지방행정연구 제20권 제1호(통권 64호) 2006. 3. 21 ~ 44

# 성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립*

## - 영국 Best Value의 교훈 -

유 재 원**·김 영 미***

〈목 차〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 책임성 확보의 조건 및 기제
Ⅲ. 영국의 Best Value
Ⅳ. BV의 교훈
Ⅴ. 결 론

지방자치의 실시와 더불어 지방정부의 자율성이 확대되면서 지방정부의 책임성 확보가 매우 중요한 연구과제로 떠오르고 있다. 이 연구는 OECD 국가 중에서도 성공적인 지방정부의 성과관리 제도라고 평가받고 있는 영국의 Best Value 제도를 벤치마킹하여 우리의 자치단체 평가제도가 지방정부의 책임성 제고를 위한 성과관리 체제로 자리잡는 데 필요한 교훈을 도출하는 데 그 목적이 있다.

□ 주제어: 지방정부 책임성, Best Value, 성과관리, 평가제도

* 이 연구는 2003년 한양대학교 교내연구비 지원을 받아 수행되었음.
** 한양대학교 행정학과 교수
*** 상명대하교 행정학과 교수

# I. 서 론

지방자치의 실시와 더불어 지방정부의 자율성이 확대되면서 지방정부의 책임성 확보가 매우 중요한 연구과제로 떠오르고 있다. 지방자치 이후 여러 가지 긍정적 효과가 있었음을 부인하기 어렵다. 하지만, 이에 못지않게 지방정부 운영의 난맥상 또한 신문보도, 언론방송, 각종 설문조사, 학술논문 등에서 광범위하게 지적되어왔다. 지방자치의 난맥상을 요약하면, "권한은 있으나 책임과 통제가 수반되지 않은 지방자치"라고 압축적으로 표현할 수 있다(전영평, 2003). 보다 구체적으로 제시하면, 지방정부는 벌기보다는 쓰는 데에만 관심이 높아 선심성, 전시성 사업을 남발하고 있으며, 재정을 방만하게 운영하여 시민의 혈세를 낭비하고 있으며, 지방재정을 무리하게 확대하는 과정에서 난개발과 환경 파괴적 세외수입 사업을 부추기고 있으며, 표를 의식한 단속방조 및 단속묵인으로 지역사회의 기초질서가 무너지고 있으며, 공적권한의 사용(private use of public power)으로 인해 지방공직자들이 각종 특혜시비 및 부정부패의 의혹에 휘말리고 있다(유재원, 2001, 2003; 박종민(편), 2000). 더 나아가, 지방공직자들은 여전히 공급자중심적인 편향과 행정편의주의적인 시각에서 벗어나지 못해 고객의 시각에서 시민들에게 값싸고 질좋은 서비스를 제공하려는 동기가 약하고, 지방정부가 일반 시민들의 이익이 아니라 소수 기득권 집단, 즉 단체장과 지방의원 등의 지방정치엘리트와 이들을 둘러싼 배후 위성세력들과 토호의 이익을 대변하는 데 보다 적극적이다. 이러한 결과, 한국의 지방자치는 "시민없는 지방자치"라는 비난에 직면해 있다(유재원, 2003; 전영평, 2003).

지방정부의 책임성을 확보하기 위해 그간 많은 노력이 진행되어왔다. 이제까지 진행된 많은 지방행정개혁 프로그램이 지방정부의 책임성 확보에 그 목표를 두고 개발되었다. 지방정부의 책임성 제고와 관련하여, 현재 도입되어 운영되고 있는 제도만 하더라도 이행명령제, 주민감사청구제, 자치단체평가제 등이 있고, 주민소환제, 주민소송제의 도입 및 자체감사기구의 설치 등이 추가적으로 논의되고 있다(지방분권전문위원회, 2004a).

이러한 우리의 움직임과는 대조적으로, 서구에서는 지방정부의 성과관리를 통해 지방정부의 책임성을 확보하려는 움직임이 두드러지게 나타나고 있다(Lane, 1997). 성과관리(performance management)는 정부의 성과를 측정하는 기준(지표)을 세우고 목표성과치가 충족되었는지를 평가하고 그 결과를 바탕으로 보상과 제재를 함으로써 관료들의 행위를 통제하고 지방정부의 책임성을 확보하려는 방식이다. 투표권을 바탕으로 시민들이 선출직 및 임명직 관료들의 책임성을 확보하려는 전통적인 책임성 확보방식인 선거가 정치적 기제(political mechanism of accountability)라면, 성과관리는 지방정부의 성과에 대한 관리

를 통해 책임성을 확보하려는 제도라는 점에서 관리적 기제(managerial mechanism of accountability)에 해당한다. 아울러, 성과관리는 수단에 대한 선택권을 부여한 상태에서 결과에 대해 책임을 묻는 결과지향적인 접근방식이라는 특징이 있다.

규정이나 절차가 아니라 성과지표를 통한 통제를 강조하는 신공공관리(New Public Management)에 힘입어 대부분의 OECD 국가에서는 성과관리를 지방정부의 책임성을 확보하기 위한 핵심적인 기제로 채택하고 있다. 이러한 결과 책임성 확보의 주요한 메커니즘이 정치적 기제(political mechanism)로부터 관리적 기제(managerial mechanism)로 이동하고 있다(Boyne *et al,* 2002). 우리의 경우에도 성과평가를 통해 지방정부의 책임성을 확보하려는 시도가 합동평가, 지방정부혁신평가 및 자체평가 등의 형태로 진행되어 왔다. 하지만, 다른 연구에서 지적된 것처럼(지방분권전문위원회, 2004b; 이혜영, 최성락, 2005; 조연숙, 이충정, 2005; 문원식, 2005), 이러한 평가제도들이 지방정부의 책임성을 확보할 수 있는 유효한 기제로서 활용되기에는 여러 한계를 안고 있다. 이 연구는 OECD 국가 중에서도 성공적인 지방정부의 성과관리 제도라고 평가받고 있는 영국의 Best Value 제도를 벤치마킹하여 우리의 자치단체 평가제도가 지방정부의 책임성 제고를 위한 효과적인 성과관리 체제로 자리잡는 데 필요한 교훈을 도출하고자 하는 데 그 목적이 있다.[1)]

이 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 제 2절에서는 책임성의 개념을 규정하고, 책임성 확보를 위해 충족되어야 할 필수조건이 무엇인지를 논의한다. 더 나아가, 책임성 확보의 전통적인 기제인 선거가 책임성 확보를 위한 필수조건들을 충족시키지 못하고 있음을 규명하고, 성과평가(혹은 성과관리)가 이러한 한계를 보완할 수 있을 대안적인 제도가 될 수 있음을 제시한다. 제 3절에서는 성공적인 지방정부의 성과관리 방식으로 평가받는 영국의 Best Value(BV) 제도를 다양한 각도에서 해부한다. 제 4절에서는 한국에서 현재 시행되고 있는 자치단체 평가제도를 개선함에 있어 BV로부터 얻을 수 있는 교훈과 시사점을 도출한다.

1) 영국의 감사위원회(Audit Commission)에 의해 2002년 도입된 포괄적 성과평가(Comprehensive Performance Assessment)는 Best Value의 후예라 불릴 정도로 지향점, 운영방식, 평가방식에 있어 유사함을 보인다. CPA의 자세한 내용을 위해 김순은(2005)과 Audit Commission(2003)을 참조하기 바람.

## Ⅱ. 책임성 확보의 조건 및 기제

책임성은 권한을 위임하는 사람(주인)과 위임받은 권한을 이행하기로 되어 있는 사람(대리인)간의 관계에 관한 것이다(Gray and Genkins, 1985). 이 관계에서 주인이 대리인에게 효과적으로 책임을 묻기 위해서 최소한 다음의 두 조건이 충족될 것이 요구된다. 첫째, 주인은 대리인의 업무처리에 관한 정보를 정확한 형태로 그리고 쉽게 얻을 수 있어야 한다. 둘째, 주인은 계약을 위반하여 책임을 이행하지 못한 대리인을 징계할 수 있어야 한다. 두 조건 중 어느 것이 충족되지 않아도 책임성 확보는 어렵다.

지방정부의 책임성을 확보하기 위해 전통적으로 활용되고 있는 기제는 선거이다. 선거는 시민들이 선출직 공직자와 임명직 공직자에게 일정한 권한과 책임을 부여한 후 이들의 공과를 다음 선거에서 평가하도록 함으로써 공직자들의 행위에 대한 책임성을 확보하려는 제도이다. 하지만, 선거는 위의 두 조건을 모두 충족시키지 못하고 있다는 점에서 매우 불완전한 책임성확보 기제라 할 수 있다. 첫째, 대부분의 유권자들은 그들이 선출한 공직자들이 무엇을 하는지에 대해 알고 있지 못하다. 시민들의 정보부재는 적극적으로 정보를 공개하거나 공유하기를 기피하는 지방정부공직자들의 태도에 의해서도 유발되지만 지방정치에 대한 시민들의 무관심에서 비롯되기도 한다. 많은 경우 유권자들이 후보자에 대해 갖고 있는 정보란 고작 선거철을 맞아 선거관리위원회 혹은 경합하는 정당에 의해 제공하는 제한된 정보에 불과하다.

