

한국과 영국의 지방자치단체평가 제도 비교

A Comparative Study on the System of Evaluating Local Governments in Korea and the UK

류 영 아* · 하 동 현**

Ryoo, Young-Aa · Ha, Dong-Hyun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치단체평가에 대한 이론적 논의
- III. 한국과 영국의 평가제도 비교분석
- IV. 결 론

본 연구는 한국과 영국의 지방자치단체평가 제도를 비교하여 한국에의 시사점을 도출하기 위해 수행되었다. 분석을 위해 평가와 관련한 이론과 선행연구를 검토하여 양 국의 평가 제도를 비교할 수 있는 비교 틀을 구성하였다.

분석 결과, 한국의 지방자치단체 합동평가는 제도 개선을 위한 노력이 미흡한 반면, 영국의 BV, CPA, CAA 제도는 한국에 비해 수행된 기간은 짧지만 지속적으로 제도 개선의 움직임을 보이고 있고 중앙과 지방이 협력하고 있다는 차이를 발견하였다. 본 연구에서는 한국의 지방자치단체 합동평가 제도가 개선되는 것이 필요하고 이해관계자의 의견을 수렴하는 참여형 평가 제도의 형태로 발전되는 것이 필요하다고 제안하였다. 또한, 평가 결과가 좋지 않은 지역의 성과 향상을 유도할 수 있는 구체적인 전략을 도출할 필요가 있다.

□ 주제어: 합동평가, 최고가치, 종합성과평가, 종합지역평가, 지방자치단체평가 제도

The purpose of this study is to compare the System of Evaluating Local Governments in Korea and the UK and suggest some implications to Korea. To

* 한국지방행정연구원 수석연구원(주저자)

** 안양대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2014. 2. 17, 심사기간(1, 2차): 2014. 2. 17 ~ 2014. 3. 24, 게재확정일: 2014. 3. 24

achieve this, we study literature review and preceding research, and make a framework to compare the System of Evaluating Local Governments.

As a result of analysis, there are little effort for Combined Evaluation of Local Government(CELG) to develop the evaluation systems. On the other hand, BV, CPA, and CAA made ceaseless efforts to develop the evaluation systems, and central and local governments cooperate with each other. We propose that the legal systems of CELG should be improved, participatory evaluation which provides for the active involvement of stakeholders should be made. In order to induce 'poor' local governments to be 'excellent' local governments, we should make specific plans.

- Keywords: Combined Evaluation of Local Government(CELG), Best Value(BV), Comprehensive Performance Assessment(CPA), Comprehensive Area Assessment(CAA), the System of Evaluating Local Governments

I. 서론

신자유주의 패러다임의 도입과 계속되는 경제위기로 인해 국가 및 지방자치단체의 성과와 역량 등을 강조하게 되었고, 지방자치단체의 효율성을 개선하기 위하여 중앙정부가 지방자치단체의 성과를 평가하는 방식이 활용되고 있다. 중앙정부에서 지방자치단체를 평가대상으로 하여 평가하는 지방자치단체평가는 한국과 영국이 대표적인데, 한국에서는 안전행정부가 주관하여 전국 17개 광역자치단체를 평가하는 '지방자치단체 합동평가'가 실시되고 있고, 영국에는 2000년부터 시작된 최고가치(Best Value: BV) 제도¹⁾, 2002년에 도입된 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment: CPA), 2009년에 도입된 종합지역평가(Comprehensive Area Assessment: CAA)가 있다. 영국은 지방재정을 중앙에 크게 의존하고 있기 때문에 중앙정부에서 지방자치단체의 성과에 대한 관심이 크고(임채호, 2009: 118)²⁾, 중앙과 지방 간의 성과가 연계되어 있어서(Morphet, 2008: 51) 중앙정부

1) 최고가치(Best Value: BV) 제도는 지방자치단체가 스스로 성과지표를 작성하고 성과를 측정하고 회계감사위원회가 이 결과를 감사하는 방식으로 수행되었는데 지방자치단체의 성과가 미흡한 경우에는 중앙에서 필요한 조치를 취했다는 점에서, 중앙정부가 지방자치단체를 평가대상으로 정하였다는 점에 한국과 공통점이 있다고 할 수 있다.

2) 영국의 중앙정부는 지방자치단체에 대해 입법적, 행정적 관여를 하며 재정적으로 통제할 수 있다(외

가 지방자치단체의 성과를 직접 평가하는 방식이 활용되고 있다.

영국은 지방자치가 발달해 있으면서도 중앙집중적 성향을 지니고 있다는 점에서 중앙집권 속에서 지방자치를 추구하고 있는 한국과 유사하다고 할 수 있고(김보영, 2009: 87), 좁은 국토의 효율적인 이용을 위해 국가 차원의 노력이 이루어지며(서필언, 2005: 3), 지방자치 단체에 소속된 인구와 면적이 비교적 크고 인구의 90%가 거주하는 잉글랜드와 웨일스 지역에는 중앙집권체제가 강력하다는 점에서(임채호, 2009: 119-120) 한국과 유사한 지방자치 여건을 가지고 있기 때문에, 영국의 지방자치단체평가 제도에 대한 연구는 계속되고 있다. 하지만, 최고가치(BV) 제도와 한국과의 비교 연구(박희정 외, 2004; 유재원 외, 2006; 고경훈, 2012), 종합성과평가(CPA)에 대한 소개(박해육 외, 2007), 영국 지방자치단체평가에 대한 소개(임채호, 2009; 하동현, 2012) 등 연구대상이 한정적이라는 한계가 있다. 본 연구는 영국에서 많은 실험과정을 거쳐 평가 제도를 개선해 가는 과정을 고찰하면서 한국과 영국의 지방자치단체평가 제도를 비교·분석하고 함의를 도출하며, 이를 토대로 한국 지방자치단체 합동평가의 개선방안을 제안하는 것을 연구목적으로 한다.

