자율성, 효과성, 효율성) 간 구분 명확함, 당시

시행되고 있던 제도에 대한 구체적인 성과와 문제점 등이 제기되어 있음

□ 행정분권 - 자치조직권

- (적합성) 자치조직권의 단계적 이양과 '05 시범실시된 총액인건비제도 등 당시 사회적인 변화와 당대 정책 목표에 부응하는 요소를 체계적으로 반영하였음
- (신뢰성) 지방자치단체 자치조직권 이양에 대한 다양한 이해관계자들의 인식 조사를 통해 입체적인 평가를 도모하고 있으며 정량적인 지표를 통해 조직체제와 인원 구성 등을 적절히 제시하고 있음
- (내적 타당성) 자치조직권의 핵심기능(행정기구 및 정원에 대한 설치관리권)의 이양수준과 자율성 수준평가, 이양과정 및 절차에서의 효율성을 평가하여 내적 타당성을 확보
- (외적 타당성) 자치조직권의 한계를 획일성(행정기구 수 및 표준정원제)에만 초점을 두고 있어 법적 제약, 중앙정부의 개입 여지, 자원 배분의 형평성 등 다방면적 요소를 고려하여 일반화 가능성을 높여야 함
- (활용 가능성 및 완결성) 자치조직권의 한계를 조직과 정원의 정량적인 측면만을 제시하고 있어 실질적인 측면에 대한 논의가 부족함. 가령 개별 지방자치단체의 운영 효율성 측면이나 실질적인 행정서비스의 질적 요소 등 결과적인 요소에 대해 충분히 반영하지 못하고 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 자치조직권을 평가하는 지표가 자율성, 효율성의 두 가지 기준으로만 구성되어 다양한 가치와 목표를 반영하는 데에는 한계가 있음. 추후 자치조직권 향상과 관련된 투명성, 주민수요 대응성 등 다양한 가치를 추가적으로 고려할 필요가 있음

□ 재정분권 - 의존재원

- (적합성) 평가 당시 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 실정에서 지방교부세, 국고보조금 등 의존재원의 규모 등을 검토한 것은 적합성이 높은 것으로 판단됨
- 다만 의존재원의 경우 지방교부세가 포함되어 있어 자주재원, 재정운영 등의

평가 영역과 다소 중복되는 평가내용이 존재함

- 또한 평가기준으로 재정확충성과 재정형평성을 두고 있으나, 의존재원의 문제점으로 제시되고 있는 재정운영 자율성 저해 등에 대한 검토가 이루어지지 않음

[표 2-5] 지방재정 관련 평가영역별 주요 평가 내용

구분	평가내용
의존재원	중앙-지방 간 재정비중, 국고보조사업 지방비 부담수준, 국고보조금 및 지방교부세 추이, 자체수입 및 이전수입 변화, 광역자치단체와 기초자치단체 재정조정, 재정자립도, 지방채 규모, 경상예산/사업예산 규모, 지역간 재정불균등 수준, 세출구조상 가용재원율
자주재원	지방세 징수 수준, 비과세 감면 실적, 일반회계 예산 증가율, 지방교부세 등 의존재원 증가율, 탄력세율 활용 수준, 지방세외수입 확충
재정운영	예산대비 채무수준, 지방공기업 부채, 재정계획 예산 반영실적, 재정계획 운영비용 세입예산반영비율, 투자비비율, 자체수입증감률, 경상경비증감률, 기금운영 실적, 재정자립도, 재정력수지, 경상수지, 세입세출총당실적, 지방채상환실적 등

○ (신뢰성) 의존재원 분석을 위한 자료분석은 적절히 이루어졌음. 다만 재정확충성과 재정형평성의 세부자료에 있어서는 일부 제외가 필요함

- 지방채 규모와 비중은 재정 확충 수단을 평가하는 자료로는 적합성이 높으나 의존재원에 따른 자주재원 등의 규모와 이에 따르는 재정자율성 수준 등을 판단하기에는 다소 부적합한 자료로 판단됨
- 재정형평성은 의존재원을 통한 지역간 세입 및 세출의 형평성을 주로 평가하는 것으로 이와 관련하여 세출항목의 비중, 경상예산과 사업예산의 비중, 일반보조금과 특정보조금의 비율, 보조사업과 자체사업의 비중, 국고보조사업의 영향 및 지방비 부담 정도, 세출구조상 가용재원율 등은 다소 부적합한 자료로 판단됨

○ (내적 타당성) 의존재원과 지방자치단체의 지방세 수입 등과의 관계를 논리적으로 도출하고 있으며 구체적인 사례를 통해 이를 보완하고 있고 전반적으로는 타당한 결과가 도출된 것으로 판단됨

- 재정책충성과 관련하여 의존재원에 따른 재원확충의 질적 평가에 대한 내용이 추가될 필요가 있음. 재정자율성의 변화, 대응재원에 따른 지방자치단체의 재정부담, 대응재원 등으로 인한 재정자율성 변화 등에 대한 결과제시가 추가될 필요가 있음
- (외적 타당성) 의존재원 비율이 10년 평가 대비 감소하였으나 아직 높은 수준이며, 의존재원에 대한 대응재원 마련 등으로 지자체의 부담이 지속되고 있음. 또한 지방교부세 등을 통해 재정형평성이 개선되었으나 지역간 재정격차 등에 대해서도 30년 평가에서 지속적으로 검토가 필요한 사항임
- (체계성) 세입 측면과 세출 측면으로 구분하여 개선사항이 제시될 필요가 있고 종합적인 개선방안 제시보다는 주요 제도별 개선사항을 제시하여 평가 결과가 구체적인 지방재정조정제도 등에 환류될 수 있도록 할 필요가 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 추가되어야 할 지표는 없으나, 재정형평성과 재정책충성에 대한 세부 평가기준은 의존재원의 규모, 의존재원에 따른 세출 자율성, 지역 간 형평성 등으로 재구성하여 평가할 필요가 있음

□ 재정분권 - 자주재원

- (적합성) 자주재원은 의존재원에 대응하는 개념으로 지방세와 지방세외수입의 변화를 분석하는데 목적을 두고 있으며, 해당 내용을 통해 자주재원의 수준을 평가한 것은 적합성이 높다고 판단됨
 - 세부적으로 재원확충성, 부담형평성, 과세자주성, 납세편의 증진의 평가 기준을 마련하여 평가하였으며, 해당 내용도 전반적으로 적합하다고 판단됨
 - 다만 해당 평가영역은 지방재정의 자율성을 확보해줄 수 있는 재원의 규모 및 세입자율성에 대한 내용이므로 납세편의 증진은 제외되는 것을 검토할 수 있고, 부담형평성의 경우 재산세를 대상으로 하는 것으로 과세재주성과 통합하여 검토하는 것이 보다 타당할 것으로 판단됨
 - 또한 자주재원의 범위에 있어 지방자치단체의 권한 여부 등을 바탕으로 지방세 및 세외수입에 한정하기도 하나 지방자치단체의 세출 자율성에 초점을 두어 재정지주도를 측정하는 범위인 지방교부세까지 포함하여 자주재원을 인식

하기도 하므로 자주재원의 범위에 대해서도 추가적인 논의가 필요함

- (신뢰성) 평가영역에 대한 세부기준별로 대표성 있는 자료를 사용하여 평가가 이루어졌으며, 이해관계자의 설문결과 평가기준에 부합하는 개별 사례 제시를 통한 정성적 평가로 정량적 실적에 대한 평가결과를 보완함
 - 과세자주성에 대한 평가에 있어서는 탄력세율 활용도 외에도 지방세 비과세 및 감면 등 조세지출에 대한 내용도 검토할 필요가 있음. 비과세 및 감면에 있어서는 지방자치단체의 감면비율, 감면사항에 대한 재량이 있으므로 이에 대한 검토로 지방세입에 대한 자율성을 보완하여 평가할 수 있음
- (내적 타당성) 자주재원의 규모 변화 및 세외수입 중심의 증가에 따른 질적 한계, 그리고 재산세 과표 체계에 따른 형평성 문제, 과세 자주성의 한계 등 평가를 통해 도출되는 결과는 정량적인 실적 등을 통해 타당하게 도출된 것으로 평가됨
- (외적 타당성) 자주재원 확보와 관련하여 대부분의 평가 결과는 현재에도 재검토가 필요한 사항이나 납세편의 제고는 다양한 IT 매체를 통한 편의 제공이 일정 수준 확보되고 있으므로 평가에서 제외하는 것이 가능함
- (체계성) 신규 세원 발굴, 국세의 지방세 이관 등에 대한 논의 등을 검토하여 자주 재원 확보의 장애요인 등에 대한 추가적인 검토가 이루어질 필요가 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 지방세 비과세 및 감면에 대한 조례를 통한 비과세·감면 사항에 대한 추가 검토가 필요하며, 신세원 발굴 사항 등에 대한 지방자치단체의 요청 사항 등에 대한 검토가 추가될 필요가 있음
 - 의존재원과 자주재원을 별도의 영역으로 검토하기 보다는 두 영역을 통합하여 검토할 필요가 있으며, 세입 자율성으로 재구성하여 자주재원의 규모 변화, 자주재원 확대에 따른 재정격차 변화, 세입 결정에 있어서의 지방자치단체의 자율성(지방세 지출 포함) 등으로 검토하는 방안에 대한 논의가 필요함

□ 재정분권 - 재정운영

- (적합성) 재정운영은 재정운영의 자율성, 효율성, 건전성, 책임성, 투명성의 기준을 통해 재정운영의 다양한 측면을 종합적으로 평가하고 있으며, 지방자치

평가에 있어 적합성이 있으나, 재정운영의 효율성 등은 의존재원, 자주재원 등의 내용과 유사·중복성을 지님

- 재정운영의 자율성도 개념적으로는 자주재원의 내용과 유사성을 지니고 있으나 10년 평가에서의 자율성은 지방자치단체의 세출 자율성에 초점을 두고 있음

○ (신뢰성) 평가기준별 수집된 실적자료는 일부 타 영역에서의 평가와 중복되는 항목이 있어 개선이 필요할 것으로 판단되며, 기존에 사용하였던 실적 중 복식부기 회계제도 추진 등의 내용은 제도가 정착되어 제외가 가능할 것으로 판단됨

- 각 평가항목별로 재정분석을 통한 지표들이 구성되어 있으므로, 재정분석의 지표를 활용하여 지표의 대표성과 신뢰성을 확보하는 것이 보다 적절할 것으로 판단됨
- 재정운영의 자율성에 있어서는 예산편성에 있어 지방자치단체의 자율성이 확보되고 있으며, 지방채 발행 또한 총액한도제가 있으나 자율성이 개선되어 있어 해당 내용에 대한 개선이 필요함
- 재정운영의 효율성에 있어서는 자체수입 증감률 등의 지표는 자주재원 영역과 중복되는 내용으로 제외가 필요하며, 투융자심사결과 적정사업비율 등은 효율성 판단에 있어 대표성이 다소 부족한 것으로 판단됨
- 건전성 측정에 있어서는 기능별 및 성질별 재정지출의 구성 등은 건전성을 파악하기에 연계성이 다소 부족한 것으로 판단됨

○ (내적 타당성) 평가기준별 정량실적을 기준으로 각 지표별 평가가 이루어지고 있음. 다만 정량실적을 바탕으로 해당 지표를 판단하는 근거가 다소 부족함

- 제시되는 정량실적 자료를 바탕으로 실적의 개선 및 악화는 판단할 수 있으나 제시되는 지표별로 수준을 판단하는 기준이 없어 해당 실적으로 재정효율성, 건전성, 투명성 등의 수준을 판단하는데 한계가 있음

○ (외적 타당성) 지방재정의 다양한 측면에 대한 종합 진단의 성격을 지니고 있어 평가결과는 타당성을 지니며, 30년 평가에서도 대부분 내용이 지속될 필요가 있음. 다만 일부 제도에 대한 평가 등은 제도 신설 및 폐지 등의 내용을 고려하여 평가 반영을 결정할 필요가 있음

- 예산편성 지침, 지방기금의 운영, 분야별 및 성질별 지출, 성과중심 재정운영 시스템 구축, 복식부회계제도 도입 등은 제도 변화 등을 고려하여 제외하거나 신규 제도를 반영하여 평가할 필요가 있음
- (체계성) 재정운영과 관련되는 예산편성기준, 지방채발행제도, 지방계약제도 등 개별 제도에 대한 성과 및 문제점을 제시하여 제도 운영에 환류할 수 있으며, 각 평가기준별 종합적인 평가결과를 제시하고 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 각 평가기준별로 재정분석에서 사용하는 지표들을 활용하여 정량실적 평가자료의 보완이 필요하며, 정량실적을 통해 평가가 상대적으로 이루어지지 않았던 재정운영의 투명성, 재정운영의 책임성에 대해서는 정량실적 지표를 특히 보완할 필요가 있음

□ 자치입법 - 자치법규

- (적합성) 자치법규 현황 및 자치입법권 차원에서의 관련한 다양한 제도 등을 적절하게 활용하여 평가하였음
- (신뢰성) 각 항목에 대하여 양적지표를 설정하였고 이에 대한 결과를 제시하였다는 점에서 평가의 결과 및 절차를 신뢰할 수 있음
- (내적 타당성) 평가지표와 측정방식과 결과가 인과적으로 타당함
- (외적 타당성) 자치입법권과 관련한 내·외부적 영향요인들을 포괄적으로 사용하였다는 점에서 현 시점에서도 유효한 것으로 사료됨
- (체계성) 자치입법과 관련한 기본적인 통계를 사용하였다는 점에서 이후에도 지속적으로 활용할 수 있는 지표임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 지방자치법 전부개정으로 주민조례발안권 등 자치입법 분야의 제도변화가 있기 때문에 이를 포착할 수 있는 지표(예. 주민조례발안건수 등) 마련이 필요할 것임

(2) 자치역량

□ 내부역량 – 기관구성

- (적합성) 기관구성의 측면에서 집행부 위주의 형태가 주를 이루고 있음. 그럼에도 불구하고 집행부와 지방의회 간의 관계성 확인을 시도하였다는 점에서는 의의가 있을 것으로 보임
- (신뢰성) 평가지표가 인식조사가 주를 이루고 있으며, 민주성 및 효율성의 측면에서도 해석의 여지는 다양할 것으로 보임
- (내적 타당성) 평가지표의 측정방식과 결과가 인과적으로 연계되어 나타나는 것으로 사료됨
- (외적 타당성) 우리나라는 단일한 기관구성 형태를 가지고 있기 때문에 본 평가를 통하여 지방자치제도 상의 함의를 얻기는 어려울 것으로 보임
- (체계성) 우리나라는 단일한 기관구성의 형태를 가지고 있기 때문에 해당 형태를 어떻게 유지하고 있는지에 대한 내용은 의미가 없을 것으로 보임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 지방자치법 전부개정으로 기관구성 다양화에 대한 근거가 마련된 만큼, 기관구성 다양화를 위한 다양한 시도를 포착할 수 있는 지표 논의가 필요할 것으로 보임

□ 내부역량 – 단체장

- (적합성) 단체장에 대하여 광역과 기초로 구분하여 특성을 분석하고, 단체장 관련된 제도를 살펴보았다는 점에서는 의미가 있음
- (신뢰성) 평가의 절차와 과정에 대하여 신뢰할 수 있음
- (내적 타당성) 평가지표의 측정방식과 결과가 타당하게 제시되었음
- (외적 타당성) 단체장 관련 제도의 변화에 대하여 살펴보았다는 점에서 의미가 있으며, 각종 제도의 개선을 통하여 행정효율성 증대 및 책임성 강화 등이 되었는지 여부를 확인하였다는 점에서 의미가 있는 것으로 보임

- (체계성) 제도의 변화를 통하여 우리나라 지방자치단체장에 대한 변화 양상을 살펴보고, 이를 통한 지방분권 차원의 변화가 있었는지 여부를 확인하였다는 점에서 의미가 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 단순 특성 분석뿐만 아니라 단체장의 특성 및 관련 제도의 변화가 우리나라 지방자치의 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 세부적으로 검토할 수 있는 지표 개발이 필요함

□ 내부역량 - 지방의회

- (적합성) 지방의회의 다양한 영역을 나누어 살펴보았다는 점에서 평가지표가 적합함
- (신뢰성) 양적 지표와 질적 지표를 혼합하여 사용하였다는 점에서 의미가 있으며, 그 결과도 신뢰할 수 있을 것으로 보임. 또한 성과분석과 영향분석을 혼합하여 사용하였다는 점에서 신뢰도가 높다고 볼 수 있음
- (내적 타당성) 평가지표의 측정방식과 결과가 인과적으로 타당함
- (외적 타당성) 지방의회의 각종 영역에 대하여 과거와 비교하여 변화된 모습을 포착할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있음
- (체계성: 활용 가능성 및 완결성) 지방의회의 전반적 영역에 대하여 평가항목을 설정하였다는 점에서 활용가능성 및 완결성이 높은 것으로 보임. 또한 현행 제도의 문제점은 다양한 관점으로 제시하였다는 점에서도 의의가 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) ‘지방의회’ 분야는 ‘자치입법’ 분야와 많은 내용이 중복되어 나타나고 있기 때문에 평가항목을 조정할 필요가 있음. 또한 지방의회 분야에서 지적된 다양한 문제점이 향후 평가에서 어떻게 그리고 얼마나 개선되었는지 여부를 확인하는 것도 중요할 것으로 보임

□ 내부역량 - 인사역량

- (적합성) 인사역량에 대한 측정지표 측면에서, 측정지표인 ‘개방성, 전문성, 공정성’은 일반적으로 인사역량을 측정하기 적합한 요소임에는 분명하나,

지방자치단체의 자율적 인사권한, 즉 자치인사권에 관련된 측면을 측정하는 ‘자율성’, 최근 강조되고 있는 ‘혁신성’ 등을 반영하고 있지는 못해 보완이 필요하다고 판단됨

- (신뢰성·내적 타당성) 통계자료와 각 제도에 관한 정부보고서, 인식조사결과를 종합하여 평가를 실시하였으나 분석의 수준이 높지 않으며, 여론선도층의 표본 타당성에 한계가 있음
 - 통계자료에 대한 분석은 단순 현황에 대한 보고 이상의 분석이 실시되었다고 보기 어려움
 - 인사역량의 경우, 일반주민의 인식조사에 근거한 평가는 이루어지지 않았으며, 여론선도층의 경우 대부분 서울 및 경기 거주자에 편중되어 있음
 - 또한 지방공무원의 전문성, 인사운영의 공정성, 지방공무원의 사기에 관한 조사가 이루어졌는데, ‘개방성’과는 무관한 ‘사기’에 관한 평가인식이 왜 필요한지 파악할 수 없으며, 각 특성에 관해 직접적인 1개 질문문항을 통해 5점척도로 측정된 결과이기 때문에 분석결과와 신뢰성과 외적 타당성이 취약하다고 볼 수 있음
- (외적 타당성) 분석결과 도출된 권고는 현재로서도 적절한 부분이 있으나, 전반적으로 국가차원에서 제공하는 인사관리제도의 활용에 대한 부분에 집중되고 있어 인사자율성과 혁신성을 강조하는 최근의 트렌드를 반영하는데 한계가 있다고 볼 수 있음
 - 각 지방자치단체 차원에서 자율적이고 다차원적인 지역맞춤형 인사관리 제도를 운영하도록 하는 최근의 경향에 부합한다고 보기는 어려워, 개선이 필요함
- (체계성) 외적타당성에서 지적한 주요 한계는 인사역량강화와 관련된 주요 전략이 비교적 평이하고 ‘지방자치’와 직접적인 관련이 높은 제도적인 제언을 도출하는데 한계를 가져왔다고 판단됨
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) ‘자율성’, ‘혁신성’ 등과 같이 지방자치단체의 자치 인사권이 얼마나 충분히 보장되는지, 지방자치단체 공무원의 혁신성을 높이기 위해 어떤 노력이 이루어지고 현재 어떤 수준에 이르렀는지에 관한 분석이 필요

- 주요 자율성에 기반한 지자체 인사혁신사례에 대한 소개가 중요한 의미가 있을 수 있음

□ 내부역량 - 조직역량

- (적합성) 조직역량에 대한 측정지표 측면에서, 조직역량은 ‘조직구조역량’과 ‘업무처리역량’의 2가지로 구분되었는데 조직역량의 측정지표는 전반적으로 적합성이 낮은 편임. 특히 ‘행정분권-자치조직권’ 파트에서 조직의 핵심인 기구 및 정원이 분석되면서 핵심이 빠진 것 같은 인상을 주고 있으며, 별도의 요소인 ‘정보화’가 있음에도 업무처리역량 중 일부로 ‘업무처리의 정보화’가 다루어지고 있어서 전반적으로 다른 분류 요소에 재편될 필요가 있다고 판단됨
- (신뢰성·내적 타당성) 통계자료와 각 제도에 관한 정부보고서, 인식조사결과를 종합하여 평가를 실시하였으나 분석의 수준이 높지 않으며, 여론선도층의 표본 타당성에 한계가 있음
 - 통계자료에 대한 분석은 단순 현황에 대한 보고 이상의 분석이 실시되었다고 보기 어려움
 - 조직역량의 경우, 일반주민의 인식조사에 근거한 평가는 이루어지지 않았으며, 여론선도층의 경우 대부분 서울 및 경기 거주자에 편중되어 있음
 - 해당 항목에 관해 여론선도층 전반에 관한 설문이 필요한지, 그 내용이 타당하다고 볼 수 있는지에 관한 의문이 존재함. 관련내용에 대해서는 지방자치단체 공무원 외에는 직접적인 판단이 사실상 불가능함. 특히 업무처리의 효율성과 같이 매우 복합적인 제도 및 행위의 결과 도출되는 현상에 관해 단순설문문항으로 질문하는 것은 한계가 있음
- (외적 타당성) 분석결과로 도출된 결과는 현재로서는 활용가능성이 낮다고 판단되어 새롭게 재편될 필요가 있음
 - 전반적으로 국가차원에서 제공하는 조직관리제도의 활용에 대한 부분에 집중되고 있어 인사자율성과 혁신성을 강조하는 최근의 트렌드를 반영하는데 한계가 있다고 볼 수 있음
 - 또한 인구감소 등과 같은 환경변화에 대응한 조직운영전략 모색과는 아직

관련성을 찾기 어려움

- (체계성) 전반적으로 기구 및 정원관리라는 핵심적인 조직관리제도와 별개로 조직역량을 검토하는 것은 한계가 있으며, 시대적 변화에 민감한 파트이기 때문에 새롭게 재편될 필요가 있다고 판단됨
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 전반적으로 기구 및 정원관리라는 핵심적인 조직관리제도와 별개로 조직역량을 검토하는 것은 한계가 있으며, 양자는 결합되어 함의를 제시할 수 있기 때문에 평가체계가 재편되어야 할 것임
 - 자율성, 혁신성, 환경과의 연계성 등이 검토될 필요가 있음

□ 내부역량 - 정보화

- (적합성) 평가 기준으로 효율성, 편의성, 참여성은 모두 정보화 역량을 적절하게 나타내는 지표라고 판단됨
- (신뢰성) 활용지표들이 인력 수, 유통율, 서비스 이용 및 운영 현황 등 공식적인 자료를 활용하고 있어 신뢰성을 확보함
- (내적 타당성) 정보화는 평가기준은 효율성, 편의성, 참여성을 대다수 객관적인 지표로만 측정이 되어 실제 정보화 역량의 주체들(예:지방 공무원)의 정성적 평가조사가 병행되는 것을 고려해봄직 함
- (외적 타당성) 30주년 보고서에서는 전자정부의 발전 및 정권별 정보화 역량에 대한 중요성 인식 등을 추가적으로 기술할 필요가 있음
- (체계성) 시스템 확장의 소극성, 보고체계 미흡, 전자민주주의 참여 미흡 등이 지적되었으며 이는 오늘날 정보화 수준의 발전에 따라 개선되어 왔음을 유추할 수 있으며 10주년 보고서에 지적된 문제들이 30주년 보고서를 통해 개선(내지는 잔류)되었는지 확인해볼 필요가 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 전자정부 시스템 통합 정도, 보고체계 디지털화, 시민 참여 플랫폼 활용정도 등을 고려해볼 수 있고 전문가 자문을 통해 재검토가 필요

□ 내부역량 - 행정문화

- (적합성) 행정조직의 문화적 특성을 조직 내의 사람(인적자원)과 시스템(구조적 자원)의 주요한 측면을 균형있게 접근했다는 점에서 적합함
- (신뢰성) 민주성과 미래지향성의 가치를 기준으로 행정혁신, 구성원 역량, 리더십 등 이를 적실하게 나타내는 지표들을 인식조사로 탐색하고 있으나 추가적으로 정량적인 지표가 무엇이 있을지에 대해선 고려해보아야 함
- (내적 타당성) 민주성과 미래지향성의 가치를 기준으로 행정혁신, 구성원 역량, 리더십 등 이를 적실하게 나타내는 지표들을 충분히 활용하고 있다는 점에서 내적 타당성을 확보함
- (외적 타당성) 인식조사의 응답자들이 실제 행정문화를 직접적으로 경험하고 영향을 미치는 공무원을 제외하고 외부 응답자(교수, NGO)들로 구성되어 있어 결과를 일반화하는데 한계가 있을 수 있음
- (체계성) 개요-평가로 이루어지는 구조와 논리는 모두 체계적임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 정확한 행정문화에 대한 이해를 위해 실제 행정문화를 직접적으로 경험하고 영향을 미치는 행정영역의 행위자(단체장, 공무원)와 입법영역의 행위자(의원)들의 행정문화 인식수준 등에 대해 확인할 필요가 있음

□ 협력역량 - 중앙-지방 협력

- (적합성) 중앙-지방 간 협력관계를 제도운영과 변화인식, 분쟁조정제도의 활용 정도, 협력제도 활용정도의 다양한 지표들을 적절하게 활용하였음
- (신뢰성) 중앙-지방 간 협력정도를 측정함에 있어 분쟁 건수 등 정량적인 요소가 주로 활용되었으며 협력의 질적 측면을 다루는 데 다소 한계가 있음
- (내적 타당성) 중앙-지방간 분쟁 건수, 정책결정에 대한 참여 실적 등 갈등과 협력을 객관적으로 측정가능한 기준을 제시하고 있음
- (외적 타당성) 10주년 보고서 기준으로 살펴볼 때 갈등-분쟁조정제도 등 제도가

초기에 활용되었던 단계임으로 30년 평가보고서에는 지방자치법 개정 및 지방정부의 자율성 확대에 따른 변화(예: 협의체 활성화)를 반영하는 지표를 활용할 필요가 있음

- (체계성) 갈등성 및 협력성을 기준으로 중앙-지방 간 협력관계를 평가한 것은 체계적이나 향후 경쟁관계-교환 및 협상 관계 등 세부적으로 접근해볼만 함
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 현재 기준에서 전문가 자문을 통해 보완 필요

□ 협력역량 - 지방-지방 협력

- (적합성) 사업협력 및 (인적)교류협력의 지표를 기반으로 협력성을 적합하게 접근하고 있으나 분쟁조정위원회 활용지표를 협력성 평가지표 상 포함하는 것이 적절한지에 대해선 고려가 필요
- (신뢰성) 인사교류현황의 경우 측정지표로 설정했음에도 불구하고 실제 측정이 이루어지고 있지 않아 측정지표 구성의 신뢰성에 의문이 제기될 수 있음
- (내적 타당성) 활용지표들이 모두 정량적으로 수치화된 운영성과 및 결과를 나타내고 있어 내적타당성을 확보하고 있음
- (외적 타당성) 중앙-지방 관계와 마찬가지로 30년 평가보고서에는 지방자치법 개정 및 지방정부 간 협력의 중요성 강조 등 시대적 변화를 반영하는 지표를 활용할 필요가 있음
- (체계성) 기본적인 협력제도의 유형과 구조를 적절히 반영하고 있다는 점에서 체계적임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 현대적 의미의 지방정부 간 협력을 나타낼 수 있는 추가 지표에 대한 전문가 자문이 필요함

□ 지역발전 - 지역 산업

- (적합성) 당시 시대상과 환경변화를 반영하여 지역자원 개발, 지역산업 육성,

투자유치에 관하여 평가가 이루어졌으며, 투자유치의 경우 외자유치에 한정하여 접근하고 있음

- (신뢰성) 공무원(국가/지방), 교수, NGO 등 다양한 이해관계자를 대상으로 인식조사를 적절하게 수행하였고, 정량적인 평가는 생산성(규모)과 형평성으로 구분하여 체계적으로 자료 수집 및 분석이 이루어졌음
- (내적 타당성) 지역자원 개발, 지역산업 육성, 투자유치를 평가하기 위한 세부 지표들의 평가 결과는 해당 영역 내에서 논리적으로 타당성을 지님
- (외적 타당성) 지역자원 개발과 지역산업 육성, 투자유치의 문제점과 원인 도출 등의 결과 해석 자체는 당시 시점에서는 일반화될 수 있을 것으로 보임
- (체계성) 지역자원 개발의 저조, 지역자원개발에 관한 기반 부족, 중앙주도 및 효율성에 입각한 지역산업 육성 등의 지역산업 육성의 한계점을 제시하고 있으나, 실질적인 대응을 위한 구체성은 다소 부족
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 실적 또는 양적 요소와 더불어 구조나 질적 수준을 평가할 수 있는 지표 검토 필요