선거는 유권자의 뜻을 배반한 선출직 공직자를 가려내어 징벌하는 장치로서의 효과도 미약하다. 선거가 징벌장치로 효과적으로 기능하지 못하는 이유를 일반적으로 제시하면 (1) 지방선거의 투표율이 낮으며, (2) 지방선거가 유권자를 배반한 "악당"(radicals)을 축출하는 장이기보다는 집권당에 대한 중간평가로서의 의미가 강하고, (3) 지방선거가 정당들간의 정치경합이 없는 상태에서 거행되어 유권자들이 선택권 행사를 통한 악당에 대한 징계권 행사가 용이하지 않으며, (4) 지방정부의 지출의 상당부분이 중앙정부의 보조금에 의해 보충되기 때문이다. 시민들은 지방세를 공공서비스에 대한 가격으로 인식하지 않는다. 이러한 상황에서는 지방정부의 지출증대가 곧바로 주민들의 세금증대로 연결되지 않기 때문에, 따라서 유권자가 지방정부의 방만한 예산운영을 저지하기 위해 선거에 개입할 동기가 감소하게 된다.

성과관리는 전통적인 선거 기제가 갖는 이상의 한계를 보완하기 위해 대두되었다. 성과관리의 유형이 다양하여 획일적으로 그 특성을 규정하기 어려움에도 불구하고 성과관리는 다음과 같은 특성을 일반적으로 갖는다(Rogers, 1999). 첫째, 성과관리는 목표에 의한 관리(management by objectives)이다: 성과관리 체제하에서는 조직의 모든 부분에 대해 목표가

규정되고 공표된다. 둘째, 성과관리는 책임에 의한 관리(management by accountability)이다: 성과를 모니터하고 검토하는 과정을 통해 조직과 그 구성원들이 책임지도록 조직을 설계한다. 셋째, 성과관리는 수에 의한 관리(management by number)이다: 측정할 수 있는 성과지표를 활용하여 조직목표의 달성여부가 양적인 형태로 표시된다. 넷째, 성과관리는 보상과 처벌에 의한 관리(management by reward and punishment)이다: 적절한 보상과 처벌 기제를 활용하여 조직이나 구성원들을 목표달성을 향해 매진하도록 유도한다.

이러한 특성들로 인해, 성과관리는 전통적 책임성 확보기제인 선거가 안고 있는 한계를 극복하는 데 도움을 준다. 무엇보다 성과관리는 (1) 지방정부 혹은 공직자의 업무성과에 대한 정보를 계량화된 형태로 생산하여 제공함으로써 주인과 대리인간의 정보불균형(information asymmetry)을 시정하며 동시 (2) 보상과 처벌을 통해 실패한 대리인을 제재하는 것을 가능하도록 만들기 때문이다. 하지만, 성과관리를 실시한다고 해서 지방정부의 책임성 구현이 보장되는 것은 아니다. 성과관리가 만병통치약이 아니기 때문이다(DETR, 1999).

성과관리가 지방정부의 책임성을 확보하는 기제로서 효력을 발휘하기 위해서는 최소한 다음의 요건이 충족되어야 한다. 첫째, 성과관리를 통해 제공된 정보의 질이 높아야 한다. 생산된 정보가 신뢰할 수 없을 경우 이해관계자인 유권자, 정치인, 상급관리자 등이 이를 이용하려 들지 않을뿐 아니라 질이 낮고 왜곡된 정보에 입각해 내려진 어떤 제재도 그 효력을 발휘하기 어려울 것이다. 둘째, 생산된 성과정보가 지방정부를 통제하는 데 관심이 있는 다양한 이해관계자에게 전달되어야 한다. 성과정보가 아무리 풍부하고 질이 높아도 이들이 활용되지 않으면 무용지물이다. 예컨대, 지방정부의 업무성과에 대한 정보가 유권자에게 전달되지 않아 투표소에서 단체장과 지방의원을 판단하는 데 도움을 주지 않는다면, 혹은 업무성과에 대한 정보가 선출직 지방공직자(단체장과 지방의원)들에게 전달되지 않아 임명직 공직자들의 책임을 묻는 데 활용되지 않는다면, 아무리 질좋은 정보를 생산하는 성과관리 체제라 하더라도 그 의미는 반감된다. 셋째, 성과관리가 성공하기 위해서는 고객들과 시민들을 성과관리 과정에 끌어들이는 적극적 노력이 있어야 한다. 성과관리를 통해 궁극적으로 달성하려는 것은 고객과 시민들에게 제공되는 서비스의 질 향상이다. 서비스의 질은 고객의 관점에서 평가되는 것이기 때문에, 서비스의 질을 향상시키기 위해 고객과의 지속적인 대화는 필수적이다.

아래의 논의에서 보듯이, 영국의 Best Value 성과관리체제는 이러한 조건들을(정보의 신뢰성, 이해관계자에게 정보의 전달, 고객의 참여 등) 비록 완벽하지는 않지만 효율적으로 충족시킴으로 대안적인 책임성 확보기제로 자리를 잡아가고 있으며, 많은 OECD 국가들의 벤치마킹의 대상이 될 정도로 성공적인 관리제도로 인식되고 있다.

# Ⅲ. 영국의 Best Value

## 1. 도입배경 및 전반적 평가

최고가치제도로 흔히 번역되는 Best Value(이하 BV)의 공식적 명칭은 최고가치성과관리제도(Best Value Performance Management Framework)이다(DETR, 1998). BV는 1997년 노동당이 집권하면서 지방정부를 근대화시킬 목적으로 제시한 지방정부 개혁프로그램의 핵심이다. BV가 지향하는 목표는 지방정부의 서비스를 지속적으로 향상시켜 시민에게 낸 세금을 아깝게 여기지 않을 정도의 최고의 서비스를 제공하는 데 있다. 압축적으로 표현하면, 재정가치(Value for Money)를 구현하는 데 있다. BV는 서비스의 비용과 능률뿐만 아니라 서비스의 질에 있어서도 최고를 구현하고자 한다. 이러한 BV의 지향점은 그것이 추구하는 3대 가치--즉 3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)--에 잘 함축되어 있다. 3E 중 경제성과 능률성이 서비스의 비용에 관한 것이라면, 효과성은 서비스의 질에 관련된 가치이다. BV는 1997년 40개 지방정부를 대상으로 시범실시 단계를 거친 후 지방정부법(Local Government Act)에 법제화되어 1999년부터 모든 지방정부에서 전면 시행되고 있다.

BV는 시행된 지 얼마 되지 않고 지금도 변화를 거듭하는 제도이기 때문에 이에 대한 종합적 평가를 단언적으로 내리기에는 이르다. 그럼에도 불구하고, BV는 많은 측면에서 대단한 성공을 거둔 제도로 판명되고 있다(Martin, 2000: 223). 우선 BV와 관련된 많은 이해당사자들이 BV를 적극적으로 지지하는 입장을 표명하고 있다. 전국적 조직인 지방정부협의회(LGA: Local Government Association), 영국경제인연합회(CBI: Confederation of British Industry), 노동조합 모두가 새로운 성과관리 시스템인 BV에 대해 전폭적인 지지를 보내고 있다(Rogers, 1999: 42). 마찬가지로 대부분의 지방정부 또한 BV의 필요성과 불가피성에 대해 확신하고 있다(Martin, 2000: 223, Geddes and Martin, 2000: 381; Martin *et al,* 2001). 영국의 BV는 영국 내의 다른 부문은 물론 다른 OECD 국가에서도 벤치마킹의 대상으로 삼을 정도로 선풍적인 인기를 모으고 있다(김종순, 2000; Boyne *et al,* 2002).

BV의 효과성은 지방선거에 지대한 영향을 미치고 있다는 사실에서 압축적으로 확인할 수 있다. 2003-4년 평가에서 1 등급인 Excellent 등급을 받은 8개의 지방정부 중에 1개가 그리고 2 등급인 Good 등급을 받는 17개의 지방정부 중 2개만이 지방선거에서 패한 결과에서 보듯이(지방행정연구원, 2004), BV는 지방정부의 책임성을 확보하는 유효한 제도로 자리잡아 나가고 있다.

BV가 성공적이라고 해서, BV와 관련된 이해관계인들 모두가 BV에 대해 전폭적인 지원을 보내는 것은 아니다. BV를 혹독하게 비판하는 사람들도 적지 않다. 하지만, 이러한 비판가들조차 BV가 원래 취지와는 다른 방향으로 운영되고 있다는 데에 비판의 초점을 맞추고 있다는 점에서 BV제도 자체를 부정하는 것은 아니다. (Martin & Davis, 2001; Geddes, 2001; Maile & Hoggett, 2001).

