

영국의 성과공시제도

김 순 은

동의대학교 교수

I. 서 론

지방자치가 발전한 국가들 가운데 영국만큼 중앙정부가 지방정부에 대하여 다양한 정책을 개발하고 집행하는 나라도 흔하지 않다. 그것은 국가의 거버넌스 체제 가운데 지방정부가 차지하는 비중이 고용 및 재정 면에서 매우 클 뿐만 아니라 지역의 지속가능한 발전을 위하여 지방정부의 역할이 매우 크기 때문이다. 지방정부가 지역의 민주주의 발전에 기여하여 왔음은 재론의 여지가 없다.

다양한 정책 가운데에서도 1997년 블레어 노동당 정부가 출범하면서 지방정부가 제공하는 행정서비스의 양과 질을 제고하기 위하여 다양한 정책 및 시책들을 수립·집행하고 있다. 첫 번째의 정책이 지방정부의 자치역량 강화정책이었다. 부총리실은 (Office of the Deputy Prime Minister) 2003년 4월 지방정부연합회 (Local Government

Association)와 함께 지방정부의 자치역량 강화를 위한 3년간의 프로그램을 개발하였다. 부총리실과 지방정부연합회가 공동으로 주로 리더십, 조직능력, 기획 및 관리능력, 실무능력 등의 개발을 위한 자금을 운영하도록 되었다.

지방정부의 자치역량 강화와 밀접하게 관련되어 추진된 정책이 모범 지방정부(Beacon Council) 제도와 최상의 가치(Best Value) 제도이다. 중앙정부가 지방정부의 개혁을 촉진하기 위하여 마련한 제도적 틀 중의 하나가 모범 지방정부(Beacon Council)의 제도이다. 모범 지방정부로 선정되면 3-5년의 모범 지방정부의 지위를 유지하며, 상당한 특권을 부여받는다. 최상의 가치제도는 1999년 지방정부법에 의하여 도입되었다. 이 제도의 도입으로 모든 지방정부의 재정 지출은 효율성 (efficiency), 효과성 (Effectiveness), 경제성 (Economy)에 입각하여야 한다. 이를 양적으로 보여주기 위하

여 중앙정부는 최상가치의 성과지표 (Best Value Performance Indicator)를 개발하여 발표하고 지방정부는 이에 맞추어 성과를 공시하여야 한다.¹⁾

최상가치의 성과지표가 공시된 이후 더욱 발전된 제도가 포괄적 성과평가 (Comprehensive Performance Assessment)제도이다. 2001년 “강력한 지역리더십-공공서비스의 질 (Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 백서에서 감사위원회 (Audit Commission)로 하여금 지방정부의 포괄적 성과평가를 실시하도록 규정하였다. 2002년부터 실행되어 감사위원회가 단일정부와 카운티정부의 성과를 평가하고, 2004년부터는 모든 지방정부의 성과를 평가하고 공시하기 위한 제도로 발전하고 있다. 2002년 최초로 감사위원회의 웹사이트에 포괄적 성과평가지표가 공시되었다.

영국 지방정부는 성과에 대한 평가를 근거로 관리되어야 한다는 성과관리의 필요성이 일찍부터 제기되었다. 최근 우리나라에서도 지방정부의 성과를 평가하고 이를 공시하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이런 시점에 이러한 제도를 선행적으로 시행하고 있는 영국의 사례는 우리에게 많은 것을 시사하고 있다.

영국의 성과공시제도는 성과지표에 의한 방식과 평가지표에 의한 방식이 있다. 전자

에는 최상가치의 성과지표 (Best Value Performance Indicators: BVPI)에 의한 방식과 삶의 질지표 (Quality of Life Indicator: QoLI)가 있으며 후자에는 포괄적 성과평가에 의한 방식이 있다. 이를 상론하면 다음과 같다.