II. 지방자치단체평가에 대한 이론적 논의

1. 지방자치단체평가

평가란 평가 대상의 가치(merit or worth)에 대한 체계적인 조사, 조직의 성과 향상을 위한 도구(Greenwald, 2013: 508)로, 조종(steering)의 역할을 하고 있다(Simon and Knie, 2013: 405).³⁾ Haveri(2008)는 지방자치단체의 변화 과정을 평가하는 것이 중요하고 평가할 때에는 지역의 맥락적 상황을 고려하는 것이 필요하다고 보았다(Haveri, 2008: 153). 여기서 '평가 환경'이란 평가제도가 적용되는 상황, 평가제도가 도입된 배경, 평가의 근거가 되는 근거법규, 평가 목적(Posavac and Carey, 2007; Fitzpatrick et al, 2009; Yarbrough et al, 2011) 등 평가를 둘러싼 맥락과 연결된 것을 의미한다(Stufflebeam and Shinkfield, 2007; Smith and Brandon, 2008; Haveri, 2008;

교부, 2013: 51-52).

3) 본 절에서 평가체계 구성요소에 대한 학자들의 논의를 강조한 이유는, 국내외 학자들이 제시하는 평가체계 구성요소에 따라 분석틀을 작성하고 이를 기준으로 한국과 영국의 지방자치단체평가를 비교하기 위해서이다.

Miyoshi, 2013).

‘평가 내용’은 평가 대상을 포함하는 개념으로(Simon et al, 2013), 평가마다 이슈가 달라지기 때문에 ‘무엇을 평가할 것인가’는 현장에서 정해지고(Fitzpatrick et al, 2009: 11-13), 평가로부터 얻어지는 정보, 평가 목적 등에 따라 평가 내용이 달라진다(Leeuw and Furubo, 2008: 158-160). Fitzpatrick et al(2009)은 14명의 평가자와 인터뷰를 통해 실제로 평가자가 현장에서 평가를 수행하는 내용을 분석하였다.

‘평가 방법’은 ‘어떻게 평가할 것인가’ 이므로, 평가수행 방식 및 평가 지표 등을 의미한다(Posavac and Carey, 2007; Stufflebeam and Shinkfield, 2007; Smith and Brandon, 2008; Haveri, 2008; Yarbrough et al, 2011). 평가 방법은 계속 다양해지고 있으며(Simon and Knie, 2013: 405), 평가 방법이 가지고 있는 기술적 한계로 인해 평가 실패가 생기고 의사결정자의 필요를 충족시키지 못하기 때문에 다양한 방법론을 적용해야 한다(Greenwald, 2013: 509).

‘평가 절차’는 평가가 진행되는 과정으로(Posavac and Carey, 2007; Simon and Knie, 2013), 이해관계자(평가참여자)의 중요성과 가치를 인식할 때 평가 과정이 더욱 의미있게 된다(Yarbrough et al, 2011: 51-52). 평가가 시작되면서부터 끝까지 일정한 절차에 따라 수행되는데, 이러한 절차는 현실적이고(practical) 대응적이어야(responsive) 한다(Yarbrough et al, 2011: 87-88; Greenwald, 2013: 504).

‘평가 결과’는 평가를 통한 결과물이 이해관계자에게 공개되는 것과 평가 결과가 활용되는 것을 의미한다(Posavac and Carey, 2007; Stufflebeam and Shinkfield, 2007; Smith and Brandon, 2008; Leeuw and Furubo, 2008; Fitzpatrick et al, 2009; Yarbrough et al, 2011). 평가 결과는 지체없이, 명백하게, 이해하기 쉽게 공개되어야 하는데(Greenwald, 2013: 510-511), Johnson et al(2013)은 이해관계자에게 전달되기 쉬운 새로운 평가 결과 공개 방식을 제안하였다(Johnson et al, 2013: 486-487).

지방자치단체평가는 지방자치단체가 스스로를 평가하는 경우와 중앙정부가 지방자치단체를 평가하는 경우로 구분할 수 있는데(박해욱 외, 2010: 197), 본 연구에서는 중앙정부가 지방자치단체를 평가하는 제도에 한정하여 한국과 영국을 비교·분석하였다. 즉, 한국의 경우에는 합동평가, 영국의 경우에는 최고가치(BV), 종합성과평가(CPA), 종합지역평가(CAA)를 분석하였다.

2. 선행연구 검토

중앙정부가 지방자치단체를 평가하는 구조를 검토하기 위하여 중앙과 지방 간의 관계에 대한 기존의 연구를 점검하였다. 소순창(2011)은 역대 정부의 지방분권이 충분하지 못하였으므로 지방자치단체에게 자율성과 책임성을 부여하는 것과 중앙과 지방 간의 적극적인 역할 정립 논의가 필요하다고 보았다. 김순은(2012)은 1995년 지방선거 이후의 중앙과 지방 간 관계의 특징을 점검하였다. 특히, 지방에 대한 중앙의 관여와 통제는 축소되고 있으나 재정 은 여전히 중앙에 집중되어 있으며 기능은 중앙과 지방에 중복적으로 배분되어 있다고 지적하였다. 박미영 외(2012)는 지역 R&D 사업에 대한 중앙과 지방 간의 역할 분담을 분석하면서, 의사결정 과정에 지방자치단체가 참여하고 중앙과 지방이 공동으로 지역 R&D 사업을 추진할 수 있도록 사업구조를 개편하는 것이 필요하다고 보았다. 최병대(2013)는 지방분권에 대한 이슈를 정리하면서, 중앙과 지방간의 유사·중복 기능을 일원화하고 지방으로 포괄 이양하여 지방분권을 강화하며 지역 여건에 따라 차등적 분권제도를 도입할 것을 주장하였다.

