

영국 종합성과평가제도의 운영 성과 및 시사점

An Analysis of Comprehensive Performance Assessment in England: Focused on Its Outcomes and Implications

박해육* · 이상묵*

Park, Hae-Yug · Lee, Sang-Mook

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 종합성과평가제도의 발전과정 및 구성 체계
- III. 종합성과평가제도의 운영 성과 및 시사점
- IV. 결 론

본 연구는 영국에서 실시하고 있는 지방정부 평가제도인 종합성과평가제도의 발전과정을 고찰하고, 2006년도 종합성과평가제도의 체계 및 구성요소를 살펴보고, 평가결과 및 운영 성과를 분석하였다. 또한 종합성과평가제도가 우리나라의 지방자치단체 합동평가제도와 유사하다는 점에서 합동평가제도의 발전과정 및 평가 분야 및 단계 등에 대해서 간략하게 살펴본 후 제도개선의 측면에서 종합성과평가제도가 어떤 함의를 지니는지에 대해서 살펴보았다.

합동평가제도의 개선 및 발전 측면에서 볼 때 종합성과평가제도는 지방정부의 평가부담 완화, 평가를 통한 성과향상 및 자치단체의 역량 강화, 성과가 부진한 자치단체의 개선계획 수립 및 차등적 인센티브 제공, 엄격한 실적검증, 평가결과의 공개 등과 관련하여 많은 시사점을 제공할 수 있는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 종합성과평가, 기관평가, 서비스평가, 합동평가

논문 접수일: 2007년 8월 10일

* 한국지방행정연구원 수석연구원

The purpose of this study is to examine the development of comprehensive performance assessment(CPA) regarded as a tool of evaluating local governments' public service performances in England in terms of its structure and outcomes. This study also examines the implications of CPA on the Joint Evaluation which has been initiated by the Korean government to achieve the same goal. Thus, this study briefly reviews the development of Korea's Joint Evaluation system in terms of its objects, steps, and areas, and then finds some implications of CPA on the Joint Evaluation.

This paper argues that England's CPA gives some lessons to Korea's Joint Evaluation system. Those lessons are associated with the following aspects: moderation of assessment demands initiated by the central government, enhancement of performance through an assessment, expansion of local governments' autonomy, graduated incentive system, establishment of recovery plan written by poorly performing local governments, strict assessment of performance, and openness and fairness of assessment outcomes.

□ Keywords: Comprehensive Performance Assessment, Corporate Assessment, Service Assessment, Joint Evaluation

I. 서론

블레어 정부의 등장과 더불어 처음으로 도입된 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment, 이하 CPA)제도는 영국의 분권정책(decentralization policy)에 커다란 기여를 하였다. CPA제도 도입은 중앙정부 차원에서 운영되는 관리지향적 개혁의 일환으로 이루어졌지만 중앙정부와 지방정부에 의해서 지금까지 이루어진 성과관리 중에서 가장 야심찬 계획 중의 하나로 인식되고 있다.

CPA제도는 보수당 시절의 의무경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering), 노동당 정부의 최고가치(Best Value)제도 등과 같은 관리지향적 프로그램을 계승한 것이다. 노동당이 정부를 구성한 1997년부터 의무경쟁입찰에 대한 법을 폐지하고, 1999년 지방정부법(Local Government Act)을 제정하였으며, 이와 더불어 최고가치제도가 도입되었다. 이것은 중앙정부의 간섭을 줄이고 지방정부의 자율적인 책임을 강조하여 수준 높은 공공서비스

를 제공할 목적으로 도입되었다. 최고가치 개념은 적어도 3가지 의미, 즉, 성과수준, 조직과정, 과정과 성과의 연계 등을 포함하고 있으며, 추구하는 목표는 지방정부의 서비스를 지속적으로 향상시켜 시민들이 부담한 세금에 상응하는 최고의 서비스를 제공하는 데에 있다(유재원·김영미, 2006:26). 최고가치제도는 모든 지방정부를 대상으로 실시되었기 때문에 과다한 비용이 소요되었고, 결과 보다는 과정에 지나치게 집중한다는 비판이 제기되었다.

CPA는 최고가치제도가 지닌 문제들을 해결하고 지방정부의 역량과 서비스를 종합적으로 측정하기 위하여 도입되었으며, 2001년 “강력한 지역 리더십 - 공공서비스의 질적 향상(Strong Local Leadership - Quality Public Services)”이라는 백서를 통하여 처음으로 알려지게 되었다. 2002년에는 150개의 단층자치단체에 실제적으로 적용되었고, 2004년에는 238개 디스트릭트(District) 자치단체로 확대되어 현재에는 모든 지방정부에서 실시하고 있다(김순은, 2005:41). 2005년도에는 47개의 각 지역에 있는 소방 및 구조기관(fire and rescue authorities)에도 적용되었다. CPA제도가 어떤 행정수준 또는 기관에 적용되는가에 따라서 크게 3개의 유형, 즉, 단층자치단체 CPA, 디스트릭트 CPA, 소방 및 구조 CPA로 구분할 수 있다.¹⁾

본 연구에서는 우선적으로 영국 CPA제도의 발전과정에 대해서 살펴보고, CPA제도 중에서 가장 먼저 도입되어 시행되고 있는 단층자치단체 CPA제도를 중심으로 그것의 체계, 구성요소 등을 고찰하고, 2006년도 CPA 평가결과 및 CPA제도 운영 성과는 무엇인지를 분석하고자한다. 그리고 제도개선의 측면에서 CPA제도가 우리나라 지방자치단체 합동평가제도 발전에 어떤 시사점을 제공할 수 있는지에 대해서 살펴본다.

II. 종합성과평가제도의 발전과정 및 구성 체계

1. CPA제도의 도입목적

1) 영국의 지방정부 계층구조는 크게 단층 구조와 2층 구조로 이루어진 자치단체로 구분된다. 단층 자치단체에는 런던 등 대도시에는 1개의 런던 시티(City of London)를 포함해 69개의 자치구(Borough Council)와 비대도시 지역에서 47개의 단층자치단체(Unitary Council)와 34개의 광역자치체인 카운티(County Council)가 있으며, 2층 자치단체에는 비대도시 지역에서 광역자치단체의 하급 자치단체인 238개의 기초자치체인 디스트릭트(District Council)가 있다. 이와는 별도로 47개의 소방 및 구조기관이 각 지역에 존재한다.

CPA는 “하향식(top-down) 성과관리”(McLean et al., 2007:113)제도 또는 “기관 전체의 성과측정시스템”(authority-wide performance measurement system)으로 인식되고 있다(Brodhant, 2003:6). CPA는 Best Value에 근거한 지방정부 서비스의 성과평가가 각 부문별로 분리된 형태로 이루어져 지방정부가 제공하는 업무와 서비스를 전체적으로 조감하는 데는 한계가 있어서 이를 극복하고자 영국 감사위원회(Audit Commission)가 2002년 봄에 도입하였다. CPA를 통하여 정부부처, 감사관, 조사관 등이 지방정부에 대해서 가지고 있는 주요정보를 단일 프레임워크로 통합하게 되었다. 따라서 CPA제도는 개별 지방정부의 서비스별 평가에 중점을 두는 Best Value제도와는 달리 지방정부가 제공하는 서비스 전반에 걸친 종합평가에 중점을 두고 있다(최영출, 2006:119). 즉, CPA는 Best Value와는 달리 기관역량을 종합적으로 평가하는 것에 중점을 두고 있다.

CPA제도의 도입은 지방정부가 수행하는 모든 업무에 대해 성과목표를 설정하고, 매년 이를 평가하여 운영에 환류함으로써 지방정부의 업무 및 서비스의 민주성, 효율성, 대응성을 지속적으로 제고하는 것에 그 목적을 두고 있다(Audit Commission, 2002a; 임성일, 2005:73). 또한 지방정부의 서비스 개선 및 지역주민을 위한 삶의 질(quality of life) 향상을 위한 도약판(springboard) 역할을 수행하도록 하는 데에 있다(Audit Commission, 2002:6).

2. CPA제도의 발전과정

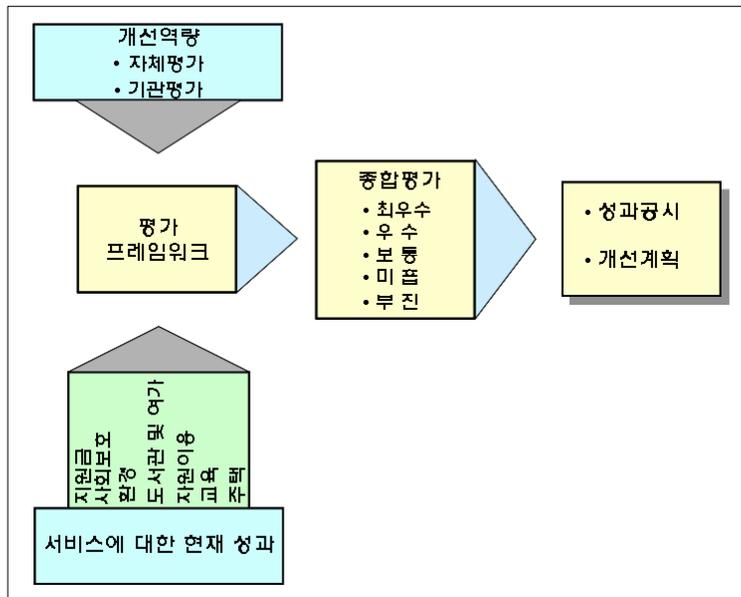
CPA제도의 프레임워크는 매년 부분적으로 수정되거나 개선되고 있으며, CPA의 부제도 연도별로 조금씩 다르게 나타나고 있다. 2002년 CPA에서 출발하여 2004년까지 평가결과 나타난 문제들을 반영하여 평가체계를 부분적으로 개선하였으며, 2005년에 들어와서 크게 수정되었으며, 2007년에는 2009년부터 종합지역평가(Comprehensive Area Assessment, 이하 CAA)제도를 도입하기로 결정하였다. 아래에서는 위에서 언급한 3개 연도의 CPA제도 및 CAA제도에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

1) 2002년 CPA

CPA 프레임워크는 두 개 부문에 대한 평가, 첫째, 지방정부의 현재의 서비스 성과에 대한 평가, 둘째, 앞으로의 개선역량에 대한 평가 등으로 구성되어 있다(<그림 1> 참고). 기관의 현재성과에 대한 평가는 7개 서비스 분야, 즉, 사회보호, 교육, 지원금(benefits), 환경, 도서관과 여가, 자원이용, 주택 등의 분야에 대해 실시하였다. 이들 서비스에 대한 평가주체는

다원화되어 있어 환경, 도서관과 여가, 자원이용, 주택 등 4개 서비스 분야에 대해서는 감사위원회가 평가하며(Audit Commission, 2003b), 교육 분야는 교육표준국(Office for Standards in Education)에서 평가하고, 사회보호서비스의 평가는 사회서비스국(Social Service Inspectorate)²⁾에서 담당하며, 지원금 분야는 지원금부정조사국(Benefits Fraud Inspectorate)³⁾에서 평가한다. 각 서비스별로 1점에서 4점 사이의 점수를 얻게 된다. 그러나 각 서비스별로 가중치가 부여되어 있어서 교육 및 사회보호 서비스의 경우 4, 주택 및 환경서비스는 2, 그 외의 서비스는 1로 계산한다.