II. 성과지표 공시

1. 최상가치의 성과지표 공시

가. 최상가치의 성과지표의 개발배경

영국에 있어서 지방정부의 행정서비스 질을 제고시키려는 노력은 1960년대부터 시작되었다. 1982년 지방재정법이 레이필드위원회의 권고를 수용하여 지방정부의 감사를 위한 감사위원회를 설립하면서부터 지방정부의 행정서비스의 질을 제고하려는 정책적 시도는 체계적으로 수행되었다. 1992년부터는 지방정부의 행정서비스를 계량화하여 지방정부간 상호비교하기 위하여 성과지표를 개발하고 공시하였다. 지표의 개발과 상호비교에 감사위원회가 핵심적인 역할을 담당하였다. 감사위원회가 개발하고 운영한 지방정부의 성과지표를 감사위원회성과지표 (Audit Commission Performance Indicators: ACPI)라고 부른다.

이러한 전통 위에 1999년 지방정부법에 의하여 도입된 제도가 최상가치의 성과지표이다. 중앙정부는 재정가치 (Value for Money)의 극대화를 위하여 공공재정을 사용함에 있어서 반드시 효율성, 효과성, 경제

1) 이외에도 지방정부의 행정서비스 제고를 위하여 지방정부의 재량권 강화, 지방행정서비스 협약, 지방정부의 현대화, 전략적 행정서비스 파트너십, 지방정부를 위한 국가조달전략 등의 정책이 있다.

성에 입각하여 사용할 것을 의무화하였다. 이러한 원칙을 지방정부에 적용하고, 지방정부가 이러한 원칙에 적절히 적용하도록 하기 위하여 개발된 것이 최상가치의 평가지표이다. 중앙정부의 각 부처는 지방정부가 재정의 최상가치를 성취하는지의 여부를 판단하기 위하여 행정서비스 분야별로 최상가치의 평가지표를 개발하여 지원하였다.

나. 최상가치의 성과지표의 종류와 목표

현재까지 소방분야를 제외한 최상가치의 성과지표는 97개에 이르고 있다. 16개 법인의 건전성 지표, 18개의 교육지표, 14개의 사회복지지표, 9개의 주택지표, 6개의 주택보조금 및 조세지표, 8개의 쓰레기 지표, 9개의 교통지표, 5개의 기획지표, 1개의 환경보존 및 거래기준 지표, 4개의 문화서비스/박물관 및 도서관 지표, 7개의 지역안전 지표, 1개의 지역법률 서비스지표가 사용되고 있다.

이론적으로 지표가 특정한 행정서비스의 질을 정확하게 측정하기 위해서는 지표와 행정서비스 사이에 타당성이 존재하여야 한다. 영국 최상가치의 성과지표들은 성과측정의 타당성을 높이기 위하여 5개의 차원에서 성과지표가 작성되었다. 행정서비스의 존재이유와 추구하는 전략적 목표, 성과를 창출하는데 소요되는 비용과 효율성, 행정서비스의 소기 성과, 주민들이 느끼는 서비스의 질, 서비스의 접근성 등이 성과지표를 만드는데 주요 고려사항이다.

대부분의 최상가치의 성과지표에는 목표치가 제시되기도 한다. 목표치는 중앙부처가 지방정부의 전년도 성과를 참고하여 결정한다. 목표치가 지방정부에 의하여 결정되기도 한다. 전자의 경우 목표치는 전국적인 최소기준일 경우가 많다. 후자의 경우 목표치는 매년 개선되어야 한다.

모든 지방정부들은 매년 최상의 가치성과 계획서에 최상의 가치 성과지표를 공개하여야 한다. 성과지표를 통한 성과정보가 공개되면 지역감사관은 이를 심사하여 그 결과를 감사위원회에 보고한다. 부총리실은 모든 지방정부의 최상가치의 성과지표를 웹사이트에 게재하여 일반 주민들이 열람할 수 있게 하고 있다.