한국의 합동평가는 1999년 시범평가를 거쳐 2000년부터 매년 정기적으로 수행되고 있다. 김현구 외(2003)는 합동평가 제도와 운영을 실증적으로 분석하여 개선방안을 제시하였다. 즉, 평가 내용, 평가 방법, 평가 결과의 개선이 필요하고 실질적인 제도 개선과 지방의 의견수렴체제를 내실화할 것을 제안하였다. 박우서(2005)도 합동평가제도의 개선방안을 제시하였는데 평가 목표, 평가 내용, 평가 방법, 평가 결과의 개선이 필요하고 지방자치단체의 수용성을 높일 것을 주장하였다. 류영아(2010)는 전문가 조사를 통해 합동평가가 성공하는데 가장 필요한 요인을 도출하였는데, 평가 결과, 평가 내용, 평가참여자에 대한 검토가 필요하다고 보았다. 김찬동(2014)은 자치분권의 관점에서 합동평가 제도의 개혁방안을 제시하였는데, 평가 지표를 미리 제시하고 지방자치단체가 평가설계과정에 참여하는 것이 필요하고 평가결과를 통한 서열화보다 지방의 역량 향상에 중점을 둘 것을 강조하였다.

영국의 지방자치단체평가를 연구한 기존의 연구는 첫째, 최고가치(BV) 제도와 한국과의 비교 연구가 있다. 박희정 외(2004)는 평가 제도, 참여자, 평가 과정을 기준으로, BV가 행정서비스 전반을 평가 대상으로 하고 있고 중앙과 지방 간의 합의로 이루어지며 지방의 참여가 보장되고 중앙에서 부진한 지방자치단체를 집중관리한다는 점을 지적하였다. 유재원 외(2006)는 BV가 한국에 가지는 시사점으로, 지방자치단체 및 시민을 포함한 참여자의 협력과 참여, 국정 전반에 대한 평가, 평가결과 공개, 부진한 지방자치단체의 역량 강화 노력 등을 제안하였다. 고경훈(2012)은 거버넌스 차원으로 영국의 BV를 분석하여 한국의 지방자치단체 성과관리에 시민사회 활성화, 지방자치단체의 역량 강화, 다양한 이해관계자의 참여가 필요하다고 보았다. 둘째, 종합성과평가(CPA)에 대한 연구가 있는데, 박해육 외(2007)

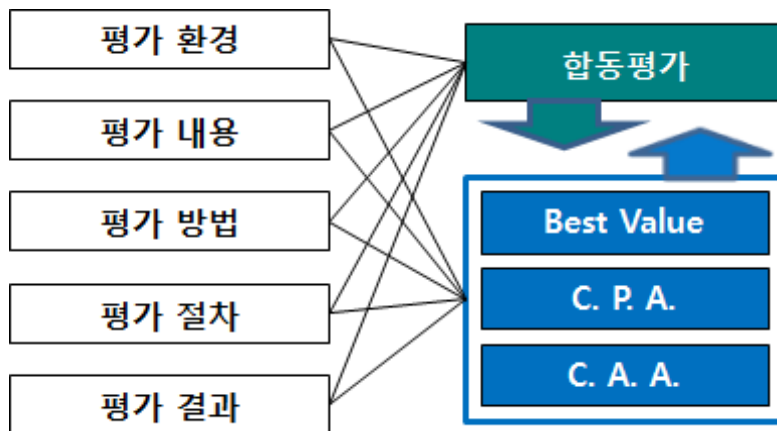
는 CPA가 한국의 합동평가에 가지는 함의점을 분석하였다. 즉, 평가부담 완화, 평가결과 공개, 부진한 지방자치단체의 개선 노력, 차등적 인센티브 제공 등을 강조하였다. 셋째, 영국 지방자치단체평가에 대한 전반적인 연구가 있다. 임채호(2009)는 영국 신노동당 정부의 지방자치단체평가 제도를 분석하면서, 지방자치단체의 행정서비스 전체를 평가한 BV, 지방의 자율성을 높이고 평가 부담을 완화하며 협력을 강조하는 CPA, CAA의 특징을 제시하였다. 하동현(2012)은 도입배경, 개요, 성과 및 문제점을 기준으로 영국의 지방자치단체평가 제도를 분석하여 각 제도의 함의점과 한계를 지적하였다.

이렇게 볼 때, 기존의 연구는 한국의 합동평가만을 연구대상으로 한 연구, 영국의 지방자치단체평가 중에서 최고가치(BV) 제도로 한정하여 한국과 비교한 연구, 영국의 제도 연구 등 연구영역이 제한되어 있다. 이에 본 연구는 2000년부터 2010년까지를 시간적 범위로 하고 한국의 합동평가와 영국의 지방자치단체평가(BV, CPA, CAA)를 사례로 선정하여 비교·분석하면서, 한국에의 시사점을 도출한다는 점에 기존의 연구와 차별성이 있다.

3. 분석의 틀

본 연구는 관련 이론 및 선행연구 검토를 통해 분석 요소를 선정하고 분석의 틀을 작성하였다. 분석의 틀을 기초로 한국과 영국의 지방자치단체평가 제도를 비교하면서 향후 발전방안을 제시하였다.

<그림 1> 분석 틀



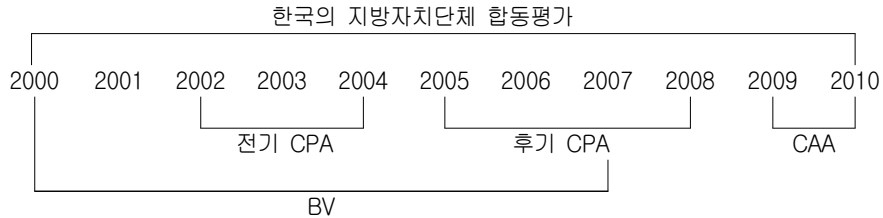
분석의 틀에서 제시한 각 변수를 간략하게 설명하면, ‘평가 환경’은 지방자치단체평가가 도입된 배경, 평가의 근거법령, 평가목적 등을 의미하고, ‘평가 내용’은 무엇을 평가하는가, 평가대상이 무엇인가에 해당된다. ‘평가방법’은 지방자치단체평가를 수행하는 방식 및 지표를 의미하고, ‘평가절차’는 평가를 실시하는 과정 및 평가에 참여하는 이해관계자에 해당된다. ‘평가결과’는 평가결과의 공개 및 결과활용을 포함하는 개념이다.