<그림 1> 2002년 CPA 프레임워크



자료: Audit Commission(2002a:2).

두 번째 평가부문은 앞으로 서비스를 개선하기 위한 지방정부의 계획에 집중하고 있다. 이 평가는 두 가지 요소로 구성되어 있는데, 첫째는 자체평가(self-assessment)이며, 둘째는

2) 사회서비스국은 아동 및 성인을 위한 서비스 분야에서 사회서비스의 현재 성과 및 개선 전망을 평가할 수 있는 개인사회서비스 Star Rating을 개발하여 활용하였다. 사회서비스국은 2004년부터 사회보호조사위원회(Commission for Social Care Inspection)로 대체되었다.

3) 지원금부정조사국은 노동연금성(Department for Work and Pensions)에 소속되어 있으며, 주로 district council에 의해 제공되는 주택지원금 및 council 세제지원서비스에 대해서 평가한다.

외부에 의해서 이루어지는 기관평가(corporate assessment)이다. 기관평가의 경우 감사관, 조사관, 공무원, 타 지방정부의 공무원으로 이루어진 소규모 팀에 의해서 이루어진다.

종합적으로 9개 영역에 대한 평가가 이루어졌으며, 각각 1점과 4점 사이의 점수를 획득하게 된다. 기관평가점수는 가중치가 부여되어 4점과 12점 사이에 분포하게 된다. 이러한 점수는 최종적으로 범주화된 점수, 즉, 1점에서 4점까지의 점수로 전환된다.

서비스 성과 및 개선역량에 대한 최종점수는 아래와 같은 5단계 등급 - 최우수(excellent), 우수(good), 보통(fair), 미흡(weak), 부진(poor) - 중 하나의 등급이 부여된다(〈그림 2〉 참조). 지방정부는 최종 등급에 따라서 성과가 우수한 경우 더 많은 자율성을 부여받게 되며,⁴⁾ 부진한 경우 개선계획의 수립 및 경우에 따라서는 중앙정부의 직접적인 개입이 이루어지게 된다. 최종적인 등급은 인터넷을 통하여 지역주민에게 직접적으로 공개하고 있으며, 다른 지방정부와 성과를 비교하는 것도 가능하다.

〈그림 2〉 CPA 최종점수 매트릭스

		서비스 성과 점수			
		1	2	3	4
기관역량 점수	1	부진	부진	미흡	n/a
	2	부진	미흡	보통	우수
	3	미흡	보통	우수	최우수
	4	n/a	우수	최우수	최우수

자료: Audit Commission(2002a:10).

2) 2005년 CPA

2005년 CPA의 기본구조(〈그림 3〉 참조)는 2002년도와 유사하나 개별적인 구성요소들에 있어서 많은 변화가 있다. 가장 두드러진 변화로는 광역자치단체인 카운티(County Council)에 의한 자체평가를 더욱 강조하며, 재정 평가에 더 많은 비중을 두고 있는 것이다(Grace, 2005: 586). 아래에서는 변화된 구성요소들에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.⁵⁾

4) 지방정부의 성과 및 역량에 따라서 중앙정부로부터 주어지는 자율성의 정도가 다르다. 즉, 우수한 성과를 산출하고, 역량이 있는 지방정부일수록 더 많은 자율성을 가진다는 점에서 '획득한 자율성(earned autonomy)'이라고 한다.

5) 보다 구체적인 내용은 Audit Commission(2005) 참조.

들 수 있다. 최종평가는 기존의 5단계 - 최우수, 우수, 보통, 미흡, 부진 - 평가를 Star Rating으로 전환하여 Star 4개에서 없음까지의 5단계로 구분하고 있다.

3) 2009년 CAA 도입

2006년 10월에 발표된 지방정부백서(Local Government White Paper) ‘강력하고 번영된 공동체(Strong and Prosperous Communities)’에서 지방정부를 포함한 다양한 서비스 공급주체가 연계된 지역단위의 성과평가제도인 CAA의 도입이 언급되었으며, 2009년부터 CPA를 대신하여 실시될 예정이다(DCLG, 2006).

CAA는 기본적으로 지역 내 공공기관에 의해 행해진 서비스와 기관 자체에 대한 평가뿐만 아니라 서비스가 실행되고 있는 지역전체에서의 성취도에 관심을 갖는다. 따라서 지방정부 외에 다른 서비스 제공자(예를 들면 NHS와 소방서 등)들에 대한 평가와 지역주민의 만족도까지 포함하여 그 지역에서 제공되는 서비스를 종합적으로 평가하는 것을 의미한다. 특히, CAA에서는 서비스의 결과 측면을 강조하며, 기존의 평가제도에서 강조하던 평가지표의 개발과 중앙정부에 의한 규제 부담을 줄임으로써 비용을 경감시키는 효과를 기대할 수 있다.

CAA의 주요 구성요소는 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 세 가지(각종 서비스평가, 재정평가, 그리고 개선도평가)는 기존 CPA에서 사용되었던 것과 같으며, 위험도평가(risk assessment)가 새롭게 추가된다. 위험도평가는 CAA에서 중요하게 인식되는 분야로서 각 지역의 공동체가 중점적으로 풀어야 할 과제들에 대해 예상되는 어려움 또는 문제들을 미리 점검하고 그것들을 어떻게 해결할 것인지를 평가하는 것이다(Audit Commission, 2007a).

위험도평가는 최종 평가의 성격을 갖고 있으며, 이를 위해서는 지역의 지식인들, 지방정부의 서비스 평가, 여러 기관이나 감사관들의 보고, 각종 서비스에 대한 평가, 재정평가, 개선도평가 등 다양한 정보들이 활용되며, 그 중 주민들의 만족도⁶⁾가 가장 중요하게 고려된다. 여기에서 재정평가와 개선도 평가는 매년 실시되며 정성평가된 것을 그대로 사용한다.

위험도평가는 매년 실시될 예정이며, 서비스의 결과, 각 지역에서 행해지는 각종 서비스 및 기관들과 관련된 모든 위험요인들, 그리고 이러한 위험요인들이 효과적으로 관리되고 있는지 등을 종합적으로 평가하는 것이다. 평가의 형식은 CPA가 각 부문별 평가결과를 종합

6) 주민만족도 조사에 대해서는 아직까지 구체적인 방안을 제시하지 않고 있다. 다만 서비스의 질을 향상시키기 위해서는 지방정부가 지역의 주민과 다른 서비스 수요자들의 요구에 부응해야 하며, 그러기 위해서는 주민들의 의견을 많이 듣는 것이 필요하고, 그들의 역할을 강화시킬 필요가 있다는 원론적인 입장을 강조하고 있다.

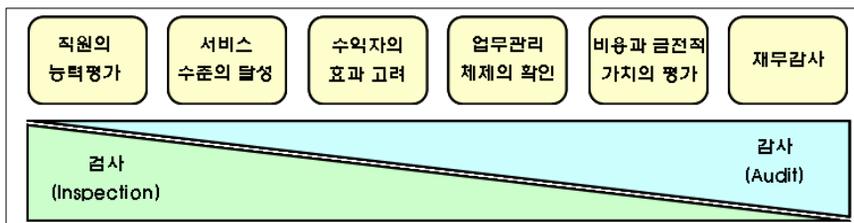
하여 지방정부의 등급을 스타 표시로 부여한 반면, CAA에서 새로이 추가된 위험도평가는 지방정부의 등급을 직접적으로 부여하지는 않는다.

3. CPA의 체계 및 구성요소⁷⁾

2006년 CPA는 지방정부에 대해 광범위한 감사(audit) 및 검사(inspection)⁸⁾ 구조 가운데 가장 중요한 요소를 취합하여, 지방정부와 지역주민에 대한 서비스 개선을 위한 제도의 성과에 관하여 전체적인 관점을 제시한다. 전체적인 구조는 <그림 4>에 나타난 바와 같으며, 다음의 4가지 구성요소로 이루어져 있다.