다. 최상가치의 성과지표의 효용성

최상가치의 성과지표는 1999년 지방정부법에 의하여 지방정부가 중앙정부가 제시한 성과지표를 기입하여 의무적으로 공표하는 것이었으며 초기에는 이에 따른 재정적인 인센티브 제도는 수반되지 않았다. 그러나 2000년 공공서비스 협약제도와 2001년 포괄적인 성과평가제도가 도입되면서 인센티브와 연계되었다. 전자는 중앙정부와 지방정부 간에 자발적인 의사에 의하여 형성되는 것으로 중앙정부가 제시한 목표를 지방정부가 달성할 경우 지방정부에게 그에 상응하는 인센티브를 제공하는 제도이다. 이 경우에 최상가치의 성과지표를 통하여 중앙정부의 목표치가 제시된다. 후자에 대해서는 다음장에서 논의하겠다.

2. 삶의 질 지표 공시

2000년 지방정부법은 지방정부에게 지역의 사회적, 경제적, 환경적 웰빙을 제고시키기 위한 새로운 권한과 의무를 부여하였다. 이러한 권한과 의무 가운데에는 지역의 다양한 거버넌스 주체들과 지역의 웰빙을 위한 지역적 전략을 수립하여야 하는 의무도 포함되어 있다. 이와 관련하여 개발된 지표가 삶의 질지표이다.

2001년 “강력한 지역리더십-공공서비스의 질 (Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 백서가 발간된 이후 지역의 거버넌스 체제는 지방정부와 지역의 전략적 파트너십 (Local Strategic Partnerships: LSP)에 의하여 운영되기 시작하였다. 지역의 전략적 파트너십은 마을재개발기금 (Neighborhood Renewal Fund)을 신청하기 위한 경우를 제외하고는 선택적 사항으로 지역의 공공부문, 민간부문, 봉사단체 및 지역 공동체등 모든 주체가 자율적 의사에 따라 구성여부를 결정한다.

지역의 전략적 파트너십이 형성된 이후에는 지방정부와 지역의 전략적 파트너십에 참여한 거버넌스 주체들은 지역의 사회적, 경제적, 환경적 웰빙의 제고에 일정한 책무를 지게 된다. 지역의 사회적, 경제적, 환경적 웰빙을 계량적으로 표시하기 위하여 감사위원회가 개발한 지표가 삶의 질지표이다.

앞 절에서 논의한 최상가치의 성과지표와는 달리 삶의 질지표는 선택적 사항으로서 지방정부와 지역의 전략적 파트너들이 선택적으로 사용할 수 있다. 최상가치의 성과지

표를 보완하는 의미를 갖는다. 삶의 질 지표는 지역공동체 전략안에서 목표를 설정하거나, 목표에 대한 성과를 측정·평가하거나, 지역의 전략적 파트너십을 촉진하거나, 여타 지역과의 성과를 비교하거나, 지역 내에서 성과의 시계열적 평가를 도출하는데 사용된다.

2000년 10월 이후 감사위원회는 69개의 삶의 질지표를 개발하여 발표한 이후 이를 보완하면서 사용하고 있다. 성과지표의 대표적인 예로서 지역의 안전에 대한 질문에 “가장 안정” 또는 “비교적 안정” 등으로 응답한 지역 주민의 비율, 야간의 안전에 대한 질문에 “가장 안정” 또는 “비교적 안정” 등으로 응답한 지역주민의 비율 등을 들 수 있다.

III. 포괄적 성과평가 공시

1. 포괄적 성과평가제도의 도입 배경

제2장에서 논의한 지표는 지방정부가 중앙정부가 지시한 절차와 내용에 따라 단순히 최상가치의 성과지표를 작성하는 것이다. 실제로 지방정부의 종합적인 성과를 측정하였다고는 볼 수 없다. 왜냐하면 최상가치의 성과지표 외에도 지방정부의 성과를 종합적으로 평가하기 위해서는 그 외 다양한 지표들이 필요하기 때문이다. 이러한 점에 착안하여 수립된 제도가 포괄적 성과평가제도이다.