□ 지역발전 - 인프라

- (적합성) 인프라 개발과 관련한 당대 법률 제정 및 정책추진 동향을 반영하여 정책 목표에 해당하는 지표를 체계적으로 반영하였음
- (신뢰성) 다양한 이해관계자의 인식조사와 도로 등의 인프라 투자, 생활환경 개선 실적을 바탕으로 자료 수집 및 분석이 체계적으로 이루어졌음
- (내적 타당성) 인프라 투자, 생활환경 개선, 낙후지역 개발로 구분하고, 각 영역을 실적과 형평성으로 구분하여 이루어진 세부지표별 평가 결과는 지역발전의 인프라 측면에서 논리적인 타당성을 지님
- (외적 타당성) 전체적인 차원에서 도로 및 주거환경 개선 및 낙후지역 관련 도출된 문제점 자체는 해당 시점에서 일반화 가능성이 있으나, 형평성 측면에서 세부지표 단위의 분석 결과는 일반화가 어려운 지표들이 존재

- (체계성: 활용 가능성 및 완결성) 인프라 투자, 낙후지역 사업과 관련한 문제점을 적절히 제시하고 있으나, 구체적인 의사결정에 기여하기 위한 구체성은 부족
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 도로, 주택, 하수도 등 기초인프라 외에 주민 생활과 밀접한 인프라 투자에 관한 지표 추가 검토

(3) 주민 참여

□ 사회참여 - 주민참여

- (적합성) 주민참여 기제로서의 지방옴부즈만 제도, 정보공개제도, 주민참여예산제도, 주민자치센터, 위원회, 공청회, 주민간담회(설명회), 주민의견조사, 주민제안제도를 평가대상으로 상정하고 있으며, 주민참정제도는 별도의 평가 요소로 삼고 있음
- (신뢰성) 전반적으로 다양한 형태의 자료를 활용하고 있으나, 포괄적이지는 않음
- (내적 타당성) 주민참여의 개요, 제도의 분석을 다루고, 평가에서는 평가기준으로 민주성과 효율성을 활용하고, 성과에서는 총괄적 수준과 개별적 수준으로 구분하여 진행하며 의견 반영 정도, 효과도, 인지도 등을 하부기준으로 다룸. 전체적으로 문제점으로 마무리되면서 아쉬움이 있음
- (외적 타당성) 주민참여 기제로 제시된 부분에 대한 추진실적, 운영실적 등을 중심으로 제시하고 있으나, 전국적인 시도, 시군구의 자료라기보다는 당시 확보 가능한 자료를 제시한 것으로 보여 자료의 한계가 있음
- (체계성) 지방자치 10년만에 처음 실시된 평가로 체계적이라기 보다는 주민참여 기제라고 정리한 부분에 대한 실적과 문제점 등에 대한 서술로 이루어짐

□ 사회참여 - 시민사회

- (적합성) 시민사회의 정의와 의미는 넓게 표현되었으나, 평가를 위하여 개념적, 내용적 범위의 설정을 통해 범위를 한정함. 이를 통해 시민사회 관련제도의 분석으로 축소된 것으로 보임. 20주년 평가와 연계하여 평가의 틀을 어떻게

구성할 것인가에 대한 심층 논의가 필요할 것으로 보임

- (신뢰성) 당시 행정자치부의 홈페이지 자료와 내부 자료를 중심으로 수집가능한 자료를 중심으로 정리됨. 평가기준으로 제시한 민주성과 효율성을 가지고 시민 의식, 시민참여, 시민사회단체 영역을 측정함
- (내적 타당성) 평가는 계획-집행-산출-환류라고 하는 과정을 진행하고, 반복하는 과정에서 제도와 정책의 개선이 이루어지는 과정이 되어야 할 것으로 보이는데, 10년평가에서는 이러한 체계라기 보다는 현황 정리-산출(결과, 성과)-문제점(환류라고 하기 어려운)의 과정을 거치고 있음
- (외적 타당성) 운영성과는 매우 한정적으로 제시되었으며, 문제점은 매우 다양한 형태로 제시되고 있음. 문제점이라는 표현보다는 한계라는 표현을 활용하는 것이 좋을 것으로 보임
- (체계성) 평가결과로서 시민의식, 시민사회 인지도 개선, 시민참여기회 확산 정도, 시민참여 방법에 대한 인지도, 민주적 의사결정에 대한 태도, 주민참여의 성과평가, 지역주민 및 자치단체장의 법질서 준수 의식, 시민단체에 대한 재정 지원에 대한 인식 등으로 구분하여 제시한 것은 20년 평가에서 비영리민간단체 지원법, 자원봉사활동기본법을 중심으로 한 것보다는 더 타당한 것으로 보임

□ 정치참여 - 주민참정

- (적합성) 주민 참정 관련 도입이 검토되고 있는 제도에 대한 소개 정도의 수준이라 특이 내용은 없음
- (신뢰성) 제도 도입 등이 검토되고 있고, 실제 자료가 많지 않은 상황이라 신뢰성 관련된 특이 사항 없음
- (내적 타당성) 주민참정 자체가 효율성보다는 민주성을 추구하는 제도이기 때문에 효율성을 제외하고 민주성을 평가 기준으로 삼았음. 초기 평가이기 때문에 추후 분화시킬 필요는 있으나 내적 타당성에는 문제 없음
- (외적 타당성) 당시에는 제도 도입이 검토되고 있는 시기였기 때문에 소극적으로 검토된 내용이 있으므로 현재의 30년 평가에서의 기술(describe) 방향으로

맞지 않음

- (체계성) 제도의 취지 등에 대한 설명은 현재도 활용가능하며, 제도에 대한 필요성을 넘어 활용가능성이 강조되어야 함
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 추가되어야 할 항목은 현재로서는 없다고 봄. 다만, 전문가 자문을 통해 다른 의견을 들어볼 필요는 있음

□ 정치참여 - 지방선거

- (적합성) 지방선거 관련 법제도에 의해 평가가 이루어지고 있는데, 평가기준 관련해서 대표성, 공정성, 책임성 등이 다루어지고 있는데 이는 적절하다고 판단됨
- (신뢰성) 정치참여는 대부분 선거 관련 공식 자료를 토대로 평가가 이루어지고 있어 특이 사항 없음
- (내적 타당성) 정치참여는 민주성, 책임성, 공정성을 추구하는 제도이기 때문에 내적 타당성에 문제 없음
- (외적 타당성) 당시 제도에 따른 선거결과를 토대로 평가하고 있으며 현재의 30년 평가에서 역시 제도변화를 토대로 현재에 맞게 기술하면 되기 때문에 특이 사항은 없음
- (체계성) 제도의 취지 등에 대한 설명은 현재도 활용가능하며, 주민에 대한 책임성 차원을 좀 더 적극적으로 중점을 둘 필요가 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 추가되어야 할 항목은 현재로서는 없다고 봄. 다만, 전문가 자문을 통해 다른 의견을 들어볼 필요는 있음

3) 지방자치 20년 보고서 - 총론

□ 일반적 메타평가 기준

- (공정성) 분야별 변화 분석 및 자치 요소별 평가를 위해 지표별 통계분석 및 설문조사를 실시하였으며 설문조사는 일반주민 및 정책집단(중앙공무원, 지방

공무원, 지방자치 관련 학자, 시민단체, 지방자치단체장, 지방의원)을 대상으로 하여 평가 주체의 구성이 균형적으로 구성되었다고 판단됨

- (효율성) 평가의 준비기간, 투입 인력, 예산, 실제 연구 기간 측면에서 효율적 인지를 검토하기에는 주어진 자료로 확인이 어려움
- (적합성) 지방자치의 핵심 제도 도입, 운영 목적(민주주의 발전, 주민복지 증진, 지역경쟁력 제고)에 관해 평가의 목적과 과정 설계에서 평가 시점별 시대상 및 환경변화가 충분히 반영되었다고 판단이 됨
 - (성과변화 분석 대상의 적합성) 지방자치 20년 성과변화 분석 틀은 지방자치 요소, 변화 가치, 변화 결과 3자 간의 상호의존적 관계를 반영하여 지방행정, 주민생활서비스, 지역경제 3개 영역으로 구성
 - 지방행정은 자치관계 및 변화요인 전반에 걸친 대표성을 종합적으로 반영 하도록 행정개혁, 시민의식 2개 부분으로 구성
 - 주민생활서비스는 주민안전, 보건·복지, 도시·환경관리, 문화·여가 등 4개 부분으로 구성
 - 지역경제는 주민소득·고용, 지역경제 경쟁력, 지역 간 불균형 등 3개 부분으로 분류
 - (지방자치 요소 분석 대상의 적합성) 분석 대상으로 지방자치 3대 요소인 국가와 지방자치단체, 지역주민 상호 간 관계 구조를 기준으로 도출된 지방 분권, 자치역량, 주민참여는 적합한 것으로 평가됨
 - 지방분권은 국가와 지방자치단체 간 관계를 기반으로 하여 행정분권, 재정분권, 자치입법으로 세분화하여 평가
 - 자치역량은 지방자치단체 자체를 기반으로 하는 것으로 내부역량, 기관협력 역량, 지역개발역량으로 세분화하여 평가함. , 특히 내부운영역량 중 ‘운영 시스템’ 안에 지방자치단체장, 인사역량, 지방의회, 조직역량, 정보화가 자치 요소로서 함께 포함되는 것은 구조적으로 적절하지 못함. 인사역량과 조직 역량, 정보화는 비교적 적합하게 분류되었으나, 지방자치단체장과 지방 의회는 행정구조의 하나로 재분류되는 것을 검토해볼 필요가 있음. 조직역량의 경우 ‘행정분권-자치조직권’ 파트에서 조직의 핵심인 기구 및 정원이 분석

되면서 핵심이 빠진 것 같은 인상을 주고 있으며, 별도의 요소인 ‘정보화’가 있음에도 업무처리역량 중 일부로 ‘업무처리의 정보화’가 다루어지고 있어서 전반적으로 다른 분류 요소에 재편될 필요가 있다고 판단됨

- 주민참여는 지방자치단체와 주민 간 관계를 기반으로 하는 것으로, 지역사회 참여, 지방사회 참여로 세분화하여 평가. 주민자치회는 2013년 시작되어 11-12년의 긴 시범사업을 거치고 있는데, 별도의 주제로 다룰 필요가 있음

○ (신뢰성) 평가 자료 수집 과정, 평가 자료 선정, 자료에 대한 분석 절차가 평가 대상을 일관성있게 측정하는지를 판단

- 국가승인 통계와 행정기관 조사통계로 정량분석을 수행하여 신뢰성 확보
- 변화에 대한 인식도는 전화설문조사와 면접조사를 활용
- 설문조사는 일반주민 1,002명과 정책집단(국가공무원, 지방공무원, 지방자치 관련 학자, 시민단체, 단체장, 지방의원) 600명을 대상으로 하여 평가 자료의 수집과정, 평가자료 선정, 자료에 대한 분석 절차가 일관성을 지닐 수 있는 신뢰 수준을 가지고 있음

○ (타당성) 지방자치 20년 평가는 민선 지방자치 20년에 대한 주민생활 변화 및 분야별 자치 이행 평가를 통해 정확한 실상 파악에 의한 미래 지방자치의 발전 전략을 수립하는 것을 목적으로 하였으나 지방자치 요소별 평가에 따른 문제점 도출에 그침

□ 평가 보고서에 대한 메타평가 기준

- (명확성) 평가보고서의 서술 방식이 명료하고 이해하기 쉬우며, 핵심 메시지가 명확하게 전달되어 있음
- (외적타당성) 평가보고서의 결론과 권고사항이 현재 시점과 맥락에서도 문제점 개선에 활용될 수 있어 외적 타당성이 높음
- (체계성) 실질적으로 의사결정에 기여할 수 있는 체계성을 지니고 있으며, 보고서의 완결성도 높음

4) 지방자치 20년 보고서 - 각론

(1) 지방분권

□ 행정분권 - 기능배분

- (적합성) 지방자치제도의 부활기 및 성장기를 넘어 지방자치제도가 성숙한 단계에서 국가사무와 자치사무의 단순 비율에서 이양사무에 대한 주민의 수용도나 지방 주도적 특례 발굴 등의 내용을 고려할 필요
- (신뢰성) 기능배분의 실적으로 지방이양 확정 건수와 지방이양 완료 건수를 사용하여 측정의 신뢰성을 담보할 수 있다고 판단
- (내적 타당성) 기능배분의 목표, 기능배분의 추진기구와 추진절차 및 방법으로 구분하여 효율성을 평가, 기능배분의 추이를 통해 산출의 달성도 평가, 정책대상 집단의 만족도를 통해 결과의 만족도 평가하여 내적 타당성 확보
- (외적 타당성) 기능배분의 추진 성과를 사무 실태 분석을 통한 국가사무 대비 지방사무의 비율로 나타낸 것은 한계가 있으며 사무의 수보다는 기능의 배분에 초점을 둔 접근 필요
- (체계성) 핵심과제 추진실적 미흡, 집행사무 편중 배분, 행·재정 동시이양 미흡, 지자체 간 기능배분 미흡 등으로 기능배분의 한계가 제시되어 있어 실적으로 지방자치분권의 의사결정에 기여하기에는 구체성이 부족
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 기능배분의 지표가 주로 국가와 지방자치단체 간 사무 비율에 국한되어 중앙정부와 지방정부 간 기능배분과 지방정부 간 기능배분(광역-기초)을 고려할 수 있는 지표 개발이 필요

□ 행정분권 - 지도감독

- (적합성) 국가의 지도감독제도 평가를 제도분석 및 인식조사를 통해 추진과정의 효율성 및 추진산출의 달성도를 평가한 것은 적합한 것으로 판단됨
- (신뢰성) 문헌분석 및 설문조사를 통해 지도감독 평가 결과의 신뢰성을 확보함
- (내적 타당성) 지도감독의 목표, 과정의 효율성 평가, 산출의 달성도 평가, 결과의

만족도 평가를 통해 지도감독의 성과 및 한계를 도출함

- (외적 타당성) 지도감독의 추진성과와 추진한계는 현 시점에서도 여전히 유효함
- (명확성) 서술방식은 명료하고 이해하기 쉬우며, 핵심 메시지가 명확하게 전달됨.
다만, 평가지표와 평가결과의 종합 간 연계를 보완할 필요가 있음
- (활용 가능성 및 형식적 완결성) 지도 감독에 대한 응답자의 인식이 과정, 산출, 결과 측면에서 무엇을 의미하는지 모호하여 활용 가능성이 낮다고 판단됨
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 정량지표에 있어서 “개별법에 기초한 국가의 지도 감독 실적(국정감사/감사원감사/합동감사/합동평가)”나 “지방의회 의결에 대한 재의요구 실적”같은 경우, 실적이 많으면 지도감독이 잘 이루어지고 있다고 할 수 있는데 지도감독의 질을 판단할 수 있는 지표 필요. 국가의 지도감독 방향이 정책성 관리로 전환되었음을 확인할 수 있는 정책성 관리 측정 지표를 개발하는 것도 고려해 볼 수 있음

□ 행정분권 - 자치조직권

- (적합성) 기구설치권, 정원관리권을 중심으로 핵심지표들을 적절하게 활용하고 있음
- (신뢰성) 자치조직권 추진 과정의 효율성, 산출 달성도에 대한 인식, 자치조직권 추진 결과의 만족도에 대한 인식 조사 차원이 주되게 이루어짐
- (내적 타당성) 자치조직권의 평가를 추진 과정상의 관리체계/자율성 기준의 산출평가/실질적인 만족도의 결과평가로 구분하여 적절히 제시하고 있음
- (명확성) 개요-분석-평가의 단계별로 체계적이고 명료하게 서술되어 있음.
특히 10주년 보고서와 비교할 때 분석의 내용이 제도분석과 실적분석으로 구분되어 구조적이고 논리적으로 이루어짐
- (체계성) 자치조직권의 한계를 자율성의 측면으로만 제시하고 있어 향후 지방 자치단체의 구성원의 자치조직권 체감성 한계 및 그 이유 등에 대해 구체적으로 탐색할 필요가 있음

- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 자치조직권을 평가하는 지표와 관련하여 지역적 특성을 반영한 실질적인 지방자치단체의 자율성과 체감 만족도 등을 충분히 고려하지 못하고 있음을 명시하고 있으나 이를 반영하는 것까진 나아가지 못함

□ 재정분권 - 의존재원

- (적합성) 지방자치 10년 평가와 동일한 내용에 대한 평가가 이루어지고 있어 전반적으로 의존재원으로 인한 지방재정의 보충, 지방재정의 자율성 변화, 의존 재원으로 인한 지방재정의 경직성 등에 대한 평가가 적합하게 이루어짐
 - 다만 20년 평가에서는 의존재원으로 인한 자치단체 간 형평성 변화 등에 대해서는 논의가 이루어지지 않아 의존재원의 중요하 기능에 대한 평가가 이루어지지 않음
 - 또한 지방채 변화를 의존재원으로 평가하고 있으나 지방채는 의존재원이 아니므로 이러한 내용도 평가에 대한 적합성을 저해하는 요인이 될 수 있음
- (신뢰성) 정량실적 및 설문조사 결과를 바탕으로 의존재원의 수준에 대한 적절한 평가가 이루어진 것으로 판단됨. 다만 과정 효율성 평가 및 결과만족도 등에 대해서는 설문조사 결과에 대한 의존도가 높아 추후에는 개선이 필요함
 - 지방자치 10년 평가에서는 의존재원과 관련한 다양한 사례 들을 통해 평가 결과에 대한 보완이 이루어졌으나 20년 평가에서는 설문조사를 중심으로 평가가 이루어짐
- (내적 타당성) 의존재원과 지방자치단체의 지방세 수입, 그리고 의존재원에 따른 지방비 부담 변화 등에 대한 타당한 결과가 도출되고 있음. 특히 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정조정제도 외에도 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정조정제도 등에 대해서도 평가가 이루어짐
 - 다만 의존재원으로 인한 재정형평성 변화에 대해서는 평가가 이루어지지 않아 추후 이와 관련한 내용이 보완될 필요가 있음
- (외적 타당성) 지방재정에서 의존재원의 비중은 현재도 높은 실정이며, 국고 보조사업에 대한 지방비 부담 문제도 지속되고 있어 20년 평가 결과에 대한

재검토가 필요할 것으로 판단됨

- (체계성) 의존재원 중 큰 비중을 차지하는 사회복지 국고보조사업에 대한 문제점을 제시하고 있으나 그 외에 의존재원과 관련된 국고보조금, 조정교부금 지방교부세 등에 대한 환류사항이 제시되지 않아 추후 평가에서는 제도별 개선사항에 대한 제시가 필요할 것으로 판단됨
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 의존재원의 배분 등에 따른 자치단체 간 형평성 등에 대한 지표가 추가될 필요가 있음

□ 재정분권 - 자주재원

- (적합성) 지방세 및 세외수입의 확충, 징세노력 강화, 납세편의 증진에 대한 평가가 이루어져 자주재원의 기능 및 자주재원의 목표를 평가하는데 적합하다고 판단됨
 - 다만 10년 평가에서와 마찬가지로 자주재원에 지방교부세 포함 여부에 대한 논의가 추가적으로 이루어질 필요가 있으며, 자주재원 확충 노력 등에 대한 평가가 다소 이루어지지 않은 것으로 판단됨
 - 10년 평가와 달리 지방세 비과세·감면에 대한 내용이 추가되어 지방세지출에 대한 내용이 반영됨
- (신뢰성) 정량실적 및 설문조사 결과를 바탕으로 자주재원의 수준에 대한 적절한 평가가 이루어진 것으로 판단됨. 다만 과정 효율성 평가 및 결과만족도 등에 대해서는 설문조사 결과에 대한 의존도가 높아 추후에는 개선이 필요함
 - 10년 평가와 달리 지방세 비과세·감면에 대한 내용이 추가되어 지방세지출에 대한 내용이 반영됨
- (내적 타당성) 자주재원 확충의 문제점, 납세편의 제고, 지방세입 확충의 한계 등에 대한 내용이 정량실적 등을 바탕으로 타당하게 평가된 것으로 판단됨
- (외적 타당성) 자주재원을 위한 신세원 발굴의 한계, 자체 재원 증대에 대한 목표 불분명 등 현재까지 지속되고 있는 문제들이 제시되고 있으며 30년 평가에서도 이에 대한 내용의 검토가 필요하며, 추가적으로 지방자치단체의 자체 노력에

대한 내용 검토가 필요함

- (체계성) 자주재원으로 인한 주요 문제점을 구체적 목표 부재, 의존재원 중심의 정책, 법·제도적 제약 등으로 도출하여 구체적인 환류가 가능함. 다만 자주재원과 관련한 개별 세목, 제도 등에 대한 구체적인 사항이 제시되지 않은 점은 추후 보완이 필요할 것으로 판단됨
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 자주재원 확충을 위한 지방자치단체의 노력을 평가할 수 있도록 체납액 축소 노력 등에 대한 지표가 추가될 필요가 있음

□ 재정분권 - 재정운영

- (적합성) 재정운영의 자율성, 건전성, 효율성, 책임성, 투명성 그리고 재정운영의 주민참여로 구분하여 재정운영 전반에 대한 종합적인 평가를 수행함
 - 특히 10년 평가와 달리 20년 평가에서는 주민참여에 대한 검토를 추가로 수행
- (신뢰성) 평가요소에 대한 대표적인 정량실적과 주요 사례, 그리고 설문조사 결과를 통해 평가를 수행하여 일정 수준 신뢰성을 확보하고 있으나 평가요소별 정량실적은 대표성이 다소 부족하여 대표성 높은 실적을 기반으로 평가를 수행할 필요가 있음
 - 10년 평가에서는 평가 요소별로 다양한 지표를 사용하여 지표가 의미하는 바가 상충되는 경우도 있었으나 20년 평가에서는 평가 요소별로 평가 지표 수가 줄어들어 요소별 평가 결과를 파악하기 용이함. 다만 지표 수가 감소하여 해당 지표가 평가 요소를 대표하지 않는 경우가 발생함
- (내적 타당성) 정량 실적 및 사례 등을 종합하여 재정운영 평가요소별 타당한 평가 결과를 도출하고 있음. 다만 인식조사 중심의 설문조사에 대한 의존도가 높아 향후 평가에서는 이를 개선할 필요성이 있음
- (외적 타당성) 재정운영에 대한 종합적인 평가가 이루어졌으나 평가 요소별 평가 결과를 도출하지 못하고 있어 추후 평가에서는 이에 대한 개선이 필요하며, 주요 제도에 대한 문제점 및 개선과제를 도출할 필요가 있음

- (체계성) 재정 운영에 대한 구체적인 문제점 제시가 부족하여 이를 바탕으로 재정운영의 제도 개선 등에 환류하기에는 한계가 있고 재정운영의 성과에 대한 판단 준거가 보다 강화되어 객관적인 평가결과를 제시할 필요가 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 평가요소별 정량실적에 사용하는 지표들의 대표성을 보완할 수 있도록 재정분석 등에서 사용하는 지표로 대체하는 것이 필요함

□ 자치입법 - 자치법규

- (적합성) 자치법규 현황 및 자치입법권 차원에서의 관련한 다양한 제도 등을 적절하게 활용하여 평가하였고, 과정적 측면과 산출적 측면을 구분하여 제시하였다는 점에서 적합성 있음
- (신뢰성) 각 항목에 대하여 양적지표를 설정하였고 시간에 따른 변화율을 제시하였다는 점에서 평가의 결과 및 절차를 신뢰할 수 있음
- (내적 타당성) 평가지표와 측정방식과 결과가 인과적으로 타당함
- (외적 타당성) 자치입법권과 관련한 내·외부적 영향요인들을 포괄적으로 활용하였고, 선도 입법사례를 추가로 평가하였다는 점에서 향후 개선방안에 대한 제언 제시에 도움을 줄 수 있을 것으로 보임
- (체계성) 자치입법과 관련한 기본적인 통계를 사용하였다는 점에서 이후에도 지속적으로 활용할 수 있는 지표임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 지방자치법 전부개정으로 주민조례발안권 등 자치입법 분야의 제도변화가 있기 때문에 이를 포착할 수 있는 지표(예: 주민조례발안 건수 등) 마련이 필요할 것임

(2) 자치역량

□ 행정체제 - 행정구역/계층

- (적합성) 보고서는 행정구역/계층 개편이 주민의 편익 증진, 지방자치 강화,

국가 경쟁력 제고라는 목적에 부합하도록 설계됨. 다만, 일부 목표가 명확히 제시되지 못한 사례가 있어 적합성의 완성도를 높일 필요가 있음

- (신뢰성) 데이터와 사례가 체계적으로 제시되어 신뢰성을 높였으며, 다수의 통계 자료와 설문 결과가 포함되어 분석이 신뢰할 만함
- (내적 타당성) 보고서의 결과와 권고사항은 논리적으로 연결되어 있으며, 정책 권고는 설문 결과와 사례분석에 기반하고 있음
- (명확성) 주요 메시지와 데이터가 명확히 전달되고 있으며, 도표와 그래프를 활용해 이해를 돕고 있음
- (일관성) 보고서의 논조와 분석 틀은 전체적으로 일관성을 유지하고 있으며, 평가 지표와 항목 간의 논리적 흐름이 잘 맞음
- (외적 타당성) 권고된 자치구역 및 계층 개편 모델은 다른 지역에서도 적용 가능성이 높아 보임. 하지만 실제 도입 시 예상되는 문제점과 이에 대한 구체적인 해결 방안이 추가되면 외적 타당성이 더 강화될 수 있음
- (체계성) 보고서는 도입부에서 결론까지의 흐름이 체계적으로 구성되어 있으며, 정책적 제언이 구체적으로 제시되어 있음. 다만, 권고사항의 우선순위와 실행 전략이 명확히 구분되어 있지 않아 체계성을 보완할 여지가 있음

□ 내부역량 - 기관구성

- (적합성) 우리나라에서 필수적으로 이루어지고 있는 ‘지방선거 여부’ 및 단일 기관구성 형태인 ‘대립형 구조 선택의 여부’ 등에 대한 지표는 모든 지자체에서 동일하게 나타나고 있다는 점에서 큰 실익이 없을 것으로 보임
- (신뢰성) 평가의 절차와 과정은 신뢰할 수 있음
- (내적 타당성) 내적 타당성은 확보하였으나, 이는 평가 결과가 모든 경우에 동일하게 나오기 때문으로 사료됨
- (외적 타당성) 우리나라는 단일한 기관구성 형태를 가지고 있기 때문에 본 평가를 통하여 지방자치제도 상의 함의를 얻기는 어려울 것으로 보임

- (체계성: 활용 가능성 및 완결성) 우리나라에서 필수적으로 이루어지고 있는 ‘지방선거 여부’ 및 ‘대립형 구조 선택의 여부’ 등을 추가로 측정할 실익은 없을 것으로 보임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 지방자치법 전부개정으로 기관구성 다양화에 대한 근거가 마련된 만큼, 기관구성 다양화를 위한 다양한 시도를 포착할 수 있는 지표 논의가 필요할 것으로 보임

□ 내부 역량 - 단체장

- (적합성) 단체장에 대하여 광역과 기초로 구분하여 특성을 분석하고, 단체장 관련된 제도를 살펴보았다는 점에서는 의미가 있음
- (신뢰성) 평가의 절차와 과정에 대하여 신뢰할 수 있음
- (내적 타당성) 평가지표의 측정방식과 결과가 타당하게 제시되었음. 다만, 모든 평가지표가 인식조사로 이루어졌다는 측면에서 조사의 타당성 및 신뢰성 확보가 중요할 것으로 보임
- (외적 타당성) 단체장 관련 제도적 변화 추이를 살펴보았으나, 10년 평가와 비교하였을 때 큰 제도의 변화가 없었음
- (체계성) 단체장에 대한 국민의 인식변화를 확인할 수 있다는 점에서 의미가 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 기존의 평가에서 제시되었던 문제를 해결하기 위한 노력이 어떠한 방식으로 이루어졌고, 그 결과가 어떠한지에 대한 분석이 추가될 필요가 있음

□ 내부역량 - 지방의회

- (적합성) 지방의회의 다양한 영역을 나누어 살펴보았다는 점에서 평가지표가 적합함
- (신뢰성) 양적 지표와 질적 지표를 혼용하여 사용하였다는 점에서 의미가 있으며,

그 결과도 신뢰할 수 있을 것으로 보임

- (내적 타당성) 평가지표의 측정방식과 결과가 인과적으로 타당함
- (외적 타당성) 지방의회의 각종 영역에 대하여 과거와 비교하여 변화된 모습을 포착할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있음
- (체계성) 지방의회의 전반적 영역에 대하여 평가항목을 설정하였다는 점에서 활용가능성 및 완결성이 높은 것으로 보임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) ‘의정활동 실적’이 앞서 평가하였던 자치입법 분야와 중복된다는 점에서 평가항목의 조정이 필요할 것으로 보임. 또한 지방 자치법 전부개정으로 지방의회 관련 제도에 많은 변화가 있었던 만큼 지방자치법 개정 전후의 제도 변화 및 관련 현황의 변화를 면밀히 살펴볼 필요가 있음

