

특집

주요국의 지방재정제도 운영비교

-책임성확보를 중심으로-



- 영국 지방재정 운영의 최근 동향과 시사

/임성일

4

- 미국 지방재정 운영의 최근 동향과 시사

/이원희

22

- 일본 지방재정 운영의 최근 동향과 시사

/이창균

36

- 프랑스 지방재정 운영의 최근 동향과 시사

/배준구

50

영국 지방재정 운영의 최근 동향과 시사

- 책임성 확보를 중심으로 -

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서

영국은 정부 개혁의 모범 국가로 세계적으로 인정을 받고 있다. 정부 개혁은 효율적인 정부 운영에 초점을 맞추었고 영국 정부는 이를 구현하기 위해 행정서비스의 공급방식과 정부 관리의 기본 틀을 근본적으로 바꾸는 일대 변화를 단행하였다. 이와 관련하여 재정부문에서는 공공지출의 계획성 제고와 재정집행의 책임성과 성과관리를 강화하는 정책 기조가 채택되었다. 아울러 이를 구체적으로 뒷받침해 주는 수단으로서 “자원예산회계제도(Resource Accounting and Budgeting)”를 비롯하여 중기예산제도, 종합 지출검토(Comprehensive Spending Review), 하향식 자율예산제도(Top-down Budgeting), VFM 감사제도, 성과평가제도 등이 적극적으로

로 도입, 실시되었다. 영국 정부는 최근 들어 재정지출의 질을 높이고 납세자가 부담하는 “세금의 경제적 가치(VFM: Value for Money)”를 극대화하는 정책에 정부 관리의 가장 큰 역점을 두고 있다. 이러한 일련의 제도적 장치와 조치들은 주민에게 양질의 재정 정보가 제공될 수 있는 여건을 조성해 주었고, 그 결과 주민의 지방행정에 대한 견제와 감시·평가가 한층 용이해지면서 지방자치단체의 재정 책임성 제고에 대한 자각과 노력을 고취시켰다.

이들 정책 수단 중에서도 특히, 정부 활동의 성과를 객관적으로 평가, 관리하는 제도적 장치(성과관리시스템)를 마련한 것은 정부 관리의 측면에서 중요한 발전적 행보라 할 수 있다. 성과 측정은 재정자원의 효과적 안내나 정책결정의 판단기준을 제시하는 차원에서

중요할 뿐 아니라 성과정보의 공개 메커니즘을 통해 정부의 책임성을 확보해 주는 측면에서 그 중요성이 인정된다. 특히, 이윤 동기나 경쟁체제가 결여된 공공부문에서 성과측정 메커니즘이 강화되지 않을 경우 서비스의 질과 세금의 경제적 가치를 확보하는데 큰 어려움을 겪게 된다. 이와 같은 사실을 인식한 영국 정부는 성과관리를 국정 관리의 핵심으로 채택하였고 그를 통해 중앙 및 지방정부의 효율성과 책임성을 동시에 향상시키고자 시도하였다.

영국 정부는 지방정부의 성과를 획기적으로 개선할 목적으로 “최고가치(Best Value)”라는 정책 개념을 창안하였고, 그것을 구체화하는 성과평가(최고가치 성과평가라 함)를 2000년부터 실시하였다. 그 후 영국 정부는 2002년 봄에 최고가치 성과평가제도의 효과를 한 단계 더 높일 목적으로 “종합성과측정(CPA: Comprehensive Performance Assessment)제도”를 도입하였다. CPA제도는 최고가치 성과평가를 강화한 것으로 지방자치단체의 업무성과에 대한 총체적 기관평가

의 성격을 지니면서 주요 서비스 부문별 성과평가를 포함하는 다면적 유용성을 지니고 있다.¹⁾

성과에 대한 관심과 중요성이 높아지면서 재정 관리의 초점이 종전의 법규 준수와 재정의 건전성, 안정성 관리에서 성과목표의 달성 쪽으로 방향을 전환하였다. 구체적으로, “투입 중심(input-oriented)” 또는 “투입-산출(input-output)”의 연계를 강조하는 전통적인 예산운영시스템에서 “산출물 중심(output-oriented)” 또는 “투입-성과(input-outcome)”의 연계를 중시하는 예산운영시스템으로 전환되었다. 이와 같은 관리방식의 변화는 예산체계와 성과관리체계(자치단체의 비전, 전략목표, 성과목표, 성과측정, 결과의 환류 등)간의 연계 강화와 더불어 비용산정시스템(예산 내역을 사업별, 조직별 소요 비용으로 산정하는 시스템)의 구축을 토대로 추진되었다. 영국의 성과평가제도가 일정한 문제와 한계²⁾를 지니고 있지만, 동 제도를 지속적으로 개선하고 체계적으로 실시한 결과 행정서비스 공급의 효율성과 질이 높아

1) 이와 더불어 영국 정부는 의무경쟁입찰제도(CCT: Compulsory Competitive Tendering), 모범자치단체(Beacon Council Scheme), 공공서비스협약제도(PSA: Public Service Agreement), 서비스 공급방식의 다양화(민영화, 민간위탁, 파트너십), VFM 관련 정책 등 다양한 수단을 통하여 행정서비스 공급의 효율성과 지방자치단체의 책임성 제고를 모색하였다.

2) 성과평가의 문제와 한계로는 다른 부문과의 조화 문제, 정보 산출비용의 과다, 성과지표의 문제와 한계, 왜곡된 인센티브제도의 적용, 총비용 및 혜택(full costs and benefits) 측정의 어려움 등이 지적되고 있다.

지고 지방자치단체의 재정 책임성 또한 점점 개선되고 있는 것으로 확인되고 있다.

이와 같은 영국적 상황과 달리 우리나라의 경우 지방자치단체의 재정 책임성 수준을 점검하고 그 개선을 유도하는 제도적 장치와 수단을 적절히 구비하지 못하고 있다. 최근 들어 일부 개선의 조짐이 나타나고 있지만, 전반적으로 공급자 중심의 행정 편의주의적인 서비스 공급이 이루어지는 가운데 재정의 책임성 부분이 소홀히 다루어지고 있는 것이 엄연한 현실이다. 참여정부의 출범과 더불어 “자율과 책임”의 정책 기조가 강조되면서 지방자치단체의 책임성 고양에 대한 요구와 필요성이 그 어느 때보다 고조되고 있다. 지방자치단체의 책임성을 높이기 위한 수단으로 주민감사 청구제도, 이행명령제, 지방자치단체 평가제도(합동평가, 자체평가) 등이 실시되고 있고 주민소환제나 주민소송제와 같은 보다 강력한 제도적 장치도 적극적으로 검토 중에 있다. 그러나 이와 같은 시도에도 불구하고 지방자치단체의 재정 책임성을 객관적으로 파악할 수 있는 재무제표가 생성되지 않고 있고 정책 및 사업 단위의 성과정보(재정정보, 비용정보 등)가 측정·공개되지 않는 현 상황에서는 “자율과 책임”의 객관적 균형과 조화를 모색할 수가 없다. 이러한 현실 상황에서 성과관리 시스템을 통해 지방자치단체의 행정·재정적 책임성을 확보하고자 다

양한 시도를 하고 있는 영국의 사례를 검토하고 그로부터 교훈을 얻는 것은 중요한 의미를 갖는다.