영국의 지방정부가 다양하듯이 영국의 지

방정부협의제도 다양하였다. 그러나 지방의 건의 통일적인 집약, 중앙정부 정책에 대한 지방의 강력한 대응, 세계화에 대한 효율적인 대응을 도모하기 위하여 1997년 잉글랜드와 웨일즈 지역의 일반지방정부, 런던시(Common Council of the City of London), 회원으로 적합한 법정의 연합정부(Joint Authority), 경찰위원회(Police Authority) 등이 연합하여 단일의 지방정부 연합회(Local Government Association)를 결성하였다. 그 후 지방정부연합회는 매년 3회 이상 중앙정부와 중앙-지방 파트너십(Central Local Partnership)을 통하여 다양한 현안을 양자간에 협의하는 관행을 수립하였다. 중앙-지방 파트너십 회의에서는 중앙정부와 지방정부 사이에 다양한 정책 현안들이 협의에 의하여 해결되어 매우 생산적인 회의로 정착되었다.

역사적 발전(Historic Development)으로 평가되었던 “중앙-지방간 합의된 공공서비스 우선순위(the Shared Public Service Delivery Priorities)”와 지역 공공서비스 협약(Local Public Service Agreements)이 중앙-지방 파트너십 회의에서 결정되었다. 이외에 중앙-지방 파트너십 회의에서 지방정부의 성과관리 차원에서 합의된 제도가 포괄적 성과평가제도이다. 중앙정부와 지방정부간의 합의를 바탕으로 2001년 “강력한 지역리더십-공공서비스의 질(Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 백서를 통하여 포괄적 성과평가가 도입되어 2002년에는 단일정부(Unitary Government)와 카운티정부(County Govern-

ment)에 적용되었으며, 2004년에는 238개 구역정부에까지 확대되어 현재에는 모든 지방정부에 적용되고 있다.

2. 포괄적 성과평가제도의 내용과 기본 틀

가. 성과평가 네트워크

성과평가제도는 지방정부가 지역주민을 위하여 제공하는 행정서비스의 양과 질을 평가하는 것으로서 행정 서비스의 다양성을 고려하여 다양한 시각에서 이루어지는 특징을 지닌다. 다양한 관점에서 평가하는 제도이기 때문에 다양한 기관과 주체가 참여하며, 이들 사이에 네트워크가 형성된다.

성과평가제도는 다양한 기관과 유기적인 작업 관계 속에서 발전되고 있다. 여기에는 성과평가제도의 발전과 관련된 업무 네트워크와 성과의 측정 및 평가와 관련된 네트워크가 있다. 전자에는 지방정부연합회, 지방정부연합회 산하의 발전개발원(Improvement and Development Agency), 중앙정부의 각 부처 및 감사위원회 등이 있다. 후자와 관련된 기관으로서 교육기준청(Commission by Office for Standards in Education), 사회복지감사위원회(the Commission for Social Care Inspection)²⁾,

2) 사회복지감사위원회는 2003년 보건사회복지법에 의하여 설립된 기구로서 종전의 사회복지감사관(Social Service Inspectorate: SSI), SSI/Audit Commission 공동감사팀, National Care Standards Commission의 업무를 통합하여 출범하였다.

특혜유용감사 (Benefit Fraud Inspectorate), 계획감사관 (Planning Inspectorate), 주택감사관 (Planning Inspectorate), 그리고 감사위원회이다. 감사위원회는 이들 기관과의 유기적 협조를 바탕으로 포괄적 성과평가제도를 운영하는 주체이다.