□ 내부역량 - 인사역량

- (적합성) 인사역량에 대한 측정지표 측면에서, 측정지표인 ‘개방성, 전문성, 공정성’은 일반적으로 인사역량을 측정하기 적합한 요소임에는 분명하나, 지방자치단체의 자율적 인사권한, 즉 자치인사권에 관련된 측면을 측정하는 ‘자율성’, 최근 강조되고 있는 ‘혁신성’ 등을 반영하고 있지는 못해 보완이 필요하다고 판단됨
- (신뢰성·내적 타당성) 종합적인 분석수준이 높아졌으나, 설문응답자에 대한 인구구성학적 특성을 표로 제시하고 있지 않아 결과타당성 검토가 불가능함
 - 지방공무원의 전문성, 인사운영의 공정성, 지방공무원의 사기에 관한 조사가 이루어졌는데, ‘개방성’과는 무관한 ‘사기’에 관한 평가인식이 왜 필요한지 파악할 수 없다는 점은 여전히 한계
 - 각 특성에 관해 직접적인 1개 질문문항을 통해 7점 척도로 측정된 결과이기 때문에 분석결과의 신뢰성과 외적 타당성이 취약하다고 볼 수 있음
 - 인사역량을 목표평가, 과정평가, 산출평가로 구분하여 이를 종합적인 도식으로 제시하는 정성평가의 분석체계가 구축된 점은 긍정적이지만, 목표-과정-산출 3단계의 정성적 평가기준 등이 구체적이지는 못해 타당성이 높다고

보기는 어려움

- (외적 타당성) 분석결과 도출된 권고는 현재로서도 적절한 부분이 있고 지방자치 10년 평가보고서에 비해 개선됨. 그러나 전반적으로 국가차원에서 제공하는 인사관리제도의 활용에 대한 부분에 집중되고 있어 인사자율성과 혁신성을 강조하는 최근의 트렌드를 반영하는데 한계가 있다고 볼 수 있음
 - 각 지방자치단체 차원에서 자율적이고 다차원적인 지역맞춤형 인사관리 제도를 운영하도록 하는 최근의 경향에 부합한다고 보기는 어려워, 개선이 필요함
- (체계성) 외적타당성에서 지적한 주요 한계는 인사역량강화와 관련된 주요 전략이 비교적 평이하고 ‘지방자치’와 직접적인 관련이 높은 제도적인 제언을 도출하는데 한계를 가져왔다고 판단됨
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) ‘자율성’, ‘혁신성’ 등과 같이 지방자치단체의 자치인사권이 얼마나 충분히 보장되는지, 지방자치단체 공무원의 혁신성을 높이기 위해 어떤 노력이 이루어지고 현재 어떤 수준에 이르렀는지에 관한 분석이 필요
 - 주요 자율성에 기반한 지자체 인사혁신사례에 대한 소개가 중요한 의미가 있을 수 있음

□ 내부역량 - 조직역량

- (적합성) 조직역량에 대한 측정지표 측면에서, 조직역량은 ‘조직구조역량’과 ‘업무처리역량’의 2가지로 구분되었는데 조직역량의 측정지표는 전반적으로 적합성이 낮은 편임. 특히 ‘행정분권-자치조직권’ 파트에서 조직의 핵심인 기구 및 정원이 분석되면서, 핵심이 빠진 것 같은 인상을 주고 있으며, 별도의 요소인 ‘정보화’가 있음에도 업무처리역량 중 일부로 ‘업무처리의 정보화’가 다루어지고 있어서 전반적으로 다른 분류 요소에 재편될 필요가 있다고 판단됨
- (신뢰성·내적 타당성) 종합적인 분석수준이 높아졌으나, 설문응답자에 대한 인구구성학적 특성을 표로 제시하고 있지 않아 결과타당성 검토가 불가능함

- 조직역량의 경우, 일반주민의 인식조사에 근거한 평가는 이루어지지 않았음
- 해당 항목에 관해 여론선도층 전반에 관한 설문이 필요한지, 그 내용이 타당하다고 볼 수 있는지에 관한 의문이 존재함. 관련내용에 대해서는 지방자치단체 공무원 외에는 직접적인 판단이 사실상 불가능함. 특히 업무처리의 효율성과 같이 매우 복합적인 제도 및 행위의 결과 도출되는 현상에 관해 단순 설문 문항으로 질문하는 것은 한계가 있음

○ (외적 타당성) 분석결과로 도출된 결과는 지방자치 10년평가와 크게 달라지지 않았고, 비중이 낮음. 현재로서는 활용가능성이 낮다고 판단되어 새롭게 재편될 필요가 있음

- 전반적으로 국가차원에서 제공하는 조직관리제도의 활용에 대한 부분에 집중되고 있어 인사자율성과 혁신성을 강조하는 최근의 트렌드를 반영하는데 한계가 있다고 볼 수 있음
- 또한 인구감소 등과 같은 환경변화에 대응한 조직운영전략 모색과는 아직 관련성을 찾기 어려움

○ (체계성) 전반적으로 기구 및 정원관리라는 핵심적인 조직관리제도와 별개로 조직역량을 검토하는 것은 한계가 있으며, 시대적 변화에 민감한 파트이기 때문에 새롭게 재편될 필요가 있다고 판단됨

○ (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 전반적으로 기구 및 정원관리라는 핵심적인 조직관리제도와 별개로 조직역량을 검토하는 것은 한계가 있으며, 양자는 결합되어 함의를 제시할 수 있기 때문에 평가체계가 재편되어야 할 것임

- 자율성, 혁신성, 환경과의 연계성 등이 검토될 필요가 있음
- 주요 자율성에 기반한 지자체 조직운영혁신사례, AI등 첨단기술의 활용에 대한 소개가 중요한 의미가 있을 수 있음

□ 내부역량 - 정보화

○ (적합성) 인식 조사 중심의 정보화 과정의 효율성 평가와 결과 만족도와 사업건수 중심으로 지역정보화 사업 추이를 탐색하여 지역정보화에 대한 성과와 결과를 적절한 지표로 측정함

- (신뢰성) 지역정보화를 나타내는 지표로 정량적 지표 중심의 사업 건수는 실제 해당 사업을 기반으로 지역사회의 변화나 영향 등 질적 성과를 충분히 반영하지 못함
- (내적 타당성) 자치단체가 추진하는 지역 정보화 사업의 유형이 중앙부처 주도 사업, 지방주도 중앙지원사업, 지방주도 자체사업 등으로 구분됨에도 불구하고 산출의 달성도를 나타내는 지역정보화사업 실적이 유형별로 구분되어 제시되지 않고 통합적으로 제시되어 있음
- (체계성) 지역정보화의 성과지표는 실제 지자체 행정 서비스 효율화 내지는 주민 삶에 직결되는 변화에 대한 설명을 적절하게 담아내고 있지 않다는 점에서 단순히 지표 상의 수치가 적절한 성과를 온전히 이해할 수 있는가에 대해선 의문
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 지역정보화로 인한 지역 변화에 대한 항목 및 지표 고려

□ 내부역량 - 행정문화

- (적합성) 지방자치단체장의 역할 및 리더십, 지방의원의 의정 수행 대상, 지방 공무원의 자질, 협업문화, 행정혁신 등 개인 차원 및 조직 문화 차원에서 여러 기준지표를 설정하여 적절하게 행정문화를 측정함
- (신뢰성) 인식조사로만 구성되어 있어 행정문화 측정의 신뢰성과 일관성의 위험이 있음
- (내적 타당성) 주관적인 응답은 실제 행정문화의 내용과 양상을 적절히 나타내고 있는가에 대해선 고려가 필요
- (외적 타당성) 타 지방자치단체 및 타 행정 기관 간 문화적 차이가 고려되지 않아 일반화 가능성에 대한 우려가 있음
- (체계성) 조사가 이루어지는 기준시점에 대한 행정문화의 인식측정 결과가 도출되어 조직 단위 수준에서 행정문화 변화 과정 및 이로 인한 행정 효율성/협력성 등을 측정할 수 있는 실질적인 데이터를 함께 활용해야 함

- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 민원 해결수, 협업 빈도, 의사결정자들 간의 의견 교환의 빈도와 질적 측면 등 고려

□ 협력역량 - 중앙-지방 협력

- (적합성) 중앙-지방 간 관계 평가에서 목표, 과정 효율성, 산출 달성도, 결과 만족도를 평가하여 중앙정부와 지방정부 간의 협력관계에 대해 적절히 평가가 이루어짐
- (내적 타당성) 중앙-지방의 관계 평가의 항목으로 정량적 지표 기반의 전국 협의회 및 행정협의조정위원회의 실적, 인식 조사 기반의 과정 효율성 및 결과의 만족도에 관한 인식 기반으로 지표에 대한 측정이 적절하게 이루어짐
- (외적 타당성) 지방에서 건의된 사항의 특성(즉시 반영의 어려움, 장기 검토 필요 등)을 고려할 때 채택된 비율이 정책적 맥락을 충분히 설명하지 못하는 한계를 보임
- (활용 가능성 및 형식적 완결성) 협력의 양상이 다양해지고 있는 과정에서 경쟁과 교환, 협상 등의 다각적인 관계에 대해 탐색하는데 한계를 보임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 중앙-지방 관계 개선에 대한 산출 달성도의 평가 기준이 되는 구체적인 수치가 부재함을 한계로 명시하였으나 이를 반영하는 것까진 나아가지 못함

□ 협력역량 - 지방-지방 협력

- (적합성) 핵심 지표(중앙분쟁조정위원회, 사무위탁 등)들은 분쟁 해결 및 협력에 대한 내용을 반영하고 있음
- (신뢰성) 지방상호간 분쟁조정 및 협력을 나타낼 수 있는 지표들을 기반으로 관련 제도의 운영 상황 및 실질적인 성과를 적실히 나타내고 있음
- (내적 타당성) 지방상호간 분쟁조정 및 협력의 차원에서 관련 제도를 중심으로 산출 달성도를 평가하고 인식조사 기반의 과정의 효율성 및 결과의 만족도를 평가하고 있음

- (외적 타당성) 분쟁조정 및 협력의 차원에서 달성한 조정 건수의 양적지표로만은 조정 결과에 대한 합의 및 맥락적 의미까지 파악하는데 한계를 보임
- (체계성) 분쟁조정 및 협력의 차원에서 달성한 사항 이외에도 해당 결과에 대한 실질적 만족도, 혹은 후속 문제 대한 해결가능성 등 질적인 측면에 대한 분석이 함께 도모되어야 함
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 인사 교류 등 제도 차원 외의 요소에 대한 지표 활용이 다소 부재함. 현재 이루어지고 있는 협력 방식(사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 협력사업)외에 새롭게 벤치마킹 할 수 있는 제도(예: 지방자치 단체간 협약제도)에 대한 고려 필요

□ 지역발전 - 지역 산업

- (적합성) 지역자원개발, 지역산업 육성, 외국인 투자유치로 구분하여 당대 시대상과 환경변화, 정책추진 동향이 충분히 반영되었음
- (신뢰성) 공무원(국가/지방), 학자, 시민단체, 단체장, 지방의원을 포함한 다양한 이해관계자 대상 인식조사, 산출 달성도와 관련한 자료 선정 및 분석 절차는 신뢰성을 갖추고 있음
- (내적 타당성) 산출 달성도 측면에서 지역내 자원의 발굴 정도, 사업체 수 증가, 소득 격차, 과정 효율성 및 결과 만족도 측면의 인식조사는 목적에 맞추어 타당성을 갖추고 평가가 이루어졌음
- (외적 타당성) 디지털 전환과 더불어 수도권 집중이 더욱 심화되어 동남권의 경쟁력도 위협받는 상황에서 지역 산업에 대한 추진성과와 한계점을 현재 시점에서 일반화하기에는 다소 무리가 있음
- (체계성) 지역산업의 의의와 정책 여건, 목표를 바탕으로 평가 방향과 지표를 설정하고, 지표별 평가를 통해 문제점을 도출하는 과정은 논리적으로 체계를 갖추고 있고 완결성이 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 급변하는 산업 여건에 대응하여 사업체, 종사자 수 외에 질적 수준을 평가하기 위한 지표(혁신벤처기업 수, R&D 투자

등) 검토

□ 지역발전 - 인프라

- (적합성) 지역발전 인프라와 관련한 제도의 변화, 자원 전환, 낙후지역개발 사업 추진 등 당대 정책여건이 충분히 반영되었음
- (신뢰성) 관련 제도 분석 및 다양한 이해관계자 대상 인식조사, 낙후지역 사업 추진 건수 및 사업비, 인구성장률 등의 자료 선정과 수집, 분석 절차는 신뢰성을 갖추고 있음
- (내적 타당성) 지역발전 인프라의 과정 효율성, 산출 달성도, 결과 만족도의 각 평가 결과는 목표와 평가 목적에 맞게 평가가 이루어졌음
- (외적 타당성) 지역발전 인프라 평가 결과의 종합과 성과 및 한계는 큰 틀에서 현재의 문제점 개선과 관련이 있으나, 도로 확충만으로 인프라 수준을 파악하기에는 다소 한계가 있음
- (체계성) 평가보고서의 서술방식은 명료하고 이해하기 쉬우며, 논리적으로 잘 연계가 이루어져 있음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 인프라 산출 측면에서 도로와 더불어 주민 생활과 관련이 있는 인프라 산출 지표를 추가 검토

(3) 주민 참여

□ 사회참여 - 주민참여

- (적합성) 시민의식의 제고와 고령화의 문제에 따른 참여 개념의 재정립 필요. 별도의 절에서 논의되고 있는 주민참정 제도와 구분이 필요함
- (신뢰성) 서술에 필요한 자료 등이 제한적이고 한정되어 있음. 자료를 확장할 필요가 있음, 주민참여 유형을 구분하는 자료가 2006년 자료임(조석주·강인성, 2006) 시대와 환경의 변화에 따른 전면적인 유형 구분을 시도할 필요가 있음
- (내적 타당성) 과정-산출-결과로 제시되면서 결과를 만족도 조사 결과로 대체

하고 있는데, 일반적으로 평가는 계획-집행(과정)-산출로 구성되기 때문에 계획에 대한 평가가 부재함. 또한, 산출과 결과가 같은 것으로 이해될 수 있어 중복되어 있음

- (외적 타당성) 주민참여의 다양한 제도적 성과와 참여의 기반이 되는 시민사회의 성숙 등에서 다양한 변화가 있었음. 이에 대한 반영이 필요함
- (체계성) 주민참여의 하위체계를 주민자치회, 행정정보공개제도, 국민제안제도, 지방옴부즈만제도 4가지로 한정하여 서술하고 있는데, 새로 들어갈 제도는 없는지 세밀한 검토가 필요함. 10년 평가에서의 하위체계보다도 한정되었음
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 주민자치회는 2013년 시작되어 11-12년의 긴 시범사업을 거치고 있는데, 별도의 주제로 다룰 필요가 있음

□ 사회참여 - 시민사회

- (적합성) 시민사회 평가로 되어 있으나, 실질적으로 시민사회에 대한 정의는 넓은 개념으로 표현되는데, 평가에 있어서는 시민사회 지원제도의 평가로 이루어진 것으로 보임. 위에서 제시한 주민참여에서와 마찬가지로 시민사회의 평가를 어떻게 가져갈 것인가에 대한 근본적인 논의가 필요함
- (신뢰성) 시민사회 평가를 시민사회 지원제도 평가로 한정할 수 있는지에 대한 문제제기가 가능함. 「비영리민간단체지원법」, 「자원봉사활동기본법」을 중심으로 다루고 있음
- (내적 타당성) 과정-산출-결과로 제시되면서 결과를 만족도 조사 결과로 대체하고 있음. 일반적으로 평가는 계획-집행(과정)-산출로 구성이 되기 때문에 계획에 대한 평가가 부재함. 또한, 산출과 결과는 같은 것으로 이해될 수 있어 중복됨
- (외적 타당성) 평가결과의 종합이나 시민사회의 성과 및 한계에서 제시된 부분이 한계적이기 때문에 이를 어떻게 확장하고 30년 평가에서 업데이트할 것인가에 대한 논의가 필요함
- (체계성) 시민의식의 제고에 따라 시민사회의 역할에 대한 논의를 포함하여

재구성될 필요가 있으며, 시민사회 지원제도에 대한 한정된 평가는 시민사회의 독립성과 건강성을 해치는 결과를 가져올 수 있음

- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 시민사회를 주민참여 등과 결부하여 하부구성 체계가 무엇이 있을까 검토될 필요가 있음. 시민사회의 개념이 넓어서 이를 하부구조화할 필요가 있을 듯함. 시민단체, 사회운동단체, 자원봉사단체 등 다양한 비정부적 단체들을 포함하는 개념임

□ 사회참여 - 지역공동체

- (적합성) 20년 평가에서 처음 들어온 평가 요소임. 지역공동체를 마을자치, 주민자치와 함께 묶어서 평가체계를 구성할 것인지 검토할 필요가 있음
- (신뢰성) 무형적 성격이 강한 지역공동체 형성 및 활성화를 산출로서 평가하는 것이 어려운 측면이 있음
- (내적 타당성) 과정-산출-결과로 제시되면서 결과를 만족도 조사 결과로 대체하고 있음. 일반적으로 평가는 계획-집행(과정)-산출로 구성이 되기 때문에 계획에 대한 평가가 부재함. 또한, 산출과 결과는 같은 것으로 이해될 수 있어 중복됨
- (외적 타당성) 다른 절과는 달리 사업현황, 공동체 관련부서, 중간지원조직 현황 등을 담고 있으나, 서술체계를 일정 정도 갖게 할 필요가 있음. 같은 서술체계를 가져가더라도 내용적 업데이트(현행화)가 상당히 필요함
- (체계성) 다양한 현황을 중심으로 서술하고 있어, 자료로서는 의미가 있을 수 있으나, 내용적으로는 삭제, 보완, 수정 등이 상당히 필요한 것으로 보임
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 지역공동체의 하부체계로 구분할 필요는 없는 것으로 보이나, 위에서 언급된 것 같이 마을자치, 주민자치(회)와 함께 서술될 것인가에 대한 판단은 필요할 것으로 보임

□ 정치참여 - 주민참정

- (적합성) 주민참정 관련 도입이 검토되고 있는 제도에 대한 소개 정도의 수준이며,

2004년 1월에 주민투표 관련 법률이 개정된 내용 외에는 특이 사항은 없음

- (신뢰성) 제도 도입 초기라 현황 관련 자료 등이 공식자료가 확보되고 있어 신뢰성 관련된 특이 사항 없음
- (내적 타당성) 주민참여 자체는 10년 평가에서는 민주성이 기준이었다가, 20년에는 목표-과정-산출-결과로 논리적 연결성을 강화해서 내적 타당성에는 문제 없음
- (외적 타당성) 당시에는 제도 도입 초기의 사례들이 나타나고 있는 시기였기 때문에 소극적으로 검토된 내용이 있으므로 현재의 30년 평가에서의 기술(describe) 방향으로는 맞지 않음
- (체계성) 10년 보고서에 이어 20년에도 제도의 취지 등에 대한 설명은 현재도 활용가능하며, 제도에 대한 필요성을 넘어 활용 가능성이 강조되어야 함
- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 추가되어야 할 항목은 현재로서는 없는 것으로 보임. 다만, 전문가 자문을 통해 다른 의견을 들어볼 필요는 있음

□ 정치참여 - 지방선거

- (적합성) 지방선거 관련 법제도에 의해 평가가 이루어지고 있는데, 20년 평가 기준도 10년과 마찬가지로 대표성, 공정성, 책임성 등이 다루어지고 있는데 이는 적절하다고 판단됨
- (신뢰성) 정치참여는 대부분 선거관련 공식 자료를 토대로 평가가 이루어지고 있어 특이 사항 없음
- (내적 타당성) 20년 평가기준도 10년과 마찬가지로 정치참여는 민주성, 책임성, 공정성을 추구하는 제도이기 때문에 내적 타당성에 문제없음
- (외적 타당성) 10년과 20년 보고서에서와 같이 제도에 따른 선거결과를 토대로 평가하고 있으며 현재의 30년 평가에서 역시 제도변화를 토대로 현재에 맞게 기술하면 되기 때문에 특이사항은 없음
- (체계성) 제도의 취지 등에 대한 설명은 현재도 활용가능하며, 30년 평가에서는

주민에 대한 책임성 차원을 좀 더 적극적으로 중점을 둘 필요가 있음

- (추가되어야 할 항목 및 지표 도출) 추가되어야 할 항목은 현재로서는 없는 것으로 보임. 다만, 전문가 자문을 통해 다른 의견을 들어볼 필요는 있음

5) 소결

□ 총론

- 지방자치 10년·20년 평가는 메타평가의 주요 기준을 대체로 충족하고 있으며, 평가의 목적과 과정 설계에서 평가 시점별로 시대상 및 환경변화를 충분히 반영하였으며 설문조사 대상을 정책대상집단별로 균형있게 구성하였음
- 다만, 분야별 변화 분석 및 자치요소별 평가에서 항목 간 조정이 필요한 경우에는 평가 대상을 재편할 필요가 있음
- 지방분권, 자치역량, 주민참여에 대한 문제 인식은 여전히 유효하므로 항목별로 다음 사항들에 대한 고려가 필요함
 - 주민참여 평가: 주민참여의 질적 수준과 효과성을 평가하는 지표의 개발이 필요
 - 지방정부 역량 평가: 지방정부의 정책 결정 능력과 재정 관리 능력을 평가하는 기준이 강화되어야 함
- 따라서 지난 30년간의 변화를 반영하여 평가 기준과 분석 틀을 재정비함으로써 현재의 지방자치제도를 보다 정확하게 평가하는 것이 필요함

□ 각론

- (단순 운영 실적보다 운영의 실효성 파악 중요) 정량평가 위주로 가다 보면, 결국 제도의 운영실적에만 집중되는 현상 발생. 제도는 있고 실제로 운영하지 않는 다수 사례 존재. 단순히 운영 실적만을 파악하는 것이 아니라 얼마나 내실 있는 운영이 되었는지를 파악하는 것이 필요
- 지방자치 30년의 환경변화에 따라 항목별 조정이 필요하거나 항목 내 지표가 추가되어야 할 사항은 다음과 같음

- (항목별 조정) 자치역량의 조직역량은 기구 및 정원관리와 결합되거나 조정이 필요함. 자치역량의 지방의회는 의정활동 실적과 관련하여 지방분권의 자치입법 항목과 중복, 주민참여의 지역사회 참여 항목들인 주민참여와 시민사회의 하부 체계를 재검토하는 것을 고려하고 지역 공동체는 주민자치와 함께 서술하는 것도 고려
- (지표 조정) 지방분권, 자치역량, 주민참여의 세부 항목별 고려되어야 할 지표는 다음과 같음
 - (지방분권) 기능배분은 광역-기초 기능배분 지표, 지도·감독은 정책 성과관리 지표, 자치조직권은 자율성 및 체감 만족도 지표, 의존재원은 자치단체 간 형평성 지표, 자주재원은 체납액 축소 노력 지표, 재정운영은 재정분석 지표 활용, 자치법규는 주민조례 발안 건수 지표 고려
 - (자치역량) 기관구성은 기관구성 다양화 시도 지표, 단체장은 단체장의 특성 및 관련 제도의 변화 지표, 인사역량은 자율성 및 혁신성 지표, 정보화는 지역 정보화로 인한 지역 변화 지표, 행정문화는 민원해결 수, 협업 빈도 지표, 중앙/지방 관계는 중앙-지방 협력회의 등 거버넌스 지표, 지방상호 간 관계는 지자체 간 협력제도 지표, 지역산업은 혁신벤처기업 수, R&D 투자 지표, 지역발전 인프라는 도로와 더불어 주민생활과 관련있는 인프라 산출지표 고려
 - (주민참여) 지방선거에 있어서 주민에 대한 책임성 차원 지표 고려

제3절 지방자치 30년 평가 주요 쟁점 및 설계 방향

1. 지방자치 30년 평가 주요 쟁점

□ 주요 시기별 지방자치의 주안점과 그에 따른 제도 방향의 차별성

- 지방자치 30년 평가는 지방자치의 핵심 요소와 정의가 시기별로 어떻게 발전되고 있는지 검토가 필요함
 - 1949년 「지방자치법」 제1조에 “본 법은 지방의 행정을 국가의 감독 하에 지방주민의 자치로 행하게 함으로써, 대한민국의 민주적 발전을 기함을 목적으로 한다”고 되어 있어, 주민자치를 하게 함으로써 국가의 민주적 발전을 기한다고 밝히고 있음
 - 그러나 1988년 법은 주민자치라는 목적 규정(제1조)이 빠지고, 지방자치 단체의 건전한 발전이라고 하는 단체자치를 위한 목적으로 변경됨
 - 1995년 지방자치법 개정을 통해 지방자치제도의 부활과 지방의회에 의한 지방자치단체의 감시·견제 기능이 제도적으로 보장됨
 - 2021년 지방자치법 개정을 통해 주민 참여 확대(주민조례발안제), 지방의회의 독립성 강화, 지방자치단체의 자치권 확대, 재정 자율성 강화 및 정부 간 협력 체계의 강화 등 지방자치의 실질적 자율성 확보 수단들이 법제화됨
- 이처럼, 각 시점별로 지방자치가 표방하는 주안점이 달라지고 있는데 이러한 제도적 변화가 시대환경 변화에 부합하는지에 대한 평가가 필요함
 - 이를 통해 드러난 문제점과 한계를 분석하고 개선방안을 도출하여 미래의 지방자치제도를 더욱 발전시키는 기회로 활용해야 함

□ 양적 성장 시대에 도입된 제도들의 유효성 검토

- 인구 증가 또는 유지를 전제로 도입된 제도들이 현재의 행정환경과 앞으로의 행정환경 변화에도 여전히 유의미한지에 대한 검토가 필요함
 - 재정 효율성 강화, 중앙정부와의 협력 강화, 디지털 전환, 청년층 유입 및 정착 지원 등을 통해 지방자치제도가 인구감소 시대에도 효과적으로 운영될

- 수 있도록 지방자치 관련 제도의 유효성을 확인할 필요가 있음
- 인구 감소 시대에 지방자치 제도가 여러 도전적인 과제에 직면해 있지만, 지역 맞춤형 행정 운영과 주민 자율성 보장이라는 측면에서 여전히 중요한 제도적 의미를 가짐

□ 주민 참여의 제도적 역량 및 지자체의 자치 권한에 대한 검토

- 인구 감소와 고령화로 인하여 주민 참여의 개념과 방식에 대한 검토가 필요하며 참여와 책임성의 문제에 대한 논의도 필요함
 - 주민들이 적극적으로 정책 결정에 참여하는 것은 장점이지만, 참여가 지나치면 책임 소재가 불분명해 질 수 있음. 주민과 지자체 간 책임이 분산되어 특정 문제가 발생하였을 때 누구에게 책임을 물어야 할지 명확하지 않은 상황이 발생하게 됨. 특히 실패한 정책에 대한 책임을 회피하거나, 성과가 저조한 사업에 대해 비판을 분산시키는 도구로 사용될 가능성이 있음
 - 인구감소와 고령화는 지역 문제 해결에 있어 정치적 대표성의 편향을 초래하며 인구 규모가 작은 지자체에서는 선거 경쟁이 치열하지 않아 관료화 및 지역 정치의 폐쇄성 문제가 발생하고 해당 지역의 문제가 해결되지 않고 고착화되는 악순환이 발생할 수 있음
- 따라서, 인구 감소시대에 지방자치제도가 주민 참여를 활성화할 수 있는 제도적 역량을 가지고 있는지, 지자체가 유연하게 대응할 수 있는 자치조직권, 자치 입법권, 자치계획 권한 등을 가지고 있는지에 대한 검토가 필요함

2. 지방자치 30년 평가 설계 방향

1) 지방자치 30년 변화 분석의 방향

- 지방자치 30년 평가에서 지방자치 30년의 시대적 인식을 반영하는 것은 지방자치 제도가 변화하는 행정 환경에 적응하고, 미래 변화에 대비할 수 있도록 하는 데 중요한 의미를 지님

- 지방자치 30년 평가를 통해 앞으로 50년과 100년의 환경적·사회적 요구에 부응할 수 있도록 하는 방향을 설정
- 그러나 지금까지의 지방자치 평가는 변화된 환경 요소를 충분히 반영하지 못함
 - 행정환경의 변화 양상은 지방의 균형발전과 자치행정의 능률적 수행이라는 성과를 확인하기 상당히 어려운 양상으로 나타나고 있음
 - 인구구조 변화, 경제구조 변화, 교통·통신 발달, 지자체 간 역량 차이 등의 변화가 지방자치 제도적 유효성 및 지방자치 성과와 연결되어야 할 것임
- 지방자치제도가 도입된 30년 동안 행정환경의 여건은 근본적으로 달라지게 되었으며 새로운 환경변화를 고려했을 때도 여전히 유의미한 성과가 있는지에 대한 검토가 필요함
 - 지역 간 균형발전과 재정의 지속가능성을 확보할 수 있는 평가 방향 설정이 필요하며 디지털과 교통혁신, 기술발전 및 인프라 개선이 지방자치에 미치는 영향을 평가할 수 있는 환경 요소 고려도 필요함
 - 인구 감소 및 자원 분포의 불균형 등 행정환경의 변화를 고려 할 때 지방자치 및 지방정부의 역할을 강화하는 것은 도전적인 과제라고 할 수 있음
- 지방자치 실시로 인한 변화량을 비교할 수 있도록 지방자치 20년 평가 틀을 기본으로 하되, 지방자치 환경변화에 따라 새롭게 도출된 이슈를 식별하기 위한 국가 및 지역 수준에서의 조사가 필요
 - 지방 주도 의사결정을 통해 지역 자율 정책을 성공적으로 시행한 사례를 조사 하여 지방자치 실시 이후의 변화를 보여주는 것도 방법임
- 10주년 및 20주년 평가는 지방자치가 제도적으로 정착하는 과정에 초점을 맞추었다면, 30주년 평가는 인구 감소, 과학기술 발전 등 행정환경 변화 속에서 지방자치제도가 어떠한 변화를 이끌어냈는지에 대한 변화 가치 요소를 살펴볼 필요가 있음
 - (저출산·저성장·고령화) 저출산·저성장·고령화 문제는 인구소멸지역에만 국한된 문제가 아닌 국가 전체적인 규모의 다운사이징에 대한 우려가 존재함
 - (국토공간의 불균형) 대도시의 성장과 중소도시의 쇠퇴, 농촌지역의 소멸