이러한 문제인식을 지니면서 이 글은 현재 영국의 지방자치단체들이 재정 책임성(fiscal accountability)을 확보하는 수단과 방안에 관하여 살펴보고 그로부터 시사와 교훈을 얻고자 하는데 그 목적이 있다. 이와 관련하여 이 글에서는 특히, 영국의 최고가치(Best Value) 평가제도와 예산회계제도를 중심으로 지방자치단체의 재정 책임성 확보문제를 다루고자 하며, 아울러 재정 책임성과 관련된 다른 제도적 장치나 수단에 관하여도 언급하고자 한다.

II. 재정 책임성의 개념과 재정 책임성 확보 방안

1. 재정 책임성의 개념

재정 책임성(fiscal accountability)은 다각도에서 정의될 수 있지만, 기본적으로 지방자치단체가 자신이 집행한 예산(즉, 재정사업)의 회계처리 내역을 주민에게 얼마만큼 설득력 있게 설명할 수 있는지의 책임 정도를 뜻한다. 여기에서 말하는 “설명 책임” 속에는 회계적 설명 책임 뿐 아니라 예산집행의 성과

나 효과에 대한 설명 책임이 포함된다. 다시 말해서, 재정 책임성의 일차적 초점은 예산집행의 법률 및 절차의 준수 상태와 공인된 회계기준에 입각한 회계처리 결과에 주어지고, 이차적 초점은 예산 집행에 따른 성과 달성의 정도에 주어진다. 전자는 예산집행의 합법성(적법성)과 세입세출결산서와 재무제표의 내역 분석에 중점을 두어온 전통적 재정 책임성 점검 방식이라 할 수 있고, 후자는 근년에 공공부문 개혁이 전개되면서 새롭게 부각되는 성과 중심(performance-oriented)의 재정 책임성 점검방식이라 할 수 있다. 이러한 경향 변화는 어떤 면에서 재정의 미시적 점검·통제에서 거시적 점검·통제로 전이되는 과정이라고 말할 수 있다.

재정 책임성을 책임의 주체를 기준으로 파악하면 크게 공공부문의 책임성과 공공부문 내의 부문 간 책임성으로 구분이 가능하다. 전자는 국가나 지방자치단체가 국(주)민이 부

담하는 세금을 가장 적절하고 유용하게 사용하고 있는지를 파악하는 책임성을 의미한다. 이것은 국가와 지방자치단체의 운영이 국민과 시민이 부담하는 세금에 의해 이루어지기 때문이다. 후자는 국가가 지방자치단체에 대하여, 그리고 지방자치단체가 국가에 대하여 상호간에 지니는 책임성을 의미한다. 국가는 헌법에 의해 보장된 지방자치가 원활하게 수행될 수 있도록 조세수입의 일부를 가장 효율적이고 공평한 방식으로 지방에 제공해야 할 책임을 지니며, 각종 보조금에 의해 재정을 충당하는 지방자치단체는 국가에 대해 해당 재정을 가장 적절하고 유용하게 사용해야 할 지출 책임을 진다.³⁾

정부 부문의 재정 책임성과 달리 국민과 시민 또한 행정서비스의 혜택에 대한 반대급부로서 일정한 재정 부담을 해야 하는 재정 책임을 지게 된다.⁴⁾ 예컨대, 지방자치 시대에 지역주민들이 적절한 재정 부담을 하지 않으

3) 그 밖에 국가와 지방자치단체는 의회, 기업, 투자자, 언론매체, 시민단체 등 자신의 활동과 직·간접적 이해관계를 갖는 모든 주체에 대해 포괄적인 재정적 책임을 진다.

4) 주민의 재정책임성 문제는 영국 정부가 1989년에 1세기 이상을 유지해 왔던 지방세제도(rates)를 개편한 주요 원인이다. 당시 조사에 의하면 영국의 가구 중 조세감면의 혜택 없이 지방세를 납부한 가구는 전체의 1/3에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 지방자치의 운영에 필요한 경비를 일부 주민만 부담하는 것을 의미한다. 이것은 지방재정의 의사결정을 포괄하는 유권자의 정치적 권한 행사(투표권 행사)와 실제 경비를 부담하는 납세자 간에 상당한 괴리가 있음을 보여준다. 비록 정도는 다르지만 우리나라의 경우에도 비슷한 현상이 관측되고 있다. 현실적으로 지방선거에 참여하는 성인 중 상당수가 재산과세를 부담하지 않고 있고, 종합토지세를 부담하는 납세자의 80% 이상이 최저 3개 과표 구간에 위치하고 있음(종합토지세 납세자의 94%가 10만원 이하를 부담하고 있음)을 볼 때 다수의 지역주민들이 행정서비스에 상응하는 세금부담을 하지 않고 있음을 간접적으로 유추할 수 있다.

면서 일정 수준 이상의 공공서비스를 요구하는 것은 불합리하다. 주민들은 자신이 속한 자치단체의 행·재정활동에 관심을 기울이고 영향력을 행사할 뿐 아니라 적절한 재정적 부담을 할 수 있어야 한다. 즉, 주민들은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 혜택에 대하여 적절한 재정 부담을 해야 할 책임이 있고 자치단체는 주민들이 부담한 세금을 가장 효과적으로 사용해야 할 책임이 있다.

이 글에서 의미하는 재정 책임성은 지방자치단체가 재정을 회계적 관점과 성과 관점에서 적절히 사용하고 있는 지를 이해관계자(stakeholder)에게 충분히 설명해 줄 수 있는 지를 파악하는 개념으로 이해하면서 기술되고 있다.

2. 재정 책임성의 점검 및 확보 수단

재정 책임성의 수행 정도는 지방자치단체가 행하는 각종 예산활동 - 예산의 편성 및 집행, 집행 상태와 결과(실적) 등 - 을 대상으로 파악하는 것이 합리적이다. 좀 더 구체적으로 언급하면, 예산의 계획·수립·집행 과정에 관한 절차적 정보(법률 준수, 주민참여, 합리적 예산 관행 및 행태)와 예산집행을 회계 처리한 재무제표에 관한 정보, 예산회계 및 재정 통계 그리고 예산 집행에 따른 성과 정보 등이 지방자치단체의 재정 책임성을 파

악할 수 있는 중요한 판단준거가 된다. 재정 책임성에 대한 점검 및 확보는 예산회계 내역에 대한 분석이나 성과관리 이외에도 주민을 대상으로 하는 여론조사나 만족도조사, 선거, 시민 감시, 시장성 점검(market testing) 등의 방법을 통해서도 일정 수준 가능하다.