<표 1> 분석요소의 정의

변 수	내 용	출 처
평가 환경	평가 도입배경	박우서(2005), Stufflebeam et al(2007), Smith et al(2008), Haveri(2008), Fitzpatrick et al(2009), 임채호(2009), Yarbrough et al(2011), Miyoshi(2013)
	평가 근거법령	
	평가목적	
평가 내용	평가대상	김현구 외(2003), 박우서(2005), 유재원 외(2006), Posavac et al(2007), Smith et al(2008), Fitzpatrick et al(2009), 임채호(2009), 류영아(2010), Simon et al(2013)
평가 방법	평가수행 방식	김현구 외(2003), 박희정 외(2004), 박우서(2005), Posavac et al(2007), Stufflebeam et al(2007), Smith et al(2008), Haveri(2008), 임채호(2009), Yarbrough et al(2011), Greenwald(2013), Simon et al(2013), 김찬동(2014)
	평가지표	
평가 절차	이해관계자	김현구 외(2003), 박희정 외(2004), 박우서(2005), 유재원 외(2006), Posavac et al(2007), 임채호(2009), 류영아(2010), Yarbrough et al(2011), 고경훈(2012), Greenwald(2013), Simon et al(2013), 김찬동(2014)
	평가실시 과정	
평가 결과	평가결과 공개	김현구 외(2003), 박희정 외(2004), 박우서(2005), 유재원 외(2006), Posavac et al(2007), Stufflebeam et al(2007), 박해육 외(2007), Smith et al(2008), Leeuw et al(2008), Fitzpatrick et al(2009), 류영아(2010), Yarbrough et al(2011), Greenwald(2013), Johnson et al(2013), 김찬동(2014)
	평가결과 활용	

한국의 합동평가는 2014년 3월 현재에도 계속 진행되고 있으나 영국의 지방자치단체평가인 종합지역평가(CAA)가 2010년 캐머런 정부에서 폐지되었기 때문에, 본 연구에서는 양국의 비교·분석의 시점을 2000년부터 2010년까지로 한정하였다. 합동평가는 시범평가 이후 2000년부터 실시되고 있고, 영국의 BV는 2000년-2007년, 전기 CPA는 2002년-2004년, 후기 CPA는 2005년-2008년, CAA는 2009년-2010년에 수행된 제도이다.

<그림 2> 본 연구의 시기 구분



Ⅲ. 한국과 영국의 평가제도 비교분석

1. 한국의 지방자치단체 합동평가

1) 평가 환경

1995년 한국에서 지방자치단체장 직선을 포함한 지방자치가 전면적으로 실시되었고 지방자치단체가 국가로부터 사무를 위임받아 처리하게 되었다. 1998년 국민의 정부가 출범하면서 신공공관리론의 기초 아래에 다양한 성과관리제도가 도입되었고, 중앙정부의 예산이 투입된 국가위임사무 등이 지방자치단체에서 효율적으로 수행되고 있는지를 점검하는 목적으로 지방자치단체 합동평가가 실시되었다. 합동평가의 목적은 '국정의 효율적 수행'으로, 중앙정부의 예산이 투입된 사업을 평가 대상으로 하는 것이 원칙이다. 합동평가는 2001년 제정된 정부업무등의평가에관한기본법과 2006년 제정된 정부업무평가기본법 제21조에 근거하고 있다. 지방자치단체를 대상으로 하는 중앙정부의 평가가 많다는 지적에 따라⁴⁾ 2009년 합동평가(2008년 실적 대상)부터는 지방자치단체를 대상으로 한 기존의 평가를 합동평가로 통합하여 실시하면서 지방자치단체의 평가 부담을 줄이고 있다.

2) 평가 내용

지방자치단체 합동평가는 국가예산이 투입된 국가위임사무, 국고보조사업, 국정주요시책

4) 2006년 감사원 평가연구원 보고서에 따르면, 지방자치단체를 대상으로 하는 중앙정부의 평가는 합동평가 이외에 총 136개로 파악되었다(감사원 평가연구원, 2006: 566).

등을 분야로 구분하여 평가하고 있고, 평가대상 기간은 전년도 12월 31일까지이다. 합동평가는 1999년 시범평가를 시작으로 2000년부터 종합평가 형식으로 수행되고 있는데, 1999년부터 2001년까지 '주요시책, 추진역량, 주민만족도' 세 분야를 평가대상으로 하였다. 2002년부터는 주요시책 안에 추진역량을 흡수하여 '주요시책과 주민만족도' 두 분야를 평가대상으로 하였다. <표 2>에 있는 합동평가 대상 분야는 '주요시책'에 해당되는 내용이다. 주민만족도(고객체감도)는 안전행정부가 결정한 시책에 대해 전화조사 형식으로 수행되고 있다(류영아, 2010: 249-250). 합동평가는 전년도 실적을 종합적으로 평가하는 것이 원칙인데, 이명박대통령 임기 중에는 일부 분야에 대한 2007년 하반기 실적을 2008년 가을에 평가하였고 경제살리기 기조에 따라 경제와 관련한 2009년 실적을 2009년 하반기에 평가하였다.

<표 2> 합동평가 내용

대상 년도	합동평가 대상 분야(주요시책)									평가 시책	평가 지표	소관 부처	평가 방법	인센티브 (억원)	
	지방 공공 혁신	-	-	지역 경제 활성화	-	-	-	주민 안전 관리	정보화 촉진					국무총 리정책 평가위 원회에 보고	미 확인
1999년	지방 공공 혁신	-	-	지역 경제 활성화	-	-	-	주민 안전 관리	정보화 촉진	21	49	-	서면 평가 + 현장 평가	국무총 리정책 평가위 원회에 보고	미 확인
2000년	일반 행정 혁신	복지· 환경 개선	-	지역 경제 진흥	지역 개발 확충	-	-	주민 안전 관리	-	50	261	10		분야별 최우수 ·우수 기관	81
2001년	행정 혁신	보건 복지· 여성	-	산업 경제	지역 개발	-	환경 관리	안전 관리	-	62	146	12		분야별 최우수 ·우수 기관	미 확인
2002년	일반 행정	주민 복지	여성	지역 경제	지역 개발	지방 재정	환경	주민 안전	전자 정부	69	284	12	서면 평가	미 확인	
2003년	일반 행정	주민 복지	여성	지역 경제	지역 개발	-	환경 관리	-	-	31	106	10	VPS 평가+ 현장 평가	시책별 가,나, 다 등급	99.9
2004년	행정 내부 혁신	보건 복지	여성 복지	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 관리	안전 관리	대민 서비스 혁신	53	168	14	VPS 평가+ 기관 방문 검증	분야별 가,나, 다 등급 (가 등급 7억원 등)	99.5
2005년	일반 행정	보건 복지	여성 복지	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 관리	안전 관리	대민 서비스	42	125	12		45	
2006년	일반 행정	보건 복지	여성 복지	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 관리	안전 관리	중점 과제	46	153	14		90	
2007년	일반 행정	보건 복지	여성 복지	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 관리	안전 관리	중점 과제	38	243	14	VPS 평가 + 현장 평가	346	
2007 하반기	일반 행정	사회 복지	-	지역경제·개발		-	-	-	-	8	26	5			