현상으로 국토공간의 불균형 심화

- (스마트·AI 첨단 기술) 디지털 기술, 빅데이터, 인공지능, 블록체인 등 첨단 기술을 활용한 행정서비스 전달과정의 변화가 예상됨

- (지방정부 책임성) 지방자치분권에 따른 지방정부 책임성을 얼마나 강화했는지를 분석할 필요가 있음
- (지방행정 민주성) 지방자치제도 실시 이후 지방행정이 주민의 의사를 반영하여 이루어지고 있는지 지방행정의 민주성 변화에 대한 분석도 필요함
- (행정서비스의 효율성) 지방정부의 지속가능한 발전에 대한 정책 실행 인식 조사도 필요하며 지방정부가 디지털 기술을 활용하여 행정서비스의 효율성을 얼마나 개선했는지 등에 대한 평가도 필요함
- (지역발전 균형성) 지역불균형에 대한 인식 조사를 통해 지방자치가 각 지역의 자생적 발전을 촉진했는지, 수도권과 비수도권 간 격차가 심화되지 않았는지를 분석하는 것이 필요함

2) 지방자치 세부 요소 평가의 방향

□ 지방분권

- (기능배분) 광역-기초 간 기능 배분 지표 고려
 - 기능 배분의 논의가 주로 중앙정부와 지방정부 간 기능 배분에 국한. 지방정부 간 기능 배분 고려할 수 있는 지표 고도화 필요
- (지도감독) 위법성 판단 이외 정책성 판단 지표 고려
 - 국회의 국정감사와 정부의 합동 감사 등은 여타의 지도·감독 제도에 비하여 상대적으로 위법성 판단에 초점을 둬으로써 통제 중심의 비중이 높게 나타나고 있음. 지도 감독의 정책성을 판단할 수 있는 지표 고려
- (자치조직권) 자율성 및 체감 만족도 지표 고려
 - 현행 자치조직권 제도는 인구 중심으로 지방자치단체를 분류하고 있기 때문에 다양한 행정환경과 수요를 적극적으로 반영하는데 미흡함. 도농 간, 대도시

중소도시 간 차이 등 다양한 경제 환경이나 지역 특성 등을 고려한 지표 개발을 통해 자치조직권 제도를 통한 실질적인 지방자치단체의 자율성과 체감 만족도 등을 측정

○ (의존재원·자주재원·재정운영) 지표 조정이 필요

- 의존재원은 자치단체 간 형평성 지표, 자주재원은 체납액 축소 노력 지표, 재정운영은 재정분석 지표 활용
- 중앙-지방의 재정구조 외에도 광역-기초 간 재정 구조에 대한 평가 필요
- 업무추진비 공개 수준, 정보공개 실태 등 다양한 신규 지표 보완 필요

○ (자치법규) 질적 측면 고려 지표, 법규제정의 전문성 제고를 위한 지표, 주민조례 발안제도 도입에 따른 지표 등의 신설 및 개발이 필요

- (질적 측면 고려 지표 신설 필요성) 자치입법 건수의 단순 증가 추이는 의미 없음, 오히려 과도한 양적지표 지향적 분위기로 불필요한 자치입법 남발 현상 우려.
- (법규제정의 전문성 제고 지표 개발 필요성) 지속적으로 자치입법 제정을 위한 전문성 부족 문제가 지적됨, 이에 따라 이에 대한 개선여부를 확인할 수 있는 지표 신설 필요, 다만, '지방의회 역량' 파트에서 이 부분의 지표 중복 우려가 있으므로 논의 필요
- (주민조례발안제도 도입에 따른 지표 신설 필요성) 기존에도 주민의 조례 제정·개폐 청구 실적을 측정하고 있으나, 주민조례발안제도가 도입된 만큼, 해당 제도의 활용 여부 등을 측정할 수 있도록 지표의 고도화 필요

□ 자치역량

○ (기관구성) 집행기관과 의결기관의 갈등 파악 지표 필요

- 기관 구성 대립에 따른 그동안 지적되었던 한계를 반영할 수 있는 지표 마련 필요

○ (단체장) 단체장의 책임성 측면 지표 등 추가 필요

- 단체장의 공약 이행 정도에 대한 평가 지표 고려
- 최근 단체장에 대한 징계 등으로 인한 보궐선거 등이 치러지고 있다는 점에서

- 단체장 당선 이후에 대한 시각 등 단체장의 특성 및 관련 제도변화 지표 필요
- (지방의회) 의정활동 지원 사무기구에 대한 평가 지표 및 지방자치법 전부개정
으로 도입된 기능에 대한 지표 개발 필요
 - 대의 민주주의 강화 측면에서 의정운영 발전 추세를 반영하여 입법기능 및
행정기관 견제의 기능 수행, 전문성 향상과 투명성 제고 등 운영제도 선진화
등 고려
 - 지방의원의 의정활동을 지원하는 사무기구에 대한 각종 제도(정책지원관제도,
인사권 독립 등)이 도입되었으므로, 이를 고려한 지표 개발 필요
 - 지방자치법 전부개정으로 지방의회의 전문성 및 책임성 측면이 강화되었기
때문에 이러한 제도적 변화로 인한 효과를 포착할 수 있는 평가지표 마련
필요
 - (인사역량) 자율성 및 혁신성 지표 보완
 - 국가차원에서 제공하는 조직관리제도의 활용에 대한 부분에 집중되고 있어
인사자율성과 혁신성을 강조하는 최근의 트렌드를 반영하는 지표 보완 필요
 - (조직역량) 평가 체계 재편
 - 조직관리제도의 기구 및 정원관리와 별개로 조직역량을 검토하는 것보다
기구 및 정원관리와 조직역량을 함께 검토하는 것을 고려
 - (정보화) 지역정보화로 인한 지역 변화
 - 지역정보화로 인한 지역 변화에 대한 항목 및 지표 고려
 - (행정문화) 민원 해결 수, 협업 빈도, 의견 교환의 빈도와 질 등 지표 포함할
필요
 - 민원 해결 수, 협업 빈도, 의사결정자들 간 의견 교환의 빈도와 질적 측면
등을 고려
 - (중앙-지방 관계) 중앙-지방협력회의 등을 통한 의사소통의 활성화 등에 초점
 - 현재의 평가지표는 단순 운영실적을 파악하는데 그침. 오히려 중앙-지방간
관계의 효율성 등을 향상하기 위하여 얼마나 많은, 그리고 심도깊은 의사
소통을 하였는지의 여부에 대한 파악 필요

- (지방상호 간 관계) 합동 평가 중 '지방간 협력'에 대한 지표의 활용 방안 모색 필요
 - 단순 실적보다는 협력을 위한 과정적 측면을 볼 수 있는 지표 개발 필요, 해당 내용을 파악하기 위하여 합동평가지표에 '지방간 협력' 관련 지표가 신설됨. 단순히 협력의 양적 건수뿐만 아니라 협력을 위하여 얼마나 노력하였는지, 즉 과정을 평가할 수 있는 지표의 고도화가 필요
- (지역 산업) 지역 산업에 관한 질적 차원의 분석 지표 및 지역의 산업입지, 투자유치와 관련한 지표 검토 필요
 - (지역 산업에 대한 질적 차원의 지표) 4차 산업혁명으로 산업구조가 빠르게 변화하고, 제조업에 관한 청년들의 취업 기피 심화로 인하여 전통적인 제조업을 통해 지역경제를 지탱하기 어려운 시대가 도래함. 지역산업의 질적인 측면(산업구조나 업종 등)을 분석할 수 있는 지표 개발 필요
 - (지역의 산업입지, 투자유치와 관련 지표) 지역 산업정책은 투자가 이루어지는 공간을 마련하거나 이러한 공간에 기업을 유치하는 정책이 대표적이며, 2005년 이후 투자유치 관련 지표는 분석에서 제외되었음. 시도별 투자유치 촉진보조금 실적 또는 산업단지 현황에 관한 지표 개발을 검토
- (지역발전 인프라) 인구감소 시대에 대응한 적정 수준의 인프라 공급 필요성을 제시하는 분석 지표 필요
 - 인구감소 시대에 접어들면서 수요에 맞지 않는 무분별한 인프라 공급은 지방 재정 건전성의 문제를 야기할 것으로 예상됨. 지역발전 인프라의 효율적인 공급을 도모할 수 있는 방향에서 지표의 개발 또는 분석 방법의 검토 필요
 - 단, 질적 수준의 격차 해소와 동시에 고려 필요함

□ 주민 참여

- 종합적으로 사회참여의 하나로 주민 참여, 시민사회, 지역공동체를 서술할 것 인지 판단 필요
 - 20년 평가의 자치 요소별 평가에는 주민 참여로 서술되어 있음. 주민 참여 제도는 주민들이 직접 의사 결정과정에 참여하고 지역문제에 대한 의견을

낼 수 있는 다양한 수단이 제공되고 있음

○ (주민참여) 주민참여 제도 이외의 요소로 확대할 필요

- 주민 참여의 제도가 확대된 상황(주민소환, 주민투표, 주민발안 등)에서 제도 이외의 요소로 확대할 필요가 있음.
- 주민자치회와 주민자치위원회를 별도로 평가 대상으로 구분하여 평가할 필요가 있음(주민참여, 시민사회, 주민자치회, 지역공동체)

○ (시민사회) 시민사회의 포괄적 개념 고려

- 시민사회의 개념은 폭넓은 반면 제도와 평가에서는 비영리민간단체, 자원봉사 센터로 한정되었음. 시민사회 관련 지원제도로 한정하지 않고 시민사회에 대한 30년 평가를 기존과 달리할 방법을 고민할 필요가 있음

○ (주민참정) 실효성 확보가 어려운 원인 분석 필요

- 주민참정 관련 제도 변화와 실효성 확보가 더딘 원인 즉 제도에 대한 분석 필요
- 기존의 주민참정의 우려 측면 보다는 적극적 활성화 측면으로 논의 기초 변화 필요

○ (지방선거) 중앙정치의 지방선거에 미치는 영향 고려

- 지방행정 보다는 정치학 분야에 가까운 부분으로 외부 전문가 섭외 검토 필요하며, 기존 선거에 대한 분석을 좀 더 정밀하게 할 필요성
- 중앙정치의 지방선거에 미치는 영향을 다각적으로 검토할 필요

제 3 장

지방자치 30년 평가 설계

제1절 지방자치 성과에 대한 평가
설계

제2절 지방자치 30년 변화에 대한
분석 설계

제3절 지방자치 요소에 대한 평가
설계

제4절 지방자치 30년 평가의 함의

03 지방자치 30년 평가 설계

제1절 지방자치 성과에 대한 평가 설계

1. 지방자치 30년 평가의 목적

- 1995년 출범한 민선 지방자치는 2025년을 맞이하여 30년이 경과하였음
- 지방자치 30년간의 지방자치 성과가 무엇인지에 대한 각계의 긍정과 부정의 다양한 의견이 존재하며, 지방자치 30년이 어떠한 변화를 도출했는지에 대해서도 다양한 목적이 존재하며 그에 따른 영역과 방법론, 관련 지표들의 성격도 상이함
- 변화 도출의 목적을 성과 홍보와 성과 평가로 구분하여 각 목적에 따라 접근방식이 어떻게 차이가 나는지 살펴보면 다음과 같음
- (성과 홍보) 긍정적 성과와 성공 사례를 발굴한 것으로 주민 관점, 지자체 관점, 국가 관점으로 나누어 살펴 볼 수 있음
 - (주민 관점) 주민의 삶에 직접 영향을 미치는 기능에 대한 성과를 주민체감 인식조사와 사례 발굴을 통해 논의
 - (지자체 관점) 지자체의 경제성장, 지역문제 해결과 관련된 지자체의 성공 사례, 지자체의 다양성과 자체 역량에 기반한 발전상 제시
 - (국가 관점) 국가의 성장과 발전에 지방자치가 기여한 성과를 지방에서 시작한 혁신사례와 국가운영의 가치가 바뀐 사례를 통해 논의
- (성과 평가) 평가 기준에 따른 공과 도출을 통해 제도적 지원 방안 논의로 주체별 평가, 거버넌스 평가, 분권 수준 국가별 비교로 구분
 - (주체별 평가) 지방자치법상 지방자치 행위 주체 차원에서 민주성, 효율성, 형평성 등 행정가치 기준에 따라 제도 수준 및 운영 평가
 - (거버넌스 평가) 중앙-지방 관계, 지방-지방 관계, 지방의회와 집행부 관계, 지방정부와 주민의 관계 등을 제도 수준 및 운영 평가

- (분권 수준 국가 간 비교) 지방자치를 통한 자치분권에 관한 국제 간 비교를 통해 자치분권의 제도적 수준과 중앙-지방 관계 비중 지표 등을 검토
- 공과에도 불구하고 지방자치가 지역 경쟁력 확보를 통해 국가 발전을 선도하는 국가통치의 중요한 패러다임으로 자리잡은 것은 주지의 사실임(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015)
- 따라서 과거 민선 지방자치 30년에 대한 주민생활 변화 및 지방자치 요소별 평가를 통해 정확한 실상을 파악하고 미래 지방자치 발전 전략을 수립하는 것은 매우 중요함
 - 주민 삶의 질 향상 등 지방자치 목적 성취 정도를 분석하고, 다양한 기준에 의해 지방자치 요소를 평가하여 미래의 우리나라 지방자치 발전과제를 제시하는 것을 목적으로 함

2. 지방자치 30년 평가 설계의 구조

1) 지방자치 30년 변화 분석

- 지방자치 30년 변화 분석은 지방자치 30년 성과와 과제를 어떻게 볼 것인지의 문제임
- 「지방자치법」 제1조에 따르면 지방자치의 목적은 “지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것”임
 - 지방자치행정의 민주성, 능률성, 지방 균형발전, 대한민국의 민주적 발전은 지방자치제도가 재도입된 이후 지속되고 있는 주된 목적임
- 한편, 동 법률은 전부개정되어 2022년 1월 13일 시행(법률 제17893호)되었는데 그 이유를 “민선지방자치 출범 이후 변화된 지방행정환경을 반영하여 새로운 시대에 걸맞은 주민 중심의 지방자치를 구현하고 지방자치단체의 자율성 강화와 이에 따른 투명성 및 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있는 근거를 마련하고, 지방자치단체에 대하여 주민에 대한 정보

공개 의무를 부여하며, 주민의 감사청구 제도를 개선하고, 중앙지방협력회의의 설치 근거를 마련하며, 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 법적 근거를 마련하고, 관할구역 경계조정 제도를 개선하는 한편, 주민의 조례에 대한 제정과 개정·폐지 청구에 관한 사항을 현행 법률에서 분리하여 별도의 법률로 제정하기로 함에 따라 관련 규정을 정비하는 등”으로 밝히고 있음

- 지방행정환경의 변화에 따라 주민 중심의 지방자치, 지방자치단체의 자율성 강화와 투명성 및 책임성 확보가 중요한 가치로 대두됨
- 지방자치가 추구해야 할 기본적인 가치는 지방행정의 민주성, 지방행정의 능률성, 지방균형발전, 주민중심의 지방자치 구현, 지방자치단체의 자율성 및 투명성·책임성 확보로 요약할 수 있음
- 이를 종합하여 지방자치 30년 평가에서는 지방자치의 기본 가치를 포괄할 수 있는 지방자치의 변화가치 요소로 지방행정의 민주성, 지방행정서비스의 효율성, 지방정부의 책임성, 지역발전 균형성의 변화를 탐색함
 - (지방행정 민주성) 지방자치의 민주성과 행정 운영의 투명성 측면에서 분석
 - (행정서비스의 효율성) 적정 규모 조직·인력, 저비용 고효율 추진, 맞춤형 행정서비스 측면에서 분석
 - (지방정부 책임성) 지방정부 청렴도, 지방정부 내·외부의 통제 측면에서 분석
 - (지역발전 균형성) 지역 간 균형발전, 지역의 경제성장 측면에서 분석

2) 지방자치 요소별 평가

- (지방자치 요소별 평가) 지방자치 목적인 주민복지 증진, 지역 경쟁력 강화 등의 변화를 이루어내기 위한 지방자치 3대 요소에 초점을 두고 이를 세분화하여 진행함
 - (분석대상) 지방자치 3대 요소는 국가와 지방자치단체, 지역주민 상호 간 관계 구조를 기준으로 도출된 지방분권, 자치역량, 주민참여임
 - (지방분권) 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 기반으로 하여 행정분권, 재정분권, 자치입법으로 구분하여 그 변화를 분석
 - (자치역량) 지방정부의 행정구조역량, 행정운영역량, 기관협력 역량, 지역

- 개발 역량으로 구분하여 그 변화를 분석
- (주민참여) 지방정부와 주민 간의 관계를 기반으로 하여, 지역사회 참여와 지방정치 참여로 구분하여 그 변화를 분석

3. 분석·평가 기준 및 방법

1) 지방자치 30년 변화 분석

- 지방자치 30년 변화 분석에서는 분석 대상별로 분석의 기준을 달리 적용하고 다양한 분석 방법을 시행
 - 분야별 변화를 측정하기 위해 지표별 통계분석 및 설문조사 결과 활용
- 지방자치 실시로 인한 변화량을 비교할 수 있도록 지방자치 20년 평가틀을 기본으로 하되, 지방자치 환경변화에 따라 새롭게 도출된 이슈를 식별하기 위한 조사도 필요

2) 지방자치 요소별 평가

- 지방자치 요소별 평가에서는 추진단계별 평가기준에 따라 문헌분석, 설문조사, 통계조사, 사례조사를 망라하여 종합적인 평가 실시
 - (정량분석) 객관적인 지표를 통해 주관과 편향을 배제하여 지방자치 요소를 체계적으로 평가할 수 있음
 - (정성분석) 인구·경제·기술적 환경변화를 마주하는 지방자치제도의 실행구조(행정체제 및 기관구성·지방분권·자치역량·주민참여)에 대한 탐색과 세부 평가 대상에 대한 인식조사를 통해 지방자치제도를 개선
 - (사례 조사) 지방자치 20년 평가 시점('15) 이후 지방 주도 의사결정을 통해 지역에서 자율적으로 정책을 시행한 사례를 조사하여 지방자치 실시 이후의 변화를 보여주는 것도 방법임
- *예를 들면, 코로나 19 대응 시 지방정부는 의료인력 및 병상 배분 등 자원관리 측면에서 뿐만 아니라, 경제 활성화, 리질리언스 조치 등 정책 수단 측면에서 중앙정부와 차별화된 정책들이 나타났음(박재희 외, 2020)

제2절 지방자치 30년 변화에 대한 분석 설계

1. 지방자치 30년 변화 분석의 논리 구조

- 지방자치의 실시가 어떠한 변화를 도출했는지에 다양한 목적이 존재하며 그에 따라 부각할 영역과 방법론, 관련 지표들의 성격도 상이함
- 선행연구에 따르면 지방자치는 지방행정 서비스 개선, 민주주의 신장, 창의적 지역발전 등과 같은 성과를 거두었으나, 반면에 주민참여 저조, 부패, 전시행정, 행정 비효율, 풀뿌리 민주주의 미흡, 지방재정 예측과 건전성 하락 등 다수의 부정적 시각 표출(행정자치부·한국지방행정연구원, 2015)
- 이러한 성과와 함께 저출산 및 고령화에 따른 인구감소, 지방소멸, 국토의 불균형, 스마트·AI 등 첨단 기술사회로 대변되는 최근의 환경변화를 고려하고 지방자치를 견인하는 가치로 민주성, 효율성, 책임성 등으로 규정
- 지방자치가 지향해야 할 변화는 어디서나 살기 좋은 지역, 주민의 삶의 질 제고이며 이를 추동할 변화 가치 요소는 지방행정의 민주성, 행정서비스의 효율성, 지방정부의 책임성, 지역발전 균형성임

| 그림 3-1 | 지방자치 30년 변화 과정 논리구조

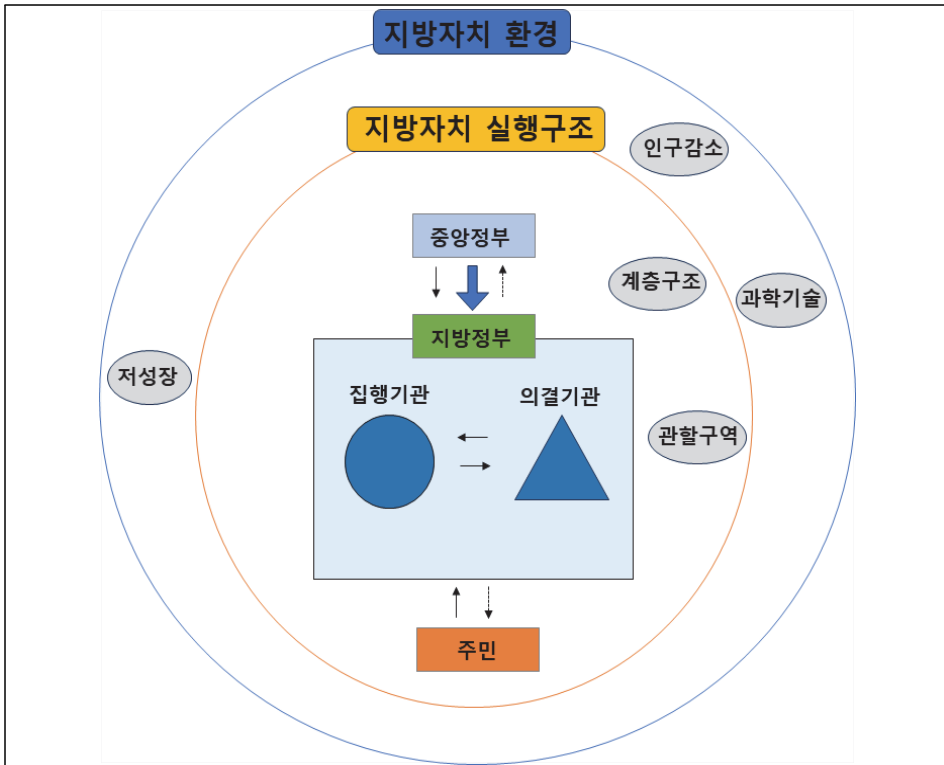


2. 지방자치 30년 변화 분석의 틀

- 지방자치 30년 변화 분석의 틀은 지방자치 실행구조 및 변화가치 요소를 고려하여 구상
 - (지방자치 실행구조) 지방자치가 국가발전을 견인하는 실행 구조로 지방자치 요소와 계층구조 및 관할구역을 포함
 - (변화가치 요소) 지방행정 민주성, 행정서비스 효율성, 지방정부 책임성, 지역경제 균형성으로 구성
- (지방자치 실행 구조) 지방자치는 계층구조와 관할구역 안에서 지방정부를 중심으로 중앙정부와 지방정부의 관계, 지방정부 내 집행기관과 의결기관의 관계, 지방정부와 주민의 관계 속에서 형성·발전

- (분권) 중앙정부와 지방정부의 관계는 지방 행정의 수비 범위, 지방정부의 권한과 책임, 조세제도 등에서 행정적·재정적 자치 요소를 형성
- (역량) 지방정부의 행정운영 역량, 지방정부와 중앙정부의 관계 및 지방정부간 관계, 지방정부와 주민과의 관계 역량, 지역발전 역량을 포함
- (참여) 지방정부와 주민의 관계는 지방선거의 정치적 과정에서 지역발전의 비전과 전략을 공유하며 행정적·재정적 실행계획을 이행

[그림 3-2] 지방자치 30년 실행구조

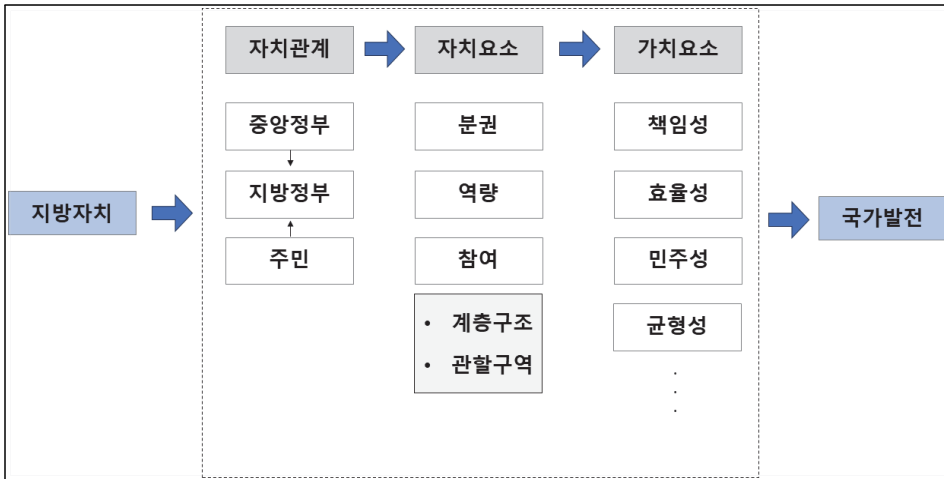


○ (지방자치 변화 가치 요소) 지방자치 변화 가치 요소는 지방행정 민주성, 지방행정 효율성, 지방정부 책임성, 지역경제 균형성으로 구성

- 지방행정 민주성은 민주적 지방정부, 행정운영의 투명성으로 구분

- 지방행정 효율성은 인사·조직, 주민안전, 보건·복지, 도시·환경관리, 문화·여가로 구분
- 지방정부 책임성은 외부에 의한 타율적 통제, 내부적인 자율적 통제, 청렴성으로 구분
- 지역발전 균형성은 지역주민 소득·고용, 지역산업 경쟁력, 지역 간 균형발전으로 구분

[그림 3-3] 지방자치 30년 변화 분석의 틀



3. 지방자치 30년 변화 분석의 방법

- 지방자치 30년 변화 분석 방법은 지방자치 실시로 인한 변화량을 비교할 수 있도록 지방자치 20년 변화 분석 방법을 기본으로 하되, 지방자치 환경변화에 따라 새롭게 도출된 이슈 및 사례를 식별하기 위한 조사 필요
 - 지방자치 부활에 따른 지역 간 격차 및 균형발전의 성과 및 과오를 나타낼 수 있는 지표도 고려
- 공식 통계자료를 활용한 정량 분석과 인식 조사에 근거한 정성 분석으로 구분하여 수행해 볼 수 있으며, 사례 분석을 보완적으로 활용

- (정량 분석) 통계청의 e-나라지표, 지방자치단체 통계연감 등 국가승인 통계, 행정안전부 등 조사한 행정자료를 활용하여 변화 분석의 신뢰성과 객관성을 확보
- (정성 분석) 일반 국민과 정책집단으로 구분하여 일반 국민에 대해서는 설문조사, 정책집단에 대해서는 면접조사 기법을 활용
- (사례 분석) 지방자치 20년 평가 시점('15) 이후, 지방 주도 의사결정을 통해 지역에서 자율적으로 정책을 시행한 사례를 조사하여 지방자치 실시 이후의 변화를 파악

제3절 지방자치 요소에 대한 평가 설계

1. 지방자치 요소에 대한 평가 대상

- 「헌법」 8장(지방자치) 117조와 118조는 지방자치단체의 역할 및 지방의회에 관한 사항을 규정하고 있음
 - 대한민국 헌법은 국가의 통치구조에 대하여 규정하고 있으며 3장 국회, 4장 정부, 5장 법원, 6장 헌법재판소, 7장 선거관리, 8장 지방자치로 구성되어 있음
 - 8장(지방자치) 117조는 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있고 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다고 명시
 - 8장(지방자치) 118조는 지방자치단체에 의회를 두며, 지방의회의 조직·권한·의원 선거와 지방자치단체장의 선임 방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다고 명시
- 「지방자치법」은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 함
- 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 지방행정체제에 대하여 규정하고 있으며 지방행정체제는 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능 배분 등과 관련한 일련의 체제를 의미
- 지방자치는 헌법적 통치구조인 기관구성(지방자치단체의 장, 지방의회) 및 행정 체제의 기반 위에서 지방자치행정의 주체인 중앙정부, 지방정부, 주민이 관계를 맺으며 분권, 역량, 참여의 자치 요소를 가지게 됨
 - (지방 분권) 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루는 것을 의미