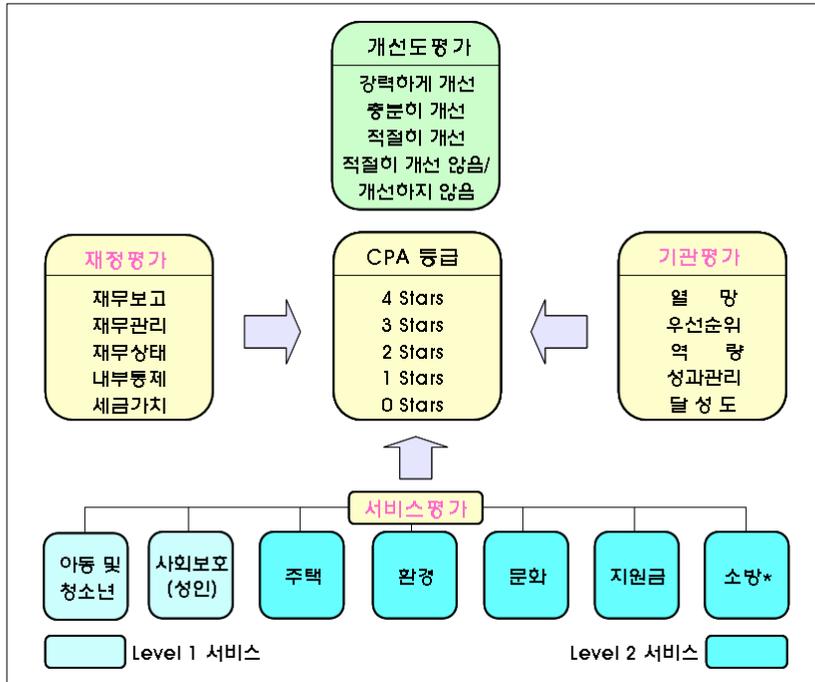
7) Audit Commission(2006a)의 자료를 중심으로 요약·정리하였다.

8) 감사는 공금의 관리 및 공공기관의 재정 건진성에 대해서 보증하는 것으로서 주로 진실, 재무적 규칙성, 세금가치 등에 중점을 두는 반면, 검사는 전통적으로 품질이나 결과와 관련된다. 따라서 검사는 관리적 역량 및 운영에 중점에 두고 있으며, 성과 및 서비스가 법 또는 Best Value에 의해서 정해진 최소 기준을 충족하고 있는지에 대해서 선택적으로 확인하는 것을 포함한다(Downe & Martin, 2007:206f.). 그러나 검사가 조사와 입증(certification)을 포함하는 개념으로 인식되면서 검사와 감사의 경계는 불분명하며, 아래의 그림에 나타난 바와 같이 하나의 연속선상에서 좌측의 범위에 속하는 경우 검사, 우측에 속하는 경우 감사의 범위로 보는 것이 타당하다.



자료: 자치행정 편집실(2006:68).

<그림 4> CPA 프레임워크(2006년)



* 소방 및 구조 서비스 평가 - 소방 및 구조를 담당하는 16개 지방정부에 적용함
 자료: Audit Commission(2006a:5).

- 기관평가(corporate assessments) - 감사위원회의 정기 평가
- 재정평가(use of resources assessments) - 지명된 감사의 업무를 토대로 하는 감사위원회의 연례 평가
- 서비스평가(service assessments) - 감사위원회에 의하거나, 교육표준국이나 사회보호조사위원회, 지원금부정조사국이 감사위원회에 제공하는 연례 평가
- 개선도평가(direction of travel assessments) - 지방정부담당 관리자의 업무를 토대로 감사위원회가 보고하는 연례 평가

감사위원회는 재정평가, 서비스평가, 기관평가에서 나타난 평가 점수를 합산하여 그 성과에 따라 지방정부를 분류한다. 개선을 달성하기 위하여 노력하는 정도를 파악하기 위하여 CPA 등급분류와 함께 개선 정도에 대해 판단하게 된다.

1) 기관평가

기관평가는 양질의 서비스를 제공할 수 있는 건전한 기관 ‘엔진’의 중요성에 중점을 두고 있으며, 지방정부가 지역주민을 위하여 서비스를 개선하고, 개선된 성과를 전달하기 위하여 파트너와 함께 활동하는 효과를 측정한다.

기관평가는 다음과 같은 5개 분야에 - 첫째, 지역사회를 위한 의욕(열망), 둘째, 우선순위 부여, 셋째, 역량, 넷째, 성과관리, 다섯째, 달성도 - 따라 평가한다. 달성도는 지방정부가 5개 세부 주제 - 지속 가능한 지역사회 및 수송, 안전하고 강한 지역사회, 건강한 지역사회, 노인, 아동 및 청년 - 에 대한 지역의 우선순위와 성과를 전달하는 방식을 검토하여 성취 정도를 평가한다. 기관평가의 5개 분야 각각에 대한 평가는 1~4점으로 하며, 이를 다시 종합하여 1~4점으로 구분하는 단계를 거친다.

2) 재정평가

재정평가는 매년 지방정부 전체를 대상으로 실시하며, 지방정부의 재정자원 관리 및 이용 내역에 대해서 평가한다. 이 평가는 지방정부의 우선순위를 지원하고, 서비스를 개선하기 위한 자원을 제공하기 위해서는 건전하고 전략적인 재무관리가 이루어지는 것이 중요하다는 점에 중점을 두며, 평가분야는 재무보고(financial reporting), 재무관리(financial management), 재무상태(financial standing), 내부통제(internal control), 세금가치(value for money) 등이다.⁹⁾ 이러한 5개 분야는 각자 1~4점 기준에 따라 평가된다.

3) 서비스평가

서비스평가 점수는 매년 발표되며, 매년 CPA 분류를 업데이트할 때 주로 활용된다. 서비스평가는 가능한 경우 서비스의 이용자에 중점을 두는 성과지표를 포함한다. 아래에서는 서비스평가를 감사위원회의 서비스평가, 기타 조사국이 제공하는 서비스평가 등으로 구분하여 살펴보기로 한다.

9) 재무보고는 결산을 공표하는 것이며, 재무관리는 장기예산계획, 예산관리 및 자산관리를 포함하며, 재무상태는 예금과 수지균형을 포함하여 지출을 관리하는 것을 의미한다. 내부통제는 위험관리, 내부감사, 성실 및 적절한 행동 등에 관한 것이며, 세금가치는 현재의 달성도 및 세금가치의 관리 및 개선방법에 관한 것을 포함한다.

(1) 감사위원회의 서비스평가

감사위원회는 환경, 주택, 문화 등의 서비스 영역에 대해 연례 평가를 실시하고 있다. 이러한 서비스평가는 성과지표 및 관련 서비스 검열을 통하여 지방정부의 성과에 대해 조망할 수 있도록 현재의 서비스 성과정보를 종합한다.

각 서비스에 대한 전체 평가점수(1~4)는 해당 서비스 검사에 대한 점수와 성과지표 세트에 대한 점수를 합산하여 결정한다. 성과지표는 지방정부가 각 서비스 전반에 걸쳐 전달하는 성과의 범위를 광범위하게 포함하는 지표를 제공하기 위해서 다양한 출처로부터 취합한다. 서비스평가에 포함되는 성과지표는 확고하고 신뢰할 수 있으며, 전국적으로 일관된 토대 위에서 비교할 수 있어야 한다. 또한 성과지표는 핵심 서비스 전달 분야 전반에 걸쳐 성과를 측정한다.

상대적인 서비스 수준을 구분하기 위하여, 사전에 정한 한계값(threshold)에 대하여 각 성과지표 결과를 비교한다. 각 성과지표별로 2개의 한계값(상한값 및 하한값)이 있으며, 하한값 이하와 상한값 이상의 성과지표 배분을 이용하여 각 서비스에 대한 성과지표 점수를 결정한다.

(2) 조사국이 제공하는 서비스평가

CPA는 여러 조사국의 업무를 고려하는 광범위한 기반을 근거로 한 평가이다. 이러한 업무를 수행함에 있어서 CPA는 각 지방정부의 성과에 대해 보다 완전하고, 적절한 견해를 제공한다. 교육표준국이나 사회보호조사위원회, 지원금부정조사국은 각각 아동 및 청소년 서비스, 성인에 대한 사회보호 서비스, 지원금 서비스에 대해 매년 평가를 실시하고 그 결과를 감사위원회에 제출한다.

각 서비스 평가에 대한 점수는 매년 지역서비스조사단포럼(Local Service Inspectorate Forum)을 통하여 합의된 1~4점을 이용하여 감사위원회 웹사이트에 보고되며, 해마다 중앙의 점수 및 분석 보고서에 기록된다. 이러한 점수 역시 해당 조사국이 별도로 발표한다.

4) 개선도평가

개선도평가는 2005년도 CPA의 틀이 강화될 때 새롭게 추가된 부분으로서, 그 이전의 평가결과와 비교하여 얼마나 개선되었는지를 확인하는 것이다. 이것은 지방정부가 지속적인 개선에 필요한 제도를 마련해야 하는 직무를 준수하고 있다는 것을 공식적으로 보증하는 연례 평가이다. 따라서 공공서비스 개선의 성취 정도를 확인함으로써 지속적인 발전을 위해 지방

정부가 얼마나 계획을 잘 수행하였는지를 평가하고, 향후 더 개선이 필요한 부분 등을 알려 주는 역할을 한다.

개선도평가는 광범위한 CPA 프레임워크 가운데 중요한 부분이다. 그 이유는 첫째, 해당 연도에 달성된 향상 정도를 파악한다는 점이며, 둘째, 개선과 현재의 성과에 대해 보고하는 것을 통해 CPA 모델을 2차원으로 만드는 점이다.

개선도평가는 아래와 같이 네 개의 판단 등급 - 강력하게 개선(improving strongly), 충분히 개선(improving well), 적절히 개선(improving adequately), 적절히 개선하지 않음 혹은 개선하지 않음(not improving) - 으로 평가한다. 이 평가는 CPA의 종합적인 평가와는 별도로 보충자료로 사용되며, 종합평가에 함께 첨부되어 발표된다.

개선도평가는 다음과 같은 기능을 수행한다. 첫째, 최근 1년 동안의 성과달성에 대한 각 지방정부의 추적기록을 평가하고, 개선계획의 확고함과 그 전달을 평가한다. 둘째, 지방정부가 추진력을 유지하고 개선 우선순위를 전달하는데 중점을 두도록 한다. 셋째, 지원 및 개선 작업이 필요한 부분을 알려준다. 넷째, 연례 감사 및 검사프로그램이 적절한 분야를 대상으로 할 수 있도록 이를 통보한다. 다섯째, 우수사례나 부진사례로부터 학습을 가능하게 한다.