지방자치단체의 재정 책임성을 총체적으로 파악할 수 있는 전통적인 방법으로 각종 선거가 지목되고 있다. 시민에 의한 선거는 역사적으로 정치적 책임성을 확보하는 유력한 메커니즘으로 사용되어 왔다. 선거는 주민이 일정한 권한과 책임을 부여하는 공직자를 선출하는 수단이자 공직자의 업무수행에 대한 책임성을 평가하는 제도적 장치로서 기능하고 있다. 그러나 일반적으로 선거의 판단 대상이 정부의 재정 활동에 국한되지 않고 행정과 재정은 물론 지방자치단체의 기관 역량이나 자치단체장의 정치적 리더십 등을 망라하는 포괄적인 책임성과 연계되는 경향이 있다. 물론 극단적으로 재정운영의 결과와 결부되어 선거의 승패가 결정되기도 하지만 일반적으로는 여러 가지 원인들이 복합적으로 작용하는 가운데 선거의 결과가 도출된다. 그리고 선거는 주요 사업의 완료 시점이나 매 회계연도 단위로 실시되는 제도적 장치가 아니고 통상 3-5년 단위로 실시되는 수단이어서 회계연도 단위의 재정 성과에 대한 책임을 물을 수 있는 수단으로서는 부적합하다. 그 뿐 아니라

많은 경우 유권자들이 자신이 뽑은 공직자들이나 그들이 관리하는 부서가 구체적으로 무엇을 하는지에 대해 잘 알지 못하거나 정부 활동에 대하여 무관심한 행태를 보이는 상황에서 선거를 통해 재정 책임성을 파악하는 데는 한계가 있다. 특히, 자치단체별로 재정상태가 상이하고(재정의 독립성을 유지하는 자치단체가 있는가 하면 재정의 상당 부분을 중앙정부의 보조금에 의존해야 하는 자치단체가 있는 등 다양함) 재정지출의 다가가 주민의 세금 부담과 결부되지 않는 현실 상황에서 선거를 통해 재정 책임성을 판단하는 데는 어려움이 있다. 한마디로, 선거 제도를 통해서 지방자치단체의 재정 책임성을 구체적으로 파악하고 그 개선을 유도하는 데는 근본적인 한계가 있다.

주민을 대상으로 하는 여론조사나 만족도 조사도 지방자치단체의 재정 책임성 수준을 점검하고 확보할 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다. 그러나 주민만족도 조사는 구체적인 행정서비스의 공급 프로그램과 결부시킨 다음 해당 서비스를 잘 알고 그것을 직접 이용하는 소비자를 대상으로 실시할 때에만 그 효과가 나타나는 기본계약이 있다. 다양한 재정 사업을 두고 포괄적으로 주민의 만족도를 조사할 경우에는 응답자가 모호한 답변을 할 가능성이 높고 그 결과 객관적인 만족도 조사가 이루어질 수 없다. 이러한 점에서 여론 조사

나 만족도 조사는 지방자치단체의 재정 책임성을 점검하고 개선시키는 수단으로서 한계를 지닌다.

재정 책임성은 주민의 예산참여를 통하여도 확보될 수 있다. 현실적으로 집행기관이 존재하고 주민을 대표하는 지방의회가 존재하는 상황에서 주민이 예산과정에 참여할 수 있는 범위와 과정에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 주민의 예산참여는 예산과정에 주민의 의사가 보다 분명히 반영될 수 있는 점과 재정 활동에 관한 모든 정보가 투명하게 공개될 수 있는 여건을 조성한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 예를 들어, 예산의 계획 과정에서 주민의 수요와 욕구를 객관적으로 반영할 수 있는 참여 기회를 만들어 주거나(공청회, 인터넷 설문조사, 직접 참여 등) 결산 정보를 주민이 쉽게 파악할 수 있도록 해주어 주민들이 그 결과를 적극적으로 활용하게끔(분석, 비판, 정책 건의 등) 여건을 조성해 주는 것이다. 하지만 이러한 접근을 통하여 재정 책임성을 높이는 데는 일정한 한계가 존재한다.

재정 책임성의 달성 정도를 점검할 수 있는 또 다른 방법으로서 민간부문과의 경쟁성 여부를 파악하는 접근을 들 수 있다. 예를 들어, 지방자치단체가 공급하는 특정 서비스가 민간부문에서도 공급되고 있거나 공급이 가능한 경우라면 두 부문 간에 서비스의 질과 공

급비용을 객관적으로 비교함으로써 책임성의 달성 수준을 가늠할 수 있다. 이 때 만일 해당 서비스를 민간부문에서 공급하는 것이 월등히 나은 것으로 판정된다면 그 업무는 민간에 이양되거나 민간 위탁 등의 대안을 통해서 서비스 공급이 이루어지는 것이 바람직하다. 우리나라의 경우 아직도 이러한 접근은 매우 제한된 범위에서 소극적으로 이루어지고 있지만 영국에서는 “경쟁 입찰” 제도나 “시장성 점검(market testing)” 개념을 통하여 강도 높게 추진되고 있다. 그 밖에도 주민감사청구제도나 주민소송제도, 주민소환제도 등도 지방자치단체의 재정 책임성을 점검하고 확보할 수 있는 중요한 수단으로 간주될 수 있다. 하지만 이들 수단은 심각한 재정압박 상황이나 특정 지출의 부당·위법성 등과 관련하여 그 책임성을 문책하는 수단적 특성이 강하여 일반적인 재정 책임성을 판단하는 수단으로서는 한계와 문제가 있다.

마지막으로, 재정 책임성을 확보하는 방안으로 성과관리(성과평가)를 지적할 수 있다. 성과관리란 지방자치단체와 그에 속한 부서에 일정한 자율과 선택권을 부여한 다음 그들이 수행한 행정 활동(예산집행)의 결과를 가지고 주요 사업별·조직별 또는 기관 전체의 책임 수행 정도를 판단하는 접근방식이다. 이러한 성과관리란 일반적으로 지방자치단체가 추구하는 성과 목표를 설정한 다음 성과지

표를 통해 목표의 달성도를 평가하고 그 결과를 적극 활용하여 관료의 행태 변화를 유도하고 자치단체의 책임성을 확보하는 접근방식에 초점을 맞추고 있다. 이것은 투입 위주가 아닌 결과 중심의 책임성 확보 방식이며, 법규나 절차에 치중하는 미시적 통제가 아닌 성과지표를 통한 거시적 책임성 확보수단으로서의 성격을 지닌다. 이와 같은 성과관리 수단은 객관적인 수치에 기반을 두기 때문에 전년 대비의 성과비교는 물론 다른 지방자치단체의 재정활동이나 민간부문과의 비교가 가능하여 자치단체의 재정 책임성 준수 상태를 보다 객관적으로 파악할 수 있는 장점이 있다. 이 과정에서는 통상 재정 집행의 경제적 가치를 판단할 수 있는 다양한 재무정보와 관련 참고정보들이 함께 정리, 공개된다. 그 결과 지방자치단체의 활동 및 성과에 대하여 주민을 포함한 이해관계자들(stakeholder)의 감시·감독이 쉬워지고 그에 따라 지방자치단체들이 성과평가 결과에 매우 민감한 반응을 보이게 된다. 재정 및 재무 정보의 공개는 지방자치단체와 주민 간에 존재하는 정보의 불균형(asymmetry of information)을 줄여주면서 주민과 자치단체 모두에게 재정 책임성의 구현에 매우 민감하고 긴장하도록 유도해 주는 일종의 촉매제로 작용한다. 이 때 주민 친화적인 양질의 정보 공개와 더불어 주민과 자치단체간의 협력적인 공생관계가 구축

되는 것이 재정 책임성 확보 차원에서 매우 중요하다.