대상 년도	합동평가 대상 분야(주요시책)									평가 시책	평가 지표	소관 부처	평가 방법	인센티브 (억원)
	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 산림	안전 관리	중점 과제					
2008년	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제	지역 개발	문화 관광	환경 산림	안전 관리	중점 과제	74	218	20		347
2009 경제 살리기	예산 조기 집행	일자리 창출	서민 생활 안정	-	-	-	-	-	-	13	59	12		
2009년	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제· 개발	인사· 여성 정책	환경· 산림· 문화	-	안전 관리	중점 과제	38	148	17		315
2010년	일반 행정	사회 복지	보건 위생	지역 경제· 개발	인사· 여성 정책	환경· 산림· 문화	-	안전 관리	중점 과제	38	148	17		300

자료: 류영아(2010) p250 재구성.

3) 평가 방법

지방자치단체 합동평가는 안전행정부 지방행정국 자치행정과 지방경쟁력지원단에서 총괄하고 있는데, 주무부처에서 작성한 평가지표를 지방자치단체에 전달하면 지방자치단체에서 자료를 준비하여 온라인 시스템(Virtual Policy Studio: VPS: <http://www.vps.go.kr>)에 탑재하고, 이 자료에 대하여 민간전문가로 구성된 합동평가단에서 검증·평가하는 방식이 기본 골격이다. 평가는 세부지표 별로 우수-보통-미흡의 3단계 또는 매우 우수-우수-보통-미흡-매우 미흡의 5단계로 체크되고, 등급 별 점수가 각기 다르게 구성되어 있다.

4) 평가 절차

지방자치단체 합동평가와 관련있는 이해관계자(평가참여자)는 지방자치단체, 합동평가단(민간전문가), 중앙정부(중앙부처, 안전행정부)로 크게 구분할 수 있다. 매년 하반기에 안전행정부가 익년도 합동평가의 기본 지침을 마련하여 국무조정실, 합동평가위원회, 정부업무평가위원회의 검토를 거치면서 시작된다. 각 중앙부처가 합동평가 과제를 선정하고 지표를 구상한 후 안전행정부와 협의하고, 지표 간의 가중치를 도출한다. 이렇게 결정된 지표는 연초에 지방자치단체·합동평가단과의 지표 워크숍을 거친 후에 확정하게 된다.

평가대상이 되는 지표가 결정된 이후에는 합동평가단이 온라인평가(VPS), 현지검증, 정성평가, 협의검증 등의 과정을 거치면서 평가가 진행된다. 이 때 평가는 시와 도를 구분하여 진행된다. 또한, 고객체감도 조사(전화 설문조사)를 실시하여 주관적인 만족도 결과를 합동평가 결과에 추가한다.

5) 평가 결과

지방자치단체 합동평가 전체 종결 후에는 가, 나, 다 등급으로 구분한 평가결과를 부여하여 합동평가위원회의 심의와 의결을 거친 후 정책평가위원회에 보고하고 있다. 정부업무평가 기본법 제26조와 제27조에 근거하여 합동평가 결과는 매년 '내고장알리미(www.laiis.go.kr)' 등에 분야별 가등급(우수)의 경우에 공개하고, 합동평가 결과보고서가 발간되어 관계부처 및 시·도에 배포되고 있다. 이에 대해 평가결과는 좀 더 확대되어 공개될 필요가 있다는 지적이 있다(유재원 외, 2006: 37).

평가결과가 우수한 지방자치단체에게 재정 인센티브를 제공하는데 각 분야별로 가등급(우수)의 경우 7억원 가량 지급하고 중점과제 분야는 인센티브 규모가 7억원 이상이다. 이 재원은 특별교부세와 재해대책잉여금 중에서 연말에 남아있는 금액을 활용하기 때문에 매년 달라진다. 2011년 합동평가(2010년 실적)의 재정 인센티브 규모가 300억원이었다. 또한, 평가결과가 우수한 지방자치단체를 대상으로 우수사례집을 발간하여 벤치마킹할 수 있도록 유도하고 있다.

6) 합동평가의 문제점

지방자치단체 합동평가가 가지고 있는 문제점으로는, 첫째, 평가제도에 대한 개선이 없고 평가지표와 평가세부지표만 매년 변경되고 있다. 둘째, 중앙부처에서 합동평가 지표·세부지표를 결정하는데, 해당 년도에 강조되는 내용을 평가지표로 정하는 경우가 대부분이므로 전년도 평가지표와의 연속성 없이 지표가 매년 변경되어 전년도와의 비교가 불가능한 상황이다. 셋째, 중앙부처 담당자가 자신의 업무만 평가지표로 만들기 때문에 지표 간의 상충관계가 발생하는 경우가 종종 있다⁵⁾. 넷째, 평가대상·평가지표 등을 중앙부처가 결정하고 안전행정부와 협의 후 지방자치단체에게 일방적으로 제시하는 하향식 방식이기 때문에 중앙부처와 안전행정부가 결정한 지표대로 결정된다. 즉, 평가대상인 지방자치단체가 문제를 제기하는 지표가 있어도 이러한 의견이 받아들여지는 공식 절차가 존재하지 않는다. 다섯째, 매년 3월에 지방자치단체에서 평가를 받기 위한 실적을 온라인(VPS) 상으로 입력하는데, 지표는 2월 경에 지방자치단체에게 공지된다. 평가지표와 세부지표가 평가지표가 확정되는 시기가 늦기 때문에 지방자치단체가 체계적인 준비를 할 수 없다. 여섯째, 특별교부세와 재해대책잉여금 중에서 남은 예산을 활용하여 인센티브를 지급하기 때문에 예산의 원래 용도대로 활용되

5) 예를 들어, '전문인력 배치율'과 '업무처리율'이 각각 세부지표로 존재하는 경우, 인력을 많이 배치하면 배치율 점수가 올라가지만 많은 인력이 투입되기 때문에 업무처리율 점수는 낮아지는 상충관계가 나타나게 된다.