개선도평가는 주요 조사항목(key lines of enquiry)을 이용하여 감사위원회의 지방정부 담당 관리자(relationship manager)¹⁰⁾가 수행한다. 이는 다음과 같은 상위수준의 질문에 대한 해답을 구하는 평가이다: 지방정부 개선 성과의 증거는 무엇인가?, 향후 개선을 지속하기 위하여 개선계획을 실행할 경우 얼마나 많은 향상이 이루어질 것인가?

4. 서비스 향상을 위한 수단

영국의 성과평가제도에는 중앙정부가 지방정부의 서비스 향상을 위하여 사용하는 두 가지 수단이 있다. 하나는 지방정부에 의한 서비스 성과가 미진한 경우에 그것의 개선을 위해 중앙정부가 제재를 가하는 경우이고, 다른 하나는 반대로 성과가 좋은 경우 그에 합당한 보상을 해 주는 것이다. 전자는 주로 정부의 개입(intervention)과 관여(engagement)로 나타나며, 후자는 특례(freedom and flexibility)의 형태로 나타난다.

10) 지방정부담당 관리자는 부수상실의 소관에 속하지 않는 지방정부의 감사활동을 조정하는 역할을 수행한다. 성과가 부진한 지방정부의 경우 지방정부담당 관리자는 변화를 촉진하거나 또는 관여의 강도를 변화시킬 수 있는 정책결정의 기초를 제공하게 되며, 이를 근거로 정부감시국은 어떤 형태의 감사활동이 지방정부의 성과개선에 기여하게 될 것인가를 판단하게 된다(ODPM, 2004).

1) 개입과 관여

지속적인 성과 향상, 특히 성과가 부진한 지방정부의 경우 성과 개선은 CPA제도 운영에 있어서 중앙정부가 추구하는 핵심적인 목표이다. 평가결과 성과가 부진한 지방정부(poorly performing councils)에 대해 중앙정부의 개입 및 관여가 이루어지고 있다. 중앙정부의 개입 목적은 “지방정부의 주요 약점을 신속하고도 직접적으로 교정하는 것을 돕고 지속적인 정상회복으로 갈 수 있도록 자문, 모니터링 및 문제제기를 하기 위한 것이다”(최영출, 2006: 120).

성과가 부진한 지방정부의 개선과정에 기여하는 메커니즘은 실무적으로는 전적으로 분리되지 않으나 이론적으로 구분되는 두 가지 형태, 즉, 개입(intervention)과 관여(engagement)로 구분할 수 있다. 먼저, 개입은 성과가 부진한 지방정부에 중앙정부가 직접 개입하는 것으로서 행정권한을 이용하여 지방정부를 직접 관리하거나 서비스 제공 권한을 박탈하고 다른 자치단체나 민간기관 등에 서비스제공 권한을 위탁하는 것이다. 또한 필요하면 지방정부 리더의 업무를 정지시키고 교체하는 것을 포함하기도 한다.

중앙정부는 지방정부의 서비스 성과가 자체적인 노력에 의존할 경우 정상회복이 오래 걸리고 그 전망이 어둡다고 판단할 때 지방정부에 개입하는데, 이는 해당 정부가 지역주민들로부터 신뢰를 완전히 상실했다는 것을 의미한다. 중앙정부에 의한 개입정책은 강력한 제재수단으로서 법적으로 보장된 권한이지만 실제로는 그 사용이 빈번히 일어나지는 않고 있다.

둘째, 지방정부의 성과평가가 최하위 등급인 부진(poor)이 나올 경우에는 중앙정부는 관여를 통해 지방정부의 서비스 성과를 향상시키기 위해 노력한다. 그 외에 4번째 등급인 미흡(weak) 등급을 받은 지방정부가 자발적으로 원하는 경우 중앙정부는 책임관(lead official)을 파견하기도 한다. 중앙정부는 책임관을 파견하여 해당 지방정부와 협동하여 그 지역의 서비스 성과가 정상으로 회복되게끔 도와주는 역할을 한다.

중앙정부에 의한 관여는 우선 지방정부 스스로 서비스 향상을 위한 개선계획(recovery plan)을 작성하게 하고, 이를 성실하게 이행하도록 정부감시국(government monitoring board)의 감독 하에 책임관을 파견하여 정상으로 회복될 때까지 이행과정을 모니터링하고 지원업무를 담당한다. 중앙정부가 직접적인 개입보다 관여를 선택하는 이유는 기본적으로 지방정부의 서비스 성과 향상은 해당 지방정부의 의원이나 공무원들에 의해 가장 잘 성취될 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 관여정책이 직접적인 개입방식 보다는 실질적으로 더 효과적이라고 할 수 있다.

2) 특례

중앙정부는 지방정부의 서비스 성과 향상을 위한 유인책으로 여러 가지 혜택을 준다. 이는 궁극적으로는 지역에 있어서 서비스의 향상과 지역 민주주의 또는 거버넌스를 강화하기 위한 것이다. 중앙정부는 지방정부에게 각종 행정적 규제 등을 완화시켜 줌으로써 지방정부의 자율성을 신장시키고자 한다.

특례란 지방정부가 각종 조사나 보고의 의무로부터 완전히 또는 부분적으로 면제되는 것(freedoms)과 이전에는 없던 권한을 새롭게 얻는 경우(flexibilities)를 포함한다(ODPM, 2004a). 특례는 평가등급에 따라 차등적으로 적용되는데 최우수(excellent) 등급을 받은 지방정부의 경우에는 향후 3년 동안 감사에서 제외되고, 지방세의 인상한도에서도 제외되며, 각종 범칙금 수입의 사용처에 대한 제한이 철폐되는 등 재정적·기능적 특례를 부여받는다. 우수(good) 등급을 받은 지방정부의 경우에는 각종 범칙금 수입의 자유로운 사용과 지방세 인상한도 제외 등의 혜택을 부여받고, 보통(fair) 등급을 받은 지방정부는 위의 경우보다는 약한 혜택을 부여받는다.

5. 연례성과보고

CPA 등급은 전체 지방정부에 대해 연 1회 업데이트 되어 개선도평가와 함께 보고되며, CPA 등급은 0~4 Star이다. 이러한 등급은 감사위원회 웹사이트에 발표되는 국가보고서에 잘 나타나 있다. 이와 더불어 감사위원회는 각 지방정부의 전체적인 등급 및 개선 정도에 대해서 기여하는 다양한 요소를 상세히 설명하는 각 지방정부별 득점카드를 발표한다.

등급은 프레임워크 내에 속하는 개별 요소에 대한 점수의 합산 및 일련의 규칙체계를 적용하는 것에 의해서 결정된다. 기관평가에 최대 가중치를 부여하고 있지만, 서비스평가 점수는 기관평가와 관계없이 등급의 변경을 가져올 수 있는데, 이는 성과가 저조한 서비스(즉, 1점 서비스)가 하나라도 있는 경우, 해당 자치단체는 4 Star 등급이 될 수 없다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 전체 CPA 카테고리 결정

기관역량 평가	레벨 1 서비스 (재정평가 포함)	레벨 2 서비스	카테고리
4	3점 이하는 없음	2점 이하는 없음	4 Star
4	2점 이하는 없음	2점 이하가 1개 이하임	3 Star
4	2점 이하가 1개 이하임	2점 이하가 1개 이하임	2 Star
4	기타 합산		1 Star
3	3점 이하는 없음	3점 이하는 없음	4 Star
3	2점 이하는 없음	2점 이하는 없음	3 Star
3	2점 이하는 없음	2점 이하가 1개 이하임	2 Star
3	기타 합산		1 Star
2	3점 이하는 없음	2점 이하는 없음	3 Star
2	2점 이하는 없음	2점 이하는 없음	2 Star
2	2점 이하가 1개 이하임	2점 이하가 1개 이하임	1 Star
2	기타 합산		0 Star
1	3점 이하는 없음	2점 이하는 없음	2 Star
1	2점 이하는 없음	2점 이하는 없음	1 Star
1	기타 합산		0 Star

자료: Audit Commission(2006b:30).

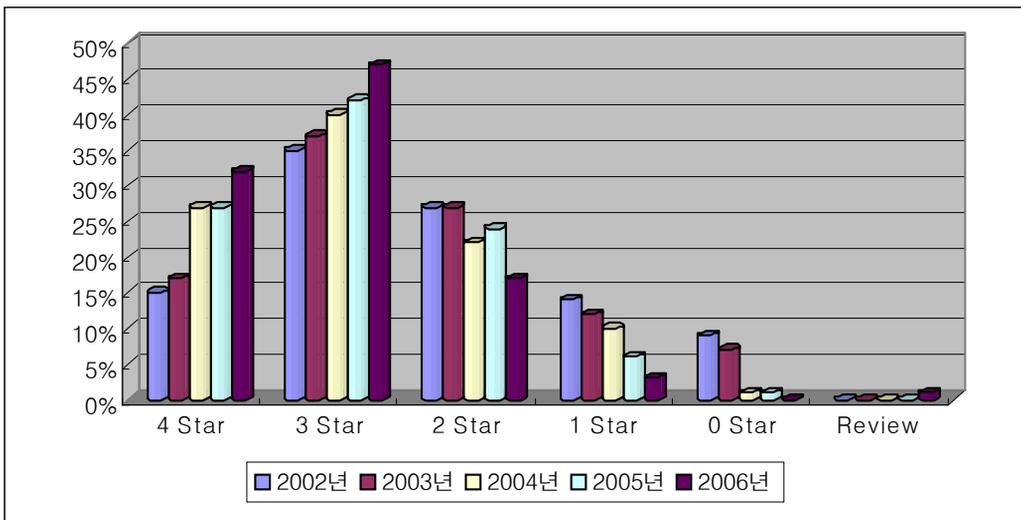
Ⅲ. 종합성과평가제도의 운영 성과 및 시사점

1. 종합성과평가의 결과

단층자치단체 및 광역 카운티 정부의 2002년부터 2006년까지 평가결과를 보면 4 Star

와 3 Star에 속하는 지방정부의 수가 꾸준히 증가한 것으로 나타났다(〈그림 5〉 참조). 2002년의 경우 150개 지방자치단체¹¹⁾(단층자치단체 및 광역자치단체인 카운티 포함) 중 4 Star는 15%에 불과하였으나 2006년¹²⁾은 32%로 크게 증가하였으며, 3 Star에 속하는 자치단체는 2006년 47%로 2002년에 비하여 12% 증가한 것으로 나타났다. 반면에 2 Star 이하의 등급에 속하는 자치단체의 수는 지속적으로 감소한 것으로 나타나고 있다. 2002년 평가결과 2 Star 등급에 속하는 지방정부의 비율은 27%, 1 Star 14%, 0 Star 9%인 것으로 나타났으며, 2006년에는 각각 17%, 3%, 0%인 것으로 나타나 많은 지방정부가 성과를 향상시켰음을 알 수 있다.