## 2. BV와 CCT의 유사점과 차이점

BV는 블레어 노동당 정부가 정권을 장악하면서 이전 정부인 보수당이 도입하여 운영하여 왔던 CCT(Compulsory Competitive Tender: 의무경쟁입찰)의 한계를 비판하면서 나온 것으로, 양자는 정부개혁에 대해 기본적으로 다른 철학에 입각해있다(라휘문 외, 1999; Rogers, 1999).[2] 하지만, CCT와 마찬가지로 BV 또한 기본적으로 NPM의 개혁처방에 입각해 있기 때문에(Martin, 2001), BV는 CCT의 후손(child of CCT)이라 불릴 정도로(Geddes, 2001) 양 제도는 많은 공통점을 공유한다. 구체적으로, BV는 CCT와 마찬가지로 공공서비스 제공에 있어 경쟁과 계약으로 특징이 요약되는 시장의 역할을 중요시 여기고 있으며, 납세자와 서비스 이용자에 대한 지방정부의 책임성을 높이고자 하며, 성과지향적인 문화를 형성해나가고자 한다(Martin & Davis, 2001; Martin, 2001). 하지만, BV는 CCT의 단순한 연장이 아니라 양자간에 본질적인 차이 또한 존재한다.

첫째, CCT는 지방정부 업무의 일부에만 적용되나 BV는 적용범위를 넓혀 모든 지방정부의 업무에 적용된다. 그리하여 BV 체제에서는 모든 지방정부의 업무가 성과관리의 대상이 된다.

둘째, CCT 체제는 지방정부의 서비스가 가급적이면 민간위탁되어 제공되는 것을 선호하며, 서비스 제공주체로서 기업을 선호한다(Geddes & Martin, 2000: 380). 이에 반해, BV는 민간공급자를 선호하거나 민간위탁(혹은 외주)이 만능이라는 입장을 취하지 않는다. 시민들에게 최고의 가치(Best Value)를 보장할 수 있다면 서비스 주체가 누구인지는 중요하지 않다는 입장이다. 지방정부가 단독으로 제공하던, 민간 단독으로 제공하던, 아니면 지방정부가 민간과 혹은 다른 지방정부와 파트너쉽을 형성해 함께 제공하던 최고의 가치를 보장하면 그것이 가장 좋은 서비스 제공 메커니즘이라는 것이다. 흑묘이던 백묘이던 고양이만 잘 잡으면 된다는 고도의 실용주의적 입장을 취한다.

셋째, CCT는 획일주의(uniformity)를 지향하여 지방간의 차이, 서비스 영역간의 차이를

2) CCT가 투입요소의 정부개혁을 강조한다면 BV는 성과측면의 정부개혁을 지향한다.

인정하지 않는 데 반해, BV체제는 지방정부간의 차이와 다양성을 인정한다. 지방정부간에 그리고 동일 지방정부 내에서도 서비스 영역에 따라 다양하고 상이한 형태의 서비스 제공방식이 채택되어 운영되고 있다는 사실은(Martin, 2000; Martin & Boaz 2001) BV체제의 유연성과 탄력성을 잘 보여주는 것이다.

넷째, CCT는 능률적이고 효과적인 서비스를 확보하기 위한 수단으로 경쟁입찰(competitive tendering) 외의 다른 형태의 경쟁성 검사방식(test of competitiveness)을 허용하지 않는 데 비해, BV는 경쟁입찰 외의 다양한 형태의 경쟁성 검사방식을 허용한다. BV의 지지자들은 CCT는 경쟁의 형태와 타이밍을 상세하게 규정한 관계로 서비스의 질을 높이기 위한 지방정부의 창의적 노력을 박탈하였고 실질경쟁을 향상시키기보다는 오히려 약화시켰다고 비판한다. 그리고 경쟁적이고 유효한 시장이 형성되지 않는 영역에서 경쟁입찰은 서비스의 질을 향상시키는 데 아무런 도움이 되지 않는다고 비판한다. 이런 경우에는 서비스를 향상시키는 수단으로 경쟁입찰과는 다른 방식, 예컨대, 앞서가는 다른 지방정부나 유사한 서비스를 제공하는 우수 민간부문 공급자의 성과를 해당 지방정부의 서비스 성과와 비교하는 벤치마킹이 보다 유효한 경쟁성 검증방식이 될 수 있다고 주장한다(Vincent-Jones, 1999: 277). 실제로 BV는 6 가지 형태의 경쟁성 검사방식을 제공하고 있는데, 이에는 경쟁입찰의 요소가 전혀 가미되지 않는 2 가지 경쟁성 검사방식(벤치마킹과 민간화)과 함께 경쟁입찰의 요소가 변형된 형태로 가미된 4 가지 경쟁성 검사방식이 포함되어 있다.[3)]

다섯째, CCT 체제는 서비스 제공자를 평가할 때 서비스 제공비용에 초점을 맞추는 데 반해, BV는 서비스의 비용과 질이라는 두 가지 관점에서 평가한다. BV에서 최고로 가치있는 서비스란 비용의 차원뿐만 아니라 서비스 이용자를 만족시키는 대응성이 높은 서비스이다. 서비스의 질과 대응성은 궁극적으로 생산자가 아니라 고객의 관점에서 평가되어야 할 사안이다. 따라서 BV는 자연스럽게 고객지향적이고 시민중심적인 거버넌스를 지향한다(Martin & Boaz, 2000). 이러한 결과, BV체제하에서는 정부지출의 우선순위를 결정하거나 지방정부가 제공할 서비스의 성과목표치(targets)를 설정하고 이의 달성을 모니터하는 과정에서 서비스 이용자와 다른 이해관계자들을 참여시켜 이들의 의견을 수렴하고 함께 토의할 것이 요구된다.

여섯째, CCT는 지방정부와 민간영역간의 경쟁과 갈등을 조장하나, BV는 지방정부와 민

3) 4가지 변형된 경쟁성 검사방식에는 1) 핵심서비스를 지방정부가 제공하고 민간영역으로부터 부대지원(top-up support)을 구매하는 방식, 2) 외부 입찰자들만이 참여하여 경쟁하게 한 후 서비스를 민간위탁하는 방식, 3) 지방정부의 협력자가 될 민간파트너를 경쟁을 통해 선발한 후 민관 협력관계를 형성하는 방식, 4) 지방정부의 내부팀을 민간영역이나 다른 지방정부의 입찰자들과 경쟁하게 한 후 서비스의 일부를 위탁하는 방식 등이 있다(Boyne, 1999: 7).

간부문간의 협력과 파트너쉽을 강조한다. 서비스 제공자는 지방정부, 민간부문 중 하나라는 양자택일의 서비스 제공방식을 강요하는 CCT 체제에서는 지방정부와 민간수탁자는 기본적으로 갈등과 대립의 관계에 있으며, 상대방을 협력의 대상자가 아니라 경쟁의 대상으로 인식한다(Walker & David, 1999). 하지만, BV 체제는 지방정부와 민간영역이 파트너쉽을 형성하여 협력적으로 서비스를 제공할 것을 강조한다. 민·관 파트너쉽은 민간자본을 끌어들일 수 있는 이점이 있는 동시 특정 조직이 혼자 힘으로는 충분히 다루기 힘든 문제(cross-cutting issues)를 해결하는 데 용이한 수단이 되기 때문이다. 이러한 맥락에서 BV는 민·관 파트너쉽의 형성을 촉진하기 위해 사적 영역 혹은 자발적 영역이 지방정부와 협력하여 서비스를 제공하는 데 관심을 갖도록 여건을 조성하는 데 지방정부가 적극적으로 나설 것을 주문한다(Martin, 2000: 212).

## 3. BV의 운영흐름도

이미 지적한 것처럼, BV의 궁극적인 목표는 지방정부가 지속적인 서비스 향상을 통해 경제성, 능률성, 효과성 측면에서 최고의 서비스를 시민들에게 전달하도록 유도하는 데 있다. 지속적 서비스 향상을 위한 지방정부의 구체적 노력을 담보하기 위해 BV의 관련 법령은 지방정부가 최소한 달성해야 할 국가성과목표치(national standards)를 제시하고 있다. 국가성과목표치의 핵심적인 내용은 모든 지방정부가 상위 25%에 해당하는 지방정부가 이룩한 업무성과를 5년의 기간 안에 도달해야된다는 것과 매년 2%의 능률성 향상을 성취하여야 한다는 것이다.[4] 국가성과목표치를 달성하기 위해 지방정부가 업무성과를 개선시키는 데에 어느 정도 진전이 있었는지는 중앙정부인 DETR(Department of the Environment, Transport, and the Regions)이 개발한 최고성과지표(Best Value Performance Indicators: BVPI)를 통해 모니터된다.