지 못하고 있으며, 인센티브 규모가 매년 변경되고 있다. 일곱째, 우수한 지방자치단체에게 특별교부세, 우수사례집 발간 등의 인센티브를 수여하고 있지만 부진한 지방자치단체에 대한 조치사항이 없어서, 평가가 지방의 역량을 강화하는 유인이 되지 못하고 있다. 합동평가의 내용과 문제점을 분석의 틀에 따라 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 합동평가 요약

구 분	내 용	문제점
평가 환경	국정효율성을 목적으로 매년 수행되므로, 지방자치, 지방분권과 무관	평가제도 자체의 개선이 없음
	제도 자체의 변경 및 개선 없음	
평가 내용	국가위임사무 등을 대상으로 총 9개 분야를 평가	평가지표, 평가세부지표 등이 매년 변경
		중앙부처 담당자 간의 협의가 없어서 지표 간의 상충관계 발생
평가 방법	중앙부처와 안전행정부 결정된 지표대로 합동평가단이 평가 수행	중앙부처가 안전행정부와 협의하여 평가지표, 평가세부지표 등을 결정 (지표에 대한 지방자치단체, 합동평가단의 의견수렴 없음)
	전년도말 실적에 대해 우수-보통-미흡 등의 등급으로 평가	
평가 절차	지방자치단체, 합동평가단(민간전문가), 중앙정부(중앙부처, 안전행정부)가 참여	지방자치단체의 의견수렴절차 없음
	평가지표 공개, 온라인(VPS) 평가, 현지검증, 정성평가, 협의검증, 최종보고서 작성	평가지표 확정이 늦음
평가 결과	우수 지방자치단체에 특별교부세(9개 분야별 가 등급의 경우 7억원 등) 지급	남는 예산으로 인센티브 지급
	정성평가 결과, 우수사례로 채택된 건에 대해 우수사례집 발간	특별교부세, 우수사례집 발간의 인센티브 없음 (부진한 지방에 대한 조치사항 없음)

2. 영국의 최고가치(Best Value) 제도

1) 평가 환경

1997년에 집권한 신노동당(New Labor) 블레어 정권은 기존의 보수당 대치 정권에서 경쟁을 강조했던 의무경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering: CCT) 제도를 폐지하고 최고가치(Best Value: BV) 제도(이하, BV)를 도입하면서 실용주의 노선을 선택하였

다. 기존의 보수당 정부에서 공무원에 대한 불신을 가지고 개혁을 추진한 것과 달리, 노동당 정부는 공무원의 역할을 강조하면서도 성과평가 결과가 만족스럽지 못한 경우에는 이에 상응하는 조치를 취하였다. 특히, 지방자치단체의 성과에 따라 중앙정부의 지원과 보상이 이루어지는 방식을 활용하였다(서필언, 2005: 469).

BV는 성과관리 기본방침(performance framework), 지방정부법(Local Government Act, 1999)을 근거로 지방자치단체의 성과를 점검하고 평가하는 내용인데(Morphet, 2008: 5-7), 2년여의 예비조사 과정을 거친 후 2000년 4월부터 잉글랜드와 웨일스 지역에 정식으로 도입되었다. BV는 중앙정부의 감독 아래에 지방자치단체가 최고 품질의 행정서비스를 주민에게 제공하는 것을 목적으로 하였다(DETR, 1999b; 유재원 외, 2006: 26). 기존의 의무경쟁입찰(CCT) 제도에서 공무원과 민간과 경쟁을 치르도록 한 것과 달리, 지방자치단체에서 행정서비스의 공급주체를 정하되 이에 대한 중앙정부의 평가 결과가 일정 수준에 미달하면 해당 지방자치단체의 서비스 공급권을 박탈하였다. 즉, 지방자치단체의 재량권을 확대하면서도 '비용절감(value for money)'과 '서비스 품질'을 강조한 것이다(임성일 외, 2003: 522-523).

2) 평가 내용

BV에서의 평가 대상은 지방자치단체 제공하는 모든 행정서비스인데, 중앙정부에서는 지방자치단체의 최소 수준을 요구함으로써 지방자치단체를 강제·통제하고 이에 따라 지방자치단체가 스스로 최저 성과수준을 결정한다는 특징을 가졌다. 특히, 지방자치단체가 매년 목표치를 설정할 때 전체 상위 25% 지방자치단체 수준으로 목표치를 설정하였고, 지방자치단체의 전체 행정서비스 중에서 매년 25% 분량의 행정서비스를 근본적으로 검토하여 전반적인 점검을 실시하였다(임성일 외, 2003: 526-528).

BV는 지방자치단체가 자체적으로 평가하고 회계감사위원회(Audit Commission)가 그에 대해 감사⁶⁾하였다. 각 지방자치단체가 해당 지방자치단체의 여건·행정서비스 제공의 우선순위·해당 지방자치단체의 역량·특정한 행정서비스의 수준 등을 스스로 평가하고, 회계감사위원회에서 지방자치단체의 달성목표·달성전략·우선순위 등을 측정하면서 전략적 기획시스템 보유 여부·행정서비스의 주민 제공여부·개선의 잠재력·고객만족도 등을 검사하였다(박희정 외, 2004: 282-283).

6) 최고가치(BV) 제도에서 감사는 평가에 대한 평가의 역할을 담당한다(임채호, 2009: 127).