〈그림 5〉 CPA 결과(2002-2006)



* Review는 평가를 받았으나 공정성과 관련하여 점검을 실시하는 것을 의미함
 자료: Audit Commission(2007).

2006년 평가등급에 따른 지방정부의 개선도평가¹³⁾를 살펴보면 〈그림 6〉과 같다. 성과가 우수한 지방정부일수록 강력하게 개선되고 있는 것으로 나타났다. 4 Star 등급에 속하는 지방정부의 94%가 강력하게 또는 충분히 개선되는 것으로 파악되었다. 또한 3 Star 등급에

11) 150개 지방자치단체에는 36개 대도시(metropolitan), 33개 런던 자치구, 47개 단층자치단체(unitary), 34개 카운티 등이 포함된다.

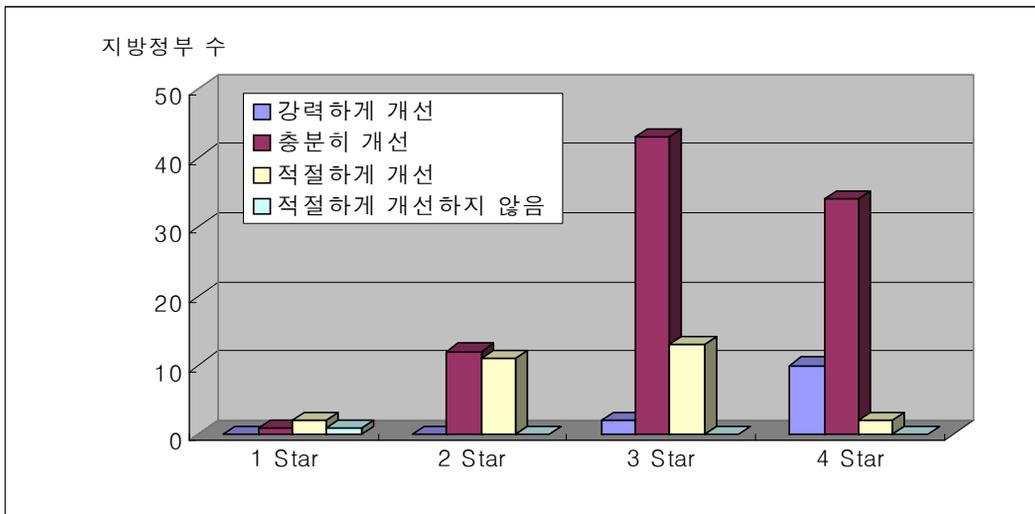
12) 2006년의 경우 149개 지방자치단체(단층자치단체 및 카운티 포함)를 대상으로 평가하였다.

13) 개선도평가는 131개 지방자치단체만을 대상으로 이루어졌으며, 18개 지방자치단체는 점검(review) 대상이다.

속하는 지방정부도 많은 개선이 이루어지고 있으며, 강력하게 또는 충분히 개선되고 있는 비율은 이 등급에 속하는 자치단체의 63%에 이르는 것으로 나타났다.

성적이 우수한 지방정부가 부진한 성과를 내는 지방정부에 비하여 더 크게 개선되고 있다. 1 Star 또는 2 Star에 속하는 지방정부의 43%는 충분히 개선되고 있기는 하나 그 외의 경우 적절하게 개선되고 있다. 2005년의 평가결과와 비교할 때에 높은 성과를 창출하는 지방정부와 낮은 성과를 내고 있는 지방정부간의 격차는 더욱 확대되고 있다.

<그림 6> 평가등급 내에서의 개선도

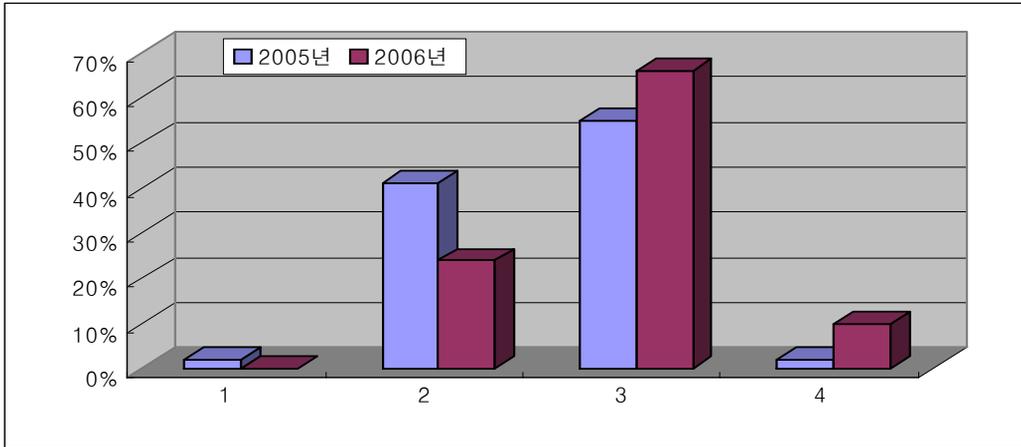


자료: Audit Commission(2007:20).

재정평가는 지방정부에 대한 외부감사의 일부분으로서 연례적으로 이루어지고 있으며, 앞에서 언급한 바와 같이 5개 분야를 포함하고 있다. 재정평가는 재무관리에 초점을 두고 있으나 지방정부의 전략관리(strategic management)와 연계되어 있다. 그것은 재무관리가 지방정부의 전략 및 기관관리와 어떻게 연계되고, 지방정부의 우선순위를 어떻게 지원하는지에 대해 주의를 기울이고 있다.

2006년 평가결과에 따르면 단층자치단체 및 카운티의 90%는 재정평가에 있어서의 최소요건(minimum requirements) 또는 약간 높은 수준의 성과를 산출하였으며, 나머지 10%는 최소요건을 크게 상회하는 것으로 나타났다. 2005년에 비하여 3점과 4점에 속하는 지방정부의 수가 크게 증가하여 재정평가 측면에서도 성과가 많이 향상된 것으로 나타나고 있다(<그림 7> 참조).

<그림 7> 재정평가의 점수 비교



자료: Audit Commission(2007:23).

서비스평가에 속하는 주택, 환경, 문화, 소방·구조, 청소년, 사회보호(성인), 지원금 등 7개 분야의 경우 3점과 4점에 속하는 지방정부의 수가 감소한 문화 및 급부 분야를 제외하고는 2006년도 성과가 2005년 보다 우수한 것으로 나타났다. 주택 및 환경 분야는 크게 개선된 반면, 청소년, 사회보호(성인) 등의 분야에서는 조금 개선된 것으로 나타났다. 소방·구조 분야는 2006년도에 처음으로 평가되었다는 점에서 2007년도 평가 시 비교의 기준을 제공하게 될 것이다.

<표 2> 서비스분야별 점수에 따른 그룹화

분야	연도	2005년				2006년			
		1점	2점	3점	4점	1점	2점	3점	4점
주택		4%	33%	53%	10%	3%	26%	53%	18%
환경		1%	46%	48%	5%	0%	16%	71%	13%
문화		2%	31%	42%	25%	1%	44%	38%	17%
소방·구조		-	-	-	-	0%	37%	50%	13%
청소년		1%	24%	68%	7%	2%	19%	71%	8%
사회보호(성인)		0%	27%	65%	8%	0%	22%	69%	9%
지원금		1%	7%	53%	39%	1%	9%	52%	38%

자료: Audit Commission(2007).

2. 종합성과평가의 운영 성과

CPA제도는 지속적으로 발전되고 있으며, 매년 평가결과를 반영하여 전체적인 틀을 개선하고 있다. 따라서 이에 대한 운영성과를 체계적으로 분석하는 것은 용이하지 않다는 점에서 CPA제도의 도입이 지방정부에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대해서 다음과 같은 6가지 측면으로 구분하여 살펴보기로 한다.

첫째, 중앙과 지방간 신뢰의 강화를 들 수 있다. CPA제도는 중앙정부가 지방정부에 부과한 외부 제약들(external constraints)을 줄이는 방법으로 중앙정부와 지방정부간 신뢰의 재구축에 기여하였다. 중앙과 지방정부간의 관계는 중앙정부의 합리적 기획(rational planning)을 중시하는 관점에서 협력적 상호의존성(co-operative interdependence)을 중시하게 되었다. 협력적 상호의존성은 지방과 중앙의 많은 조직이 서로 관련되고, 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 횡단적 이슈(cross-cutting issues)를 강조하는 접근방법이다. 이것이 성공하기 위해서는 중앙정부로부터의 외적 제약이 최소한에 머물러야 하는 반면, 지방정부는 이러한 이슈를 처리하는 최적의 방법에 대해 자율적으로 결정하고 이를 집행할 수 있어야 한다.