BVPI는 지방정부의 기관역량(corporate health)을 측정하는 18개의 지표와 서비스의 성과를 측정하는 104개의 지표로 구성되어 있다. BVPI는 지방정부가 제공하는 일련의 서비스에 대한 국가적 관심을 반영하기 위해 고안된 것이다. 지방정부가 BVPI 지표에 따라 성과를 발표하면, 지역주민들은 자신이 속한 지방정부의 성과를 다른 지방정부의 성과와 비교할 수 있고, 소속 지방정부의 성과가 전년에 비해 향상되고 있는지를 알 수 있다. 이러한 결과 업무성과가 낮은 지방정부에 대해서는 업무성과향상을 자극하는 압력이 된다.

4) 상위 25%에 속하는 지방정부에 대해서도 필요하다고 판단할 경우 추가적인 목표치가 정부에 의해 설정된다(Audit Commission, 1999: 22).

지방정부는 BVPI외에 자체적으로 개발된 지방지표에 따라 성과를 보고할 수 있고 또한 그렇게 하도록 중앙정부에 의해 권유된다. 그럼에도 불구하고, DETR이 제시한 BVPI가 지방정부가 자체개발한 지방지표보다 지방정부의 우선적인 관심대상이 된다. 그 이유는 무엇보다 상위 25%에 해당하는 지방정부의 서비스 수준에 도달할 것을 요구하는 주문이 DETR이 개발한 BVPI에 대해서만 적용되기 때문이다(Boyne, 2000: 7-8).

중앙정부는 지방정부가 도달해야 할 최소의 국가성과목표치를 설정하는 데 그치지 않는다. 이를 달성하고 업무성과를 지속적으로 향상시키기 위해 5년의 기한을 주고 지방정부의 모든 서비스와 기능을 대상으로 심도있는 자체평가(reviews)를 수행할 것을 지방정부에 요구한다. 지방정부가 수행하는 자체평가는 4개의 단계--Challenge, Comparison, Consult, Competition--로 구성된다.

Challenge 단계에서는 지방정부가 수행하는 서비스나 기능에 대한 근본적인 재검토가 이루어진다. 그 기능이 계속 수행될 필요가 있는지에 대한 근본적인 질문을 던지며, 계속 수행되어야 한다면 어느 정도의 수준으로 수행되어야 하는지를 검토한다. 더 이상 지방정부에서 수행될 필요성이 없다고 판단된 기능과 서비스는 과감하게 민영화시키도록 유도된다.

Comparison 단계에서는 지방정부의 업무성과를 유사한 서비스를 제공하는 다른 서비스 제공자의 업무성과와 비교한다. 비교대상이 되는 서비스 제공자에는 다른 지방정부를 포함하여 기타 공공기관, 기업, 자발적 조직 등이 포함된다.

Consult 단계에서는 현재 제공되는 서비스에 대한 의견과 지방정부가 추구할 새로운 지방성과목표치(targets)를 어느 수준으로 설정하여야 될 지에 대한 의견을 서비스 이용자, 납세자, 기업공동체 등 다양한 이해관계자로부터 수렴한다.

Competition 단계에서는 서비스의 능률성과 효과성을 향상시킬 목적으로, 현재 제공되는 서비스의 경쟁성을 평가한다. 경쟁력 검사(test of competitiveness)의 방식과 관련하여 CCT와 BV간에 부각되는 차이는, 이미 지적한 것처럼, CCT에서는 경쟁입찰이 경쟁력 검사의 주요 수단이었으나 BV체제는 다양한 형태의 경쟁력 검사방식 중에서 지방정부가 선택하는 것을 허용하고 있다. 둘째, BV는 진정한 경쟁이 이루어지는 데 필요한 여건을 조성할 것을 지방정부에 요구한다. 유효한 시장이 형성되지 않는 상태에서 경쟁은 무의미하기 때문에, BV의 집행과 관련된 지침들은 정부가 구매수단을 적절히 활용하여 다양한 공급자가 존재하는 경쟁적인 시장을 조성할 것을 요구한다(DETR, 1999). 셋째, BV는 공정경쟁(fair competition)을 강조한다. 여기서 공정경쟁이란 지방정부 인사들의 권리를 보다 강화하는 것을 의미한다(Boyne, 1999: 7). 이의 실현을 위해 BV 집행자들은 경쟁입찰 과정에서 지방정부보다는 민간참여자에게 유리하게 작용하는 CCT와 관련된 규제를 수정하여 양자간에 보다 공정한 경쟁이 이루어지도록 조치하고 있다.

자체평가는 모든 서비스와 기능에 대해 5년에 걸쳐 실시된다. 자체평가의 과정에서 지방정부는 서비스를 전달하는 새로운 방식을 모색하고, 서비스 제공의 지속적인 향상이 이어지도록 모든 서비스를 대상으로 고강도의 지방성과목표치(targets)를 설정한다(DETR, 1999). 자체평가에 따라 각 서비스에 대해 지방성과목표치(targets)가 설정되면[5] 이를 달성할 실행계획(action plans)이 수립되며, 지방성과목표치와 그 실행계획은 다른 정보(전년도 지방성과목표치 및 그 달성도, 다른 지방정부의 성과정보 등)와 함께 매년 발간되는 성과계획(performance plans)에 포함되어 공표된다.

성과계획이 공표되면 이에 대한 감사(audit)와 실사(inspection)가 감사원(Audit Commission)등의 중앙부처 또는 외부평가기관(external auditors)에 의해 실시된다. 감사관은 성과계획이 법적요건을 충족시켰는지를 주로 조사한다. 법적으로 규정된 사항(예컨대, 지방성과목표치 혹은 다른 지방정부의 성과정보 등)을 지방정부가 성과계획에 보고하지 않고 누락한 경우 중앙정부와 지방정부간에 합의된 공동요강(joint protocol)에 따라 지방정부를 관장하는 중앙부처인 내무부 장관(the Secretary of State)이 개입할 수 있다. 감사원은 또한 실사를 통해 지방정부의 현재 서비스 수준과 지방정부의 향후 서비스 개선역량이라는 두 개의 광범위한 판단기준에 따라 지방정부의 업무성과를 5단계--Excellent, Good, Moderate, Weak, Poor--로 등급화하고 이를 공개한다. 좋은 평가를 받은 지방정부에 대해서는 재정권을 포함한 자율권을 확대하고 실사를 감해주는 형태의 보상을 제공하고, 나쁜 평가를 받은 지방정부에 대해서는 개선계획(improvement plans)을 작성할 것을 요구하며, 경우에 따라서 지방정부의 핵심서비스를 외부 기관의 관리에 맡기는 것과 같은 극단적인 제재조치를 부가하기도 한다.

## 4. BV의 특징(혹은 장점)

첫 번째 특징은 BV의 설립자들은 정책결정과 집행 과정에서 합의(consensus)와 협력(partnership)의 정치를 지향하고 있다는 것이다. BV의 구축과정에서 중앙정부는 다양한 이해관계자들로부터 BV에 대한 광범위한 지원을 얻어내려고 노력하였다. 이를 위해 중앙정부는 주요 이해관계자인 지방정부, 기업체, 노조, 자발적 영역의 대표들을 초대하여 BV 관련법과 그 시행지침을 설계하고 제정하는 데 참여시키거나 시범사업의 집행을 감독하도록 하는 개방적이고 포용적인 접근을 취하였다(Martin, 2000: 214). BV의 확립과정에서 지방

5) 지방성과목표치(targets)는 업무성과(질)와 관련된 목표치와 비용(능률성)과 관련된 목표치의 두 종류로 제시된다.

정부협의회(LGA)는 공식적으로 혹은 막후에서 법과 시행지침의 제정에 적극적으로 관여하였다. 또한 지방정부(혹은 지방정부의 서비스)에 대해 내무부(the Secretary of State)가 어떤 상황에서 개입할 수 있는지를 규정하는 공동요강(joint protocol)의 개발에도 참여하였다(DETR, 1999; Geddes & Martin, 2000: 381). BV의 도입을 지지하는 지원세력들이 지방수준에서 광범위하게 결집될 수 있었던 것도 바로 이러한 합의의 정치를 지향하는 중앙정부의 노력에 기인하는 바가 크다. 중앙정부의 판단에 따르면, BV가 중앙으로부터 강제된 제도가 아니라 지방정부의 이해관계자들이 자발적으로 참여하여 만든 자신의 제도라는 인식을 심어주지 않고는 BV가 착근할 수 없다고 믿었다. 이러한 인식하에, 중앙정부는 아래로부터의 지지를 얻어내고자 엄청나게 빡빡한 일정에 따라 지방정부를 방문하여 변화의 필요성을 설득하였고 BV 시범사업(pilot programme)에 동참해줄 것을 요청하였다.