3) 평가 방법

법률에 따라 지방자치단체는 '최고가치 성과계획(BV Performance Plans: BVPP)'을 작성하였고 이 계획에 따라 행정서비스의 효과성을 책임졌다. 평가를 위해 중앙정부, 회계감사위원회, 지방자치단체가 각각 지표를 작성하였다. 중앙정부는 지방자치단체의 서비스를 측정하기 위해 '성과목표', '비용효율성', '효과', '품질', '공정성'이라는 관점으로 '최고가치 성과지표(BV Performance Indicators: BVPIs)'를 작성하였고, 회계감사위원회에서는 성과지표(Audit Commission Performance Indicators)를 구성하였으며, 지방자치단체에서는 서비스 제공을 얼마나 잘하고 있는지를 측정하기 위해 지방성과지표(Local Performance Indicators)를 구성하고 지표를 기준으로 목표를 설정하였다(고경훈, 2012: 19).

이 때, 중앙정부의 최고가치 성과지표(BVPIs)는 지방자치단체의 행정서비스 수준을 평가하고 서비스 개선목표를 설정하며 행정과 주민 각각의 입장을 반영하도록 하고 다른 지방자치단체와 비교 가능하도록 구성되었다. 특히, 영국 정부는 부총리의 책임아래에 매년 한 차례씩 최고가치 성과지표(BVPIs)를 수정·개편하도록 하였다⁷⁾.

4) 평가 절차

BV의 평가와 관련있는 이해관계자(평가참여자)는 지방자치단체, 회계감사위원회, 중앙정부로 크게 구분할 수 있다. BV의 평가는 총 6단계 과정을 거치는데, '목표설정 단계'에서는 지방자치단체가 스스로 성과목표를 설정하고, '지표작성 단계'에서는 지방자치단체가 최고가치 성과계획(BVPP)을 작성하며 사업지표를 구체적으로 작성하였다⁸⁾. '자체평가 단계'에서는 지방자치단체가 스스로의 역량을 평가하고, '목표 달성결과 공개 단계'에서는 지방자치단체의 목표 달성치를 공개하고 보완계획도 지방자치단체가 수립하도록 하였다⁹⁾. '성과확인 점검·감사 단계'에서는 회계감사위원회에서 지방자치단체의 성과를 감사하고 전문기관에서 5년 주기로 서비스 검사를 실시하며, '결과활용 단계'에서는 필요한 조치를 하였다(Byrne, 2000: 655). BV에서는 지방자치단체가 스스로 수립한 행정서비스 실행 계획을 외부에서 확인하고 지방자치단체가 자체평가를 실시하면서 현황과 문제점을 파악하며 회계감사위원회에서 외부감사를 실시하는 과정이 법적 의무로 반복되는 특징을 보이고 있다.

7) 부총리 책임으로 지표를 매년 수정하도록 한 것이 한국과 차이점이라고 할 수 있다.

8) 평가대상인 지방자치단체가 지표를 작성하도록 한 것이 한국과 차이점이라고 할 수 있다.

9) 지방자치단체가 보완계획까지 수립하도록 한 점이 한국과 차이점이라고 할 수 있다.

5) 평가 결과

회계감사위원회에서 실시한 성과감사 결과와 전문기관에서 실시한 서비스감사 결과를 종합한 결과를 언론을 통해 공개하였다. BV에서 평가 결과가 우수한 지방자치단체에게는 차년도 BV 검사를 면제하고, 성과가 저조한 지방자치단체에는 중앙정부가 권한을 행사하여 지도관을 파견하면서 지방의 역량이 강화되도록 사후조치 하였다. 즉, 지방 스스로 작성한 지표에 따라 지방 스스로 자체평가하도록 하고, 결과가 미흡한 경우에는 중앙에서 필요한 조치를 취하는 특징을 가지고 있다.

6) 최고가치(BV) 제도의 의의

BV는 많은 조직과 지방자치단체의 지지를 받으면서 성공을 거둔 제도라고 인정받고 있다(Martin, 2000: 223). 즉, 비용과 품질을 강조하기 때문에 고객지향적·시민중심적이고(Martin and Boaz, 2000), 지방자치단체와 민간 간의 협력·파트너십·의사소통을 강조하며(Walker et al, 1999), 중앙정부가 제시한 광범위한 개선을 달성하는데에 지방자치단체의 자율성을 부여하여 지방 스스로 서비스 개선방안을 개발하도록 하였다(Martin, 2000: 215).

BV의 한계로는, 회계감사위원회에서 지방자치단체의 성과달성을 감사하는 것보다 정보작성 과정을 중시했다는 지적이 있으며(박희정 외, 2004: 281; 고경훈, 2012: 20; 하동현, 2012: 208), 이러한 감사과정에 상당한 비용과 인력이 투입된다는 부담을 낳았고(Boyne, 2000; 박희정 외, 2004: 281; 고경훈, 2012: 20), BV 운영과정이 지방에 대한 중앙의 통제와 간섭으로 변질되었다(Martin et al, 2001: 474). 특히, BV는 지방자치단체의 '모든' 서비스와 기능을 평가하도록 법적 의무를 부여하였는데, 제도를 시행하면서 전체를 평가할 수 없는 현실적인 한계를 겪게 되었다. 또한, 경쟁(competete) 의무가 상대적으로 널리 적용되기 어렵고 소규모 지방자치단체가 BV를 집행하는데 어려움을 겪게 되자, 중앙정부는 BV 평가를 축소하기에 이르렀다(박희정, 2004: 281; 임채호, 2009: 129).

3. 영국의 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment: CPA)¹⁰⁾ 제도

종합성과평가(CPA) 제도(이하, CPA)는 잉글랜드 지역을 대상으로 지방자치단체의 성과와 서비스 향상을 종합적으로 평가하는 제도인데, 기관평가(corporate assessment), 서비스평가(service assessment), 자원이용평가(use of resources assessment), 개선도평가(direction of travel assessment)라는 네 가지로 구성되었다(Audit Commission, 2006a: 17). 이러한 구분에 따라 평가 방법과 평가 절차 등이 각기 다른 특징을 보이고 있다. CPA의 평가대상은 단일계층 및 카운티와 디스트릭트¹¹⁾로 구분되고, 평가제도가 운영된 시기는 전기와 후기로 구분된다. 이러한 구분은 다음의 표로 정리할 수 있다.