둘째, 차등적인 인센티브의 제공을 통하여 성과 향상에 기여하였다. 중앙정부가 외적인 제약을 줄이고 지방정부를 지원하는 방법 중의 하나는 모든 지방정부가 이용할 수 있는 특례를 제시하는 것이었다. 우수한 지방정부의 경우 향후 3년 동안 검사에서 제외, 지방보유세금 인상한도 제외, 각종 범칙금수입의 활용 용도에 대한 자유 등 다양한 인센티브가 부여되며, 이러한 지방정부에 대한 감사도 크게 줄어든 것으로 나타났다.¹⁴⁾ 반면에 부실한 성과를 낸 지방정부의 경우 개선계획을 제시하도록 하는 등 중앙정부의 관여 또는 개입이 이루어지게 된다.

이러한 접근방법의 활용은 지방정부에 부과되었던 외적 제약에 대해 많은 변화가 있음을 의미한다. 물론 전적으로 CPA제도 때문에 이런 변화가 일어났다고 보기는 어려우나 CPA도입으로 인하여 이러한 변화가 더욱 촉진되었다고 볼 수 있다.

셋째, 성과 개선에 대해 몰입하고 있는 점을 들 수 있다. 감사위원회는 CPA로 인하여 지방정부가 개선을 위해 몰입할 수 있고, 그들이 개선해야 하는 점에 초점을 둘 수 있는 기회를 갖게 되었다는 점을 평가를 통하여 파악할 수 있었다. 이러한 계기는 CPA가 추구하는 개선계획의 수립과정을 통하여 이루어지게 된다. 감사위원회는 CPA 결과를 고려하여 개선을 위한 몇 가지 최우선 순위를 확인하도록 요청한다. 이것의 목적은 지방정부가 새로운 개선계획

14) 예를 들어 최우수 평가된 자치단체에 대해서는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 세금가치에 대한 평가 및 서비스에 대한 검사를 실시하지 않으며, 우수로 평가 받은 자치단체의 경우도 감사 및 검사가 약 50% 정도 줄어든 것으로 나타나고 있다(Audit Commission, 2003c:6).

을 수립하도록 하는 것이 아니라 현재의 전략에 이미 포함되어 있고, 앞으로의 개선을 위해서 중요한 활동의 우선순위를 정하는 데에 있다.

넷째, 시민들이 지방정부의 성과를 보다 잘 이해하게 되었다. CPA의 목표 가운데 하나는 시민들에게 지방정부 성과의 명확한 모습을 제공하는 것이다. 부분적으로 이러한 목표는 단층자치단체 및 광역자치단체인 카운티의 성과에 대해 객관적인 판단을 할 수 있도록 지방정부의 성과에 대한 정보를 종합적으로 제공하는 것에 의해서 달성되었다. CPA 결과를 시민들에게 알리기 위해 감사위원회의는 지방 및 중앙의 신문, 라디오 및 텔레비전을 적극 활용하고 있다.

다섯째, 지방정부간 학습을 가능하게 하였다. 감사위원회는 CPA가 이미 다양한 방법으로 지방정부 내에서 또는 지방정부간에 이루어지고 있는 학습에 기여하거나 이를 강화하는 것을 희망하였다. 이러한 바램은 감사위원회가 일부 지방정부가 우수한 성과를 거두는 데에 기여하는 핵심요소들을 파악하고, 이를 전파하여 CPA로부터 학습을 공유하는 것을 통하여 이루어졌다.

여섯째, 감사위원회가 감사 및 검사의 대상을 선정하는 것이 용이해졌다. 지방정부들이 그들의 개선계획의 한 부분으로 제시한 주요 내용들은 감사 관련 원탁기획회의의 기초가 된다. 이러한 회의는 각 지방정부에 대한 감사 및 검사 프로그램에 대한 동의가 쉽게 이루어지도록 하며, 지방정부, 감사위원회, 다른 외부 검사 관련 조직들을 한자리에 모일 수 있게 만들었다. 이러한 프로그램들은 과거의 개별 검사기관에 의해서 만들어진 독자적인 계획보다 지방정부의 의견을 많이 반영하고 있다.

3. 종합성과평가의 시사점

1) 합동평가의 개요

영국의 CPA제도와 유사한 형태의 평가로는 우리나라의 지방자치단체 합동평가제도를 들 수 있다. 지방자치단체 합동평가는 현재 '정부업무평가기본법' 제21조 및 동시행령 제17조에 의거하여 실시되고 있다. 1999년 시범평가의 형태로 처음 실시되었으며, 2000년에는 종합평가라는 이름으로 실시되었다. 그러나 공식적인 시행은 2001년도 '정부업무등의평가에관한 기본법'에 의해 이루어지게 되었다. 그 이후로 매년 합동평가가 실시되어 2006년 합동평가까지 이루어졌으나 평가시기, 평가부문, 평가시책 등에 있어서는 연도별로 많은 차이가 있는 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조).

합동평가는 1999년부터 2001년까지의 도입 단계와 2002년 이후의 정착 단계로 구분할

수 있다. 도입 단계에서는 기관평가모형에 입각하여 주요시책, 추진역량, 주민만족도 등을 평가하는데 중점을 두었으나(최창수, 2003:16), 2002년부터는 주요시책과 만족도조사만을 대상으로 합동평가가 실시되었으며, 2004년 합동평가부터 일부 개별평가의 결과를 합동평가에 연계시키고 있다.

〈표 3〉 합동평가의 평가부문 및 평가방법 비교

평가연도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
평가기간	'00. 10.10~10.23	'01. 11.12~11.30	'03. 2.17~5.17	'04. 2.27~5.27	'05 2.1~4.30	'06 1.16~4.15	'07 1.16~4.15
평가 부 문	주요 시책	5개 부문 13개 영역	6개 부문 44개 시책	9개 부문 68개 시책	6개 부문 30개 시책	9개 부문 53개 시책	9개 부문 46개 시책
	추진 역량	3개 부문 5개 영역	3개 부문 18개 시책	-	-	-	-
	만족도 조사	주민 만족도조사	주민 만족도조사	민원서비스 만족도	민원서비스 만족도	민원서비스 만족도	민원서비스 만족도
	개별 평가	-	-	-	-	개별평가 10개 시책	개별평가 8개 시책
평가방법	서면평가/ 현장평가	서면평가/ 현장평가	서면평가/ 현장평가 (일부)	서면평가/ 시설현장평 가	서면평가/ 중점과제 현장평가	서면평가/ 중점과제 현장평가	서면평가/ 중점과제 현장평가

2000년도 평가에서는 행정관리, 재정관리, 정보화 축진의 추진역량평가와 일반행정혁신, 복지·환경개선, 지역경제 진흥, 지역개발 확충, 주민안전 관리 등 5개 부문에 관한 주요시책 평가 및 이에 대한 주민만족도를 평가하였다. 2001년도는 2000년도와 마찬가지로 3개 부문의 추진역량평가와 행정혁신, 보건복지·여성, 산업경제, 환경관리, 지역개발 확충, 안전관리 등 6개 부문의 주요시책평가를 실시하였으며, 주민만족도는 주요시책만족도 11개 영역과 민원서비스만족도 3개 부문에 대하여 실시하였다.

2002년도 합동평가에서는 추진역량으로 분류된 것과 일반시책의 차별화가 쉽지 않으며, 추진역량평가가 '정부업무등의평가에관한기본법'에 관련근거가 없다는 이유로 중전의 추진역량을 주요시책으로 흡수하여 9개 부문¹⁵⁾의 주요시책평가와 민원을 제기한 주민을 대상으로 한 주민만족도 조사만 실시하였다.

2004년 3월에 실시된 2003년도 합동평가는 일반행정, 주민복지, 여성, 지역경제, 지역개발, 환경관리 등 6개 부문¹⁶⁾, 총 30개 시책을 대상으로 하였는데, 이처럼 2003년도 합동평가

15) 9개 부문은 일반행정, 지방재정, 전자정부, 주민안전, 주민복지, 여성, 지역경제, 지역개발, 환경관리 등으로 구분된다.

의 평가대상 시책 수가 2002년(69개 시책)에 비해 크게 줄어든 것은 합동평가에 따른 업무 부담이 과중하다는 직장협의회의 반발에 따른 것이다. 2003년도 합동평가의 특징은 주요 시책에 대한 특정업무 만족도조사와 주요 시설에 대한 현장 확인 평가를 실시하였다는 점이다.

2005년 2월에 시행된 2004년도 합동평가는 2003년 합동평가의 문제점, 특히 시책들이 분야별로 대표성을 갖지 못해 평가결과의 수용성을 떨어뜨린다는 시·도의 지적에 따라 주요 국정과제를 포괄할 수 있도록 평가대상과제의 수를 늘리게 되었다. 2004년 5월부터 4개월 동안 지방자치단체 합동평가 대상과제 선정 작업이 행정자치부와 한국지방행정연구원 공동으로 추진되었으며, 전문가조사를 통해 마련한 1차 안을 대상으로 시·도 평가담당 공무원과 직장협의회가 참여한 가운데 워크숍을 개최하여 의견을 수렴하였다. 그리고 일부 시·도를 대상으로 예비조사를 실시하였으며, 최종적인 의견조사를 거쳐 마련한 평가대상과제 선정(안)을 국무조정실 정책평가위원회에 보고하여 확정하였다.

2004년도 합동평가의 최종 평가대상과제는 9개 분야¹⁷⁾ 53개 시책으로 2003년도 합동평가에 비해 그 수가 다시 크게 증가하였고, 자치행정에 대한 포괄적인 평가가 이루어질 수 있도록 비교적 대표성 있는 시책들이 포함되었다는 점이 2004년도 합동평가의 특징이다(행정자치부, 2005). 이 밖에도 10개 개별평가¹⁸⁾의 결과가 연계시책으로 합동평가에 포함되었으며, 주요시설에 대한 현장확인평가가 없어진 대신에 중점과제평가¹⁹⁾가 도입되어, 시설물 안전관리시책과 재난관리역량강화시책에 대한 정성평가 및 현장확인평가 등을 포함한 총괄평가가 이루어졌다.

2006년 1월에 실시된 2005년도 합동평가는 9개 분야 40개 시책에 대하여 평가가 이루어졌다. 시책에 대해서는 서면평가 및 기관방문을 통한 실적 확인이 이루어졌으며, 주민생활과 밀접한 '지적행정'에 대해서는 주민의 만족도를 병행하여 조사하였고, 중점과제평가는 국민기초생활보장제도, 폐기물관리 등 2개 시책에 대해 실시하였다(한표환, 2006:9).