이상에서 언급한 내용을 종합할 때, 지방자치단체의 재정 책임성을 파악하고 높일 수 있는 가장 유력한 방법은 객관적인 성과정보(재정통계 정보, 재무제표와 주요 분석, 성과평가 등)를 창의적으로 활용하고 적극적으로 공개하는 것이라 할 수 있다. 그 밖에 제시된 수단과 방법들은 그 나름의 장점을 지니지만 기본적으로 단면적이고 잠정적인 측정 수단이라는 점에서 내재적 한계를 안고 있다.

III. 영국의 주요 지방재정 책임성 확보 장치

영국은 1980년대의 대처(M. Thatcher) 정부 시절부터 현재의 블레어(T. Blair) 정부에 이르기까지 다양한 정부 개혁 프로그램들을 적극적으로 추진해 왔다. 정부 개혁은 효율성, 효과성, 책임성, 투명성과 같은 원리에 입각하여 추진되었다. 개별 원리의 중요성은 정권과 시기에 따라 조금 차이가 있으나 그 중에서도 특히, 효율성과 책임성은 가장 기본적인 면에서 지속적으로 강조되는 원리로 작용해

오고 있다. 이러한 가운데 영국 정부는 지방자치단체의 책임성을 높이는 수단으로 성과평가와 같은 성과관리 수단을 적극적으로 활용하면서 정보 공개, 경쟁원리 강화(경쟁 입찰, 시장성 점검), 자본재정(capital financing) 운용의 자율과 책임성 조화 등의 수단을 보완적으로 활용하고 있다. 지금부터는 현재 영국에서 지방재정의 책임성을 확보하는 가장 유력한 수단으로 기능하고 있는 지방자치단체 성과평가에 관하여 중점적으로 기술하면서 다른 제도적 장치에 관하여도 일부 언급하고자 한다.⁵⁾

1. 성과관리를 통한 재정 책임성 확보: 최고가치(Best Value) 성과평가를 중심으로

영국의 지방자치단체들은 행정서비스의 운영에 대한 성과를 밀도있게 측정하고 그 결과를 공표하고 있다. 영국의 지방정부 성과평가 제도는 행정의 효율성과 효과성 및 책임성 확보 장치로서 그 유용성을 인정받고 있으며 그 결과 오늘날 세계 각국의 벤치마킹(benchmarking) 대상이 되고 있다.

지방행정 활동에 대한 성과측정은 1990년

5) 여기에서 다루어지는 내용은 임성일의 글(“영국의 지방정부 성과평가와 예산회계제도 개편”, 월간 지방자치 2005. 3월, 4월 호)을 주로 인용하고 있음을 밝혀 둔다.

대 말에 현재의 토니 블레어(T. Blair) 정부가 “최고가치(Best Value)”라는 국정 철학을 주창하면서 한 단계 향상된 성과평가 시스템으로 도약하는 계기를 맞았다. 최고가치 체제는 행정서비스 공급의 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 추구하면서 궁극적으로 서비스 향상을 통해 “세금의 경제적 가치(VFM)”와 재정 책임성을 확보하는데 그 목적이 있다.

동 제도는 과거에 단편적으로 수행되었던 성과평가와 달리 지방행정 서비스 전반을 포괄하는 성과평가제도로써 위상을 지니며, 특히 서비스 질의 제고에 많은 관심과 역점을 두고 있다. 영국 정부는 효과적인 성과평가를 위해 최고가치 성과지표(BVPI)를 개발하고 최고가치 성과를 보다 객관적으로 측정할 수 있는 최고가치 회계제도(Best Value

Accounting)를 구축하는 등 관련 인프라를 대대적으로 정비하였다.⁶⁾ 최고가치 성과측정은 지방정부의 총체적인 기관역량과 개별 행정서비스의 성과를 측정하는 접근방식을 취하고 있다. 개별 행정서비스에 대한 성과측정은 지방정부가 제공하는 행정서비스를 주요 부문(service block)으로 구분한 다음(각 블록은 몇 개의 하부 서비스 블록으로 구성됨) 각 부문별로 적절한 성과지표를 적용하는 방식을 취하고 있다(2005년 현재 94개의 지표로 구성되어 있음)⁷⁾. 성과지표는 중앙정부가 주도해서 설정하지만 지방감사위원회(Audit Commission) 등 여러 경로를 통하여 지방정부의 의견과 지역 특성이 일정 수준 반영되고 있다.

1999년도 지방정부법(Local Government Act 1999)은 지방정부의 BVPI 설정에 관한

6) 지방정부의 최고가치 성과평가와 관계되는 예산회계 처리는 “최고가치 회계기준(BVACOP: best value accounting code of practice)”에 의거 작성된다. BVACOP는 공회계위원회(CIPFA)에서 관장하며, 주요 정책 사업이나 프로그램에 소요되는 총비용을 산정하는 규정을 상세하게 제시할 뿐 아니라 서비스 공급부서에 대한 간접비 배분기준과 서비스 그룹화를 통한 서비스 지출 분석(service expenditure analysis)을 용이하게 해주는 지침 등을 제시하고 있다.

7) 지방정부 성과평가제도로는 최고가치 성과평가제도(중앙정부 주도) 외에도 지방정부가 자신의 목적을 달성하기 위해 수행하는 자체 성과평가제도(지방정부 주도)가 있다. 지방의 자체 성과지표는 기본적으로 최고 가치가 추구하는 정책 기조와 맥을 같이 하면서 각 지방의 특성과 정책 목적을 반영하는 독자적인 지표로 구성되어 있다. 자체 성과평가가 실시되면서 행정서비스의 질량 면에서 개선이 이루어지고 지방자치단체의 책임성이 높아진 것으로 평가되고 있다. 그리고 최고가치 성과지표(BVPI)는 지방정부의 수행성과를 종합적으로 분석·비교·감독하는데 유용한 정책수단으로 기능하며 구체적으로, (1)지방정부 성과달성 및 개선 정도에 대한 국가의 측정 정보 입수, (2)동류 지방정부간 성과 비교 가능, (3)지역주민의 소속 자치단체 성과 정보과약 등의 목적 달성에 기여한다.