합의의 정치를 지향하려는 노력의 일환으로 중앙정부는 지방정부와의 협력적 관계를 구축하려고 노력하였다. 이러한 노력의 결과, 보수당 체제하에서 지방정부가 익숙하게 들었던 협박과 처벌의 언어가 노동당 체제로 전환되면서 설득과 호소의 언어로 바뀌었다(Martin, 1999: 132). 한 예로, 각부 장관들은 "중앙-지방간 협의기구"(central-local partnership)를 설립하여 장관과 지방정부 수장들의 의견을 상호 교환하는 포럼으로 활용하였다(Martin, 1999). 지방공직자의 권리와 기득권을 인정하기 위해 노동당 정부가 도입한 공정경쟁(fair competition)의 개념 또한 지방정부와 우호적인 관계를 형성하려는 노동당 정부의 의식적인 노력의 발로라 할 수 있다.

파트너쉽의 강조는 중앙-지방의 차원에서 뿐만 아니라 국가-사회의 차원에서도 강조되고 있다. BV는 민·관파트너쉽의 형성을 촉진시키는 차원에서 기업체를 포함한 지역공동체 구성원들에게 정책기획과 서비스 자체평가의 모든 국면에 참여할 수 있는 기회를 보장하고, 서비스를 기획하고 집행/전달하는 과정에서도 파트너쉽을 강조하고 있다. 그리고 계약기제를 재규정하여 민·관이 경쟁하고 대립하는 계약방식(competitive/adversarial contracting)에서 벗어나 민·관이 상호 신뢰를 바탕으로 장기간 함께 일해 나가는 관계적 계약방식(relational contracting)으로 나아갈 것을 권유하고 있다(Bovaird & Halachmi, 2001: Walker & David, 1999). 연결된 정부(joined-up government), 이음새 없는 서비스(seamless service) 등의 용어는 파트너쉽 형성을 통해 문제해결을 강조하는 노동당 정부의 노력을 잘 보여주는 것이다.

둘째, 중앙정부는 업무성적이 나쁜 지방정부를 제재하는 것에 그치지 않고 지방정부 업무수행역량의 향상(capacity building)을 위해서 적극적으로 노력하고 있다. 이러한 차원에서 중앙정부는 지방정부협의회(LGA)가 개선개발국(Improvement and Development Agency: IDeA)을 설립하는 것을 측면에서 지원하였다. 개선개발국의 주요 임무는 지방정

부가 높은 질의 서비스를 제공하고 지역을 효율적으로 통치하는 데 필요한 기술을 획득하는 것을 도와주는 데 있다. 지방정부들이 다른 지방정부의 역량에 대해 검토하는 동료리뷰(peer review)를 통해 지방정부 내부로부터의 자발적 개선을 도모하는 지방정부개선프로젝트(Local Government Improvement Project) 역시 지방정부의 업무수행역량을 제고하려는 맥락에서 개발된 것이다. 마찬가지로 탁월한 서비스를 제공한다고 판단된 지방정부에 보다 많은 자율권과 융통성을 부여하는 Beacon Council(우수지방정부) 제도 또한 모범사례의 확산을 통해 다른 지방정부의 능력을 배양하려는 취지를 담고 있다. Beacon Council로 지정된 지방정부는 자신의 경험을 다른 지방정부와 공유하는 것이 의무화되어 있다. 더 나아가, DETR은 근대화 정책에 부응하는 지방정부를 지원하기 위해 전직 고위공직자로 구성된 지방정부근대화그룹(Local Government Modernization Group)을 조직 내부의 기구(in-house team)로 설립하여 운영하고 있다.

셋째, BV의 고안자들은, 명령과 통제를 통해 중앙의 의지를 지방정부에 관철시키는 강압적 접근은 많은 한계가 있다는 것을 CCT의 경험을 통해 깨달았다. 강압적이고 계층적인 접근은 지방정부의 반발로 실효성이 떨어질 뿐만 아니라 지방의 창의적인 에너지 분출을 억누르는 부정적인 효과가 있다고 판단하였다. 이러한 인식하에, 중앙정부는 BV의 원리와 요구사항을 이행하는 과정에서 강압적 접근 대신 지방정부에 폭넓은 자율성을 부여하였다. 중앙부처들은 강도 높은 개선의 목표치를 지방정부에게 요구하였지만, 주어진 광범위한 틀 안에서 지방정부가 고유한 수요와 우선순위에 따라 서비스를 개선해 나갈 수 있는 융통성을 허용하였다. 결과적으로 지방정부는 자신의 지역사정에 부합하는 서비스 개선방안을 개발하는 것이 가능하게 되었고, 실제로 시범실시 단계에서 지역고유의 특화된 서비스제공 모형들(home-grown models of service delivery)이 다양한 형태로 개발되었다. 이러한 점에서 CCT에서 BV로의 전환은 서비스 결정의 소재를 중앙정부에서 지방수준으로 이행하여 지방정부의 잠재적이고 창의적인 에너지를 분출시키고, 서비스를 지속적으로 향상시키려는 노력이 지방의 문화로서 뿌리내리는 조건을 형성시키는 계기가 되었다(Martin, 2000: 215).

## 5. BV에 대한 비판(한계)

BV에 대한 비판 또한 다양한 차원에서 지적되고 있다.

첫째는, BVPI가 모든 서비스와 성과의 모든 측면을 포함하지 못하기 때문에, 측정되기 어려운 서비스의 측면은 무시되고 있으며, 결과적으로 외부와 내부의 이해관계자(stakeholders)들에게 책임성 확보의 전제가 되는 양질의 정보를 제공하지 못하고 있다는 비판을 받는다

(Boyne, 2002). 이러한 이유로 지방정부는 중앙정부에 의해 설정된 성과지표들에 대해 매우 비판적인 입장을 취하지만, 문제는 지방정부 또한 보다 나은 대안적 지표들을 찾아내지 못하고 있다는 것이다(Boyne *et al*, 2000).

둘째, BV를 수행하는 데 소요되는 비용이 천문학적이어서 과연 BV로 얻어지는 서비스 성과향상의 이익이 비용을 초과하고도 남을 것이냐는 데에 의문이 존재한다(Boyne, 2000). 새로운 BV 실사단(new BV Inspectorate)을 구성하는 데 소요되는 초기비용만 하더라도 5천만 파운드에 이르고 있는 것으로 추계되고 있다(Martin & Howard, 2001). BV와 관련된 비용의 세부항목을 제시하면 (1) 외부 감사 및 실사(audit and inspection) 과정에 소요되는 비용, (2) 4C(challenge, compare, consult, competition)로 활동이 요약되는 내부 자체평가(review)에 소요되는 비용, (3) 성과계획(performance plans)을 준비하고 작성하고 유포시키는 데 소요되는 비용, (4) 실행계획(action plan)을 입안하고, 집행하고, 모니터하는 비용을 포함한다.

셋째, 가장 큰 문제로 지적되고 있는 것은 BV과정이 법안 제정 당시의 초기 의도와는 달리 점차 집권화되어 지방정부의 서비스 제공에 대한 중앙정부의 통제와 간섭이 심해지고 있다는 비판을 받는다.

부처장관들은 중앙-지방간의 협조적인 관계가 중요하다는 것을 계속적으로 강조하고 있지만, 다른 한편으로는 서비스 제공이 지방정치인과 지역주민에 의해 관리될 때 의도한 서비스 향상이 성취될 수 있는지에 대해 끊임없는 의혹의 눈길을 보이고 있다. BV제도의 집행실패(implementation failure)에 대한 두려움 속에서, 부처장관들은 지방정부의 서비스 제공 과정에 보다 강력하게 개입할 방안을 찾고 있다. 더 나아가 중앙정부가 적극적으로 개입하여 지방정부의 자체평가 과정을 지도하고 방향을 제시해야 한다는 입장을 중앙의 BV 책임자들이 공개적으로 표명하고 있다.

물론, 부처장관들은 지금도 여전히 지방의 우선순위와 수요에 맞추어진 맞춤형(tailor-made) 서비스의 개발을 강조하며, 이를 위해 지역의 우선순위를 반영하는 지방정부 고유의 성과지표를 개발할 것을 지방정부에 권유하고 있다. 하지만, 지방의 선출직 공직자들은 재선을 위해 자신에게 정말로 중요한 것은 국가지표(national indicators)라는 것을 잘 알고 있다. 따라서 지방의 수요와 우선순위를 반영하는 지방지표(local indicators)를 개발하는 데 구태여 에너지를 투입하려 들지 않는다. 지방정치인에게 관심있는 것은 중앙정부로부터 좋은 평가를 받아 우수지방정부(Beacon Council)로 지정되는 것이며, 이를 통해 시민들로부터의 좋은 평가를 받고 재선의 꿈을 이루는 것이다. 결과적으로 지방정부의 선출직 공직자는 중앙지표에서 좋은 성적을 내는 데 몰두하게 되며, 이 과정에서 서비스는 지역특수성을 반영하여 다양화되기보다는 점차 전국적으로 획일화 되며, 지방정부는 중앙이 제시한 변화를 성

실히 추구하는 중앙의 변화역군(agent of change)으로 전락하게 된다. 그리고 지방정부의 책임성의 대상 또한 지역주민에서 중앙정부와 그에 의해 고용된 감사단과 실사단으로 바뀌게 되면서, 다시 말해, 지방정부 관리자, 중앙정부의 부처, 실사인력과 감사관이 BV 체제의 주역으로 등장하게 되고 대중과 지방정치인은 방관자의 위치로 전락하게 되면서, 지방민주주의(local democracy)는 결국 생동력을 잃고 있다는 것이다(Martin & David, 2001: 474).