2007년 초에 실시된 2006년도 합동평가는 9개 분야 46개 시책에 대하여 평가가 이루어졌다. 이러한 시책에 대해서는 전년도와 마찬가지로 서면평가 및 기관방문을 통한 실적 검증

16) 6개 부문은 일반행정, 주민복지, 여성, 지역경제, 지역개발, 환경관리 등으로 분류된다.

17) 9개 분야는 행정내부혁신, 대민서비스혁신, 보건복지, 여성복지, 환경관리, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 안전관리 등이다.

18) 10개 개별평가는 지방재정 운영, 국유재산 관리, 행정기관 홈페이지 운영, 정보공개제도 운영, 에너지 절약, 지방물가 관리, 지방농정평가, 지방도로 건설사업, 관광홈페이지 구축 및 운영, 재해사전에방대책 등의 시책에 대한 평가를 의미한다.

19) 중점과제평가는 사회적 현안으로 대두된 시책이나 국민생활과 밀접하게 관련된 주요 국정시책 중에서 '지방자치단체 합동평가위원회'에서 선정하여 일반시책과 차별성을 가지고 평가하는 것을 말한다.

이 이루어졌으며, 시·도의 민원서비스를 이용한 경험이 있는 주민을 대상으로 민원서비스 수준에 대한 만족도 조사가 실시되었다. 중점과제평가는 식품안전관리, 에너지 절약 및 이용 효율화 등 2개 시책을 대상으로 서면평가와 만족도조사²⁰⁾를 실시하였다.

일반적으로 합동평가의 과정은 업무추진 과정에 따라 이원적 형태로 이루어지고 있다. 첫째는 '정부업무평가기본법'에 정해진 공식적인 합동평가의 절차로서 주로 중앙부처 내부적인 결정과 조정에 관한 것이며, 둘째는 지방자치단체에 대한 서면 및 현장평가의 직접적인 수행과 관련된 평가절차로서 주로 외부기관의 평가수행 및 집행적인 측면과 관련되어 있다. 합동평가의 큰 틀에서 보면 두 번째 절차는 '정부업무평가기본법'이 정하고 있는 절차에 속하는 하위절차라고 볼 수 있다. 합동평가는 '정부업무평가기본법' 제21조 및 동시행령 제17조에 근거하여 크게 4단계, 즉, 평가계획 수립단계, 평가지표 개발단계, 평가실시단계, 평가결과 조치단계로 구분할 수 있다.²¹⁾

2) 합동평가제도 개선을 위한 시사점

우리나라의 경우 영국보다도 먼저 합동평가가 실시되어 왔으나 아직까지 제도적으로 보완해야 할 점이 많다는 점에서 영국의 CPA제도가 합동평가제도의 개선에 어떤 시사점을 제공할 수 있는지에 대해서 살펴보기로 한다.

우선적으로 영국의 감사위원회에서 수행하고 있는 CPA제도는 지방정부의 성과를 종합적으로 평가하고 있어서 지방정부의 평가에 대한 부담을 상당히 줄일 수 있다는 점을 들 수 있다.

우리나라의 경우 지방자치단체에 대한 중앙부처의 개별평가를 억제하고, 지방자치단체의 평가부담을 줄이기 위하여 합동평가제도를 도입하여 시행하고 있음에도 불구하고 중앙부처의 개별평가는 줄어들지 않고 있는 실정이다. 2006년도 8월말 현재 29개 부·처·청·위원회·본부가 165개의 평가제도를 통하여 지방자치단체를 평가하고 있는 것으로 나타났다.²²⁾ 이처럼 많은 수의 평가가 이루어지고 있다는 것은 지방자치단체 차원에서는 엄청난 평가부담으로 느껴진다는 점에서 불필요한 평가제도는 과감하게 폐지해야 하며, 유사한 평가제도는 통합되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 CPA는 지방자치단체의 성과를 여러 기관에서 평가하는 것이 아니

20) 중점과제에 대한 만족도조사는 특정업무 만족도조사로 지칭되며, 2006년도 합동평가에서는 중점과제에 포함된 2개의 시책 이외에 1개의 일반시책(지식행정관리)에 대해서 만족도조사를 실시하였다. 특정업무 만족도조사는 조사대상 시책의 행정서비스를 경험한 지역주민을 대상으로 수혜과정의 체감도를 조사하는 데에 중점을 두고 있다.

21) 합동평가의 단계에 대한 보다 자세한 설명은 박희정(2004) 및 감사원 평가연구원(2006) 참조.

22) 이에 대한 보다 자세한 내용은 행정자치부(2006) 참조.

라 단일 기관에서 종합적으로 평가하여 지방자치단체의 평가부담을 줄이고, 평가제도에 대한 신뢰성 제고 및 평가에 소요되는 인적·물적 자원을 절약하고 있다는 점에서 합동평가제도 개선을 위한 이정표 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, CPA는 중앙정부 차원에서 지방정부의 서비스 제공을 규제하려는 성격을 지니고 있으나 이를 통한 성과향상 및 문제해결을 중시하고 있다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 개선계획(recovery plan)을 통하여 부진한 서비스의 개선에 중점을 두고 있다는 측면에서 우리나라의 합동평가와는 달리 평가를 통한 지방정부간 순위의 결정보다는 서비스 개선 및 문제의 해결이 더욱 중요한 것으로 인식되고 있다.

우리나라의 경우 일부 광역자치단체는 자체적으로 합동평가의 결과를 분석하고 있으나 주로 평균에 미달하는 업무는 어떤 업무인지 왜 미달하는지 등에 대해서 파악하는 정도에 그치는 경우가 대부분이다. 아직까지 평가결과에 따라 중앙부처 차원에서의 컨설팅이 이루어지거나 개선계획을 통하여 지방자치단체의 사업이나 서비스를 개선하려는 노력은 전혀 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그 이유 중의 하나는 지방자치단체평가를 주로 통제의 수단으로 활용되기 때문이다. 따라서 중앙부처의 지방자치단체평가에 대한 시각의 변화가 필요하다는 점에서 CPA는 이러한 변화를 위한 기초를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 평가대상이 지방자치단체가 제공하는 서비스를 대상으로 이루어지고 있다는 점에서 행정의 관점에서 어떤 성과를 산출하였는가 보다는 고객인 지역주민의 입장에서 어떤 서비스를 제공하고 있는가 하는 점과 이러한 서비스를 제공할 역량을 지니고 있는가 하는 점에 중점을 두고 평가되고 있다.

지방자치단체 합동평가의 경우 중앙부처의 사업이나 시책이 지방자치단체 차원에서 얼마나 잘 집행되고 있는가에 초점을 맞추고 있어서 시민들에게 제공되는 서비스, 사업의 파급효과 등과의 연계성은 부족한 실정이다. 또한 합동평가의 경우 기존의 평가대상 업무는 다음 연도에도 당연히 평가되는 것으로 인식되는 경향이 있어서 대표성이 없는 업무라 할지라도 한 번 평가대상 과제로 선정되면 지속적으로 평가업무로 선정되는 경향이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중앙부처 차원에서 대표성이 있는 핵심업무, 사업 및 서비스 효과가 시민들에게 직접적으로 파급되는 업무 등을 평가대상 과제로 선정하도록 노력해야 할 것이다.

넷째, 평가결과 부진한 분야에 대한 개선이 이루어졌는지에 대한 확인이 이루어지고 있다. 실적이 부진한 지방정부의 경우 개선계획을 제출하게 되어 있으며, 이 계획이 실제적으로 실행되었는지에 대해서 감사위원회의 검사가 이루어지게 된다. 따라서 개선계획이 형식적으로 작성되어 제출되는 경우가 없다는 측면에서 지방정부의 성과 및 서비스 개선에 크게 기여하는 것으로 인식되고 있다.

지방자치단체 합동평가의 경우 평가결과 낮은 등급을 받은 자치단체는 인센티브 지급에

있어서 차별을 받을 뿐이며, 다른 제재나 불이익을 받지 않고 있다. 그러나 일부 자치단체는 평가결과가 공표되면 담당자를 문책하는 경우도 발생하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 평가 결과에 대한 책임만 강조하다 보니 가능한 한 평가업무를 담당하지 않으려고 하며, 평가업무를 담당하더라도 하루 빨리 다른 부서로 옮겨가길 원하는 실정이다. 이러한 상황에서 평가를 통한 지방자치단체의 성과 및 서비스 개선은 요원하다는 점에서 평가제도 개선이 필요하다.

다섯째, 실적에 대한 엄격한 검증이 이루어지기 때문에 실적 제출과 관련된 문제가 전혀 발생하지 않고 있다. 합동평가의 경우 지방자치단체가 다른 자치단체의 실적에 대해서 이의 제기를 할 수 있도록 실적에 대한 교차검정²³⁾ 기회를 제공하고 있음에도 불구하고 실적입력상의 오류가 종종 발생하고 있다. 그러나 이러한 문제가 발생하더라도 이를 제도적으로 방지할 수 있는 장치는 마련되어 있지 않은 것이 현실이다. 따라서 합동평가제도의 발전적 측면에서 엄격한 실적검증을 통하여 허위실적 입력 및 제출에 대한 제재가 제도적으로 보장되어야 한다.

여섯째, 평가결과의 공개 및 환류 측면에서 매년 5개 등급으로 구분하여 인터넷을 통하여 성과가 공표되고 있다. 모든 지역주민이 이해하기 쉬운 방식으로 평가결과를 공개하고 있으며, Star Rating도 지역주민의 이해를 돕기 위하여 기존의 평가방식을 변경한 것이다. 또한 평가결과에 근거하여 우수한 지방정부에 대해서는 3년간 감사의 면제, 재정적 자율성 부여 등 보다 많은 혜택이 부여된다. 반면에 실적이 부진한 지방정부에 대해서는 중앙정부의 개입이 법적으로 허용되어 중앙에서 임명한 책임관이 지방정부에 대해서 자문을 실시하며 개선계획을 모니터한다(최영출, 2006:125).