주요 사항 - 성과측정 대상 서비스의 범위, 지표 선정, 성과달성 수준 등 - 을 결정하는 권한과 아울러 국가 차원에서 본 서비스의 기준(표준) 목표에 해당하는 “성과기준(performance standard)”을 구체화할 수 있는 권한을 중앙정부에게 부여하였다. 현재 국가 차원에서 설정하는 국가선정목표(nationally-set targets)는 성과기준(performance standards)과 상위 사분위 목표(top-quartile targets) 두 유형으로 구분된다. 예컨대, 2005년의 경우 국가가 설정한 성과기준은 가정용 쓰레기 관리 및 재활용에 관한 지표(BV 82a)를 포함한 5개 지표에 한정 적용된다. 상위 사분위 목표란 전년도 재정결산 자료를 토대로 상위 25%에 속하지 않은 자치단체들이 상위 25%에 속하는 자치단체가 달성한 성과 수준을 자신의 목표로 선정하는 것을 의미한다. 현재 상위 25% 목표가 설정된 최고가치 성과지표로는 지방세 징수비율(BV 9), 비주거용 지방세(Non-domestic Rates) 징수비율(BV 10), 병가로 인한 상실 근무일수(BV 12), 조기 퇴직자 비율(BV 14), 질병 사유 퇴직자 비율(BV 15) 등이 있다. 한편 지방정부는 국가 차원에서 규정하는 성과관리 사항을 벗어나지 않는 범위에서 자신에게 적절한 성과지표와 성과목표를 선정할 수 있다.

성과 목표는 여러 면에서 유용하게 사용되

지만 특히, 지방정부의 미래 비전과 우선순위를 파악할 수 있는 주요 근거로 활용된다. 또한 성과목표는 지방정부가 현재 보유하는 재정자원을 앞으로 어떻게 활용할 것인가에 대한 합리적 예상을 가능케 해주고 주민들로 하여금 향후 지방정부가 개선하고자 하는 서비스 부문과 개선이 필요한 영역에 대하여 쉽게 예측할 수 있도록 해준다. 아울러 성과목표는 중앙정부의 입장에서 성과 정보를 통해 전국 및 지역단위의 평균 성과목표를 파악하고 그러한 정보를 토대로 미래의 지방정부 성과 수준을 가늠할 수 있게 해주는 유용성을 가져다준다. 한마디로, 이 모든 것은 행정서비스의 효율성과 자치단체의 재정 책임성의 향상에 기여한다.

이러한 가운데 영국 정부는 2002년 봄에 최고가치 성과평가제도의 실용성과 효과성을 한 단계 높힐 목적으로 “종합성과측정(CPA: Comprehensive Performance Assessment) 제도”를 도입하였다. CPA제도는 기존의 최고가치 성과평가의 우수한 점을 그대로 유지하는 가운데 행정서비스의 질과 VFM 개선에 필요한 수단(지표, 정보 및 자료 등)을 보강하는 접근을 취하였다. 종합성과측정제도는 각 지방정부가 수행하는 전 행정서비스 부문 - 교육, 주택, 환경, 문화, 사회복지, 사회급부, 아동 및 청소년, 소방 등 - 을 망라하는 성과정보를 토대로 서비스 수준과 서비스

개선능력의 두 관점에서 성과를 평가하고 있다. 성과평가 결과는 각 행정서비스 부문별로 최우수(excellence), 우수(good), 보통(fair), 미흡(weak), 부진(poor)의 5단계 등급으로 최종 평가된다. 이 때 좋은 평가를 받은 지방자치단체에 대하여는 행·재정상의 자율과 혜택을 확대하고 각종 규제와 점검을 줄여 주는 반면, 나쁜 평가 결과를 받은 지방자치단체에 대하여는 성과 개선계획(improvement plans)의 작성을 비롯하여 각종 재제조치와 불이익이 주어진다.

CPA는 크게 정기적인 지방정부 기관평가, 연 단위의 자원활용 판단, 서비스 블록 평가(service block assessments)의 세 부문으로 구성되며, 이들은 각기 다른 관점에서 성과를 평가하는 특성을 지닌다. 예를 들어, 기관평가와 자원활용 판단은 지역사회 관점에서 지방정부의 성과를 판단하는 반면 서비스 블록 평가는 서비스 이용자의 입장에서 성과를 판단한다. 자원활용 판단은 지방정부의 재정계획·관리, 내부통제, 재정위상, VFM 등을 객관적으로 판단할 수 있는 사항들을 망라하여 지방자치단체가 스스로 점검한 다음 매년 정기 감사에 제출하고 있다. 이에 대해 감사위

원회는 각 지방자치단체가 제출한 점검 결과를 종합하여 1-4점의 척도로 지방자치단체의 자원활용 수준을 평가한다.

최고가치 성과평가는 현재 부수상실(ODPM)과 지방감사원(Audit Commission)이 주도하는 가운데 지방정부가 협력하는 형태로 추진되고 있다. 부수상실에서는 매년 최고가치 성과평가 등 지방자치단체 평가 결과를 토대로 지방정부의 성과개선 정도를 파악하는 한편 그 결과를 인터넷(부수상실의 web-site) 등을 통해 지방정부별, 성과지표별로 공개하고 있다⁸⁾. 이 과정에서는 지방감사위원회의 도움을 입어 성과평가와 관련된 주요 통계 및 정보(BVPI별 평가 결과, 지역 평균, 전국 평균, 시계열 비교 및 여타 기관 또는 지방정부와의 비교를 용이하게 해주는 관련 정보 등)도 함께 공개된다. 성과평가 결과의 공개는 현실적으로 지방정부의 행태 변화에 매우 큰 영향을 미치고 있다. 한마디로, 성과평가 결과의 정보 공개는 주민에게 성과 정보를 제시하는 것은 물론 지방정부간의 성과비교(수범사례와 잘못된 관행에 관한 정보 공유 및 비교)를 통해 성과 개선을 유도하면서 궁극적으로 지방정부의 재정 책임성을 높

8) 영국 정부는 BVPI 측정에 필요한 데이터의 공신력과 투명성을 확보하기 위해 평가 자료의 수집·분석·평가 과정 전체를 감독하는 독립기관으로서 지방감사위원회(Audit Commission)를 선정하고 그로 하여금 평가업무를 주관하도록 조치하였다.

이는 효과를 가져다주고 있다. 한편 부수상실에서는 2005년부터 모든 지방자치단체에 대해 효율성 달성 정보를 수록하는 효율성 보고서의 발행을 의무화하여 지방자치단체의 재정 책임성을 한층 더 높이고자 시도하고 있다.