- (주민 참여) 주민이 지방정부의 의사결정과 집행 과정에 참여하는 것을 의미
 - (자치 역량) 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 간 관계에서 지방분권, 지방정부와 지역주민 간의 관계에서는 주민 참여, 지방정부 자체의 효율적인 행정운동을 위한 자치역량 요구
 - 이러한 상호 관계를 토대로 지역주민의 복리증진과 지역경쟁력 강화, 나아가 국가 발전에 기여하는 지방자치 역할 수행
- 따라서 민선 지방자치 30년의 지방자치 실행구조는 행정체제 및 기관구성, 지방분권, 자치역량, 주민참여로 구성
- (행정체제 및 기관구성) 행정체제는 행정구역과 행정계층을 포함함
 - (지방분권) 행정분권, 재정분권, 입법분권으로 구성하였으며, 행정분권은 기능배분, 지도감독, 자치조직권을 포함하며 재정분권은 자주재원(의존재원)과 재정운동을, 입법분권은 자치법규를 포함
 - (자치역량) 행정운영, 거버넌스, 지역발전 분야로 구성하였으며, 거버넌스 역량은 중앙-지방 협력 관계, 지방-지방 협력 관계, 민관 협력 관계로 구분하며 지역발전역량은 지역산업과 지역인프라로 구분
 - (주민참여) 지역사회 참여와 지방정치 참여로 구성함. 지역사회 참여는 주민 참여, 시민사회, 주민공동체를 포함하고 지방정치참여는 주민참정과 지방선거를 포함

| 표 3-1 | 지방자치 실행구조 및 평가대상

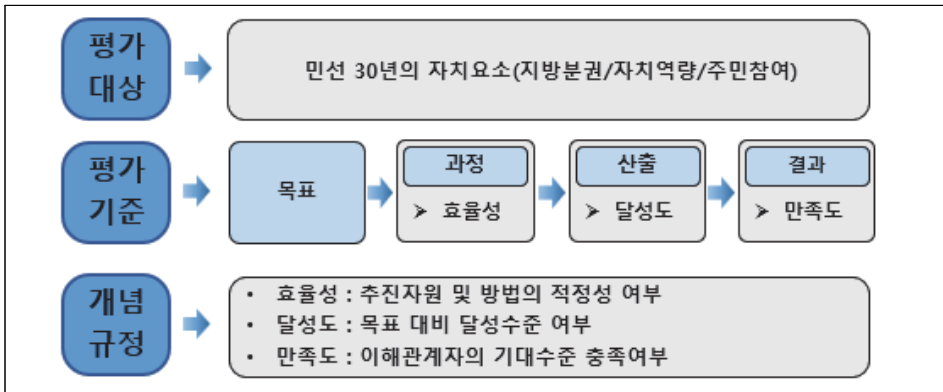
지방자치 실행구조(구성요소)		민선 30년 평가 대상
행정체제 및 기관구성	행정체제	행정구역 행정계층
	기관구성	기관구성
지방분권	행정분권	기능배분 지도감독 자치조직권
		자체재원
		재정운영
	재정분권	재정운영
	입법분권	자치법규

지방자치 실행구조(구성요소)		민선 30년 평가 대상
자치역량	행정운영역량	기획/계획수립
		조직·인사관리
		디지털혁신
		문제해결 및 갈등관리
		주민소통
	거버넌스역량	중앙/지방 관계
		지방상호간 관계
		민관 관계
	지역발전역량	지역산업
주민참여	지역사회 참여	지역인프라
		주민참여
		시민사회
	지방정치 참여	지역공동체
		주민참정
		지방선거

2. 지방자치 요소에 대한 평가 기준

- 지방자치 20년 자치요소 평가는 기본적으로 실질적인 지방자치 실시를 위한 규범성 또는 적정성을 기준으로 평가하고자 하였으나, 규범성이나 적정성을 구체적으로 제시하기 어렵다는 점에서 일반적인 정책평가 모형을 준용하였음
- 자치요소의 평가기준을 목표, 과정, 산출, 결과의 평가 영역으로 구조화하여 평가함
 - 자치요소의 평가영역별 측정지표는 목표의 타당성, 과정의 효율성, 산출의 달성도, 결과의 만족도로 설계하고, 각각의 측정 지표별 조작적 개념을 설정함
 - 측정 지표별 조작적 개념으로 효율성은 추진 자원 및 방법의 적정성 여부, 산출의 달성도는 목표 대비 달성 수준 여부, 결과의 만족도는 이해관계자의 기대 수준 및 충족 수준 여부 등으로 규정함
 - 평가 기준이 적절한지, 추가하거나 변경해야 할 평가 기준이 있는지 등을 검토

| 그림 3-4 | 지방자치 30년 평가 기준



3. 지방자치 요소에 대한 평가 방법

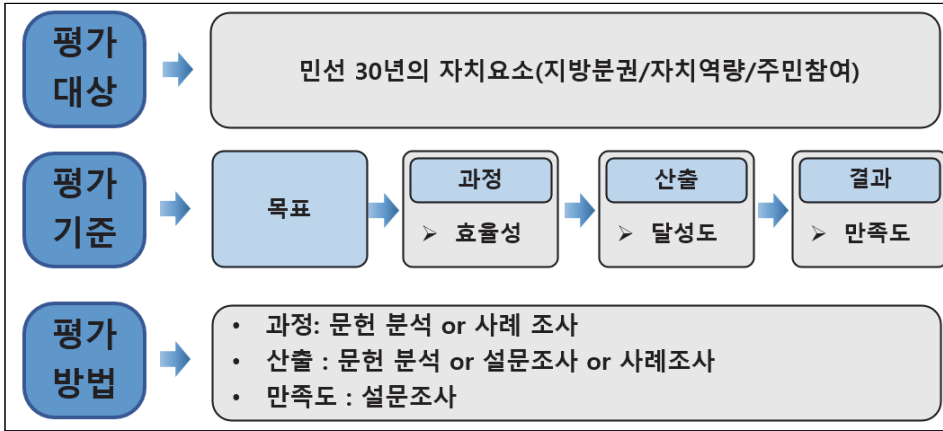
○ 지방자치 요소의 평가기준별 평가방법은 평가 내용에 따라 정량분석, 정성분석, 사례분석 등을 병행 또는 단독으로 적용함

- (정량 분석) 일관적이고 객관적인 지표를 통해 편향과 주관을 최대한 배제하여 성과를 체계적으로 평가할 수 있다는 점에서 합의가 있음
- (정성 분석) 인구·경제·기술적 환경변화를 마주하는 지방자치제도의 실행구조 (행정체제 및 기관구성·지방분권·자치역량·주민참여)에 대한 탐색과 세부 평가대상에 대한 인식조사를 통해 지방분권 수준을 진단하고 향후 자치역량을 강화하기 위한 제언을 발굴할 수 있음
- (사례 분석) 지방자치 20년 평가 시점('15) 이후 지방 주도 의사결정을 통해 지역에서 자율적으로 정책을 시행한 사례를 조사하여 지방자치 실시 이후의 변화를 보여주는 것도 방법임
- 예를 들면, 코로나19 대응 시 지방정부는 의료인력 및 병상 배분 등 자원관리 측면에서 뿐만 아니라 경제 활성화, 리질리언스 조치 등 정책 수단 측면에서 광역 수준에서 중앙정부와 차별화된 정책들이 나타났음(박재희 외, 2020)

* 서울특별시, 경기도, 대구광역시 등 지방정부 간 정책경쟁 발생

** 집권당 리더들 사이에서도 정치적 성향에 따라 재난기본소득 정책의 차이 발생

| 그림 3-5 | 지방자치 30년 평가 방법



제4절 지방자치 30년 평가의 함의

1. 행정환경의 변화에 대한 대응

- (인구감소와 고령화) 인구 감소와 고령화에 따라 지방자치단체의 재정 여건과 서비스 수요가 다원화되는 새로운 행정적 도전을 마주함
 - 생산 가능 인구의 감소로 인해 다수의 지역에서 경제성장의 동력이 약화되고 있으며 복지비용 증가로 재정 부담이 가중되고 있는 실정임
 - 현재의 행정환경 변화 속에서 지방정부가 재원을 활용하고 본 기능을 수행하는데 있어 어느 수준으로 효과적인 대응을 도모하고 있는지 검토해야 함
 - 이 점에서 지방자치 30주년 평가는 지방자치의 제도적 유효성 및 대응력을 점검하는 기회가 될 것임
- (국토 불균형에 따른 지방소멸 위기) 수도권-비수도권 간 인구 및 자원의 불균형이 심화에 따라 지방자치단체 간 경제적·사회적 격차 확대되고 있는 추세임
 - 더불어 국토 불균형을 심화시키는 청년인구의 수도권 이동은 비수도권 지역의 경제 활력에 직접적으로 영향을 미침
 - 국토 불균형 문제를 조망하고 지역자생의 방향성을 탐색하기 위해 지방자치 제도의 구조적 개편과 자치능력 강화 등 지방자치 30주년 평가를 통해 정책적 대안을 제시할 필요가 있음
- (과학기술 혁신) 디지털 전환에 따라 지방정부는 새로운 도전과 기회를 마주하고 있으며, 전자정부 시스템의 도입, AI 기반 민원 상담 등 행정 업무를 자동화하여 인적 자원의 효율성을 강화하고 있음
 - 이 점에서 기술 혁신을 활용한 행정 효율성 개선과 기술환경 변화에 적응할 수 있는 능력을 진단하는 것은 필수적임
- 지방자치가 급변하는 행정환경에 지역 맞춤형 행정과 주민의 삶을 보장하는 유의미한 제도로 기능할 수 있는가를 검토하고 미래의 행정 환경 변화 속에서도 유의미한 제도로 기능할 수 있는지를 점검·평가하는 것은 중요한 과정임

- 이를 통해 새로운 과제를 도출하고 평가모형 개발을 통해 지방자치의 미래 지향적 발전 방향을 제시할 수 있음 특히 오늘날 지방정부는 예측이 어려운 행정환경의 변화를 마주하고 있으며 이에 따라 미래에 대응할 수 있는 제도로의 발전 필요성을 나타냄

2. 정치·행정·경제·사회적 함의

□ 정치적 함의

- 정치적 분권 논의를 확장하는 차원에서 지방자치가 중앙정부와 지방정부 간, 집행기관과 지방의회 간, 지방정부와 주민 간 권력 분담과 협력 구조에 어떤 영향을 미쳤는지 확인하며, 정치적 분권의 필요성을 재조명할 수 있음
 - 특히, 중앙정치 권력의 혼란으로 인하여 지방자치 분권 및 지역균형발전 이슈가 퇴색될 수도 있는 상황에서 지방행정의 안정성을 기하는 것이 필요하며, 지방의회 및 지방자치단체의 장은 주민의 수요에 대응하기 위한 역량이 강화되어야 하며, 전문성 및 책임성, 자율성 등의 수준도 강화되어야 함
 - 지역주민은 서비스의 대상자로서 선거 등 정치적 행위를 통해 스스로의 선호를 표출하며, 주민투표, 주민소환 등 다양한 경로를 통해 지방정부를 견제함으로써 지방정부의 책임성이 확보되고 있는지 진단할 수 있음

□ 행정적 함의

- 지방행정을 수행하기 위한 역량을 강화하는 측면에서 30년간 운영 효율성을 점검하고 지방정부 간 협력과 경쟁을 확인하여 지방행정의 개선 방향을 모색할 수 있음
 - 지방분권화가 강조됨에 따라 중앙정부와 지방정부 간 권한관계가 재구조화 되었으며, 이에 따른 권한의 배분, 협력이 어떻게 이루어지고 있는지 확인하고 향후 개선방안을 도출할 수 있음
 - 지방자치제 도입 이후 지방 공무원의 전문성과 책임성 측면을 진단하고 개선책을 도모할 수 있음

- 지방소멸, 저출산 고령화가 문제되고 있는 상황에서 지방정부 간 행정적 역량의 편차가 심해지고 있어 지방정부의 전문성, 책임성 등의 수준을 진단하고 보완책을 마련할 수 있음

□ 경제적 함의

- 지방자치를 통해 지역 균형 발전을 도모하기 위한 노력을 확인하며 지역 내 경제적 잠재력을 발굴함으로써 재정 분권이 나아갈 방향을 진단할 수 있음
 - 인프라 조성, 산업 개발, 인력 양성, 자주재원 발굴 등 지역의 경제적 배경에 적합한 서비스 제공이 이루어졌는지 확인할 수 있으며, 지역경제 개발과 지역균형발전에 기여할 수 있는 개선방안을 도출할 수 있음
- 정부 간 관계 차원에서 지방재정에 대한 중앙정부 지원과 문제를 진단하여 지방재정의 구조적 개선 방향을 도모할 수 있음
 - 다양화되고 증가하는 행정수요에 대응하기 위해서는 자주재원의 확보 및 건전한 재정 운영이 필수적이며, 지방자치단체 내부 및 지방과 중앙의 관계에 있어서 이에 대한 현황을 진단할 수 있음

□ 사회적 함의

- 지방자치의 부활로 관민 주종 관계에서 탈피하여 지역의 자율성과 정체성을 강화해 나가는 상황에서 지역 주민들의 참여를 진단하고 지역 공동체의 활성화 위한 정책적 개선책을 발굴할 수 있음
 - 지역의 문제를 제대로 파악하기 위해서는 지역 시민사회의 참여 및 선호 표출이 중요하며 지방선거, 지역공동체, 주민참여 등의 제도화 및 활성화 등을 통해 진단할 수 있음
- 지역 커뮤니티의 활성화의 차원에서 지역 문제 해결 과정에서 주민의 역할 변화를 진단하고 지방자치를 통해 포용적인 사회로의 전환에 대한 탐색을 도모할 수 있음
 - 사회문제가 점차 다양하고 복잡해져 행정만으로는 해결하기 어려워지고 있기 때문에 시민사회의 적극적인 참여가 중요해지고 있는바, 비영리민간단체나

자원봉사, 지역공동체 등 지역의 다양한 주체 및 참여 경로가 어떻게 변화하였고 어떻게 수행되고 있는지 점검함

제 4 장

결론 및 제언

제1절 요약

제2절 민선 지방자치 30년 평가
방향 및 과제

04 결론 및 제언

제1절 요약

1. 지방자치 30년 변화 가치 요소

□ 지방자치환경의 변화

- 지방자치 30년 자치 환경은 저출산·저성장·고령화, 국토의 불균형, AI 등 첨단 과학기술 등의 변화 요소로 요약될 수 있음
- (저출산·저성장·고령화) 저출산·고령화와 저성장이 맞물려 사회 전반이 축소되고 있음
 - 저출산 문제가 심화됨에 따라 기대수명이 연장되고 있음에도 불구하고 총 인구가 감소 추세로 반전되었으며, 급격한 고령화로 인해 복지지출 압박, 소비 및 투자 심리 위축 등 다양한 사회·경제적 문제에 직면하고 있음
 - 산업이 성숙해짐에 따라 저성장 기조가 이어지고 있으며, 저출산·고령화로 인한 노동 공급의 감소 또한 경제성장에 부담으로 작용할 것으로 전망됨
- (국토의 불균형) 수도권-비수도권 간 격차뿐만 아니라 지방 대도시-중소도시-과소지역 간 격차 등 국가 전반에 걸친 국토 불균형이 심화되고 있음
 - 수도권과 비수도권 간 인구, 산업, 문화 등 전반적인 요소에서 격차가 심화되고 있음. 수도권 집중 현상은 지역균형발전을 저해할뿐만 아니라 고용과 주거의 불안정을 야기해 국가 전체의 출산율을 저하시키는 악순환의 원인으로 지목됨
 - 향후 지방의 광역시와 대도시, 과소지역의 인구는 감소하는 반면, 중소도시의 인구는 증가할 것으로 전망돼 도시 간 빈익빈 부익부 현상이 더욱 심각해질 것으로 예측됨
- (AI 등 첨단 과학기술) 첨단 과학기술의 발전은 사회에 긍정적인 영향과 부정적

인 영향을 동시에 미칠 수 있어 예측을 어렵게 하는 요인임

- 디지털 기술, 빅데이터, 인공지능, 블록체인 등의 첨단 기술을 교통, 환경, 에너지 관리 등 다양한 분야에 적용할 수 있으며 이를 통해 행정서비스의 효율성 향상을 도모할 수 있음
- 반면, 개인정보보호, 사이버 폭력, 해킹, 딥페이크 등 기술발전으로 인한 다양한 사회문제가 대두되고 있으며, 가속화되는 발전 속도에 대응하기 위해서는 기존과는 다른 접근방식이 필요할 것으로 보임

□ 변화 가치 요소

- 행정환경의 변화와 지방자치의 목적 등을 고려해 지방행정의 민주성, 지방정부 서비스 효율성, 지방정부 책임성, 지역발전 균형성을 지방자치의 변화 가치 요소로 선정함
- (지방행정의 민주성) 지방자치의 민주성과 투명성 측면에서 분석함
 - 지방자치 도입 초기에는 민주적 행정을 담보할 수 있는 형식적인 차원에 집중했다면, 최근에는 행정환경의 변화로 인해 주민들의 적극적인 참여, 대표관료제 등 실질적 차원의 민주성 확보와 이를 뒷받침해 줄 수 있는 투명성이 중요해짐
- (지방정부 서비스 효율성) 지방정부의 자치사무 중 주민의 체감도가 높은 주민안전, 보건·복지, 도시·환경관리, 문화·여가 및 지방행정의 효율성을 가늠할 수 있는 인사·조직 측면에서 분석함
 - 과학기술의 발전, 저출산·고령화, 국토의 불균형한 발전 등은 지방정부 서비스에 대한 수요를 변화시키고 있으며, 지역의 특성을 반영한 서비스의 제공과 다양화된 주민의 수요가 어떻게 반영되고 있는지를 살펴봄
- (지방정부 책임성) 책임성 확보의 주체에 따라 외부에 의한 타율적 통제, 내부적인 자율적 통제로 구분하며, 책임성 수준을 측정하기 위한 청렴도를 포함하여 분석함
 - 지방분권 기조로 인한 행정권한의 지방이양, 민주주의의 공고화 등에 따라 지방정부의 권한 행사에 대한 책임성이 중요한 화두로 제기되고 있음. 이에 따라 책임성을 확보하기 위해 지방정부 내·외부에서는 어떠한 노력을 하고

있고 그 결과 중 하나인 청렴성이 확보되었는지 분석함

- (지역발전 균형성) 지역의 발전 정도 및 기반을 측정하기 위한 지역주민 소득·고용 및 지역산업 경쟁력, 지역발전의 균형성을 측정하기 위한 지역 간 균형발전으로 구성함
 - 지방자치의 주된 정당성 중 하나는 지역의 특성에 맞는 정책 및 서비스를 제공함으로써 지역의 발전을 도모할 수 있다는 데 있음. 따라서 지방자치가 도입된 이후 지역 주민과 산업의 경제적 여건이 어떻게 변화하였고 지역간 격차는 어떠한지 살펴봄
- 이외에 지방자치 도입 이후 지방분권 정책이 꾸준히 도입·시행된바 실질적인 권한이 증대되었는지를 측정할 수 있는 ‘자율성’, 사회가 다원화·고도화됨에 따라 과거와는 다른 형태의 위험이 등장하는바 이로부터 사회적 약자를 얼마나 배려하고 있는지를 측정할 수 있는 ‘사회적 형평성’ 등도 변화 가치 요소로 고려해 볼 수 있음

2. 지방자치 30년 실행구조 및 평가대상

□ 지방자치 30년 실행구조

- 지방자치 30년 실행구조는 자치관계, 자치요소, 행정체제로 구분하여 살펴볼 수 있음
 - (자치관계) 중앙정부, 지방정부, 주민으로 구성
 - (자치요소) 지방분권, 자치역량, 주민참여로 구성
 - (행정체제) 계층구조, 관할구역, 기능배분으로 구성
- 지방자치 30년 실행구조는 행정체제 및 기관구성, 지방분권, 자치역량, 주민참여로 구성
 - (행정체제 및 기관구성) 행정체제와 기관구성으로 구성
 - (지방분권) 행정분권, 재정분권, 입법분권으로 구성
 - (자치역량) 행정운영 역량, 거버넌스 역량, 지역발전 역량으로 구성

- (주민참여) 지역사회 참여, 지방정치 참여로 구성

□ 지방자치 30년 평가 대상

- 지방자치 30년 평가 대상은 행정체제 및 기관구성, 행정분권, 재정분권, 입법분권, 행정운영역량, 거버넌스역량, 지역발전역량, 지역사회참여, 지방정치참여의 세부 항목으로 구성
 - 행정체제: 행정구역, 행정계층
 - 기관구성: 기관구성
 - 행정분권: 기능배분, 지도감독, 자치조직권
 - 재정분권: 자주재원, 재정운영
 - 입법분권: 자치법규
 - 행정운영역량: 기획/계획 수립, 조직인사관리, 디지털혁신, 문제해결 및 갈등관리, 주민소통
 - 거버넌스역량: 중앙-지방 관계, 지방-지방 관계, 민관 관계
 - 지역발전역량: 지역산업, 지역인프라
 - 지역사회 참여: 주민참여, 시민사회, 지역공동체
 - 지방정치 참여: 주민참정, 지방선거

3. 지방자치 30년 평가 기준 및 측정 지표

□ 지방자치 30년 평가 기준

- (평가 기준) 지방자치 30년의 평가 기준을 목표, 과정, 산출, 결과의 평가 영역으로 구조화하여 평가

□ 지방자치 30년 평가 측정 지표

- (평가 측정 지표) 지방자치 30년의 평가지표는 목표의 타당성, 과정의 효율성, 산출의 달성도, 결과의 만족도로 설계하고, 각각의 측정 지표별 조작적 개념을 설정

- 측정 지표별 조작적 개념으로는 과정의 효율성은 추진 자원 및 방법의 적정성 여부, 산출의 달성도는 목표 대비 달성 수준 여부, 결과의 만족도는 이해관계자의 기대 수준 및 충족 수준 여부 등으로 규정
- 다만, 행정 운영 역량의 특성으로 인해 ‘목표-과정-산출-결과’와 같은 평가 기준의 적용은 부적절하여 세부 평가 기준과 측정 지표를 개발하는 것도 고려
- 행정체제변화, 기관구성 다양화, 기구정원제도 변화, 주민참여 확대, 디지털 기술의 발전 등 자치역량과 관련된 행정환경의 변화가 나타나는 시점에 부합하는 새로운 지표 개발 필요

제2절 민선 지방자치 30년 평가 방향 및 과제

1. 민선 지방자치 30년 평가 방향

□ 행정환경 변화 반영

- 기존 평가는 변화된 환경 요소(기술 변화, 거버넌스 요구 증대 등)를 충분히 반영하지 못함
 - 지방자치 30년 평가는 인구구조 변화, 경제구조 전환, 교통·통신 발달, 지자체의 역량 차이 등의 환경적 변화와 제도적 유효성 및 성과를 연계
 - (인구구조 변화) 저출산·고령화로 인한 인구감소 및 수도권 집중
 - (경제구조 전환) 지식기반산업 중심으로 산업구조 재편, 비수도권의 쇠퇴
 - (교통·통신 발달) 초광역 생활권 확대 및 대도시 중심의 이동량 증가
 - (지방자치단체의 역량 차이) 재정적·행정적 자원의 양극화 심화
- 지역 간 균형발전과 재정의 지속가능성을 확보할 수 있는 평가 방향 설정 필요
 - (지역 간 균형발전) 수도권 집중 문제를 완화하고 지역 간 불균형 해소를 위한 평가 방향 설정
 - (재정 지속가능성) 재정 구조의 취약성을 분석하고 자립 가능성과 책임성을 강화하기 위한 평가 방향 설정
- 디지털과 교통혁신, 기술 변화 등의 환경 요소도 고려 필요
 - 기술 발전과 인프라 개선이 지방자치에 미치는 영향을 평가
 - 초광역 행정체계의 필요성에 따라 행정구역 경계를 초월한 협력 및 효율성을 반영한 평가지표 마련

□ 자치와 분권의 조화

- 20년 평가지표 체계는 지방자치와 분권의 구조적, 제도적 측면에 중점을 두고 있으며, 행정분권, 재정분권, 입법 및 행정 역량, 협력 역량 및 주민참여, 지역발전 인프라 등의 주제들을 다루고 있음

- (행정 분권) 기능 배분, 자치조직권, 지도 감독 등 중앙과 지방 간 권한 분배 및 조정
 - (재정 분권) 지방재정의 자율성, 의존재원과 자주재원의 비율, 재정운영 효율성
 - (입법 및 행정 역량) 자치법규 제정, 기관구성의 적절성, 단체장 및 지방의회의 역할
 - (협력 역량 및 주민 참여) 중앙-지방 간 협력, 지방 상호 간 협력, 주민 참정 및 주민참여의 실효성
 - (지역발전 및 인프라) 지역산업 육성과 낙후 지역 개발을 위한 정책
- 이러한 평가구조의 모태는 2004년 「지방분권 5개년 종합 실행계획」에 근거함
- 지방분권 추진 로드맵 상에 제시된 7대 기본 방향과 20대 주요 과제 그리고 지방분권특별법상에 규정된 과제 등을 중심으로 지방분권 5개년 종합실행 계획에서 확정하여 총 47개 과제 작성
 - 기능분권, 재정분권, 자치입법권 등 핵심 영역에 초점을 맞추어, 과정 및 성과 중심의 평가 방식을 채택
- 분권 관점에서 주로 평가되어 자치 관점에서 주민자치와 책임성에 대한 논의는 다소 부족하였음
- (주민자치) 자치권 행사의 실효성 확보와 지역 내 주민의 의사결정 권한에 대한 검토는 부족
 - (책임성) 지방의회의 책임성과 투명성, 단체장의 권한 행사에 대한 주민 직접 평가는 부재

□ 지방자치 목적의 미달성 부분 고려

- 지방자치 부활 당시 목표와 기대 사항은 중앙집권체제의 해소, 주민의 참여와 지역 문제해결의 책임성, 지역 균형발전이었음
- (중앙집권체제의 해소) 중앙정부의 과도한 통제에서 벗어나 자율적이고 독립적인 지방행정 구현
 - (주민참여와 책임성 강화) 주민이 선출한 의회와 단체장을 통해 지방정부의 의사결정에 참여하고 지역 문제 해결 역량 강화

- (지역 균형발전) 지역 간 불균형을 완화하고 균형발전의 성과를 넘어서 지역의 다양성을 통한 균형발전의 과정에 대한 검토 필요
 - * 지방자치를 통해 각 자치단체가 지역 특성에 맞는 정책 수립과 실행을 통해 행정의 다양성을 실현하고 지역의 균형발전이 촉진될 것으로 기대하였기 때문에 이에 대한 지표 보완 필요
- 지방자치 부활 30년 동안 민주적 기반을 강화하고 지역 특성에 맞는 행정을 구현하기 위한 토대를 마련하였으나, 재정적 자립 부족, 책임성 미흡, 균형발전 실패로 지방자치 초기 목적을 충분하게 달성하지 못한 상태로 목적을 달성하지 못한 부분을 평가 체계에 반영하여 지방자치 30년의 역할 정립
 - 민선 지방자치 부활 당시 목표와 기대 사항은 중앙집권체제의 해소, 주민의 참여와 지역 문제해결의 책임성, 지역의 균형발전이었음
 - 지난 30년간 지방자치의 실시로 민주적 기반을 강화하고 지역 특성에 맞는 행정을 구현하기 위한 토대를 마련하였으나, 재정적 자립 부족, 책임성 미흡, 균형발전 실패로 의도한 목적을 충분히 달성하지 못한 상태임

| 표 4-1 | 민선 지방자치 목적 달성 및 미달성 부분

구분	세부 내용
달성 부분	주민 참여제도 활성화: 주민투표, 주민발안, 주민소환제 등 법적 장치 도입 및 일부 지역에서 주민 참여 예산제도의 실효성 확인
	지역의 자율성 및 정체성 확대: 일부 권한의 지방 이양과 광역 및 기초 지방자치단체의 독립적 운영 기반 마련
	지방의 행정 역량 강화: 복지, 환경, 지역경제 분야에서 30년간의 점진적 발전과 성과 도출
미달성 부분	지방재정의 자율성 및 책임성 부족: 중앙정부 재정지원에 대한 높은 의존도 지속, 지방세와 자주재원의 낮은 비율, 재정 격차 심화로 수도권과 비수도권 간 불균형 지속 (책임성 관점의 지표 추가 필요)
	고비용 저효율의 지방선거제도 개선: 지방선거의 정당 공천제 등으로 인하여 지방선거의 고비용 저효율 심화, 지방자치에 대한 무관심 및 불신
	책임성과 투명성 부족: 지방의회와 단체장의 비효율적 운영 및 부정부패 사례 발생, 주민 참여가 형식적으로 그치는 경우 많아 실질적 의사결정 권한 부족
	지역 균형발전 미흡: 수도권 집중 현상 가속화, 비수도권의 인구감소와 경제 쇠퇴, 지역 간 불균형이 오히려 심화되는 구조적 문제

- 평가단 운영 시 민선 지방자치 목적 미달성 부분을 평가지표에 반영하기 위해 미달성 평가지표에 대하여 심층 토론하고 분석을 강화하여 미래 지방자치 실천 과제 발굴과 연계