합동평가의 경우 3개 등급으로 구분하여 평가결과를 언론에 공표하고 있으며, 지금까지는 최우수 등급인 가등급만 발표하였으나 2007년부터 모든 등급에 대해서 공개하고 있다(행정자치부, 2007). 평가결과가 발표되면 시민들은 해당 광역자치단체가 수행하는 업무 중 어떤 분야가 우수한지 아닌지를 파악할 수 있게 될 것이다. 평가결과 우수한 광역자치단체에 대해서는 재정적 인센티브를 차등적으로 지원하고 있으나 그 이외의 혜택은 주어지지 않고 있다.

마지막으로 CPA제도는 제도개선을 위하여 매년 많은 예산과 인력을 투입하고 있다. 특히, CPA제도 도입 및 평가의 초기단계에 투입된 인력 및 예산은 상당히 많은 것으로 나타나고 있다. CPA 틀의 개발, 컨설팅, 의회와의 의견교환, 성과정보의 범위설정, 종합평가의 실시 등에 소요된 비용을 포함하여 1,000만 파운드(£)가 들어갔으며, 그 중 400만 파운드는 중앙정부가 부담하였다(Audit Commission, 2002:17). 우리나라 지방자치단체 합동평가

23) 교차검증은 합동평가의 신뢰성과 타당성을 제고하기 위하여 2003년도 합동평가부터 실시되고 있다. 각 지방자치단체들이 평가자료 입력프로그램(VPS)에 실적을 입력한 이후에 약 1주일 정도 교차검증을 위하여 실적을 공개하고 있다.

의 경우 지표개발 및 평가에 투입되는 예산은 매년 2억 정도에 불과하여 지표개발, 평가체계, 운영방법, 평정방법 등의 개선을 위한 연구에 투입되는 예산 및 인력은 상당히 부족한 실정이다. 따라서 평가제도 개선에 상당히 많은 예산이 소요된다는 점을 인식하고 이에 대한 투자를 확대해 나가야 할 것이다.

IV. 결 론

지방정부를 대상으로 하는 종합적인 평가체계가 구축되어 있지 않은 유럽의 다른 국가들과는 달리 영국은 2002년부터 CPA제도를 체계적으로 운영해 오고 있다. 따라서 본 연구에서는 우선적으로 영국 CPA제도의 발전과정을 고찰하고, 2006년 CPA의 체계 및 구성요소를 살펴보고, 운영 성과를 분석하였다. 또한 CPA제도가 우리나라의 지방자치단체 합동평가제도와 유사하다는 점에서 합동평가제도에 대해서 간략하게 살펴본 후 제도개선의 측면에서 CPA제도가 어떤 함의를 지니는지에 대해서 살펴보았다.

합동평가제도의 개선 및 발전 측면에서 CPA제도는 지방정부의 평가부담 완화, 평가를 통한 성과향상 및 자치단체의 역량 강화, 성과가 부진한 자치단체의 개선계획 수립 및 차등적인 인센티브 제공, 엄격한 실적검증, 평가결과의 공개 등과 관련하여 많은 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 CPA제도의 발전이 영국의 정치·행정제도와 밀접하게 관련되어 있어서 CPA를 그대로 도입하는 것은 무리이며, 일부 요소들은 전혀 고려할 필요도 없을 것이다. 따라서 우리가 필요한 부분이 무엇인지를 파악하여 이를 적극적으로 활용하는 것이 필요하다.

CPA제도는 우리나라 평가제도의 개선 측면에서 가장 시급하게 개선되어야 할 부분이 무엇인지를 판단하고, 평가제도의 발전을 위해서 얼마나 많은 노력이 이루어져야 하는지에 대한 함의를 제공하는 것만으로도 큰 의미를 지니고 있다고 볼 수 있다. 또한 CPA제도는 지방정부의 성과개선에 초점을 맞추고 있어서 평가들, 방법 등도 거의 매년 수정·보완되고 있다. 매년 실시되고 있는 평가에서 나타난 문제들을 해결하기 위해서 지속적인 학습이 이루어지며, 그 결과가 제도개선으로 이어지고 있다. 앞으로 지방자치단체 합동평가의 경우도 평가결과를 반영하여 지속적으로 평가제도의 개선이 이루어지길 기대한다.

【참고문헌】

- 감사원 평가연구원. (2006). 「공공부문 평가제도 실태조사」. 서울: 감사원 평가연구원.
- 김순은. (2001). 영국과 일본의 지방분권 비교 분석. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 101-121.
- 김순은. (2005). 지방정부의 성과관리: 영국의 성과관리 정책의 관점에서. 한국행정학회 2005년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 박희정. (2004). 합동평가제도의 발전과정과 전개과정. 「자치발전」, 통권115호(2004. 11). 16-21.
- 박희정·조성호. (2004). 지방자치단체 평가체계의 비교에 관한 연구: 한국과 영국을 중심으로. 「한국행정연구」, 13(3): 263-293.
- 유재원·김영미. (2006). 성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립 - 영국 Best Value의 교훈. 「지방행정연구」, 20(1): 21-44.
- 임성일. (2005). 영국의 평가제도와 예산회계제도의 변화: 최근 동향과 시사(1). 「지방자치」, 제199호: 70-75.
- 임성일·최영출. (2003). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울: 법경사.
- 자치행정 편집실. (2006). 영국의 자치단체 감사 및 검사체계. 「자치행정」, 제221호: 67-71.
- 최영출. (2006). 영국 공공부문 성과관리제도. 「평가리뷰」, 1(1): 115-125.
- 최영출. (2006a). 영국 지방자치단체의 감사제도. 「자치행정」, 통권221호(2006. 8): 24-29.
- 최창수. (2003). 중앙정부의 광역자치단체 합동평가의 문제점 및 개선방향. 「자치행정」, 통권 185호(2003. 8). 15-21.
- 한표환. (2006). 지방자치단체 평가에 대한 전망. 「평가리뷰」, 1(3): 6-19.
- 행정자치부. (2006). 「평가통합 등 지방자치단체 평가의 발전방안 연구」. 연구보고서.
- 행정자치부. (2007). 07년 지방자치단체 국정시책 합동평가 기본계획(안). 내부자료.
- Audit Commission. (2000). *On Target. The Practice of Performance Indicators*. London.
- Audit Commission. (2002). *A Picture of Performance. Early Lessons from Comprehensive Performance Assessment*. London.
- Audit Commission. (2002a). *Comprehensive Performance Assessment - Scores and Analysis of Performance for Single Tier and County Councils in England*. London.
- Audit Commission. (2003). *Patterns for Improvement: Learning from Comprehensive Performance Assessment to Achieve Better Public Services*.

- London.
- Audit Commission. (2003a). *Comprehensive Performance Assessment. Scores and Analysis of Performance for Single Tier and County Councils in England*. London.
- Audit Commission. (2003b). *Technical Manual on the Use of Performance Indicators in CPA*. Audit Commission: London.
- Audit Commission. (2003c). *Strategic Regulation: Minimising the Burden, Maximising the Impact*. Audit Commission: London.
- Audit Commission. (2005). *CPA - The Harder Test*. London.
- Audit Commission. (2006). *Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment Frameworks*. London.
- Audit Commission. (2006a). *CPA - The Harder Test: Guide to Service Assessments for 2006*. London.
- Audit Commission. (2006b). *CPA - The Harder Test Framework for 2006*. London.
- Audit Commission. (2006c). *Corporate Assessment(CA) and Joint Area Review (JAR)*. London.
- Audit Commission. (2007). *CPA - The Harder Test: Scores and Analysis of Performance in Single Tire and County Councils 2006*. London.
- Audit Commission. (2007a). *The Transition from CPA to CAA. Including Consultation on CPA - the Harder Test Framework Proposals for 2007*. London.
- Broadbent, Jane. (2003). Comprehensive Performance Assessment: The Crock of Gold at the End of the Performance Rainbow?. *Public Money and Management*, 23(1): 5-8.
- Clarke, John. (2003). Scrutiny through Inspection and Audit. In Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds.). *Public Management and Governance*, 149-159. London & New York: Routledge.
- David, Howard et al. (2004). *The Changing Role of Audit Commission Inspection of Local Government*. York: Warwick University.
- DCLG. (2006). *Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper*. London: The Stationery Office.
- DCLG. (2006a). *Evaluation of Freedoms and Flexibilities in Local Government: Baseline Study*. London.
- Downe, James and Martin, Steve. (2007). *Regulation Inside Government: Processes*

- and Impacts of Local Public Services. *Policy & Politics*, 35(2): 215-232.
- Freer, Steve. (2002). Comprehensive Performance Assessment in Local Government. *Public Money and Management*, 22(2): 5-6.
- Game, Chris. (2005). Comprehensive Performance Assessment in English Local Government. Paper prepared for the Conference of the European Group of Public Administration, Bern/Switzerland.
- Grace, Clive. (2005). Change and Improvement in Audit and Inspection: A Strategic Approach for the Twenty-First Century. *Local Government Studies*, 31(5): 575-596.
- Jackson, P. (1988). The Management of Performance in the Public Sector. *Public Money and Management*, 8(4): 11-16.
- Likierman, A. (1993). Performance Indicators: 20 Early Lessons from Management Use. *Public Money and Management*, 13(4): 15-22.
- McLean, Iain et al. (2007). The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The CPA Regime for Local Government in England. *Public Money and Management*, 27(2): 111-117.
- OPDM. (2004). *Learning from the Experience of Recovery - Paths to Recovery: Second Annual Report*. London: OPDM.
- OPDM. (2004a). *Specification for a Feasibility Study and Baseline Evaluation of Freedoms and Flexibilities Policies*. London: OPDM.
- Wilson, John. (2004). Comprehensive Performance Assessment - Springboard or Dead-Weight?. *Public Money and Management*, 24(1): 63-68.