2. 이용자 만족도 조사와 재정 책임성 확보

주민만족도 조사가 지방자치단체의 재정 책임성 수준을 점검하고 확보하는 수단임은 앞에서 언급하였다. 이를 인식한 영국 정부는 최고가치 성과지표 중 일부 지표에 한해 지역의 이용자를 대상으로 하는 이용자 만족도 조사(“User Satisfaction Surveys”라 함)를 의무적으로 실시할 것을 모든 지방정부에게 요구하고 있다. 이용자 만족도 조사는 전 주민을 대상으로 하지 않고 해당 서비스의 이용자를 대상으로 실시하는 특징을 지니며 매 3년 단위로 실시된다. 현재 2006년도에 이용자 만족도 조사가 실시될 예정으로 있으며, 조사 결과는 의무적으로 공표될 뿐 아니라 필요시 개선방안도 함께 제시되어야 한다. 이용자 만족도 조사의 대상이 되는 성과지표의 예로는 공영주택의 세입자 만족도(BV 74), 공영주택 세입자의 주택정책 참여도(BV 75) 등 12개의 지표가 있다. 이용자 만족도 조사가 지니는

장점으로는 무엇보다도 과거 만족도 조사결과와 비교하여 성과 달성의 개선 여부를 파악할 수 있는 점과, 동일(유사) 서비스를 제공하는 다른 자치단체나 민간부문과의 상대비교를 통해 해당 자치단체의 서비스 질의 수준을 객관적으로 파악할 수 있는 점을 꼽을 수 있다. 따라서 이용자 만족도 조사 결과는 지방자치단체의 재정 책임성을 점검하고 확보하는 유력한 수단으로서 기능을 하게 된다.

3. 예산회계제도의 개편과 재정 책임성 확보

영국 정부는 효율적인 행정서비스의 공급과 행정 활동의 책임성 제고를 위해서는 예산회계제도의 개편이 필수적임을 인식하였고, 그것은 곧 바로 “자원예산회계(Resource Budgeting & Accounting)”제도의 도입으로 이어졌다. 자원예산회계는 예산과 결산 그리고 회계처리와 감사에 있어서 민간 기업들이 사용하는 발생주의 복식부기 회계처리 방식을 사용하는 것을 의미한다.⁹⁾ 그리고 예산제도의 운영이 성과관리가 가능한 시스템 - 즉, 종전의 “투입 중심(input-oriented)” 예산제도에서 벗어나 예산사업의 결과를 중시하는 “산출물 중심(output-oriented)”의 성과관리형 예산시스템 - 으로 전환되는 것을 의미한다. 이와 같은 자원예산회계제도의 도

입을 계기로 영국 정부는 정부지출의 계획 및 통제방식에 변화를 가하였다. 구체적으로, 종전의 현금 중심의 재정통제에서 현금수지와 발생주의 회계항목들을 종합적으로 통제하는 방향으로 재정정책의 초점이 바뀌었다. 아울러 예산회계에 감가상각제도가 새롭게 도입되었고 그에 따라 자본회계의 처리가 종전보다 크게 개선되면서 궁극적으로 자본의 효율적 이용을 유도하였다.

자원예산회계가 도입되면서 과거 경비성질별(인건비, 장비구입 등)로 지출을 통제·관리하던 방식 대신 정책 및 프로그램의 목표와 목표 달성도를 측정하고 그 결과를 토대로 자원을 배분하는 새로운 예산 운영방식이 추진되었다. 아울러 자원예산회계 체제 속에는 행정 활동의 투입요인(노동, 자본 등)에 대한 비용 정보를 정치화하는 제도적 장치가 내장되었고, 그 결과 투입 대비 성과 측정의 객관성이 종전에 비해 크게 향상되었다. 종전의 품목별예산제도와 현금주의 회계시스템 하에서는 사업별, 조직별 투입 원가의 산정이 거의 불가능하였으나 자원예산회계 시스템에서는 그러한 어려움이 상당 수준 해소되었다. 그 결과 조직 및 사업별 성과측정이 가능해졌고,

다양한 성과정보와 자원배분 정보가 다양한 정보 수요자에게 제공될 수 있는 길이 열렸다.

성과예산제도와 더불어 영국 정부는 기관과 조직의 하부로 재정 운영의 자율성을 확대하는 자율예산제도(top-down budgeting)와 중기예산제도를 적극적으로 활성화하였다. 아울러 정부가 수행하는 다양한 사업의 비용 정보를 체계적으로 산정해주는 예산-원가산정시스템(budget-costing system)을 구축하는 한편 재정정보화의 발전에도 노력을 경주하였다. 이 모든 예산회계제도의 구조 개편은 행정의 효율성 제고와 “자율과 책임”의 균형을 모색하는 대대적인 재정 인프라 정비사업 이라고 말할 수 있다.

4. 회계기준과 재무제표를 통한 재정책임성 확보

객관적이고 합리적인 회계기준이 정립되고 그것을 통해 자치단체의 회계 처리가 이루어지고 관련 재무제표가 공표될 때 재정 책임성이 높아질 수 있음은 자명하다. 현재 영국의 모든 지방자치단체의 예산서와 회계보고서는 독립적인 공회계기관인 CIPFA(Chartered

9) 현금주의(cash basis)란 실제 현금이 들어오고 나가는 시점에서 회계처리를 하는 원리이고, 발생주의(accrual basis)란 현금의 입·출금이 아닌 “경제적 자원”의 변동에 초점을 두고 회계처리를 하는 원리를 말한다. 그러므로 발생주의 회계에서는 당해 연도에 실제 현금이 수취되지 않더라도 수입과 지출로 인식하는 경우가 생긴다. 영국 정부는 결산 뿐 아니라 예산편성에도 발생주의 개념을 적용하였다.

Institute of Public Finance and Accountancy)가 제시하는 “지방자치단체 회계 규정 (Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom)”을 준수하여 작성, 공표하도록 정해져 있다¹⁰⁾. CIPFA에서 제시하는 “지방자치단체 회계 규정”은 지방정부법 등에 의해 지방자치단체가 반드시 작성, 공표해야 하는 재무제표의 준비에 필요한 “적정 회계 관행”을 제시하고 있다. 이는 지방자치단체의 재정적 위상과 거래를 공정하게 표현해 주는데 그 목적이 있으며, 그것은 외부 이용자와 내부 관리자에게 유용한 정보를 제공하는 역할을 한다. 이와 같이 공인된 회계기준을 토대로 각 자치단체는 재정과 회계에 관한 각종 회계보고서와 관련 분석 자료를 작성, 공표한다. 이때 공표되는 회계보고서와 관련 분석 자료들은 지방자치단체의 재정집행에 대한 성과를 객관적으로 평가하고 비교할 수 있는 준거가 되며 또한 이것은 지방재정의 책임성 수행 정도를 판단할 수 있는 준거로서 활용된다.