나. 성과평가제도의 틀

(1) 성과평가제도의 기본 원칙

2001년 “강력한 지역리더십-공공서비스의 질 (Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 백서에서 성과평가제도의 기본 원칙을 제시하였다. 중앙정부가 제시하는 정책의 우선순위와 성과평가의 기준은 중앙-지방 파트너 십 회의를 통하여 결정하며, 합의된 평가 기준에 따라 정기적으로 모든 지방정부의 성과평가를 실시하며, 성과평가의 결과에 따라 지방정부의 성과가 증진되는 경우에는 다양한 인센티브를 부여한다는 것이었다. 이외에 지방정부의 성과에 관한 정보는 정확하게 일반에게 공개한다는 것도 중요한 원칙이었다.

이러한 원칙에 따라 2005년도 포괄적 성과평가는 중앙-지방 파트너 십 회의에서 합의된 우선적 행정서비스 분야, 즉 지속가능한 공동체 및 교통, 안전하고 강력한 공동체, 건강한 공동체, 노인, 유·청소년 서비스, 지역 경제의 활성화 등 7개 분야에 대하여 가중치가 주어졌다.

(2) 2005년도 성과평가의 틀

2001년 “강력한 지역리더십-공공서비스의

질 (Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 백서에 밝혔듯이 성과평가의 기본 틀은 해마다 지방정부연합회와의 협의를 통하여 개선되어 왔다. 2005년 성과평가를 위한 제안서에서는 포괄적 성과평가는 2단계로 이루어지며 제1단계의 요소로 법인평가 (Corporate Assessment), 서비스평가 (Service Block Assessment), 자원평가 (Resources Judgement)를 제시하였다. 제2단계는 법인평가, 서비스평가, 자원평가를 종합하여 지방정부를 그룹으로 유형화하는 것이다. 제2단계의 작업으로 지역주민들은 그들이 거주하는 지방정부의 포괄적 성과평가의 결과를 타 지역과 쉽게 비교할 수 있게 되었다.

① 법인평가

법인평가는 포괄적 성과평가제도가 수립될 때부터 중요한 평가항목이었다. 법인평가는 행정서비스를 효율적, 효과적, 경제적으로 제공할 수 있는지에 대한 추동엔진의 여부를 평가하는 것이다. 여기에는 지방정부를 선도하고 있는 정치 지도자의 정치·행정적 리더십이 지방정부의 자치역량에 매우 중요하다는 가정이 전제되어 있다.

주로 지방정부의 지역 공동체를 위한 포부 및 비전, 정책의 우선순위, 자치역량, 성과관리제도, ‘성과’ 등이 평가의 대상이다. 여기서 ‘성과’는 중앙-지방 파트너 십 회의에서 합의한 우선적 행정서비스 분야에 대한 달성정도를 의미한다. 구체적인 평가 틀은 공인회계사협회가 개발한 거버넌스 틀, 지방정부의 감사관들이 준수해야 하는 감사

규칙, 감사위원회가 개발한 틀 등이 사용된다. 포부 및 비전, 정책의 우선순위, 자치역량, 성과관리제도, 성과 등의 항목은 1에서 4점으로 평가된다.

② 서비스평가

지방정부가 제공하는 행정서비스에 대한 평가는 매우 다양한 기관에 의하여 이루어지고 있다. 유·청소년에 대한 교육 및 사회서비스에 대한 평가는 교육기준청(Commission by Office for Standards in Education)이 담당하고, 노인에 대한 사회복지 및 특혜에 대한 평가는 사회복지감사위원회(the Commission for Social Care Inspection)³⁾, 특혜유용감사(Benefit Fraud Inspectorate)가 담당한다. 그 외 환경, 주택, 문화, 소방 등의 서비스는 감사위원회가 담당한다. 서비스에 대한 평가도 1점(weak/poor)점에서 4점(Excellent)로 평가된다. 참고로 사회복지감사위원회의 사회복지서비스에 대한 평가를 소개하면 다음과 같다.