표 4-2 | 민선 지방자치 미달성 항목에 대한 평가지표 예시

미달성 항목	평가지표	지표 설명 및 목적
지방재정의 자율성 부족	지역 간 재정 격차 지수	1인당 재정 자립도 편차(상위 지역과 하위 지역 비율), 지역 간 재정 불균형 평가
책임성과 투명성 부족	주민 신뢰도 조사	주민 설문조사(0~100점 척도), 지방정부와 의회에 대한 주민 신뢰 수준 측정
	의회와 단체장 운영 투명성 지수	공공정보 공개율, 예산 편성과 집행의 투명성 점수, 의회와 단체장의 책임성 평가
	부정부패 사례 발생률	부패 신고 건수 / 1,000건의 행정 사례, 부정부패 사례 감소 여부 평가
지역 균형발전 미흡	지역별 경제성장률	GRDP 성장률(수도권 대비 비수도권 성장률 비율), 지역 간 경제 발전 차이를 측정
	비수도권 인구 증가율	$(\text{비수도권 인구 변화율} / \text{전국 인구 변화율}) \times 100$, 비수도권 지역 인구 증감 여부 확인
	균형발전 투자 비율	정부 재정 중 균형발전 사업에 투자된 비율, 균형발전 자원의 배분 정도 측정
	기초 자치단체 기반 시설 수준	1인당 공공인프라 투자액, 교통·통신망 접근성 점수, 기반시설 격차 확인

- 종합하면, 민선 지방자치 30년 평가에서 주요하게 검토해야 할 평가의 방향은 지방정부의 재정적 자립과 자치 권한 강화, 지역의 균형발전 촉진, 주민 참여 확대 및 민주적 거버넌스 구축, 지방선거제도 개선 및 지역 정치의 활성화, 지방정부의 행정 효율성 및 디지털전환 등으로 요약
- (지방정부의 재정적 자립과 자치 권한 강화) 중앙정부 의존도를 줄이고, 지방정부가 자율적으로 재정을 확보할 수 있는 방안 모색
 - (지방정부 간 균형발전 촉진) 지역균형발전을 위한 정책이 적극적으로 추진되어야 하며, 각 지역의 특성에 맞는 맞춤형 개발 정책을 수립하고, 재정지원, 인프라 확충, 산업육성을 통한 지역 균형발전 추구
 - (주민참여확대 및 민주적 거버넌스 구축) 지방정부의 정책결정과정에서

주민들이 실질적으로 참여할 수 있는 방안을 마련하고, 주민자치의 실현을 위한 다양한 참여 플랫폼과 교육 시스템 마련

- (지방선거 제도개선 및 지역 정치의 활성화) 고비용 저효율의 지방선거 제도를 개선하고 지역 정치를 활성화하여 지방자치에 대한 무관심 및 불신을 해소하고, 지방의회와 집행기관 간 협력 및 견제를 강화하는 방안 모색
- (지방정부의 행정 효율성 및 디지털 전환) AI 및 디지털 기술을 활용한 지방 행정 서비스의 효율성 향상 방안 모색

2. 민선 지방자치 30년 평가 과제

- 지방자치의 본래 목적인 민주주의 실현과 지역 주민의 삶의 질 향상을 실질적으로 달성하기 위한 과제를 설정하고 평가하는 것이 중요
- (지방 주도의 지역균형발전을 위한 자치역량 제고) 자치분권의 내실화를 통한 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화
- (인구감소 및 지방소멸 등에 따른 지자체의 현실적 대비책 마련) 지자체의 구체적인 변화 전망 및 단·중·장기의 현실적인 정책대안 개발
- (지방자치와 교육자치의 연계·통합 방안) 교육감 직선제를 비롯한 교육자치제의 전면 개편
- (주민 친화형 자치경찰제 도입) 자치경찰제의 이원화 및 지역 밀착형 치안 서비스 강화
- (지역 사회와 시민사회 중심의 재난·재해 거버넌스 체제 구축 방안) 주민 참여형 재난·재해 시스템 도입 및 협력체계 강화
- (지방의회의 책임성 강화와 위상·역할 재정립을 통한 주민 신뢰 회복) 주민과 지방공무원의 불신 제거 및 투명성 제고
- (지방분권 확대 및 방향 재정립) 분권의 방향을 위에서 아래로의 관내(官內) 분권 및 관·민 간 분권으로 확대

- (지방선거제도의 획기적 개혁 방안) 정당공천제 등 투명한 선거관리 시스템 구축
- (행정통합과 초광역 메가시티 구축 및 특별지방자치단체의 활성화 지원) 미래 지향적인 지방행정체제 구축 및 적극적 지원
- (스마트 지방행정의 혁신) 시민 참여 활성화와 데이터 분석 및 통찰력 제공을 통한 전문성·투명성·책임성 향상

참고문헌

- 강원택(편). (2014). 한국 지방자치의 현실과 개혁 과제. 사회평론.
- 강종구·문국경. (2022). 지역의 사회적 자산이 도시재생사업 주민 참여 의사에 미치는 영향. 한국주거학회논문집, 33(1), 87-95.
- 관계부처 합동. (2024.07.03). 역동경제 로드맵 -역동경제로 서민·중산층 시대 구현-
- 국민건강보험공단. (2023). 2022 건강보험 주요통계
- 국회예산정책처. (2024). 2024 대한민국 지방재정
- 김나형·문국경. (2022). 지역공동체 의식이 도시재생사업 주민참여 의사에 미치는 영향: 도시재생지원센터의 역량에 대한 인식과 신뢰의 조절효과를 중심으로. 한국 공공관리학보, 36(2), 283-310.
- 김지영·박재희. (2022). 자치경찰제의 주민참여에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 전라남도 지역을 중심으로. 지방행정연구, 36(2): 107-136
- 김진·김성주. (2022). 지방자치-교육자치 연계 강화 방안. 정책연구. 2022-08. 한국 지방행정연구원
- 류영아. (2007). 지방자치단체 메타평가 시스템 구축 방안. 한국지방행정연구원 기본연구 과제
- 박재희 외. (2020). 코로나-19 이후의 자치분권 정책 필요성 및 과제 발굴. 한국지방행정연구원 수시 과제.
- 오영균. (2020). 지방정부 책임성에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 31(2), 107-126.
- 육동일. (2025). [신년 특별기고] 지방자치 30년, 개혁의 새 길을 찾아 나서야. 강원도민일보. <https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1286148>
- 윤보람. (2024.11.20). 서울시 지역밀착형 사회복지관, 3년 만에 25→86곳. 연합뉴스. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241119125600004>
- 이기우. (2003). 지방분권의 정착을 위한 책임성확보방안. 지방행정연구, 17(1), 23-44.
- 임민영. (2024). 법령상 주민참여제도의 유형 분석 연구. 한국거버넌스학회보, 31(2), 85-109.

- 정민수·김의정·이현서·홍성주·이동렬. (2023). 지역간 인구이동과 지역경제. 한국은행 BOK 이슈노트, 2023-29.
- 조석주·강인성. (2006). 지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안. 한국지방행정연구원 기본연구과제
- 지방시대위원회. (2024). 지방분권형 국가경영시스템 구축에 관한 연구. 2024 연구 보고서.
- 행정안전부 국가기록원[웹사이트]. (2024.12.01).
URL: <https://www.archives.go.kr/theme/next/localSelf/process.do>
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2005). 민선 지방자치 10년 평가 (1995~2005)
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2005). 민선 지방자치 10년 평가II (1995~2005)
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (2015). 지방자치 20년 평가.

부 록

부록 1. 지방자치 30년 변화 분석 - 지표 (예시)

1. 정량 분석

1) 세부 지표 선정 기준

- 변화가치 요소별 세부지표는 과거 10년, 20년 평가 시 변화량 분석에 활용된 통계 수치의 일관성 확보를 고려하여 선정함
 - 통계 데이터의 한계로 인해 연속성의 확보가 어렵지만 대체할 수 있는 지표가 없어 부득이하게 활용해야 하는 경우, 가용한 최대한의 자료 시간적·공간적 범위로 분석함

| 표 1 | 변화가치별 세부요소

변화 가치	지방행정 민주성	<ul style="list-style-type: none"> • 민주적 지방정부 • 행정운영의 투명성
	지방행정 서비스 효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 인사·조직 • 주민안전 • 보건·복지 • 도시·환경 관리 • 문화여가
	지방정부 책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 외부에 의한 타율적 통제 • 내부적인 자율적 통제 • 청렴성
	지역발전 균형성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민 소득·고용 • 지역산업 경쟁력 • 지역 간 균형발전

2) 지방행정 민주성 분야 정량 분석 체계

- 지방행정 민주성은 민주적 지방정부와 행정 운영의 투명성으로 구분할 수 있음
- (민주적 지방정부) 지방선거 투표율, 조례의 제·개정, 여성의원 비율 등을 통해 변화를 분석함
 - (지방선거 투표율) 지방선거는 주민의 대표자를 선출하는 지방 민주주의 실현의 핵심적인 요소임
 - (조례의 제·개정) 조례의 제·개정 건수는 선거로 선출된 주민의 대표인 지방의원의 역량과 활동 실적을 나타내는 중요한 척도임
 - (여성의원 비율) 지방의회의 여성의원 비율은 민주주의 중요한 목표인 남녀 평등의 중요한 척도로서 실현 정도를 측정함
 - (여성공무원 비율) 민주성의 중요한 요소인 대응성을 측정할 수 있는 지표로, 지역의 행정수요를 적절하게 파악 및 대응하는데 기여하는 것으로 알려진 대표관료제를 나타내는 척도임
- (행정운영의 투명성) 지방자치법 제26조(주민에 대한 정보공개) 제1항에 따르면 “지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 “지방자치정보”라 한다)를 주민에게 공개하여야” 함. 이에 따라 행정정보공개를 기준으로 정보공개 건수, 청구건수 대비 승인 건수를 선정함.
 - (정보공개 건수) 청구에 의해 공개한 건수, 별도의 공개 청구가 없더라도 공개한 건수 등을 포함한 지표로 국민의 알 권리 및 투명성을 확보하기 위해 얼마나 적극적으로 노력하였는지 측정하는 지표임
 - (정보공개 청구 건수 대비 승인 건수) 투명성 확보를 위한 주민 수요 대응에 얼마나 노력했는지 측정하는 지표로 활용

| 표 2 | 지방행정 민주성 분야 정량 분석체계

중분류	선정기준	세부 지표
민주적 지방정부	지방선거	지방선거 투표율
	지방의원의 역량과 활동	조례의 제·개정
	지방의원의 대표성	여성의원 비율
	공무원의 대표성	여성공무원 비율
행정운영의 투명성	행정정보공개	정보공개 건 수
		정보공개청구 건수 대비 승인 건수(정보공개율)

3) 지방정부 서비스 효율성 분야 정량 분석 체계

- 지방자치법상 지방자치단체에 속하는 사무는 제13조(지방자치단체의 사무 범위)에 명시되어 있음
 - 동법 동조 제2항에 예시된 지방자치단체의 사무는 ①지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, ②주민의 복지증진 ③농림·수산·상공업 등 산업 진흥, ④지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리, ⑤교육·체육·문화·예술의 진흥, ⑥지역민방위 및 지방소방, ⑦국제교류 및 협력임
- 자치사무 중 주민의 체감도가 높은 주민안전, 보건·복지, 도시·환경관리, 문화·여가 등 지방정부 서비스의 효율성의 변화를 분석함
 - (인사·조직) 지방행정의 효율성이 향상되었는지 측정하기 위해 재정규모 대비 인건비 운영비율, 평균 총 근무연수를 활용함
 - (주민안전) 재난·재해 예방 및 치안안전 확보를 선정기준으로 하여 인구 대비 교통사고 건수, 인구 대비 화재사고 건수, 범죄 발생 및 검거 건수, 인구대비 경찰관 수, 인구대비 소방관 수를 측정함
 - (보건·복지) 의료·복지 인프라 확충으로 인한 삶의 질 개선을 기준으로 하여 복지예산 비중, 의료기관 병상 수, 사회복지시설 수, 어린이집 수, 사회복지 담당 공무원 수, 여성복지시설 수, 장애인 고용율을 측정함
 - (도시·환경관리) 주택, 도로, 교통, 상하수도 등 기초적인 인프라가 구축되었는지를 기준으로 주택보급률, 노후주택 비율, 1인당 주거면적, 도로 포장률, 상수도 보급률, 하수도 보급률, 폐기물 재활용률, 환경오염배출시설 단속

건수를 측정함

- (문화·여가) 문화체육시설 확충으로 안락한 정주환경이 조성되었는지를 측정하기 위해 공공도서관 좌석 수 및 장서 수, 박물관 수, 미술관 수, 공연시설 수, 문예회관 수, 문화기반시설 수, 지역축제 수, 공공체육시설 수, 관광사업체 수를 세부지표로 함

표 3 지방행정 서비스 효율성 분야 정량 분석체계

중분류	선택기준	세부 지표
인사·조직	지방행정 효율성 향상	재정규모 대비 인건비 운영비율 평균 총 근무연수
주민안전	재난·재해 예방 및 치안안전 확보	인구 대비 교통사고 인구 대비 화재사고 범죄 발생 및 검거 인구대비 경찰관 수 인구대비 소방관 수
보건·복지	의료, 복지 인프라 확충으로 삶의 질 개선	복지예산 비중 의료기관 병상 수 사회복지시설 수 어린이집 수 사회복지담당 공무원 수 여성복지시설 수 장애인 고용률
도시·환경 관리	주택, 도로, 교통, 상하수도 등 기초인프라 구축으로 주민편의 향상	주택보급률 노후주택 비율 1인당 주거면적 도로포장률 상수도 보급률 하수도 보급률 폐기물 재활용률 환경오염배출시설 단속
문화여가	문화체육시설 확충으로 안락한 정주 환경 조성	공공도서관 좌석 수, 장서 수 박물관 수 미술관 수

중분류	선정기준	세부 지표
		공연시설 수
		문예회관 수
		문화기반시설 수
		지역축제 수
		공공체육시설 수
		관광사업체 수

4) 지방정부 책임성 분야 정량 분석 체계

- 지방정부 책임성은 외부에 의한 타율적 통제와 내부적인 자율적 통제(이기우, 2003)로 구분 가능함
 - 책임성은 합목적성이라는 측면에서 서비스 효율성과 민주성 및 투명성이라는 측면에서 행정의 민주성과 일정 부분이 중복됨
- (외부에 의한 타율적 통제) 지방자치에 있어 외부의 간섭은 지양하는 것이 옳으나, 지방자치행정의 합법성을 확보하고 주민의 이익을 대변한다는 점에서 지방자치 단체의 행위를 외부에서 통제할 필요가 있음
 - (외부기관에 의한 통제) 중앙행정기관에 의한 통제로서 감사 지적사항 이행율로 측정함
- (내부적인 자율적 통제) 통제주체가 지방자치단체의 권역 내에 있는 것으로 지방행정의 자체감사제도, 지방의회의 통제, 주민통제로 구분할 수 있음
 - (지방정부의 통제) 자체평가는 지방자치단체의 소관 고유사무(전략사업 등) 등을 스스로 평가하고 자율적으로 개선하도록 유도하기 위한 성과평가로, 스스로 수립한 목표를 얼마나 달성했는지를 통해 측정함
 - (주민에 의한 통제) 법률상 주민에게 보장되어 있는 제도인 주민투표, 주민소환, 주민소송 건수를 통해 지방정부의 책임성 확보에 얼마나 노력하였는지 측정함
- (청렴성) 정부 책임성은 뇌물수수, 공금횡령 및 이권단체에 대한 편의제공 등과 같은 지대추구행위에 대한 제한을 의미하는 것으로 사용되기도 함(오영균, 2020). 정부 책임성은 청렴도와 관련이 있으며, 청렴도는 집행기관의 청렴도와

지방의회의 청렴도로 구분할 수 있음

- (집행기관의 청렴도) 국가권익위원회에서 조사하는 종합 청렴도와 공무원 1천명 당 비위징계비율로 측정함. 종합 청렴도는 공공기관과 업무경험이 있는 국민이 평가하는 외부청렴도와 공무원이 평가하는 내부청렴도를 합산하여 도출
- (지방의회의 청렴도) 국가권익위원회에서 조사하는 지방의회 종합 청렴도와 비리에 의한 재보궐 선거 건수로 측정

【표 4】 지방정부 책임성 분야 정량 분석체계

중분류	선정기준	세부 지표
외부에 의한 타율적 통제	중앙행정기관에 의한 통제	감사 지적사항 이행률
내부적인 자율적 통제	지방정부의 통제	자체평가 목표 달성률
	주민에 의한 통제	주민투표, 주민소환, 주민소송 건수
청렴성	집행기관 청렴도	공공기관 종합청렴도
		공무원 1천명 당 비위징계 비율
	지방의회 청렴도	지방의회 종합청렴도 비리에 의한 재보궐선거 건수

5) 지역발전 균형성 분야 정량 분석 체계

- 지방자치법 상 지역발전은 지역의 발전과 지역균형발전으로 구분할 수 있으며, 지역의 발전은 다시 지역주민의 경제적 성장과 지역 산업의 발전으로 구분할 수 있음. 따라서 지역주민 소득·고용, 지역산업 경쟁력, 지역 간 균형발전의 변화도를 분석함
 - (지역주민 소득·고용) 지역주민의 소득안정 및 경제생활 개선을 선정기준으로 하여 고용률, 총 일자리 비율, 1인당 GRDP를 세부지표로 선정
 - (지역산업 경쟁력) 지역주도의 자생적 발전기반이 마련되었는지를 기준으로 경제활동인구 비율, 고령인구 비율, 사업체 수, 종사자 수, 토지거래면적으로 측정
 - (지역간 균형발전) 지역간 재정불균형을 기준으로 GRDP의 GINI계수, 재정

자립도, 재정자주도, 재정력 지수를 통해 측정

| 표 5 | 지역발전 균형성 분야 정량 분석체계

중분류	선정기준	세부 지표
지역주민 소득·고용	소득안정 및 경제생활 개선	고용률
		총일자리비율
		1인당 GRDP
지역산업 경쟁력	지역 주도의 자생적 발전기반 마련	경제인구비율
		고령인구비율
		사업체 수(산업 대분류 기준)
		종사자 수(산업 대분류 기준)
지역 간 균형발전	지역간 재정불균형	토지거래면적
		GRDP의 GINI 계수
		재정자립도
		재정자주도
		재정력 지수

2. 정성 분석

1) 조사 대상

- 분야별 변화 분석 요소에 대한 일반국민 및 정책집단을 대상으로 한 인식 조사를 실시
 - 일반국민 대상 인식 조사의 표본은 1,000명이며 성별, 연령별, 지역별 구조를 반영한 층화추출 방식으로 채택하고 7점 척도 적용
- 정책집단은 중앙정부 공무원, 지방정부 공무원, 지방의회 의원, 지방자치단체장, 지방자치학계, 시민단체 등 지방자치 정책에 직·간접적으로 영향을 미치는 이해관계자 집단을 대상으로 표본 추출
- 30년 간의 변화는 물론이고 지방자치요소별 성과와 향후 정책 우선 순위 등과 관련된 보다 객관적인 결과를 도출하기 위해 면접조사 방법을 병용

2) 인식 조사 체계

- 인식 조사는 크게 지방행정 민주성, 지방행정 효율성, 지방정부 책임성, 지역경제 균형성으로 구성
- (지방행정 민주성) 주민의 정책참여 및 정책결정 권한, 주민의견 수렴, 지방선거 공정성, 지방자치의 기여에 대한 인식을 조사
 - (정책참여 및 정책결정 권한) 지방민주주의의 주체인 주민이 지방의 정책결정 과정에 참여하고 영향을 미치는 권한의 범위를 나타내는 것임
 - (주민의견 수렴) 지방정부의 정책과정에서 주민의견의 반영 정도는 주민의 참여 정도와 영향력을 나타내는 기준이 됨
 - (지방선거의 공정성) 주민들이 원하는 유능한 지역일꾼을 주민의 손으로 직접 선출할 수 있도록 보장하는 수단이 됨
 - (지방자치의 민주적 지방행정 변화에 대한 기여) 민선 지방자치 실시 이후 30년 동안 지방자치가 민주적 지방행정 변화에 기여한 수준에 대한 조사가 됨
- (지방행정 효율성) 주민안전, 보건·복지, 도시·환경관리, 문화·여가 영역에서의 지난 30년 기간의 효율성 변화에 대한 인식을 조사
 - (주민안전) 지방정부의 가장 핵심적인 활동은 지역사회 주민의 생명과 재산을 안전하게 보호하기 위함에 있다는 점에서 다양한 위험 요소에 지방정부의 체계적인 대응 효율성을 조사하는 것은 함의가 있음
 - (보건복지) 주민 삶의 질과 직결되는 요소로 오늘날 다양화되어가는 주민의 복지요구를 탐색하고 이를 정책적으로 보장할 수 있는 기준이 됨
 - (도시·환경관리) 자원배분과 관련된 불균형 문제 및 주민들의 생활환경을 개선할 수 있는 방향을 탐색하여 지속가능한 지역발전을 도모할 수 있는 점에서 함의가 있음
 - (문화·여가) 지역주민들의 문화적 만족도와 비물질적인 가치를 산출한다는 차원에서 지방정부의 문화자원 활용 수준과 문화활동의 효율성을 탐색하는 것은 함의가 있음
- (지방정부 책임성) 지방정부의 권한과 책임성 수준, 지방정부의 책임성 이행

정도, 지방자치단체장 및 지방의회의 책임성 노력을 평가함

- (지방정부의 권한과 책임성 수준) 자치분권의 핵심으로 권한 확대에 따른 책임성 제고는 주민들에게 정책의 정당성을 확보할 수 있는 기제가 된다는 점에서 탐색이 필수적임
- (지방정부의 책임성 이행 정도) 주민의 요구를 충족시키기 위한 지방정부의 노력 정도를 살펴보는 것은 책임성 제고를 위한 전략을 수립하는데 구체적인 가이드가 될 수 있음
- (집행기관 및 의결기관 책임성 노력 평가) 책임성의 관점에서 외부적 통제와 균형을 도모하는 입법기능 및 내부적 신뢰를 향상하는 행정기능을 동시에 조사하여 책임성 제고를 도모함

○ (지역경제 균형성) 지역 경제 수준의 변화, 지방자치의 지역경제 향상에 대한 기여에 대한 인식을 조사함

- (지역 경제 수준의 변화) 지방정부의 자생적 경제 발전을 도모하는 정책적 노력을 살펴봄으로써 지역 간 경제적 불균형의 원인 및 영향을 탐색할 수 있음
- (지방자치의 지역경제 향상) 지역발전을 위한 지방정부의 정책 역량을 탐색하여 지역발전을 촉진하는 정책적 방향성을 제시할 수 있음

○ 지방자치요소별 성과 진단은 행정체제 및 기관구성, 행정분권, 재정분권, 입법분권, 행정운영 역량, 거버넌스역량, 지역발전역량, 지역사회참여, 지방정치참여 등과 관련하여 진단하고 지방자치요소별 개선과제의 중요도를 평가

| 표 6 | 지방자치 30년 변화도 및 성과에 대한 인식조사 체계

분야	세부 항목
지방행정 민주성	정책참여 및 정책결정 권한
	주민의견 수렴
	지방선거의 공정성
	지방자치의 민주적 지방행정 변화에 대한 기여
지방행정 효율성	주민안전
	보건복지
	도시·환경관리
	문화·여가
지방정부 책임성	지방정부의 권한과 책임성 수준
	지방정부의 책임성 이행 정도
	집행기관 및 의결기관 책임성 노력 평가
지역경제 균형성	지역 경제 수준의 변화
	지방자치의 지역경제 향상에 대한 기여

부록 2. 지방자치 세부 요소별 평가 - 지표 (예시)

1. 행정체제 및 기관 구성

□ 평가 대상

- 행정체제 및 기관구성 평가 대상은 ‘행정체제’, ‘기관구성’임

□ 평가 기준 및 측정 지표

- (행정체제) 평가 기준 및 측정 지표는 지방자치 20년 평가 기준 및 지표와 동일함
 - (목표의 타당성) 행정구역/계층의 개편 추진
 - (과정의 효율성) 행정구역/계층 개편, 읍·면·동의 변화 추이
 - (산출의 달성도) 시, 군 및 자치구의 변화, 읍·면·동의 변화, 도농통합
 - (결과의 만족도) 결과 만족도에 대한 인식
- (기관구성) 측정지표가 대체로 인식조사를 기반으로 한 정성적 방법으로 측정할 수 있는 지표로 구성되어 있기 때문에 이러한 정성적 측정방식에 기관구성의 평가대상을 평가하는데 적절한지에 대하여 의문이 제기. 목표, 과정, 산출, 결과에 대한 정확한 개념 정의가 이루어진 후, 이에 대한 구체적인 측정지표가 제시되어야 함
 - (목표의 타당성) 적절한 의결기관과 집행기관의 설계를 통해 주민들에게 행정 서비스를 제공, 기관대립형 기관구성
 - (과정의 효율성) 어떠한 내용이 ‘과정 효율성’인지에 대한 설명이 부재하면 응답하기 어려움. 가령 ‘기관대립형 기관구성’은 측정지표가 아니라 기관 구성의 형태를 설명하는 것으로 적절하지 못하고 과정 효율성에 적합하지 않으며, 지표의 내용 자체가 전체 평가를 아우르고 있는 지표이기 때문에 이에 대한 세분화된 지표 마련이 필요함
 - (산출의 달성도) ‘산출’을 무엇으로 정의하는지가 부재하여 정확한 응답이 불가능함
 - (결과의 만족도) 기관구성의 결과 만족도에 대한 인식

| 표 7 | 행정체제 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
행정체제	목표의 타당성	행정구역/계층의 개편 추진
	과정의 효율성	행정구역/계층 개편, 읍·면·동의 변화 추이
	산출의 달성도	시, 군 및 자치구의 변화, 읍·면·동의 변화, 도농통합
	결과의 만족도	결과 만족도에 대한 인식

| 표 8 | 기관구성 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
기관구성	목표의 타당성	적절한 의결기관과 집행기관의 설계를 통해 주민들에게 행정서비스를 제공, 기관대립형 기관구성
	과정의 효율성	기관대립형 기관구성에 대한 평가
		(수정) 기관구성 형태에 따른 의사결정 과정의 효율성
	산출의 달성도	기관구성의 산출 달성도에 대한 인식
		(수정) 기관구성 형태에 따른 정책목표 달성에 대한 인식
	결과의 만족도	기관구성의 결과 만족도에 대한 인식

2. 지방분권

1) 행정분권

□ 평가 대상

- 행정분권의 평가 대상은 ‘기능배분’, ‘지도감독’, ‘자치조직권’임

□ 평가 기준 및 측정 지표

- (기능배분) 기능배분의 평가 기준 및 측정 지표는 지방자치 20년 평가 기준 및 지표와 동일함
 - (목표의 타당성) 역대정부별 기능배분에 관한 목표
 - (과정의 효율성) 추진기구, 추진절차, 추진방법
 - (산출의 달성도) 기능배분 추이, 산출 달성도에 대한 인식
 - (결과의 만족도) 결과 만족도에 대한 인식

- (지도감독) 지도감독의 평가 기준 및 측정 지표는 지방자치 20년 평가 기준 및 지표와 동일함
 - (목표의 타당성) 지도감독 수준, 역대정부별 지도감독에 관한 목표
 - (과정의 효율성) 주체 및 내용적 측면, 감사, 평가, 재의요구 등 방법, 시기적 측면
 - (산출의 달성도) 개별법에 기초한 국가의 지도 감독 실적, 지방의회 의결에 대한 재의요구 실적
 - (결과의 만족도) 지도감독 결과의 만족도에 관한 인식
- (자치조직권) 자치조직권의 평가 기준 및 측정 지표는 지방자치 20년 평가 기준 및 지표와 동일함
 - (목표의 타당성) 지도감독 수준, 역대정부별 지도감독에 관한 목표
 - (과정의 효율성) 주체 및 내용적 측면, 감사, 평가, 재의요구 등 방법, 시기적 측면
 - (산출의 달성도) 개별법에 기초한 국가의 지도 감독 실적, 지방의회 의결에 대한 재의요구 실적
 - (결과의 만족도) 지도감독 결과의 만족도에 관한 인식

□ 지방 주도 정책 사례

- (기능배분) 자치경찰제(‘21. 7월 시행) 도입을 통해 국가경찰과 지역단위의 자치경찰의 이원적 구조가 이루어져 지역 맞춤 치안 정책을 가능하게 함

표 9 | 기능배분 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
기능배분	목표의 타당성	역대정부별 기능배분에 관한 목표
	과정의 효율성	추진기구, 추진절차, 추진방법
	산출의 달성도	기능배분 추이, 산출 달성도에 대한 인식
	결과의 만족도	결과 만족도에 대한 인식

| 표 10 | 지도감독 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
지도감독	목표의 타당성	지도감독 수준, 역대정부별 지도감독에 관한 목표
	과정의 효율성	주체 및 내용적 측면, 감사, 평가, 재의요구 등 방법, 시기적 측면
	산출의 달성도	개별법에 기초한 국가의 지도 감독 실적, 지방의회 의결에 대한 재의요구 실적
	결과의 만족도	지도감독 결과의 만족도에 관한 인식

| 표 11 | 자치조직권 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
자치조직권	목표의 타당성	관리적 측면, 정원책정, 자율성과 책임성의 조화
	과정의 효율성	자율화 수준, 효율성 인식, 점진적 기구설치권 이양, 기준 인건비제를 통한
	산출의 달성도	점진적 기구설치권 이양, 기준인건비제를 통한 정원운영권의 확대
	결과의 만족도	자치조직권 추진 결과의 만족도에 대한 인식