지방자치단체가 발간하는 회계보고서는 주민과 납세자, 지방의원, 기타 이해관계자에게 지방재정에 관한 객관적이고 정확한 정보를

제공하는데 주목적이 있다. 그것은 특히, (1) 지방행정서비스의 공급비용, (2) 행정서비스 공급비용의 조달 내역, (3) 회계연도 말 현재의 자산과 부채 현황에 관한 재무정보의 제공에 중점을 둔다. 이러한 목적을 충족시키기 위해 영국의 지방자치단체들은 현재 다음의 재무제표들을 작성, 공표해야 한다. 그것은 통합일반회계(Consolidated Revenue Account), 통합재정상태보고서(Consolidated Balance Sheet), 세입변동보고서(Statement of Total Movement in Revenues), 현금흐름표(Cash Flow Statement), 주택세입계정(Housing Revenue Account), 징수기금(Collection Fund) 등이며, 그밖에도 주식과 회계정책, 용어 정의 등이 CIPFA의 회계규정에 따라 작성, 공표된다.

이와 같은 새로운 예산회계 보고체제가 정립되면서 지방자치단체가 수행하는 각 재정 프로그램별로 성과목표, 비용 정보, 기타 성과관리 정보 등이 생성되었고 그 결과 이들을 토대로 보다 객관적인 성과 측정이 가능해졌다. 이 때 예산회계보고서와 성과관리보고서 속에는 각 프로그램의 개요(목적, 관련 기능 및 법규, 실시주체, 예상 정책효과, 예상 문제

10) CIPFA는 회계기준위원회(ABS), 공인회계사회, 중앙정부와 밀접한 업무상 연계 관계를 지니면서 지방예산회계 제도의 기준과 각종 규정 및 실무 지침을 수립하고 있다. 아울러 정부의 예산회계정책과 제도 변화에 따른 회계기준의 변경에 관한 사항을 포함하여 지방정부의 최고가치와 관련된 회계처리와 지방채 발행에 관한 회계제도도 CIPFA에서 관장하고 있다.

및 애로 등), 성과달성 상태, 재원 내역, 사업의 원가, 사업비 조정, 기타 주요 재정·재무 정보와 사업이력 등에 관한 정보들이 종합적으로 포함되고 있다. 이와 같은 종합 재무정보들은 과거 품목별예산제도와 현금주의 예산회계 시스템 하에서는 제시될 수 없었던 것으로 행정활동의 성과관리에 중요한 발전 요인으로 평가된다.

5. 경쟁 원리와 시장성 점검을 통한 재정 책임성 확보

영국 정부는 공공부문에 시장 원리 내지 경쟁원리를 적절히 적용하여 공공부문의 책임성을 확보하고자 노력하였다. 이와 관련하여 대표적으로 의무경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering)와 시장성 점검(Market Testing)제도를 언급할 필요가 있다. 시장성 점검제도는 영국의 정부 개혁 프로그램의 일환이며, 주로 중앙정부를 대상으로 실시되었다. 시장성 점검제도는 대처 정부 시절 지방자치단체를 대상으로 적용해 온 의무경쟁입찰제도를 토대로 발전된 것이다. 의무경쟁입찰제도는 지방정부가 제공하는 대부분의 기능(공공서비스)에 대하여 지방자치단체와 관련 민간 기업이 함께 입찰에 참여하고 그 중에서 낙찰된 기관이 해당 서비스를 공급하도록 하는 제도를 의미한다. 이 제도의 핵

심은 공공·민간을 불문하고 가장 저렴한 가격으로 제시된 수준의 공공서비스를 공급할 수 있는 주체에게 해당 서비스의 공급을 일임하는 데 있다. 의무경쟁입찰제도의 기본 정신은 공개경쟁을 통하여 선정된 능력 있고 책임감 있는 사업주체로 하여금 공공서비스를 제공할 수 있게 해줌으로써 주민의 만족과 재정지출의 책임성을 높여주는 데 있다. 동 제도는 90년대 후반에 현재의 노동당 정부가 들어서면서 “자발적 경쟁입찰제도” 등으로 제도의 변화를 겪었고, 그 후 앞서 언급한 최고가치제도의 도입과 더불어 폐지되었으나 그 기조와 원리는 현재도 다양한 영향을 미치고 있다. 이와 관련하여 영국 정부가 지방정부법을 통해서 경쟁 입찰을 방해하는 불공정한 경쟁 관행 및 행위(경쟁 제한, 왜곡, 방해 등)를 없애고자 “반 경쟁행위(anti-competitive behavior)”의 개념을 명백히 하고 그것을 차단하는 조치를 엄격히 실행한 점도 주목할 필요가 있다.

시장성 점검제도의 핵심은 의무경쟁입찰제도와 마찬가지로 공공부문의 조직단위 업무수행을 민간부문과의 공개경쟁 입찰을 통해 결정하는 데 있다(시장성 점검의 대상 범위는 영국의 전 중앙부처와 그 산하기관의 수행기능이 포함된다). 시장성 점검제도는 공공부문의 운영에 경쟁원리를 적용함으로써 효과적인 조직 관리를 유도하고 재정지출의 비용

을 절감하는 효과를 가져다주었다. 그리고 시장성 점검 제도를 활용한 결과 공공서비스의 산출물과 성과가 명확히 규정되고 원가가 적절히 산정되어 성과계약의 체결과 그 실용적 운영이 가능해졌다. 종합적으로 평가할 때, 공공부문을 민간부문과 동일한 선상에서 경쟁적인 입찰을 유도한 결과 공공 조직에 긴장감을 조성하고 자극을 부여하는 효과가 야기되었고 그것은 결과적으로 공공부문의 책임성을 높이는데 기여하였다.

6. 지방채 발행의 자율성 제고와 책임성 장치

영국은 전통적으로 지방자치단체의 지방채 발행에 대하여 엄격한 통제정책을 실시하였고 그것은 기채 허가주의와 엄격한 채무 발행 조건을 통하여 입증되었다. 그러나 이와 같은 정책은 2004년부터 유연성을 갖게 되었고 그것은 지방자치단체들이 일정한 규율 속에서 자율적으로 발행할 수 있는 자율 시스템으로 변화되었다. “자율기채(prudential borrowing)제도”라고 명명되는 새로운 지방채 발행제도는 지방자치단체의 자본재정(capital financing) 운영에 상당한 영향을 미치는 동시에 지방재정의 책임성 역할에도 새로운 변화를 초래할 것으로 예상된다.

자율기채제도의 핵심은 각 지방자치단체가

공회계위원회(CIPFA)에서 규정하는 회계기준(Prudential Code라고 함)을 준수하면서 3대 기준(affordability, prudence, sustainability)을 충족하는 범위에서 자율적으로 지방채를 발행하도록 하는데 있다. 이와 관련하여 회계기준에서는 각 지방자치단체가 충족시켜야 할 지표(prudential indicator)의 설정 및 개정 등에 관한 일체의 사항과 절차를 명확히 기술하고 있다.