매년 지방정부는 보건성의 기준치, 각종 감사 이후 개선과제에 대하여 사회복지서비스의 자체평가서를 제출하여야 한다. 사회복지감사위원회는 이에 대하여 매년 평가한다. 이외에 다양한 정보원을 통하여 지방정

부의 사회복지 서비스에 대하여 최근의 감사 및 합동평가, 지방정부의 개선보고서, 지방정부가 제출한 각종 계획서 및 설문조사를 통하여 성과평가를 실시한다. 사회복지감사위원회 성과평가는 주로 4등급으로 이루어지며 그 결과는 감사위원회에 보고되어 포괄적 성과평가의 중요한 지표가 된다.

③ 자원평가

자원평가는 2005년부터 새로이 추가된 항목으로 포괄적 성과평가의 중요한 요인이 되었다. 주로 재정계획, 재무관리, 내부통제, 재무상황 등에 대하여 지방정부가 스스로 평가한 후 매년 정기 감사에 제출한다. 여기에 부총리실은 2005년도부터 연간 효율성 목표를 제시하도록 요구하고 있다. 감사위원회는 이들을 종합하여 1-4점까지 척도로 지방정부의 자원관리를 평가한다.

④ 종합평가

이제까지는 상기에서 논의한 법인평가, 서비스 평가, 자원평가가 각각 이루어지면 감사위원회는 각각의 평가를 종합하여 지방정부를 수(Excellent), 우(Good), 미(Fair), 양(Weak), 가(Poor)로 평가하였다. 종합적으로 계량화함으로써 일반 주민들은 그들이 거주하는 지방정부의 성과평가를 쉽게 이해할 수 있었다.

현재 5단계로 되어 있는 종합평가를 법인평가, 서비스평가, 자원평가와 함께 4단계로 축소하는 방안을 검토하고 있다. 왜냐하면 양, 가의 수준을 구분할 실익이 없기 때문이다.

3) 사회복지감사위원회는 2003년 보건사회복지법에 의하여 설립된 기구로서 종전의 사회복지감사관(Social Service Inspectorate: SSI), SSI/Audit Commission 공동감사팀, National Care Standards Commission의 업무를 통합하여 출범하였다.

아울러 종합평가와 함께 각 지방정부에게 향후 발전 상황 (Direction of Travel Statement)에 대한 평가를 부가하는 방안도 제안되었다. 발전상황은 대단히 발전 (Progressing strongly), 적절히 발전 (Progressing well), 부분적 발전 (Making only limited progress), 침체 (Falling behind) 등으로 표시될 예정이다.

다. 성과평가제도와 인센티브

2001년 “강력한 지역리더십-공공서비스의 질 (Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 책은 포괄적 성과평가 제도를 소개하면서 포괄적 성과평가 제도는 평가 결과에 따라 다양한 인센티브를 제공한다는 것을 명시하였다. 무엇보다도 중앙정부의 규제와 감사를 축소하는 것이 중요한 인센티브였다. 2007년까지는 2003년도를 기준으로 할 때 68%의 규제가 축소될 것으로 예상되고 있다.

구체적으로 제시한 인센티브로는 공공차입, 투자, 거래, 지출 우선순위에 대한 자율권 확대, 카운슬세 보조금 제한 삭제, 도시계획과 관련된 각종 규제 축소 및 번문옥레 (red tape) 축소, 향후 불필요한 규제의 삼가 등이다.

3. 포괄적 성과평가의 의의

포괄적 성과평가의 의의는 포괄적 성과평가가 중앙정부와 지방정부간의 파트너십 형성에 의한 산물이라는 점이다. 앞에서 논의하였듯이 중앙정부의 일방적인 강요에 의한

제도가 아니고 지방정부의 성과관리의 중요성에 대한 중앙정부와 지방정부의 합의를 기초로 중앙-지방 파트너십 회의에서 결정되었다. 이러한 정책적 시도는 향후 중앙정부와 지방정부간 관계가 상호 존중과 상호 인정이라는 문화 속에서 발전되고 있음을 보여 주었다. 이것은 새로운 국정 거버넌스의 출현을 예시하는 것이다.