## Ⅳ. BV의 교훈

한국에서 현재 시행되고 있는 자치단체 평가제도인 합동평가, 지방정부혁신평가, 자체평가를 지방정부의 책임성을 확보하는 유용한 관리수단으로 정착시키는 과정에서 영국의 BV는 다음과 같은 시사점과 교훈을 제공한다.

(1) 자치단체 평가제도의 입안과 이행이 중앙정부 일방에 의해 주도되는 것이 아니라 중앙정부-지방정부 간에 쌍방적이고 합의적인 과정을 통해 협력적으로 수행되어야 한다. 영국의 경우 평가대상 서비스를 선정하고 평가지표를 개발하는 운영과정은 물론 BV와 관련된 법과 규정을 입안하는 과정에 지방정부를 포함한 이해관계자가 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 하였음을 주목할 필요가 있다.

평가제도의 수립과 이행과정에서 합의와 파트너쉽의 강조는 평가문화를 정착시키고 피평가자에게 평가제도에 대한 소유감을 부여하는 데 기여한다. 평가제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 피평가자의 자발적인 업무개선노력이 중요하다. 평자가에 의해 떠밀려 할 수 없이 하는 강요된 업무개선이 아니라, 피평가자가 필요성을 인식하여 자발적으로 업무개선노력에 참여할 때 진정하고도 지속적인 업무개선이 이루어질 수 있다. 강요된 업무개선의 시도는 형식적으로 수용될 가능성이 높으며, 피평가자에게 창의적이고 기업가적인 정신의 발휘를 기대하기 어렵다.

자발적인 업무개선노력이 이루어지도록 하기 위해서는 피평가자를 포함한 이해관계인이 평가제도에 대한 소유감을 갖고, 평가를 당연하게 받아들이는 분위기의 형성이 필요하다. 그런데, 이러한 소유감 부여와 평가수용적인 문화의 정착은 이해당사자들과의 합의과정 없이 평가가 중앙정부에 의해 일방적으로 진행될 경우 형성되기 힘들다. BV가 그처럼 빠른 시일 내에 정착할 수 있었던 이유 중의 하나는 BV 입안자들이 발품을 팔아가며 지방정부에 BV의 필요성에 대해 호소하고 이를 수용하도록 설득하는 긴 과정을 거쳤기에 가능하였다는 것을

주목할 필요가 있다.

우리의 경우 자치단체 공직자는 중앙정부에 의한 자치단체 평가를 부정적인 시각에서 바라보는 경향이 강하다. 평가를 부정적 의미를 갖는 감사와 동일시하여 평가로 인해 업무부담이 증가하거나 업무수행의 어둡고 부정적인 측면이 드러날 것을 염려한다. 이러한 상황에서는, 여러 장점에도 불구하고 자치단체 평가제도는 정착되기 힘들다.

생각건대, 자치단체 평가제도에 대한 부정적 시각은 무엇보다 평가자인 중앙정부가 피평가자인 자치단체와의 충분한 협의나 동의가 없는 상태에서 하향식으로 자치단체 평가제도를 도입하여 운영해온 데에 주로 기인한다고 볼 수 있다(지방분권전문위원회, 2004b). 최근 이러한 문제를 인식하여, 시도를 대상으로 중앙정부(국무총리조정실과 행정자치부)가 2001년부터 실시하여온 합동평가의 과정을 개선하여 대상과제나 지표의 선정과정에서 이해당사자인 시도공무원과 시도직장협의회의 의견수렴 과정을 거치고 있으나, 여전히 지방공직자는 평가부담 문제를 호소하는 등 평가제도를 자신의 것으로 수용하지 않고 거부하는 태도가 강하다(조연숙, 이충정, 2005). 다만 2005년에 채택된 지방행정혁신평가의 경우, 자치단체로부터 지방혁신평가제도의 수용성 확보의 중요성을 인식해 정부혁신관리 기본계획을 수립하는 과정부터 지방행정혁신협의회 등 자치단체의 의견을 수렴하고, 대통령이 주재하는 전국 지방자치단체장과의 혁신토론회를 개최하는 등의 노력을 통해(문원식, 2005) 파트너쉽과 쌍방향 소통을 강조하는 BV의 철학에 더욱 충실히 부응하고 있다.

(2) 평가과정에 서비스 이용자나 시민이 폭넓게 참여할 수 있는 길을 제도화시켜야 한다.[6] 우리의 경우 자치단체에 대한 중앙정부의 평가인 합동평가나 지방정부혁신평가에서 서비스이용자나 일반시민의 평가과정 참여가 사실상 배제되어 있으며, 자치단체의 자체평가에서도 일반시민의 참여를 허용하나 매우 형식적인 수준에 머물러 있다(조연숙, 이충정, 2005).

평가과정에 폭넓은 시민참여를 제도화시켜야 하는 이유는 서비스는 공급자가 아니라 사용하는 시민의 입장에서 평가되어야 하기 때문이다. 시민의 의견투입을 무시한 평가나 성과관리는 아무리 정교하게 이루어지더라도 시민에 대한 책임성을 확보하는 장치가 될 수 없다. 더 나아가, 평가과정에 시민들의 폭넓은 관여는 집권화를 유발하는 성향이 있는 성과평가의 내재적 한계를 보완하는 데 도움을 준다. 영국을 비롯한 성과관리의 경험을 갖고 있는 많은 나라에서 공통적으로 지적되는 사항은, 성과관리 프로그램의 궁극적 성공은 시민들과 서비스 이용자로부터의 광범위한 참여를 여하히 확보하느냐에 달려있다는 것이다(Bovaird &

6) 혹자는 시민들의 의식과 전문성 부족의 이유를 들어 이들의 참여제안을 비현실적인 발상으로 경계하는 데, 이는 관주도적인 사고와 다르지 않다. 시민들의 전문성 부족을 보완하면서 시민참여의 장점을 살릴 수 있는 다양한 시민참여제도가 개발되어 있음을 주목할 필요가 있다.

Halachmi, 2001; Martin & David, 2001; Maile & Hoggett, 2001). 시민들을 자체평가 과정에 폭넓게 끌어들일 경우 지방민주주의를 활성화시킴으로써 집권화라는 성과관리의 내재적 한계를 효과적으로 제약하는 대응책이 될 수 있기 때문이다.

시민을 포함한 민간파트너들과의 협력이 필요한 부가적인 이유는 현대사회가 안고 있는 문제는 실타래처럼 복잡하게 서로 얽혀 있어 분해하여 해결할 수 없을 정도로 고약한 문제(wicked problem)가 많다는 것이다. 어느 조직도 고약한 문제를 혼자 힘으로 해결하는 데에는 한계가 있기 때문에, 중앙-지방 및 정부-시민간 파트너쉽의 형성을 통한 공동접근이 필요한 것이다.

(3) 자치단체에 대한 중앙정부의 평가는 몇 개의 중앙정부 사무나 시책에 대해서만 수행될 것이 아니라 자치단체가 추진하는 국정업무 전반에 대해 실시되어야 한다. 그렇지 않을 경우 평가대상이 아닌 중앙정부 시책은 자치단체의 온전한 관심을 받기 어려울 것이다. 특히 중앙정부가 평가결과를 전면 공개하고 그것을 보상이나 제재의 기준으로 삼을 경우 자치단체는 평가대상의 업무에만 주력하여 나머지 사업들을 돌보지 않을 우려가 크다. 우리의 합동평가에서처럼 평가주무 중앙행정부처인 국무총리조정실과 행정자치부가 각 중앙부처에서 선정, 통보된 개별시책을 단순히 통합하여 평가를 실시할 경우, 단편적이고 경미한 시책위주로 평가과제가 선정되고, 자치단체가 추진하는 국정업무 전반을 포괄하지 못하며, 시책 전반에 대해 진단, 분석하고 개선방안을 도출하기 어려우며, 매년 평가대상 과제의 변경으로 인해 야기되는 문제점, 즉 환류(시정기능)를 통한 지속적 업무개선의 효과 또한 기대하기 어렵다(지방분권전문위원회, 2004b). BVPI(Best Value Performance Indicators)가 200개가 넘는 서비스를 대상으로 개발되었음에도 불구하고 성과지표가 커버하는 영역이 너무 좁다는 비판이 제기되고 있음을 주목할 필요가 있다.