2) 재정분권

□ 평가 대상

- 재정분권의 평가 대상은 ‘자체재원’, ‘재정운영’임
 - 전문가 조사 결과에 따르면 자주재원과 의존재원은 상치되는 개념으로 자주재원과 의존재원을 통합하여 자체재원으로 변경하는 것을 제안함
 - 의존재원의 경우 중앙정부의 재원으로 지방자치단체의 정책 추진이 어렵고, 자체재원의 경우 조세법률주의에 따라 지방자치단체에서 자체세입 신설 등에 대한 권한이 없어 지방이 주도하기에 어려운 구조임을 지적함

□ 평가 기준 및 측정 지표

- (자체재원) 자주재원의 과정 효율성 등에 있어 인식조사를 통한 평가는 인식 대상의 측정 내용 등이 명확하지 않아 이에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 판단되며, 산출달성도에서도 일부 지표의 수정이 필요

- (목표의 타당성) 지방자치 30년이나 중앙정부의 의존도에 대해 평가하는 내용이 부적절할 수 있다는 전문가 의견이 있었으며, 이러한 의견을 고려하여 목표는 지방재정의 자율성 확대를 위한 정부 간 재정관계의 합리적 조정으로 수정함
 - (과정의 효율성) ① 인식조사의 측정 내용이 불분명화하여 인식조사 대한 필요성이 크지 않다고 판단, ② 목표 타당성에 제시되었던 납세 편의는 과정 효율성의 평가 지표로 추가 제시함 ③ 국고보조사업 정비 및 일부 사업 지방 이양은 국고보조사업 정비로 수정, 의존재원의 과정 효율성에 대한 인식은 자주재원과 마찬가지로 측정 내용이 불명확하고, 인식 조사의 실효성이 크지 않을 것으로 판단되므로 추가적인 검토가 필요
 - (산출의 달성도) ① 교부세를 포함한 자주재원에서 자체재원만을 대상으로 산출지표 구성이 필요, ② 지방교부세 등 의존재원 증가율은 의존재원에서 다루고 있어 중복되므로 제외 필요, ③ 자주재원 성과 만족도에 대한 인식은 측정 내용이 명확하지 않아 제외할 필요 ④ 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정은 지방자치단체간 재정조정으로 수정할 필요
- (재정운영) 재정운영의 산출만족도 중 지방자치 20년 평가 시 충족된 지표들은 지표 수정이 필요하며, 목표 달성도에 있어서 역대정부의 재정운영 목표 등도 전문가 조사 결과 실익이 없어 수정함
- (목표의 타당성) 역대정부의 재정운영 목표의 경우, 평가를 통해 목표타당도를 살펴보는 것이 실익이 없다는 전문가 의견조사 결과를 반영하여 평가의 목표 타당도에서 제외함
 - (산출의 달성도) ① 재정운영 책임성 부족 사례의 경우 지방재정조정제도를 중심으로 검토가 필요하여 적절성이 다소 부족한 것으로 판단되며, ② 재정 운영의 책임성과 재정운영의 투명성 등은 재정공시 기준으로 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단됨. 또한 ③ 재정운영의 산출달성도에 대한 인식은 자체재원에서와 마찬가지로 인식조사의 필요성이 크지 않을 것으로 판단됨
 - (결과의 만족도) 성과 인식조사는 의존재원의 도입목적 달성 여부 등을 중심으로 인식조사 하는 것으로 수정 필요

| 표 12 | 자체재원 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
자체재원	목표의 타당성	지방자치단체의 자율성과 건전성의 적절한 유지, 세제 변화, 징세 노력
		(삭제) 재정자율성, 중앙과 지방간의 재정비중, 정부 간 재정분담체계 관리, 납세편의 노력
		(수정) 지방재정의 자율성 확대를 위한 정부간 재정관계의 합리적 조정, 세제변화
	과정의 효율성	주체 및 내용적 측면, 재원의 자율성 및 건전성 추진과정 및 실태 (수정) 징세 노력, 납세편의 노력 지방교부세 법정교부율 인상, 국고보조사업 정비 및 일부 사업 지방이양, 국가균형발전특별회계 신설, 지방양여금 제도 폐지, 의존재원의 과정 효율성에 대한 인식
	산출의 달성도	자체재원(일반회계)의 증가율, 지방교부세 등 의존재원의 증가율 지방재정조정, 자체수입과 이전수입의 변화 추이, 광역-기초 재정조정, 지방비 부담 변화

| 표 13 | 재정운영 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
재정운영	목표의 타당성	재정건전성, 재정효율성 달성, 역대정부의 재정운영 목표 (수정) 책임성 부여, 투명한 재정운영, 주민참여 보장
		과정의 효율성
	산출의 달성도	자율성 확대, 재정운영 건전성 기준, 예산대비채무비율 추이, 지방공기업(직영 및 공사·공단)의 부채, 재정운영, 주민참여예산제 운영조례 제정 자치단체 수
	결과의 만족도	재정운영 결과의 만족도에 대한 인식

3) 입법분권

□ 평가 대상

- 입법분권의 평가 대상은 ‘자치법규’임

□ 평가 기준 및 측정 지표

- 각 평가 대상별로 목표, 과정, 산출, 결과를 무엇으로 볼 것인지에 대한 사전 정의가 필요하며 세부내용을 살펴보면 ‘집행기관/의결기관’에 대한 내용보다는 오히려 자치입법권에 대한 내용이 주를 이룸
- (자치법규) 자치법규의 평가 기준 및 측정 지표는 지방자치 20년 평가 기준 및 지표와 동일함
 - (목표의 타당성) 조례 및 규칙 산출의 적실성, 정부별 자치입법권 확대 목표 달성
 - (과정의 효율성) 자치법규 정비체계 구축 여부, 재의요구 추이, 인식조사
 - (산출의 달성도) 조례·규칙 변화 추이, 선도 입법사례, 인식조사
 - (결과의 만족도) 결과만족도에 대한 인식조사

표 14 | 자치법규 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
자치법규	목표의 타당성	조례 및 규칙 산출의 적실성, 정부별 자치입법권 확대 목표 달성
	과정의 효율성	자치법규 정비체계 구축 여부, 재의요구 추이, 인식조사
	산출의 달성도	조례·규칙 변화 추이, 선도 입법사례, 인식조사
	결과의 만족도	결과만족도에 대한 인식조사

3. 자치 역량

1) 행정운영 역량

□ 평가 대상

- 자치역량은 평가대상영역 중 지방자치30년 평가에서 신설되었음. 따라서 2차례의 전문가 자문을 통해 행정운영역량을 구성하는 평가대상을 선정하였음
 - 1차 전문가 자문을 통해 평가대상은 2가지 유형으로 제안되었으며, ‘기획/계획수립역량, 조직인사관리역량, 재정운영역량, 디지털혁신역량, 문제해결 및 갈등관리역량, 주민소통역량’ 등 정부의 기능 및 업무수행과 관련된 6가지

- 역량으로 구분하는 방식과 ‘자율성, 투명성, 효율성, 환경대응성, 책임성, 주민대응성’ 등 행정가치와 관련된 6가지 역량으로 구분하는 방식임
- 2차 전문가 자문을 통해 ‘기획/계획수립역량, 조직인사관리역량, 재정운영역량, 디지털혁신역량, 문제해결 및 갈등관리역량, 주민소통역량’ 등 6개 역량으로 구성하는 것으로 결정하였음
 - 전문가 C는 만약 행정가치에 기반한 평가대상을 선택할 경우, 평가지표가 다소 추상적일 수 있어 적절하지 않다는 의견을 제시하였음

□ 평가 기준 및 측정 지표

- 그러나 전문가 자문 결과 조사 대상이 된 전문가 전체의 일치된 의견으로, 행정운영역량의 특성으로 인해 ‘목표, 과정, 산출, 결과’와 같은 평가기준은 적용이 부적절하다는 의견이 제시되었음
 - 특히 평가분야의 오랜 경험이 있는 전문가 A는 해당 평가기준은 단위정책 및 사업 프로그램을 평가하는데 용이한 방식이며, 장기간 지속된 정책기조를 분석하는데 적합하지 않으며, 그 결과 현재의 평가지표가 목표/과정/산출/결과와 무관하게 배치되어 있다는 점을 지적하였음
 - 모든 영역에서 ‘결과’지표는 주민의 삶의 질 제고, 정책의사결정의 민주성제고, 주민의 만족도 제고 등이기 때문에 각 영역에서 개별적인 지표개발이 불필요함
- 따라서 행정운영역량에 관하여는 6가지 역량을 중심으로 세부 평가기준과 측정지표를 개발하는 추가적인 연구가 필요하다고 판단됨
 - 전문가 B는 행정체제변화, 기관구성다양화, 기구정원제도변화, 주민참여확대, 디지털기술의 발전 등 자치역량과 관련된 급격한 변화가 나타나는 시점에 부합하는 새로운 지표개발이 필요하다는 점을 지적하였음

□ 지방주도 정책 사례

- 충청남도의 디지털 활용 및 자동차산업혁신 사례를 생각해 볼 수 있음
- 서울의 24시간돌봄, 경계성 노인 지원정책 등 복지정책에서 기획을 통해 지방정부 스스로 도입한 사례가 있으나 역량 측면에서 특별한 사례가 있지는 않음

| 표 15 | 행정운영 역량 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
기획/계획수립역량	개발 필요	개발 필요
조직인사관리역량		
재정운영역량		
디지털혁신역량		
문제해결 및 갈등관리역량, 주민소통역량		

2) 거버넌스 역량

□ 평가 대상

- 거버넌스 역량의 평가 대상은 ‘중앙-지방 관계’, ‘지방-지방 관계’, ‘민-관 관계’임

□ 평가 기준 및 측정 지표

- (중앙-지방 관계) 중앙-지방 관계의 평가 기준 및 측정 지표는 지방자치 20년 평가 기준 및 지표와 동일함
 - (목표의 타당성) 역대정부의 중앙/지방관계 목표설정
 - (과정의 효율성) 역대정부별 중앙/지방관계 개선을 위한 추진 기구/추진절차/추진방법, 중앙/지방관계 과정의 효율성에 관한 인식
 - (산출의 달성도) 국정참여와 협력에 대한 산출 달성도, 중앙/지방관계의 산출 달성도 추이, 중앙/지방관계 산출의 달성도에 관한 인식, 전국 시도지사 협의회 활동현황, 행정협의조정위원회 운영실적
 - (결과의 만족도) 중앙/지방관계 결과의 만족도에 관한 인식
- (지방-지방 관계) 지방-지방 관계의 평가 기준 및 측정 지표는 지방자치 20년 평가 기준 및 지표와 동일함
 - (목표의 타당성) 역대정부의 지방상호간 관계의 목표설정
 - (과정의 효율성) 각 제도와 관련된 추진기구 및 추진절차, 추진방법에 대한 효율성 확보 정도, 지방상호간 관계와 관련된 제도, 지방상호관계의 과정 효율성

- (산출의 달성도) 지방상호간 관계를 위한 관련제도의 실적 및 활용도, 중앙분쟁조정위원회 조정 및 결정 사례(1995-2014), 중앙분쟁조정위원회 분쟁 유형별 분류, 지방분쟁조정위원회 조정 및 결정 사례(1995-2014), 지방분쟁조정위원회 분쟁 유형별 분류, 사무위탁-협력사업 현황, 지방상호관계의 산출 달성도에 대한 인식
- (결과의 만족도) 지방상호관계의 성과 만족도에 대한 인식
- (민-관 관계) 민-관 관계는 이번 지방자치 30년 평가에 새롭게 신설된 지표로 민간 부문과의 협력을 통한 효율적 자원 활용 및 사업추진 등을 살펴볼 수 있음
 - (목표의 타당성) 역대 정부의 민-관 관계의 목표설정
 - (과정의 효율성) 역대 정부별 민관 협력을 위한 추진기구/추진절차/추진방법, 의사결정/집행과정에서 의견수렴 및 협력 노력, 민-관 협력의 효율성에 관한 인식, 민관 협력과정에서의 의사결정 절차와 투명성, 민관 협력에서 민과 관의 역할 비중, 민과 관의 책임과 권한 구조, 이해관계자 참여의 폭과 대표성(다양성, 포괄성)
 - (산출의 달성도) 역대정부별 민관 협력을 위한 추진기구/추진절차/추진 방법, 의사결정/집행과정에서 의견수렴 및 협력 노력, 민-관 협력의 효율성에 관한 인식, 민관 협력과정에서의 의사결정 절차와 투명성, 민관 협력에서 민과 관의 역할 비중, 민과 관의 책임과 권한 구조, 이해관계자 참여의 폭과 대표성(다양성, 포괄성)
 - (결과의 만족도) 민-관 협력 성과 만족도에 대한 인식, 민-관 협력 결과의 지속가능성과 파급효과에 대한 인식

□ 지방 주도 정책 사례

- (민-관 관계) 지역밀착형 민관협력 사업의 사례로 서울시 지역밀착형 사회복지관은 주민과의 협력을 통해 복지문제를 해결하는 목적을 지님
 - (목적) 기존의 행정 중심적인 공공복지 전달체계에서 벗어나 지역사회와 긴밀히 연계하는 관계 중심 복지사업이자 지역복지 중심기관
 - (특징) ① 동(지역) 중심의 조직개편, ② 지역밀착활동을 위한 거점공간 운영

- ③ 지역밀착형 민관협력체계 구축 ④ 지역밀착을 위한 스마트한 행정업무 간소화 ⑤ 지역밀착형 주민주도 사업 추진 등
- (현황) 2021년 11개 자치구 25개소에서 시범사업으로 도입되었으며, 2023년 기준 24개 자치구 72개소에서 운영하고 있음
 - (성과) 2024년 사업 만족도(5점 만점)를 조사한 결과 주민의 복지관 인식도 증대 4.2점, 주민과 함께할 수 있는 사업 증가 4.09점, 취약계층 주민관계망 형성 및 복지 사각지대 기여 3.99점 등 항목 전반에 걸쳐 높은 만족도를 보임 (윤보람, 2024)

| 표 16 | 중앙-지방 관계 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
중앙-지방 관계	목표의 타당성	역대정부의 중앙/지방관계 목표설정
	과정의 효율성	역대정부별 중앙/지방관계 개선을 위한 추진 기구/추진절차/추진방법, 중앙/지방관계 과정의 효율성에 관한 인식
	산출의 달성도	국정참여와 협력에 대한 산출 달성도, 중앙/지방관계의 산출 달성도 추이, 중앙/지방관계 산출의 달성도에 관한 인식, 전국시도지사협의회 활동현황, 행정협의회조정위원회 운영실적
	결과의 만족도	중앙/지방관계 결과의 만족도에 관한 인식

| 표 17 | 지방-지방 관계 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
지방-지방 관계	목표의 타당성	역대정부의 지방상호간 관계의 목표설정
	과정의 효율성	각 제도와 관련된 추진기구 및 추진절차, 추진방법에 대한 효율성 확보 정도, 지방상호간 관계와 관련된 제도, 지방상호관계의 과정 효율성
	산출의 달성도	지방상호간 관계를 위한 관련제도의 실적 및 활용도, 중앙분쟁조정위원회 조정 및 결정 사례(1995-2014), 중앙분쟁조정위원회 분쟁 유형별 분류, 지방분쟁조정위원회 조정 및 결정 사례(1995-2014), 지방분쟁조정위원회 분쟁 유형별 분류, 사무위탁-협력사업 현황, 지방상호관계의 산출 달성도에 대한 인식
	결과의 만족도	지방상호관계의 성과 만족도에 대한 인식

[표 18] 민-관 관계 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
민-관 관계	목표의 타당성	역대정부의 민-관 관계의 목표설정
	과정의 효율성	역대정부별 민관 협력을 위한 추진기구/추진절차/추진 방법, 의사결정/집행과정에서 의견수렴 및 협력노력, 민-관 협력의 효율성에 관한 인식, 민관 협력과정에서의 의사결정 절차와 투명성, 민관 협력에서 민과 관의 역할 비중, 민과 관의 책임과 권한 구조, 이해관계자 참여의 폭과 대표성(다양성, 포괄성)
	산출의 달성도	민간위탁 건수, 계약(수의/경쟁입찰) 건수, 사회적기업 수, 민-관 협력 수준 인식, 민-관 협력으로 발생한 경제적·사회적 성과, 민관협력으로 인한 사회적 문제 해결 기여도
	결과의 만족도	민-관 협력 성과 만족도에 대한 인식, 민-관 협력 결과의 지속가능성과 파급효과에 대한 인식

3) 지역발전 역량

□ 평가 대상

- 지역발전 역량의 평가 대상은 ‘지역산업’, ‘지역발전 인프라’임

□ 평가 기준 및 측정 지표

- (지역산업) 지역산업 분야 평가 기준은 실효성 및 용어의 적절성이 있다고 평가되나, 최근 가용자료나 정책환경 변화를 반영하여 일부 개별 지표에 대한 개선이 필요함
 - (과정의 효율성) 지역산업진흥계획 소관부처가 산업부에서 중기부로 이관되면서 계획의 성격과 위상이 변화된 점, 과정 효율성에 관한 인식 조사 시 개념 정의의 필요성이 필요
 - (산출의 달성도) ①지리적 표시 단체표장, 향토자원은 다소 협소하고 현재 우리나라의 지역산업 가치사슬 체계를 반영하지 못할 수 있으므로 연구혁신 활동의 자원, 투입, 네트워크, 기반 환경, 성과를 고려한 ‘지역산업혁신역량’에 대한 평가 필요, ② 로컬브랜딩, 로컬크리에이터 등 지역 자원에 기반한 창업 활성화에 관한 정성지표, 지역의 혁신역량에 관한 지표(연구개발인력당

연구개발비, 사업체당 연구개발비, 시도별 특허출원건수 등), 소득격차와 관련하여 1인당 GRDP의 시군구 단위 확대 등을 고려

- (지역발전 인프라) 목표 타당성과 과정 효율성 측면에서 기존 20년 평가 지표는 대체로 30년 평가에서도 실효성이 있음
 - (산출의 달성도) 낙후지역 개발에 관한 현행 성장촉진지역의 인구 변화 지표와 더불어 인구감소지역에 관한 추가적인 검토 필요

□ 지방 주도 정책 사례

- 지방이 주도하는 지역 산업 육성 정책 사례와 관련하여 전주시의 신성장동력 산업 육성과 제주특별자치도의 지역자원 연계 창업 활성화 사례를 제시
 - (전주시 사례) 팔복동 일원의 산업단지를 중심으로 탄소섬유산업과 드론산업 등의 지역의 신성장동력 산업을 육성하기 위해 부처별 정책자원을 효과적으로 연계해 기업지원 시스템을 구축
 - (제주특별자치도 사례) 지역 외부의 창업자와 혁신가를 성공적으로 유입 시키는 한편, 지역 고유의 역사문화자산에 뿌리 내린 창업문화와 커뮤니티를 성공적으로 육성한 사례

| 표 19 | 지역산업 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
지역산업	목표의 타당성	역대정부의 지역산업의 목표설정
	과정의 효율성	지방자치가 실시된 이후의 지역산업의 추진시스템
		관련계획 수립권자 및 범위 (지역발전5개년계획, 지역산업진흥계획)
		지역산업진흥계획의 분권화 추세
		지역산업 육성 과정의 효율성에 관한 인식
	산출의 달성도	지역내 자원의 발굴 정도, 사업체 수 증가정도, 지역간 소득 격차의 변화
		1991년~2019년 우리나라 지역격차 변화추이(지니계수)
		지역산업 산출의 달성도에 관한 인식
(수정) 지역산업 혁신역량에 대한 지표, 지역 자원에 기반한 창업 활성화에 관한 지표, 지역의 혁신역량에 관한 지표 (연구개발인력당 연구개발비, 사업체당 연구개발비, 시도별 특허출원건수 등), 시군구 단위 1인당 GRDP		
결과의 만족도	지역산업 결과의 만족도에 관한 인식	

| 표 20 | 지역발전 인프라 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
지역발전 인프라	목표의 타당성	지방도로정비사업: 지방교부세(보통교부세)의 도로보전분으로 진행된 지방도로 확충사업, '지방도로 관리사업'으로 구분
		대표적인 낙후지역개발사업인 오지종합개발사업, 접경지역지원사업, 도서종합 개발사업, 개발촉진지구사업, 그리고 신활력사업 등이 지역 특성에 맞게 인프라 확충
	과정의 효율성	낙후지역개발사업의 시·군·구 자율편성으로의 재편
		지역발전 인프라 육성 과정의 효율성에 관한 인식
	산출의 달성도	도로 인프라의 개선 및 낙후지역의 인구 변화
		지역발전 인프라 산출의 달성도에 관한 인식 (수정) 지역의 인구 변화 지표
	결과의 만족도	지역발전 인프라 결과의 만족도에 관한 인식

4. 주민참여

1) 지역사회 참여

□ 평가 대상

- 지역사회 참여 평가 대상은 ‘주민참여’, ‘시민사회’, ‘지역공동체’임
- 현실에 존재하는 시민사회단체, 주민자치회 및 공동체(풀뿌리) 등을 포괄하는 다양한 참여제도 등을 보고서 상 범주화하는 방법에 대한 논의가 추가적으로 이루어져야함

□ 평가 기준 및 측정 지표

- ‘주민참여’, ‘시민사회’, ‘지역공동체’를 측정함에 있어 실현가능한 타당성 있는 지표위주로 재설정 고려가 요구됨
- (주민참여) 주민참여를 주민자치로 대체하는 것을 검토해볼 수 있음. 현재 조사지에서 정의된 주민참여의 영역이 너무 넓게 정의되고, 지역공동체와 내용이 중복될 수 있으며 의미가 모호함
 - (목표의 타당성) 주민참여 목표설정이 측정지표로서 활용할 수 있을지에 대한 재고려가 필요
 - (과정의 효율성) 추진기구를 주민자치기구로만 한정하는 것이 적절한지 여부에 대한 판단이 필요하고 주민참여는 좀 더 포괄적 의미로 정의 가능하다고 판단됨. 추진 기구 및 절차의 효율성과 참여 과정상의 효율성을 구분할 것이 필요함
 - (산출의 달성도) 주민자치위원회와 주민자치회 특성을 산출지표로 보기 어려움. 주민자치회와 위원회의 특성이 산출적 타당성을 대표하는지 검토 필요
- (시민사회) 시민참여의 영역을 비영리민간단체 활동으로 한정짓는 것이 얼마나 타당한가에 대한 검토가 필요함
 - (과정의 효율성) 효율성 지표의 측정을 위해서는 보다 분명한 조작적 정의가

필요함. 현황만으로 지표 측정이 어려우며, 측정방식의 적정성 여부는 지표로 판단하기 어려움. 특히 공정성, 객관성 등의 확보가 효율성 차원에서 논의되는 개념인지 재고려가 필요

- (산출의 달성도) 측정 지표 측면에서 단순 이슈와 활동으로(예: 자원봉사 참여율, 2000년부터 2008년까지의 주요한 한국의 사회적 이슈와 시민사회 활동 등) 산출달성도를 판단하기 어려움

○ (지역공동체) 지역공동체의 효율성에 대한 의미와 산출에 대한 측정의 의문이 제기됨

- (과정의 효율성) 효율성 확보가 의미하는 바가 모호하며 추진기구와 추진 절차를 구분할 필요가 있음
- (산출의 달성도) 마을기업 수가 지역공동체에 대한 대표지표라는 부분에서 다양한 대리지표가 추가적으로 검토되어야 하며 지역공동체의 산출달성도를 어떻게 측정할 것인가에 대해 의문이 제기됨

□ 지방 주도 정책 사례

- (지역공동체) 지역자산화 사례(목포 건택 1894), 마을계획, 읍면동장 주민추천제, 읍면동 지역회의 등을 통한 풀뿌리 주민자치 환경조성, 읍면동 기능강화(기능 전환, 광주서구 사례) 등

표 21 | 주민참여 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
주민참여	목표의 타당성	역대정부의 주민참여 목표설정
	과정의 효율성	추진기구 및 추진절차 (수정) 추진기구: 주민참여예산제도, 공청회, 주민간담회 (설명회) 등으로 다양화
		주민참여 과정의 효율성에 관한 인식
	산출의 달성도	주민자치위원회와 주민자치회 특성 (수정) 주민자치위원회, 주민자치회, 주민참여예산제도 운영 실적으로 대체
		행정정보공개제도 정보공개 처리 현황
		국민제안제도 실적 현황

평가 대상	평가 기준	측정 지표
		지방옴부즈만 설치 현황
		폭넓은 주민참여 확대 제도 추진 현황
		온라인에 기반한 참여확대 강화 제도 추진 현황
		주민참여의 산출 달성도
		설문조사·면접조사를 통한 산출 달성도
		주민참여 산출의 달성도에 관한 인식
	결과의 만족도	주민참여 결과의 만족도에 관한 인식

| 표 22 | 시민사회 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
시민사회	목표의 타당성	역대정부의 시민사회 관련 국정과제 목표설정 (삭제) 추진자원 및 방법의 적정성 여부
	과정의 효율성	통합적이고 체계적인 전자시스템을 마련 (투명성과 공정성·객관성 등을 확보)
		현행 지원방식 현황(재정지원: 보조금 지급, 면세 및 감세 혜택 부여, 정부업무의 공식적 위탁, 정보제공 등)
		시민사회 활성화를 위한 제도의 과정 효율성에 관한 인식 (수정) 자원봉사 등록인원 대비 참가 인원, 시민사회 지원에 대한 만족도
	산출의 달성도	비영리민간단체의 증가율: 비영리민간단체 등록 현황 자원봉사참여율: 자원봉사참여자수 (수정) 삭제 자원봉사참여율: 15세 이상 및 20세 이상 자원봉사참여율 추이(2006~2013)
		비영리민간단체가 수행하는 사업의 영역: 비영리민간단체 공익활동 지원사업의 사업성질별 지원건수와 지원액 자원봉사참여 영역: 활동분야별 자원봉사 참여율 (2006~2013)
		시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 진전도에 관한 인식 2000년부터 2008년까지의 주요한 한국의 사회적 이슈와 시민사회 활동 (수정: 삭제)
		한국 시민사회의 기여 (시민사회 기여도/시민사회 역할 중요성)
	결과의 만족도	시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 만족도에 관한 인식

| 표 23 | 지역공동체 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
지역공동체	목표의 타당성	역대정부의 지역공동체 활성화에 대한 목표 및 국정과제
	과정의 효율성	추진기구, 추진절차, 추진 방법에 대한 효율성 확보
		(수정) 추진기구, 추진절차, 추진 방법에 대한 적절성
	산출의 달성도	지역공동체의 추진과정 효율성
		연도별 마을기업 현황(2010~2014): 마을기업수, 고용인원 (수정) 마을만들기, 마을공동체 등 지역공동체 활성화 정도 지표 추가
		지역공동체의 산출 달성도
	결과의 만족도	지역공동체의 성과 만족도

2) 지방정치 참여

□ 평가 대상

- 평가 대상은 ‘주민참정’ 및 ‘지방선거’임

□ 평가 기준 및 측정 지표

- (주민참정) 주민참정의 경우, 초기 도입 검토부터 현재의 제도 적용이 있는 제도이며 특히 현재의 시기에는 주민주권이 강조되는 환경을 고려하여 기술할 필요가 있음
 - (과정의 효율성) 새로운 제도의 도입과 이에 따른 우려를 담고 있지만 30년 평가에 있어서는, 그러한 경과를 보여주면서 새롭게 등장한 제도 등을 보여줄 필요가 있음
 - (산출의 달성도) 그간의 제도변화를 통해 제도가 생기고 이에 따른 변화를 다루고 있어 산출 즉, 제도 개선의 노력 결과를 다루고 있어 그간의 지표 (자료들)는 30년 평가에 적용되어도 문제 없음
- (지방선거) 지방선거는 지속적으로 공직선거법을 통해 진행되어온 제도로 개선이 필요한 지표는 거의 없음
 - (과정의 효율성) 단, 지방의원 축소에 대한 논의가 있었던 그간의 경위를 보여줄 필요가 있으나, 이를 전제하고 기술하는 것은 지양되어야 함

- (산출의 달성도) 기존의 정당공천제에 대한 논의를 추가하여 논의할 필요가 있음. 즉, 기존의 논의가 이루어졌던 부분을 다룰 필요가 있으며, 이러한 자료를 확보하는 것도 고려할 필요가 있음

| 표 24 | 주민참여 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
주민참여	목표의 타당성	주민이 주권자라는 의식을 갖게 함으로써 지방자치의 본질을 살리며, 주민의 직접 견제를 통해 지방자치의 본래적 기능 회복에 기여
	과정의 효율성	현행 주민참여 제도의 연서규정 적용
		주민참여 추진과정에서 정치적 갈등으로 인해 주민참여의 취지가 희석된 사례 현황
		(수정) 주민참여 과정의 민주성 및 합법성
		주민참여 과정의 효율성에 관한 인식
	산출의 달성도	청원 접수 및 처리 현황(주민발안)
		주민조례 제정·개폐청구 현황
		정부별 주민조례 제정·개폐청구 실적
		조례제정·개폐청구 내용별 현황
		연도별 주민감사청구 현황
		주민투표 실시 현황
		정부별 주민투표 실적
		주민소송 제기 현황(2014.12.31.기준)
		정부별 주민소송 실적
		주민소송의 사유
		주민소환투표 사례
		정부별 주민소환 투표 실적
		주민참여 산출의 달성도에 관한 인식
	결과의 만족도	주민참여 결과의 만족도에 관한 인식

| 표 25 | 지방선거 분석체계 (예시)

평가 대상	평가 기준	측정 지표
지방선거	목표의 타당성	대표성: 당선결정의 대표방식(다수대표제, 소수대표제, 비례대표제)/ 선거구의 선출인원(소선거구제, 대선거구제, 중선거구제)
		책임성: 복수의 정당참여, 정당공천제
		공정성: 후보자의 선거권, 선거운동, 선거과정의 형평과 후보의 기회균등이란 공정성 확보
	과정의 효율성	비례대표제 도입
		시도 비례대표의원의 정당분포
		역대 지방선거의 여성 당선자 현황
		지방선거 사전투표율의 변화
		출구조사 방법 개선
		지방의원 정수 축소
		선거관련 행위 제한·금지기간 조정
		개표사무원 국민공모제 실시
		불법 지방선거 유형 변화
		지방선거의 과정 효율성에 대한 인식
	산출의 달성도	역대 지방선거 투표율 변화(1995-2014)
		(수정) 정당공천제에서 주민 의견 반영도
		지방선거의 산출달성도에 대한 인식
	결과의 만족도	지방선거의 결과만족도에 대한 인식

부록 3. 전문가 의견 조사지

지방자치 30년 평가 설계 〈전문가 조사〉

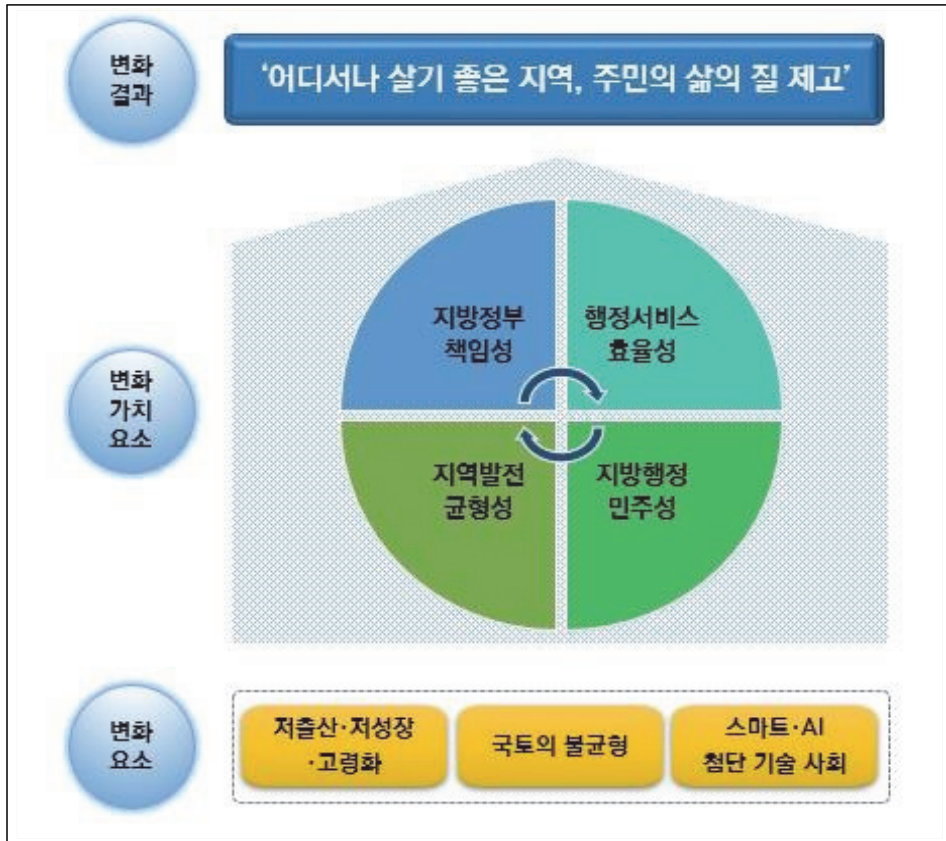
안녕하세요. 본 조사는 2025년 지방자치 30년 평가를 하기에 앞서서 지방자치제도의 실행구조 및 평가 항목을 설계하는데 목적이 있습니다. 지방자치 관련 경험 및 지식을 지닌 전문가로서 귀하의 응답은 평가 항목 및 지표를 개발하는데 귀중하게 활용될 것입니다. 응답하신 내용은 통계법 제33조 및 제34조의 규정에 따라 통계 목적으로만 사용되고 그 비밀은 반드시 보장됩니다.