영국은 상호존중과 상호인정의 틀 위에서 실시된 성과평가 제도를 통하여 중앙정부는 지방정부에 대하여 성과평가를 실시하는 대신에 우수한 지방정부에 대해서는 대폭적인 규제와 감사를 완화하고, 다양한 인센티브를 제공함으로써 윈-윈전략을 실현하고 있다.

4. 포괄적 성과평가 결과의 공시

지방정부에 대한 포괄적 성과평가의 결과를 일반에게 공시하여야 한다는 것은 2001년 “강력한 지역리더십-공공서비스의 질 (Strong Local Leadership-Quality Public Services)”이라는 책에서 밝힌 기본원칙 중의 하나였다.

감사위원회는 상기에서 논의한 종합평가를 실시한 후 모든 지방정부의 표준점수표 (Balanced scorecard)를 작성한 후 일반 주민에게 공개한다. 감사위원회의 웹사이트를 통하여 누구든지 지방정부의 포괄적 성과평가 결과를 열람할 수 있다. 참고로 최상각치의 성과지표는 부총리실의 웹사이트를 통하여 공시되고 있다.

IV. 시사점

어느 때보다 국가의 거버넌스와 로컬 거버넌스에 있어서 재정의 가치를 증대하려는 노력이 곳곳에서 진행되고 있다. 영국에 있어서는 대처수상의 취임이후 대대적인 행정혁신을 통하여 정부의 성과를 높이려는 개혁을 단행하였다. 중앙정부의 레벨에서는 책임운영기관 (Executive)의 도입으로 행정운영의 새로운 지평을 열었으며 강제입찰제도 (Compulsory Competitive Tendering)의 도입으로 공공부문에 민간부문의 경영원리를 도입하여 재정가치의 제고를 시도하였다.

1997년 노동당의 집권으로 강제입찰제도는 폐지되고 최상의 가치제도로 대체되었으나 강조되는 기본원리는 동일하였다. 지방정부로 하여금 최대의 성과를 창출하도록 다양한 정책과 제도가 노동당 정부에서도 지속적으로 이어졌다. 지방정부의 성과공시제도는 그 가운데의 하나이다. 최근에 우리나라에서도 지방정부의 성과평가와 성과관리가 주요한 관심사가 되고 있다. 이런 시점에서 앞 장에서 논의한 사항을 중심으로 시사점을 도출하면 아래와 같다.

1. 성과감사의 보편화

그 동안 우리나라의 지방정부는 다양한 감사를 받았다. 지방정부 레벨에서는 집행부 자체감사, 지방의회의 행정사무감사, 상위 지방정부의 감사, 행정자치부의 감사, 행정부처의 감사, 감사원 감사, 국회의원의 국정감사 등으로 감사의 중복성이 문제점으로

지적될 정도였다. 그런데 이들 감사의 주된 특성은 합법성 여부를 밝히는 것이었다. 최근에 정책평가, 자체평가 등 성과감사의 중요성이 제기되고 있으나 일반화 단계에는 이르지 못하였다.

향후 지방재정의 어려움을 감안할 때 지방정부의 효율성, 효과성, 경제성의 향상을 위한 성과감사는 매우 중요한 정부혁신의 사안이다. 이를 감안할 때 영국의 성과감사 공시제도는 중요한 참고자료가 된다.

2. 중앙정부와 지방정부의 새로운 관계

중앙정부와 지방정부와의 관계가 종래와는 매우 상이한 형태로 발전되고 있다는 것은 선진국에서 이미 확인되고 있다. 지방정부가 중앙정부의 단순한 대리인이나 집행기관으로서의 역할만을 수행하였던 시대는 이미 끝났고, 지방정부가 국정의 중요한 파트너로서 위상의 중요성이 더욱 강조되고 있다.