평가대상 업무 및 시책을 지나치게 확대할 경우 지방자율성의 침해논란을 야기하고, 평가업무의 과중에 따른 자치단체 직장협의회로부터의 반발을 살 수 있다. 따라서 평가업무의 규모확대 과정에서 중앙-지방간의 협의와 합의가 전제되어야 하며, 평가업무의 범위확대는 분권의 규모와 연계하여 교섭되는 것이 바람직하다. 2005년에 도입된 지방정부혁신평가는 자치단체의 협의와 동의를 통해 평가대상과제를 합동평가에 의해 수행되는 것에 비해서는 대폭 확대시켰는데, 이는 중앙-지방간 협의가 전제될 경우 평가항목의 확대가 가능함을 시사한다.

(4) 평가결과를 전면 공개하거나 최소한 공개의 범위를 현 수준보다는 넓혀야 한다. 평가가 책임성 확보의 장치로서 유효하게 기능하기 위해서는 피평가자에게 책임을 물을 수 있는 지위에 있는 개인이나 단체에 평가결과가 전달되어야 한다. 최소한 평가결과는 시민들에게 자치단체간에 비교가 가능한 형태로 공개되어 자치단체의 업무나 서비스를 개선시킬 압력으로 작용하게 해야 한다. 평가정보의 공개를 허용하지 않는 평가제도는 자치단체의 책임성을

구현하는 장치로서 기능하기 어렵다. 물론 이 경우 타당한 평가지표의 선정이나 정확한 평가자료 수집 등을 통해 제공되는 평가정보의 공신력을 확보하는 작업이 우선되어야 한다. 앞서 지적한 것처럼, 공개되는 평가정보가 공신력이 미약할 경우, 평가정보의 활용도를 낮춤으로써 성과평가가 책임성 확보를 위한 기제로서 제대로 기능을 발휘하지 못할 것이다.

현재 우리의 경우 평가결과를 매우 제한적인 수준에서만 공개하고 있다. 합동평가의 경우 평가대상 시책별로 '가'등급을 맞은 우수한 지방자치단체만 언론보도와 우수사례집을 통해 일반에 공개되고 있다. 마찬가지로 자치단체 자체평가의 경우에도 행정내부의 보고체계는 잘 구축되어 있으나, 지방의회나 시민에 대한 보고는 제한적으로 이루어지고 있다(조연숙, 이충정, 2005: 185).[7)]

(5) 환류기능이 강화되어야 한다. 평가가 일회적인 행사가 아니라 지속적인 업무 및 서비스 개선으로 이어지기 위해서는 환류기능의 강화가 필요하다. 환류기능을 강화하기 위해 평가결과가 좋지 않는 자치단체는 개선안을 제시하게 하고, 이의 반영여부를 사후적으로 평가하며, 평가결과를 제재나 인센티브의 제공과 연계시키는 노력이 요구된다.

우리 평가제도의 가장 큰 한계는 평가결과가 환류되어 개선책으로 연계되지 않는 데 있다. 합동평가의 경우 평가결과 보고서를 작성하여 관계부처 및 시도에 통보를 하고 있으나 시책개선 반영여부를 사후적으로 확인하지 않고 있으며(지방분권전문위원회, 2004b; 이혜영 & 최성락, 2005), 자치단체의 자체평가에서도 평가결과의 활용실태가 자치단체 전반에 걸쳐 매우 저조한 것으로 보고되고 있다(조연숙, 이충정, 2005:181). 다만 자치단체혁신평가의 경우 합동평가나 자체평가에 비해 환류기능을 대폭 개선시켜, 평가결과가 익년도 지방행정혁신 실천계획에 반영되며, 그 결과에 의해 행,재정적 인센티브가 제공되며, 유공공무원에 대한 포상과 승급의 특혜를 제공하고 있다(문원식, 2005).

(6) 자치단체를 평가하고 그 결과에 따라 인센티브를 제공하고 제재하는 차원의 노력에 그치지 않고 자치단체의 업무수행역량을 배양하는 노력(capacity building)이 아울러 진행되어야 한다. 그렇지 않고는 진정한 의미의 서비스 개선이 이루어지기 힘들다. 능력이 40점밖에 되지 않는 학생에게 성적이 나쁘다고 야단치는 것만이 능사가 아니다. 60점이 될 수 있도록 능력을 배양해주는 적극적인 노력이 필요하다. 마찬가지로 자치단체가 제공하는 서비스의 지속적 향상을 위해서는 평가에 따른 처벌 및 인센티브 제공과 더불어 그들의 서비스 제공능력을 높여주는 의식적이고 체계적인 노력이 필요하다. 우리의 자치단체 평가제도는 최근

7) 혹자는 자치단체간의 지역 여건의 차이를 고려하지 않고 자치단체의 순위를 정해 평가결과를 공개하는 것은 무리라고 주장한다. 하지만, 자치단체간의 투입, 환경 및 역사적 요소 등 지역 여건의 차이가 적절하고 공정한 방식으로 평가에 반영된다면, 평가결과를 공개하지 못할 이유가 없다고 본다.

에 도입된 지방정부혁신평가를 포함하여 업무수행역량을 배양하는 기능은 거의 담지 못하고 있다.

(7) 위에 제시된 제안--광범위한 평가지표의 개발 및 신뢰성 있는 평가, 자치단체 능력배양, 환류기능의 강화, 평가문화의 정착, 시민의견 수렴, 평가정보공개 등--들을 조직적이고 체계적으로 수행하기 위해서는 평가 관련 업무를 전담하는 상설조직이 필요하다. 상설조직에 소요되는 비용과 그로 인해 얻어지는 편익을 비교해서 상설조직의 규모가 결정되어야 한다. 우리의 경우 자치단체혁신평가의 경우에만 평가과정 전반을 관장하는 평가단 사무국(3개 팀 12명으로 구성됨)이 행정자치부에 조직되어 있다.

(8) 현재 분리되어 운영되는 합동평가와 자체평가는 통합 운영되어야 하며, 통합된 평가체제는 궁극적으로는 자치단체혁신평가 체제로 재통합되어야 한다.[8] 합동평가와 자체평가가 통합될 경우 합동평가는 자체평가의 상위평가(meta evaluation)의 역할을 담당하게 되며, 합동평가는 시도뿐만 아니라 시군구로 확대하여 모든 자치단체를 대상으로 실시하게 된다.[9] 자체평가에 대한 상위평가가 이루어지지 않을 경우 자체평가는 형식적으로 운영될 가능성이 높다. 평가에 대한 자치단체장의 관심이 낮을 경우 더욱 그러하다. 하지만, 자체평가에 대한 상위평가를 강화할 경우, 영국에서 문제가 되고 있는 것처럼 자치단체의 정치기능이 마비되고 대의민주주의가 약화될 우려가 있다. 자체평가에 대한 상위평가에 입각해 자치단체 줄 세우기를 시도할 경우, 중앙이 정한 지표와 관련된 사업의 추구에 전념한 나머지 지역 우선순위와 수요에 부합하는 자치단체의 서비스 제공이나 사업개발 노력이 약화되고 결과적으로 지방민주주의(local democracy)와 지방책임성(local accountability)이 침해될 수 있기 때문이다.

성과관리에 내재된 집권화 성향으로 인한 지방민주주의와 지방책임성 침해효과를 최소화하는 방안의 하나는, 영국과 다른 나라의 BV 경험이 시사하듯이, 시민들을 자체평가 과정에 깊숙이 개입시켜 "지역사정에 정통하며, 지역에서 선출되고, 결과에 책임지는 시민"(locally informed, elected and accountable people)들에 의해 평가대상 업무, 평가기준, 목표치 설정 등에 관한 결정이 이루어지도록 하는 것이다. 이렇게 되면, 중앙정부에 의해 개발된 전

8) 자치단체 혁신평가체제의 평가방식에 대해 언급하면, 광역자치단체에 대한 평가는 행자부가 직접 관장하나, 기초자치단체 대한 평가는 해당 광역자치단체가 1차적으로 담당한 후, 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 평가를 중앙부처인 행자부가 상위 평가하는 구조를 갖고 있다.

9) 이 경우 중앙정부의 관리부담을 줄여주기 위해, 혁신평가체제의 평가방식처럼, 기초자치단체의 평가업무는 광역자치단체가 담당하고, 이에 대한 상위평가를 중앙정부가 실시하는 형식을 취할 수 있다. 평가체제를 혁신평가체제로 일원적으로 통합하는 것에 대비하여 이러한 평가구조의 선택이 바람직한 것으로 보인다.

국적으로 표준화된 지표가 아니라 지방의 고유한 사정을 반영하는 지방지표가 자체평가의 중요한 기준으로 부상하게 되고, 결과적으로 성과관리의 내재적인 한계인 집권화의 효과를 완화시킬 수 있게 된다.