이와 같은 신제도는 일견 지방에 많은 자율을 부여하는 것 같지만 실제로는 지방자치단체로 하여금 엄격한 “자기 재정규율(self-fiscal discipline)”과 책임성을 준수할 것을 요구하고 있다. 즉, 자치단체에게 부여된 자율성은 회계 및 재정적으로 제시된 매우 세부적이고 철저한 제도적 장치와 요건을 준수하는 범위에 한해 발휘될 수 있음을 의미한다. 예를 들어, 신중성 지표 가운데 “감당가능성(affordability)”에 관해 언급하자면, 각 자치단체들은 다음의 지표 - 순 세입 흐름에 대한 차입비용 비율, 추정 지방세 수입, 추정 자본지출, 자본지출 수요금액, 외부차입 한도액(이상 향후 3년 기준임), 순 세입에 대한 자본조달비용 비율, 실제 자본지출액, 실제 자본조달 요구액, 실제 외부차입금액(이상 회계연도 말 기준) 등 - 에 대한 지표 값을 산정한 다음 그 결과가 CIPFA가 규정하는 조건을 충족할 경우에만 자율적으로 지방채를 발행할

수가 있다.

이와 같이 새롭게 도입된 지방채 발행제도는 한편으로 지방자치단체의 재정 자율성을 높여주는 장치이면서 또 다른 한편으로는 지방자치단체의 재정 책임성을 새로운 측면에서 강화하는 장치로 평가된다.

7. 그 밖의 재정 책임성 확보장치

이상에서 기술한 제도적 장치 이외에도 영국에서는 예산과정에서의 주민 참여, 공청회(town meeting 등), 삶의 질(Quality of Life Indicator) 지표 공시, 각종 선거, 모범 지방정부(Beacon Council) 프로그램, 시민헌장(Citizen's Chart), 재정 인센티브 프로그램, 감사제도, 민영화(privatization) 등을 통하여 직·간접적으로 지방자치단체의 재정 책임성을 점검하고 확보하는 장치를 갖고 있다.

IV. 종합

영국은 행정의 효율성과 효과성을 높이기 위해 정부 개혁을 단행한 국가들 중에서 대표적인 성공 사례로 손꼽힌다. 성공의 원인으로 는 무엇보다도 정부 개혁을 주도하는 원리가 분명하며 목표가 중장기적 관점에서 정립되었고 아울러 그것을 구체적으로 실천해 주는

일정과 실행 프로그램들이 일관성 있게 추진된 점을 지적할 수 있다. 본 논문에서 언급된 지방재정의 책임성 확보 장치들도 같은 맥락에서 추진되었고, 대체로 성공한 사례로 평가되고 있다.

지난 90년대 이후 현재까지 영국 정부는 지방자치단체의 서비스 개선과 책임성을 고양 시키는데 큰 관심을 갖고 실용적인 정책 수단을 개발, 적용해왔다. 그 과정에서는 무엇보다도 지방자치단체에 대한 성과평가시스템을 개발하고 그것을 다방면에서 적극적으로 활용하는 것이 가장 중요한 과업임을 인식하고 관련 업무를 추진하였다. 그것은 주민의 만족을 높이면서 아울러 “자율과 책임”의 균형과 조화를 모색할 수 있는 최고의 인프라이자 강력한 수단이었기 때문이다. 성과평가가 본격적으로 추진되면서 지방자치단체들은 성과평가 결과에 매우 민감한 반응을 보이기 시작하였고 그것은 마침내 행정서비스의 질·양적 개선과 재정 책임성의 제고로 이어졌다. 특히, 성과평가 결과가 지방 선거의 당락에 직접적인 영향을 주는 현상이 나타났고 이것은 선거에 의해 선출되는 공직자들에게 뼈저린 교훈을 주기에 충분하였다. 현재 영국 정부는 행정서비스의 공급이 지역사회의 수요를 충족시킬 만큼 양질인지와 주민이 부담하는 세금의 경제적 가치(VFM)를 극대화하고 있는 지에 초점을 두고 지방자치단체의 성과와 책

임성을 탐색하고 있다.

성과관리 수단 이외에도 영국 정부는 이용자 만족도 조사, 예산회계제도의 구조개편, 회계기준의 강화 및 정치화, 경쟁 원리의 확대, 자본재정 운영과정에서의 책임성 요건 강화 등을 통하여 지방재정의 책임성을 높이고자 시도하고 있다. 그 밖에도 영국 정부는 예산과정에서의 주민 참여, 공청회(town meeting 등), 삶의 질(Quality of Life Indicator) 지표 공시, 각종 선거, 모범 지방정부(Beacon Council) 프로그램, 시민헌장(Citizen's Chart), 재정 인센티브 프로그램, 감사제도, 민영화(privatization) 등의 제도적 장치들을 통하여 직·간접적으로 지방자치단체의 재정 책임성을 점검하고 확보하고자 노력하고 있다.

끝으로, 영국 정부가 행정서비스의 효율성 제고와 책임성 제고를 위해 성과관리의 중요성을 절감하고 이를 위해 중장기적 시각에서 일관성 있게 추진한 점을 재차 강조하고자 한다. 특히, 보수당과 노동당의 정권 교체에도 불구하고 중장기적 관점에서의 서비스 효율성 및 재정 책임성 제고의 기본 틀과 방향성이 바뀌지 않은 점은 중장기적 틀과 실천전략 및 수단이 정권의 교체에 매우 민감한 우리의 실정과 뚜렷이 대비되는 것으로 중요한 시사와 교훈을 준다. 그 뿐 아니라 성과관리제도의 개선을 위해 영국 정부가 거의 매년 성과

지표와 각종 운영방식 등 제도 개편을 모색한 점과 다양한 제도간의 연계성 강화를 위해 많은 노력을 기울인 점도 높이 평가할 만하다. 이것은 공공서비스의 효율성 개선이나 정부 활동의 책임성 제고 문제가 일과성 내지 단일 프로그램으로 해결될 수 있는 것이 아니고 지속적인 노력과 정책 프로그램간의 종합적 네트워크(networking)를 통해서 해결될 수 있는 문제임을 인식한 결과이다.

참 고 문 헌

- 김순은 (2005). “영국의 성과공시제도”, 지방재정, 제2호
- 임성일 (1999). “지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구: 일반시를 중심으로”, 재정논집, 제13집 제2호
- 임성일 · 최영출(2001). 영국의 지방정부와 공공 개혁, 법경사, .
- 임성일(2005). “영국의 지방정부 성과평가와 예산회계제도의 개편”, 월간 지방자치, 3월호, 4월호
- Audit Commission, Proposals for Comprehensive Performance Assessment from 2005, 2004. 12.
 - CIPFA, Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities, 2004.
 - DTLR, ODPM, Audit Commission 관련 문헌(Best Value, Local Performance Assessment 관련 문헌)