영국의 성과공시제도는 지방정부가 중앙정부의 전략적 파트너임을 실증적으로 보여준 정책사례라고 할 수 있다. 우선 제도의 도입단계부터 중앙정부와 지방정부연합회 사이에 충분한 논의가 있었다. 양자 합의에 의하여 포괄적 성과감사 제도를 도입하였고, 제도의 틀을 작성함에 있어서도 지방의 의견이 충분히 수렴되었다. 중앙정부와 지방정부 사이에 체결되는 공공서비스협약제도와 연계되어 각종 인센티브제도도 추가되었다.

중앙정부의 각 부처, 지방정부연합회, 발
전개발원 등은 성과감사의 틀, 성과지수의
개발에 공동으로 참여하고 있다. 2005년 성
과감사의 제안서에서도 지역의 의견을 수렴
하여 최종 성과감사의 틀을 확정하려고 한
다는 점 등은 중앙정부와 지방정부와의 새
로운 정부간 관계를 시사하는 대목이다. 중
앙부처는 지방정부의 성과감사의 발전에 실
질적인 도움이 되고 있다. 우리나라의 중앙
부처는 지방분권 개혁을 논의하는 과정에
지방정부의 자치역량이 부족하다는 점을 강
조하고 있다. 지방정부의 자치역량은 중앙정
부의 지원여부에 따라 개선될 수 있다는 점
을 영국의 사례는 입증하고 있다.

그간 우리나라의 각종 감사 실태를 보면
감사기관과 피감사기관 사이에는 상호신뢰
에 의한 협조적 업무관계보다는 감사기관과
피감사기관의 권위적인 업무관계가 일반적
이었다. 피감사기관은 비리의 적발을 피하기
위하여 노력하고, 감사기관은 피감사기관의
비리를 적발하려는 고압적인 수사기관의 행
태를 재현하고 있다. 감사를 통하여 지방정
부의 성과를 제고하겠다는 근본적인 목표를
구현하기에는 적합지 않았다. 이러한 감사의
성격 때문에 지방분권 논의과정에서 지방4
단체는 감사원 및 중앙정부가 실시하는 감
사의 축소를 강력하게 요구하고 있다. 우리
나라에서도 중앙의 감사체제를 성과감사 체
제로 전환하여 지방정부의 재정 가치를 제
고할 수 있는 제도의 검토가 요망된다. 이
와 관련하여 지방정부의 감사를 전담하는
독립의 감사기구의 설치를 검토해 볼 필요
가 있다.

3. 독립의 감사기구

영국 지방정부의 성과감사를 전담하는 감
사위원회는 1983년 설립된 독립의 기구이
다. 독립적 지위를 갖는 특성 때문에 주로
지방정부의 성과 제고를 위하여 다양한 측
면에서 지방정부를 지원하고 있다. 초기에는
지방정부의 감사를 주로 담당하는 기구로서
지방정부의 성과지수를 발전개발원과 공동
으로 개발하였다. 감사위원회가 개발한 지표
를 감사위원회 성과지표 (Audit Commis-
sion Performance Indicators)라 부른다.

포괄적 성과감사가 도입된 이후에는 포괄
적 성과감사의 주무기관으로서 법인평가, 서
비스평가 등의 업무는 물론, 포괄적 성과감
사를 위하여 지방정부에게 다양한 행정업무
를 지원하고 있다. 지방정부를 감사하는 위
압적인 기구가 아니고 지방정부의 감사를
지원하는 지원기구의 특성도 강하게 지니고
있음은 향후 정부간 관계를 형성함에 있어
서 좋은 시사점이다.

V. 결 론

2002년 단일정부와 카운티정부에 도입되
어 2004년 이후 모든 지방정부에 적용되고
있는 영국의 성과공시제도를 논의하였다. 영
국의 성과공시는 최상가치의 성과지표, 삶의
질지표 외에 포괄적 성과감사 평가를 통하
여 이루어지고 있다. 이 중에서도 포괄적
성과감사제도는 지방정부의 성과관리를 효
과적으로 수행하기 위한 제도로써 효용성이