- 연 구 기 관 : 한국지방행정연구원
- 담 당 자 : 박재희 부연구위원

A. 지방자치 30년 변화 가치 요소

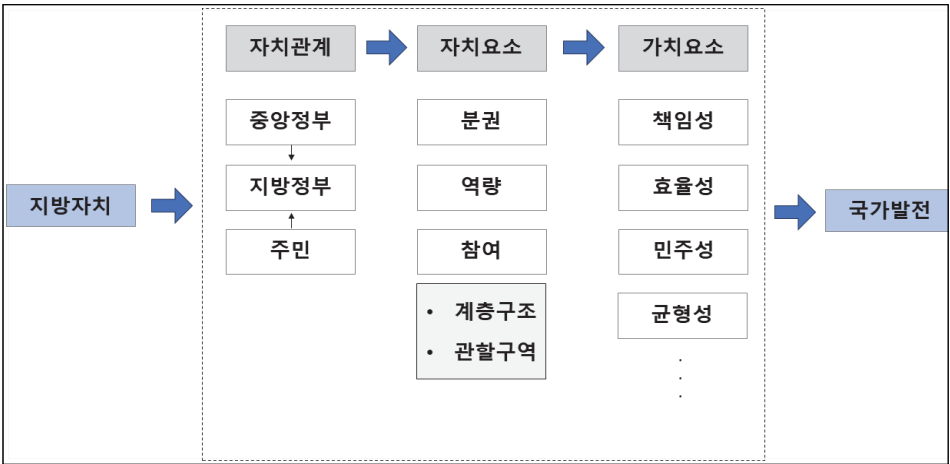
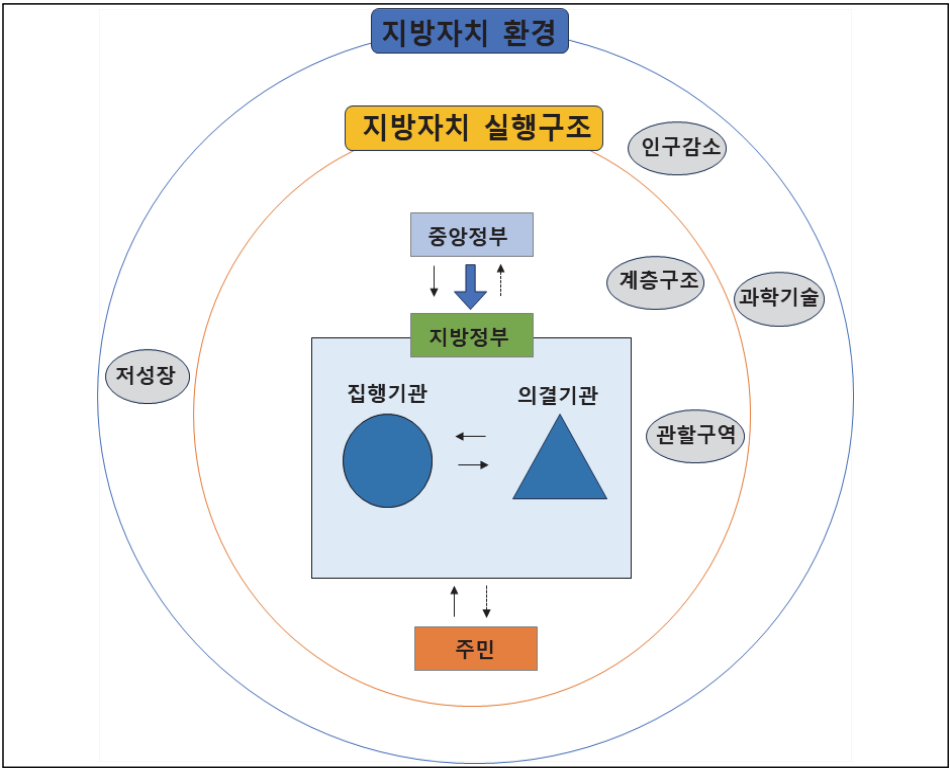
OPEN_A1. 지방자치 30년 변화 가치 요소와 관련하여 고려해야 할 요소가 있다면 자유롭게 제안 부탁드립니다.

(현재: 책임성, 효율성, 균형성, 민주성)



B. 지방자치 30년 실행구조 및 평가대상

〈지방자치 30년 자치 환경은 저출산·저성장·고령화, 국토의 불균형, AI 등 첨단 과학기술 등의 변화 요소로 요약될 수 있습니다. 이러한 자치 환경 변화 속에서 지방자치 실행 구조에 대한 평가를 수행하기 위해 다음과 같이 접근하고 있습니다.〉



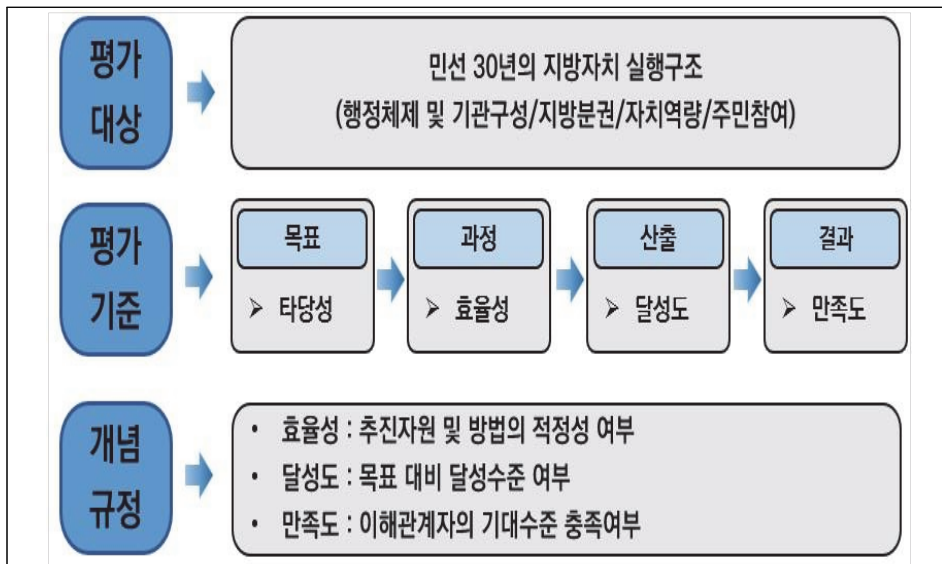
지방자치 실행구조		평가 대상
행정체제 및 기관구성	행정체제	행정구역
		행정계층
	기관구성	기관구성
지방분권	행정분권	기능배분
		지도감독
		자치조직권
	재정분권	자주재원(의존재원)
		재정운영
	입법분권	자치법규
자치역량	행정운영역량	자율성 역량
		투명성 역량
		효율성 역량
		환경대응성 역량
		책임성 역량
		긍정성 역량
	거버넌스역량	중앙/지방 관계
		지방상호간 관계
		민관 관계
	지역발전역량	지역산업
		지역인프라
주민참여	지역사회 참여	주민참여
		시민사회
		지역공동체
	지방정치 참여	주민참정
		지방선거

B1. 실행구조(행정체제 및 기관구성, 지방분권, 자치역량, 주민참여)에 대한 질문입니다.

실행구조 요소	활용의 적합성		용어의 적절성	
	지방자치 30주년의 시점에서 해당 실행구조를 분석대상으로 활용하는 것이 적합합니까?		실행구조를 정의하는 용어가 적절합니까?	
행정체제 및 기관구성	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>
지방분권	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>
자치역량	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>
주민참여	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>

OPEN_B2. 실행구조 관련 개선해야 할 점이나 추가적으로 고려할 실행구조 요소가 있다면 제안 부탁드립니다.

C. 지방자치 30년 평가 기준 및 측정 지표 활용의 적절성



C1. 평가대상(행정체제 외 11개)의 평가 기준별 개별 측정 지표에 대한 질문입니다.

	용어의 적절성	적절하지 않은 이유
	각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용될 수 있다고 생각하십니까?	N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)

다음은 행정체제에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.

목표 타당성	생활권과 행정구역의 일치, 규모의 경제 실현, 효율적 행정 서비스 제공 등	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	행정구역/계층의 개편 추진(행정 효율성 제고를 통한 국가경쟁력 강화와 주민편의 도모에 중점)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	행정구역/계층 개편을 위한 절차, 방식의 효율성 확보(추진기구, 추진절차 및 추진 방식으로 구분)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	읍·면·동의 변화 추이	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	행정구역/계층의 과정 효율성에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	1995년~1998년 사이에 추진된 도농 통합과 2009년 이후의 자율통합을 중심으로 행정구역/계층의 산출	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	1995년 이후 시, 군 및 자치구의 변화 추이	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	1995년 이후 읍·면·동의 변화 추이	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	행정구역/계층의 산출 달성도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	도농통합의 효과 비교기준(인구 1,000명당 공무원수, 1인당 사회보장비, 제조업체수, 제조업종사자수, 1인당 지방세 등)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	행정구역/계층 개편 결과의 만족도	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	

다음은 기관구성에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.

목표 타당성	적절한 의결기관과 집행기관의 설계를 통해 주민들에게 행정서비스를 제공	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	기관대립형 기관구성: 기관간의 견제와 균형을 도모	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	기관대립형 기관구성에 대한 평가	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	기관구성의 과정 효율성에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	기관구성의 산출 달성도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	기관구성의 결과 만족도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	

	응어의 적절성	적절하지 않은 이유
	각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용될 수 있다고 생각하십니까?	N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)

다음은 의존재원에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.

목표 타당성	지방재정의 자율성 제고, 중앙과 지방간의 재정비중, 지역 간 재정불균형 완화를 위한 합리적인 재정조정	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	정부 간 재정분담체계, 국고보조사업의 지방비부담 수준 등을 적절하게 관리	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	지방교부세 법정교부율 인상	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	국고보조사업 정비 및 일부 사업 지방이양	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	국가균형발전특별회계 신설(2004년)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	지방양여금제도 폐지(2005년)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	의존재원의 과정 효율성에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	지방재정조정(지방교부세, 국고보조금)의 추이	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	자체수입과 이전수입의 변화 추이	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	자체수입과 이전수입의 비중 변화	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	광역자치단체의 기초자치단체 재정조정(시·도비보조금, 조정교부금)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	국고보조사업의 지방비 부담 변화(국고보조사업의 규모/지방비부담비율 변화/국고보조비율 변화)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	국고보조사업의 지방비부담 규모와 비중 추이	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	국고보조사업의 지방비부담비율 추이	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
성과 진전도	의존재원의 성과 진전도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	의존재원의 성과 만족도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	

다음은 자주재원에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.

목표 타당성	지방자치단체의 자율성과 건전성의 적정한 유지	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	지방세원 및 세외수입원의 확충을 위한 세제의 변화(세목신설, 과세대상 확대 등)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	

		용어의 적절성		적절하지 않은 이유
		각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실질적으로 활용될 수 있다고 생각하십니까?		N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)
	징세노력(세원 발굴, 체납세 징세, 비과세·감면 축소)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	주민들의 납세편의 증진(전자납부, 카드납부제, 납기조정 등)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	주체적인 측면: 자주재원의 확충과 관련된 제도들은 대부분이 중앙정부의 정책결정에 의해 현실화	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	내용적인 측면: 자주재원의 목표인 자율성과 건전성 제고를 위한 다양한 제도의 도입 및 지방자치단체의 재원 확충, 자율성 신장	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	재원의 자율성 및 건전성 추진과정 및 실태(재원확충/과표 및 세율 조정/비과세·감면/납세편의)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	자주재원의 과정 효율성에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	자주재원(일반회계)의 증가율	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방세와 지방세외수입을 합친 자주재원의 증가율	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방교부세 등 의존재원의 증가율	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	자주재원의 성과 만족도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
다음은 재정운영에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.				
목표 타당성	재정건전성, 재정효율성 달성(재정운영의 자율성 확보, 책임성 부여, 투명한 재정 운영, 주민참여 보장)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	역대정부의 재정운영 목표(시기별 지방 재정 운영 목표의 변화)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	재정운영 제도의 추진과정 실태	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	주체: 중앙정부, 지방자치단체(책임성 강화 등의 제도가 중앙정부 중심으로 도입)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	방법: 기준제시, 법제화 등	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	내용: 자율성 신장, 책임성 강화, 투명성 제고, 주민참여 확대	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	시기: 이슈 제기 및 요구 시, 시범운영 후 전면 실시	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

		용어의 적절성		적절하지 않은 이유
		각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용 될 수 있다고 생각하십니까?		N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)
	재정운영의 과정 효율성에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	자율성 확대: 지방재정법 등의 규제·통제 조항의 개선(예산편성 지침 및 지방채 사업별 승인제 폐지 이외에도 지방공기업 설립 권한 이양, 투자심사제도 운영의 느슨한 운영, 민간자본 활용 등)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	재정운영 건전성 기준: 예산대비채무비율 (기금제외) 실적	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	예산대비채무비율 추이	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방공기업(직영 및 공사·공단)의 부채	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	재정운영의 효율성 기준: 재정계획예산 반영률 (재정계획성, 투자효율성, 예산효율성)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	재정운영 책임성 부족 사례	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	재정운영의 책임성 기준	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	재정운영의 투명성 기준	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	재정운영의 주민참여 기준	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	주민참여예산제 운영조례 제정 자치단체 수	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	재정운영 산출 달성도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	재정운영 결과의 만족도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
다음은 집행기관에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.				
목표 타당성	민선 자치단체장 선출 이후, 정치·행정 측면에서의 분권화가 촉진(지방자치 단체장 선출의 목적은 지방행정의 분권화 및 자치행정의 강화를 통한 주민에 대한 서비스 개선을 의미)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	선출직 지방자치단체장의 출현으로 인해 주민에 대한 행정서비스의 개선, 주민 위주의 행정구현 등 지방자치의 발전에 기여	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	단체장의 과정 효율성에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	단체장의 성과 진전도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

		응어의 적절성		적절하지 않은 이유
		각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용될 수 있다고 생각하십니까?		N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제언 등)
결과 만족도	단체장의 성과 만족도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
다음은 의결기관에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.				
목표 타당성	주민들의 의견을 적절히 대변하고, 집행기관을 효과적으로 감시·견제	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회의 자율성을 강화하고, 지방의원의 전문성과 책임성을 확보	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	자율성 강화: 지방의회 회의운영 제도의 자율성 강화, 상임위원회 설치의 자율성 확대, 사무직원에 대한 인사권 부여 등의 제도개선 노력	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의원의 책임성 확보: 지방의원의 겸직제도 개선 및 윤리특별위원회의 설치 등의 제도개선	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의원의 전문성 강화: 지방의회 의정비의 유급화 및 전문위원의 증원 등의 제도개선 노력	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	운영과정의 효율성: 지방의회의 자료요구권 확대, 행정사무감사권 확대, 결산심사권의 확대	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	감시기능의 효율성: 지방의회 의정비의 유급화와 전문위원의 증원 등	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	고학력 전문직 의원 증가: 2006년 지방의회 의원에 대한 월정수당지급을 통해 유급제를 도입	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회 당선자 학력별 비교	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회 주요 제도의 효율성: 전문성 강화(유급제 도입)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회 주요 제도의 효율성: 책임성 강화(상임위원회와 관련된 영리행위 금지, 기타 조항 및 공무원 신분에 겸직금지, 윤리특별위원회 설치)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회의 과정 효율성에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	지방의회의 의정활동 실적(안건처리 건수, 의원 발의 조례안 건수)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

		용어의 적절성		적절하지 않은 이유
		각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용될 수 있다고 생각하십니까?		N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)
결과 만족도	지방자치단체 조례·규칙 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	2014년 조례발의 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방자치단체 조례·규칙에 대한 재의요구 변화(연도별)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회의 산출 달성도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회의 추진 성과: 대의 민주주의의 실현(입법기능 및 행정기관 견제의 기능 수행)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회의 추진 성과: 지방의회의 기능 강화(전문성 향상과 투명성 제고 등 운영 제도 선진화)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의회의 결과 만족도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

다음은 행정운영역량에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.

자율성 역량	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
투명성 역량	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
효율성 역량	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
환경대응성 역량	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
책임성 역량	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
긍정성 역량	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

다음은 지역산업에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.

목표 타당성	역대정부의 지역산업의 목표설정	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	지방자치가 실시된 이후의 지역산업의 추진시스템	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	관련계획 수립권자 및 범위(지역발전 5개년계획, 지역산업진흥계획)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지역산업진흥계획의 분권화 추세	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지역산업 육성 과정의 효율성에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	(1) 지역내 자원의 발굴 정도: 시도별 지리적 표시 단체표장 등록현황(2012년 12월 기준)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

		응어의 적절성	적절하지 않은 이유
		각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용 될 수 있다고 생각하십니까?	N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)
	(1) 지역내 자원의 발굴 정도: 품목별 지리적 표시 단체표장 등록현황(2012년 12월 기준)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	(2) 사업체 수 증가: 1993년~2019년 시도별 사업체수	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	(2) 사업체 수 증가: 전국 총사업체의 1995년~2013년간 증가율	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	(2) 사업체 수 증가: 수도권의 총사업체 비중	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	(3) 지역간 소득 격차의 변화: 1995년~ 2013년 시도별 1인당 GRDP를 이용한 지니계수(시도기준)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	1991년~2019년 우리나라 지역격차 변화추이(지니계수)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	지역산업 산출의 달성도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	지역산업 결과의 만족도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
다음은 지역발전 인프라에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.			
목표 타당성	지방도로정비사업: 지방교부세(보통 교부세)의 도로보전분으로 진행된 지방 도로 확충사업, '지방도로 관리사업'으로 구분	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	대표적인 낙후지역개발사업인 오지종합 개발사업, 접경지역지원사업, 도서종합 개발사업, 개발촉진지구사업, 그리고 신활력 사업 등이 지역 특성에 맞게 인프라 확충	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	낙후지역개발사업의 시·군·구 자율편성 으로의 재편	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	지역발전 인프라 육성 과정의 효율성에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	(1) 도로 인프라의 개선: 2004년 대비 2010년의 도로건설을 위한 지방채 발행 규모	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	(1) 도로 인프라의 개선: 도서개발사업 (제3차 계획 투자계획)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	

		용어의 적절성		적절하지 않은 이유
		각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용 될 수 있다고 생각하십니까?		N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)
	(2) 낙후지역의 인구 변화: 성장축진지역 (70개 시군)을 대상으로 인구변화 추이	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	(2) 낙후지역의 인구 변화: 전국대비 성장 축진지역의 인구성장률	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지역발전 인프라 산출의 달성도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	지역발전 인프라 결과의 만족도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
다음은 주민참여에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.				
목표 타당성	역대정부의 주민참여 목표설정	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	(1) 추진기구: 주민자치위원회 및 주민 자치회	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	(2) 추진절차: 행정정보공개제도, 국민 제안제도, 지방옴부즈만 제도, 폭넓은 주민참여 확대 제도, 온라인에 기반한 참여확대 강화 제도	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	주민참여 과정의 효율성에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	주민자치위원회와 주민자치회 특성	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	행정정보공개제도 정보공개 처리 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	국민제안제도 실적 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방옴부즈만 설치 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	폭넓은 주민참여 확대 제도 추진 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	온라인에 기반한 참여확대 강화 제도 추진 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	주민참여의 산출 달성도(주민자치회/ 행정 정보공개율/국민제안 채택률/지방옴부즈만 /국민디자인단, 주민참여 정책마당, 정책 박람회)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	설문조사·면접조사를 통한 산출 달성도: 주민참여의 수준 응답(행정기관의 업무 수행에 대한 정보공개/ 행정기관의 업무 수행에 대해 주민이 민원제기/개선요청 /주요 정책결정시 주민의 의견 수렴/	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

		응어의 적절성		적절하지 않은 이유
		각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용 될 수 있다고 생각하십니까?		N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)
	주요 정책에 대해 주민이 심의/결정/ 주민이 행정업무의 일부를 직접 수행			
	주민참여 산출의 달성도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	주민참여 결과의 만족도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
다음은 시민사회에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.				
목표 타당성	역대정부의 시민사회 관련 국정과제 목표 설정	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	추진자원 및 방법의 적정성 여부	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	통합적이고 체계적인 전자시스템을 마련 (투명성과 공정성·객관성 등을 확보)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	현행 지원방식 현황(재정지원: 보조금 지급, 면세 및 감세 혜택 부여, 정부업무의 공식적 위탁, 정보제공 등)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	시민사회 활성화를 위한 제도의 과정 효율성에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	비영리민간단체의 증가율: 비영리민간 단체 등록 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	자원봉사참여율: 자원봉사참여자수	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	자원봉사참여율: 15세 이상 및 20세 이상 자원봉사참여율 추이(2006~2013)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	비영리민간단체가 수행하는 사업의 영역: 비영리민간단체 공익활동 지원사업의 사업성질별 지원건수와 지원액	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	자원봉사참여 영역: 활동분야별 자원봉사 참여율(2006~2013)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 진전도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	2000년부터 2008년까지의 주요한 한국의 사회적 이슈와 시민사회 활동	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	한국 시민사회의 기여(시민사회 기여도 /시민사회 역할 중요성)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	시민사회 활성화를 위한 제도의 성과 만족도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

	용어의 적절성	적절하지 않은 이유
	각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용될 수 있다고 생각하십니까?	N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)

다음은 지역공동체에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.

목표 타당성	역대정부의 지역공동체 활성화에 대한 목표 및 국정과제	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	추진기구, 추진절차, 추진 방법에 대한 효율성 확보	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	지역공동체의 추진과정 효율성	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	연도별 마을기업 현황(2010~2014): 마을기업수, 고용인원	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	지역공동체의 산출 달성도	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	지역공동체의 성과 만족도	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	

다음은 주민참여에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.

목표 타당성	주민이 주권자라는 의식을 갖게 함으로써 지방자치의 본질을 살리며, 주민의 직접 견제를 통해 지방자치의 본래적 기능 회복에 기여	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	현행 주민참여 제도의 연서규정 적용	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	주민참여 추진과정에서 정치적 갈등으로 인해 주민참여의 취지가 희석된 사례 현황	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	주민참여 과정의 효율성에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	청원 접수 및 처리 현황(주민발안)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	주민조례 제정·개폐청구 현황	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	정부별 주민조례 제정·개폐청구 실적	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	조례제정·개폐청구 내용별 현황	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	연도별 주민감사청구 현황	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	주민투표 실시 현황	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	정부별 주민투표 실적	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	주민소송 제기 현황(2014.12.31.기준)	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	정부별 주민소송 실적	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	주민소송의 사유	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	주민소환투표 사례	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	
	정부별 주민소환 투표 실적	Y <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/>	

		용어의 적절성		적절하지 않은 이유
		각 평가대상의 개별 측정 지표가 지방자치 30년 평가 시 활용 실효적으로 활용 될 수 있다고 생각하십니까?		N 선택 시 이유에 대하여 작성해주세요. (예: 지표 활용의 부적절 이유, 용어 수정 필요, 다른 지표 제안 등)
	주민참여 산출의 달성도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	주민참여 결과의 만족도에 관한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
다음은 지방선거에 대한 평가기준 및 측정지표입니다.				
목표 타당성	대표성: 당선결정의 대표방식(다수대표제, 소수대표제, 비례대표제)/ 선거구의 선출 인원(소선거구제, 대선거구제, 중선거구제)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	책임성: 복수의 정당참여, 정당공천제	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	공정성: 후보자의 선거권, 선거운동, 선거 과정의 형평과 후보의 기회균등이란 공정성 확보	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
과정 효율성	비례대표제 도입	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	시도 비례대표의원의 정당분포	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	역대 지방선거의 여성 당선자 현황	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방선거 사전투표율의 변화	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	출구조사 방법 개선	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방의원 정수 축소	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	선거관련 행위 제한·금지기간 조정	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	개표사무원 국민공모제 실시	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	불법 지방선거 유형 변화	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방선거의 과정 효율성에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
산출 달성도	역대 지방선거 투표율 변화(1995-2014)	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
	지방선거의 산출달성도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	
결과 만족도	지방선거의 결과만족도에 대한 인식	Y <input type="checkbox"/>	N <input type="checkbox"/>	

OPEN_C2. 평가 기준과 관련하여 추가적으로 개선해야 할 점이 있다면 제안 부탁드립니다.

OPEN_C3. 측정 지표와 관련하여 추가적으로 개선해야 할 점이 있다면 제안 부탁드립니다.

OPEN_C4. 평가대상 관련 지방자치 20년 평가 시점('15) 이후, 지방 주도 의사결정을 통해 지역에서 자율적으로 정책을 시행한 사례가 있다면 제시 부탁드립니다.

■ 설문에 참여해 주셔서 감사합니다 ■

자체연구 2024-03

지방자치 30년 평가 기초 연구

저 자 박재희 | 한국지방행정연구원 부연구위원
최인수 | 한국지방행정연구원 선임연구위원
김건위 | 한국지방행정연구원 연구위원
김지수 | 한국지방행정연구원 연구위원
최희민 | 한국지방행정연구원 부연구위원
주희진 | 한국지방행정연구원 부연구위원
양원탁 | 한국지방행정연구원 부연구위원
최정우 | 한국지방행정연구원 부연구위원

발 행 일 2024년 12월 31일

발 행 처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 033-769-9999

홈 페이지 <http://www.krila.re.kr>

인 쇄 처 세일포커스(주) 02-2275-6894