# V. 결 론

성과관리는 적절히 활용되면 다양한 순기능을 제공할 수 있다. (1) 지방정부의 업무처리와 시민에게 제공되는 서비스 제공을 지속적으로 향상시킴으로써 지방정부의 시민책임성을 확보하고, (2) 시민들을 지방정부의 목표수립 및 계획과정에 참여시킴으로써 시민중심적 거버넌스(citizen-centered governance)를 구현할 수 있으며, (3) 시민들에게 지방정부의 업무성과를 판단할 수 있는 정보를 지속적으로 제공함으로써 무관심한 시민들을 깨우고, 시민의 알권리를 충족시켜 주고, 궁극적으로 시민사회를 활성화시키는 데에 기여하며, (4) 지방정부의 업무성과에 대한 체계적인 정보를 시민들에게 제공하여 정책성과를 선거의 주요 이슈로 부상시킴으로써 지방선거를 정책선거로 전환하고 선거의 원래적 기능인 징벌효과를 복원하는데 기여할 수도 있게 된다. 더 나아가, 성과관리의 효율적 작동은 (5) 지방분권 촉진의 장애요인을 제거하는 안전장치의 역할을 수행할 수 있게 된다. 현재 우리나라의 경우 지방분권을 가로 막는 핵심 장애요인의 하나는 지방정부에 대한 불신에서 비롯된다. 지방정부가 분권화된 기능 및 권한을 시민의 이익에 부합되도록 적절히 활용할 수 있는지에 대한 확신이 없는 상태에서 어떻게 권한을 이양할 수 있느냐는 것이다. 하지만, 지방정부의 업무성과를 측정하고 이를 통해 지방정부의 업무처리를 통제하고 관리하는 시스템이 자리 잡으면 분권화에 수반되는 책임성 문제제기는 대폭 희석되어 지방분권을 획기적으로 촉진시키는 계기를 제공하게 된다.

하지만, 이상의 다양한 성과관리의 장점들에 못지않게 한계 또한 적지 않다. 우선 성과관리는 집권화를 유발하고 지방민주주의의 발전을 저해하는 내재적 성향을 함유하고 있으며, 자칫 잘못하면 지방책임성(local accountability)을 확보하는 장치로서 기능하기보다는 중앙책임성(central accountability)을 확보하는 장치로 전락하기 십상이다. 또한 그 수행에 비용이 많이 소요되고, 타당성과 신뢰성을 갖는 지표개발도 쉽지 않다. 따라서 NPM의 세력확대와 함께 많은 나라에서 유행처럼 확산되는 인기있는 제도라 하더라도 성과관리는 전가의 보도(傳家의 寶刀)는 아니라는 사실인식이 중요하고, 전통적인 책임성 확보기제인 선거를 보완하는 기제이지 대체하는 기제가 아니라는 것 또한 유념하여야 한다.

# 【참고문헌】

김순은. (2005). 지방정부의 성과관리: 영국의 성과관리 정책의 관점에서. 2005년 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.

김영미. (2005). 정부혁신평가보고서. 행정자치부 정부혁신평가.

_____. (2006). 참여정부의 전자정부전략과 정부혁신. 「안병만 교수 정년퇴임 기념논문집」.

김종순. (2000). 영국 지방정부 서비스공급방식의 개혁노력: 의무경쟁입찰제도에서 Best Value 정책으로. 「한국정책학회보」, 9(2): 189-210.

라휘문 외. (1999). 「지방정부 성과공시제도 도입방안 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.

문원식. (2005). 지방정부 혁신평가에 대한 연구. 「지방행정연구」, 19(4): 33-58.

박희정・박해육. (2004). 자체평가모형에 관한 비교연구: 지방자치단체를 중심으로. 2004년도 충북행정학회 학술발표논문.

유재원・박희정・이석환 (2004). 지방정부의 책임성 확립방안: PartCom System의 도입. 지방분권전문위원회 제출보고서.

유재원. (2001). 정치행위로서 지방정부 개혁: 비교적 시각. 「한국행정학회보」, 35(4): 201-215.

_____. (2003). 「한국지방정치론」. 서울: 박영사.

이혜영・최성락. (2005). 평가영향의 관점에서 평가결과 활용에 관한 연구. 「지방행정연구」, 16(1): 131-149.

전영평. (2003). 자치의 오류와 지방정부혁신: 성찰과 과제. 「행정논총」, 41(3): 79-104.

조연숙・이충정. (2005). 「지방정부의 평가 및 성과관리 실태에 관한 연구」.

지방분권전문위원회. (2004a). 「지방분권 5개년 종합실행계획」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.

_____. (2004b). 「지방자치단체 평가제도 개선」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.

최창수. (2001). 지방자치단체 평가모형의 분석과 과제: 중앙정부의 광역자치단체 기관평가제도를 중심으로. 2001년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.

한국지방행정연구원. (2004). 「*Best Value in UK*」. 서울: 한국지방행정연구원.

Audit Commission. (2002). *Delivering Comprehensive Performance Assessment: consultation draft.* UK: Audit Commission.

Barlett, D. *et al.* (1999). Preparing for Best Value. *Local Government Studies,* 25(2): 102-118.

Bovaird, T. and Halachni, A. (2001). Learning from International Approaches to Best Value. *Policy & Politics*, 29(4): 451-463.

Boyne, G. A. (1999). Introduction: Processes, Performance and Best Value In Local Government. *Local Government Studies*, 25(2): 1-15.

Boyne, G. A. (2000). External Regulation and Best Value in Local Government. *Public Money & Management*, 20(3): 7-12.

Boyne, G. A., *et al.* (1999). Best Value in Welsh Local Government: Progress and Prospect. *Local Government Studies*, 25(2): 68-86.

Boyne, G., Gould-Williams, J., Law, J. and Walker, R. (2002). Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value. *Public Administration,* 80(4): 691-710.

DETR. (1998). *Modern Local Government: In Touch with the People,* Cmnd 4014, London: Stationary Office.

DETR. (1999). *Implementing Best Value: A Consultation Paper on Draft Guidance,* London: DETR.

Geddes, M. (2001). What about the Workers? Best Value, Employment and Work in Local Public Services. *Policy & Politics,* 29(4): 497-508.

Geddes, M. and Martin, S. (2000). The Policy and Politics of Best Value: Currents, Crosscurrents and Undercurrents in the New Regime. *Policy & Politics,* 28(3): 379-395.

Gray, A. and W. Jenkins. (1985). Accountable Management in British Central Government, *Financial Management and Accountability*, 73(1): 287-301.

James, B. D. and Field, J. J. (1999). A Whole Authority Approach to Testing and Developing Best Value. *Local Government Studies,* 25(2): 119-138.

Lane, J.-E. (1997). Public Sector Reform in Nordic Countries. in J.-E. Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends, and Problems*, London: Sage.

Lewis, M. and Hartley, J. (2001). Evolving Forms of Quality Management in Local Government: Lessons from the Best Value Pilot Programme. *Policy & Politics,* 29(4): 477-496.

Maile, S. and Hoggett, P. (2001). Best Value and Politics of Pragmatism. *Policy & Politics,* 29(4): 509-519.

Martin, S. (1999). Picking Winners or Piloting Best Value? An Analysis of English Best Value Bids. *Local Government Studies,* 25(2): 53-67.

Martin, S. (2000). Implementing 'Best Value': Local Public Services in Transition. *Public Administration,* 8(1): 209-227.

Martin, S. (2001). Introduction: Re-evaluating Public Service Improvement: The Early Impacts of the Best Value Regime. *Policy & Politics*, 29(4): 447-450.

Martin, S. (2002). Best Value: New Public Management or New Direction? In McLaughlin, K., Osborne, S. and Ferlie, E. (eds.), *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge.

Martin, S. and A. Boaz. (2000). Public Participation and Citizen-Centered Local Government: Lessons from the Best Value and Better Government for Older People Pilot Programmes. *Public Money & Management*, 20(2): 47-53.

Martin, S. and Davis, H. (2001). What Works and for Whom? The Competing Rationalities of 'Best Value'. *Policy & Politics*, 29(4): 465-475.

Martin, S. J., Davis, H., and Bovaird, T., Downe, J., Geddes, M. N., Hartley, J. F., Lewis, M., Sanderson, I. and Sapwell, P. (2001). *Improving Local Public Services: Final Evaluation of the Best Value Pilot Programme*, London: Stationary Office.

Midwinter, A. and N. McGarvey. (1999). Developing Best Value in Scotland: Concepts and Contradictions. *Local Government Studies*, 25(2): 87-101.

ODPM. (1998). *Modern Local Government: In Touch with the People-A White Paper*, UK: ODPM.

Rees, P. and Gardner, H. (2003). Best Value, Partnerships and Relationship Marketing in Local Government. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8(2): 143-152.

Rogers, S. (1999). *Performance Management in Local Government: The Route to Best Value*, London: Financial Times Pitman Publishing.

Vincent-Jones, P. (1999). Competition and Contracting in the Transition from CCT to Best Value: Toward A More Reflexive Regulation? *Public Administration*, 77(2): 273-291.

Walker, B. and H. Davis. (1999). Perspectives on Contractual Relationships and the Move to Best Value in Local Authorities. *Local Government Studies*, 25(2): 16-37.

Wilson, J. (1999). From CCT to Best Value: Some Evidence and Observations. *Local Government Studies*, 25(2): 38-52.