<표 4> 종합성과평가(CPA) 제도 고찰 기준

구분	평가제도 운영 시기	
평가 대상	single tier & county council CPA 전기(2002-2004년)	single tier & county council CPA 후기(2005-2008년)
	district council CPA 전기(2003-2005년)	district council CPA 후기(2006-2009년)

1) 평가 환경

CPA¹²⁾는 기존의 BV가 모든 행정서비스를 평가대상으로 하였기 때문에 평가 부담이 크다는 지적에 따라, 평가부담을 줄이고 중앙정부가 지방자치단체의 역량을 종합적으로 점검하며 우수한 지방자치단체에게 자유와 융통성(freedom and flexibilities)을 부여하기 위하여 도입되었다. 즉, 기존의 BV 개념을 통합적으로 재구성한 제도이다(서필언, 2005: 540). 2002년 초에 중앙정부와 회계감사위원회는 모든 지방자치단체의 성과를 공개적으로

10) Comprehensive Performance Assessment에 대한 번역은 학자들마다 달라서, 박희정 외(2004)는 '종합성과측정', 유재원 외(2006)는 '포괄적 성과평가', 박해육 외(2007)는 '종합성과평가', 임채호(2009)는 '성과종합평가', 하동현(2012)은 '포괄적 업적평가'로 번역하고 있다. 본 연구에서는 '종합성과평가'라는 용어로 사용하였다.

11) 영국 잉글랜드의 지방자치단체는 단일계층(single tier)으로 구성되거나, 카운티(county council)-디스트릭트(district council)의 2계층으로 구성된다(외교부, 2013: 46-47).

12) 종합성과평가(CPA) 제도를 규정한 2003년 지방자치법이 한시입법이었기 때문에, 2009년 3월에 발표된 평가결과를 마지막으로 종합성과평가(CPA) 제도가 폐지되었다(하동현, 2012: 213).

보고하는 CPA에 대해 합의하였다(Audit Commission, 2006a: 13). CPA는 2002년 4월에 잉글랜드 전체 150개 단일계층(single tier) 및 카운티(county council)를 대상으로 실시되고 2003년 6월부터 전체 238개 디스트릭트(district council)를 대상으로 실시되었다(임채호, 2009: 131).

첫째, 단일계층 및 카운티 평가(single tier, county council CPA)의 전기(2002-2004년)에는 모든 단일계층 및 카운티의 CPA를 실시하였는데, 지방자치단체의 현재 서비스 성과에 대한 평가와 향후 개선역량에 대한 평가로 구성되었다(Audit Commission, 2002b: 2). 2005년부터는 이를 성과종합평가 고난도 테스트(CPA Harder Test)로 변경하여 카운티의 자체평가를 강조하고 자원이용평가에 더 많은 비중을 두면서 운영하였다(Grace, 2005: 586).

둘째, 디스트릭트 평가(district council CPA)는 디스트릭트가 단일계층 및 카운티보다 규모와 서비스 범위가 작다는 특성 때문에 단일계층 및 카운티 평가보다 강도가 낮게 시작되었다. 전기(2003, 2004년) 디스트릭트 CPA 이후에 규제의 부담을 줄이고 평가의 효과를 극대화하기 위한 디스트릭트 CPA가 2006년부터 실시되었다(Audit Commission, 2003: 6).

2) 평가 내용

첫째, 단일계층 및 카운티 평가(single tier, county council CPA)의 전기(2002-2004년) 기관평가는 목표, 중점, 우선순위, 역량, 성과관리, 향상성취도, 투자, 학습, 장래계획에 대한 지방자치단체의 전반적인 능력을 측정했다(Audit Commission, 2009a: 4). 서비스 평가는 교육, 사회복지, 환경, 주택, 도서관과 레저, 사회보장에 대해 평가했는데, 여기에는 자원이용평가가 포함되었다(Audit Commission, 2009a: 1). 후기(2005-2008년)에는 지방자치단체의 성과와 재무가치(VFM)를 강조하면서도 지방자치단체의 규제 부담을 감소하는 방향으로 선회하였다(Audit Commission, 2006a: 19). 기관평가는 지역사회목표, 우선순위, 역량, 성과관리, 실적을 평가하고, 서비스평가는 주택, 환경, 문화, 어린이 및 청소년, 성인사회복지, 사회보장수당, 소방을 평가하였다. 자원이용평가는 재무상태, 재무보고, 재무관리, 내부통제, 재무가치(VFM)를 평가하며, 개선도평가를 도입하여 지방자치단체가 달성한 향상의 정도를 기록하였다(Audit Commission, 2006a: 5; 2009a: 16).

둘째, 디스트릭트 평가(district council CPA)도 단일계층 및 카운티 평가와 유사하게 지방자치단체가 수행하는 자체평가와 회계감사관의 성과평가 등을 종합적으로 고려하였고, 평가 내용은 '지역사회 목표, 우선순위설정, 중점, 역량, 성과관리, 서비스품질확보, 향상의 성취, 투자, 학습, 장래 계획'이었다(Audit Commission, 2009a: 38). 후기(2006-2009

년)에는 '전략적 규제' 원칙을 강조하면서 모든 평가 및 감사는 주민에게 초점을 맞춰야 한다고 보았다(Audit Commission, 2009a: 42). 평가 내용은 '지역사회 목표, 우선순위설정, 역량, 성과관리, 향상의 성취' 이었다(Audit Commission, 2006b: 65).

3) 평가 방법

CPA에서는 회계감사위원회의 견해, 지방공공서비스 감사기관의 의견, 회계감사위원회의 감사결과를 통합하여 평가점수를 산정하고 주민들에게 공개하는 방식을 원칙으로 하였다(Audit Commission, 2006a: 13; 임채호, 2009: 131). 첫째, 단일계층 및 카운티 평가(single tier, county council CPA)의 전기(2002-2004년)에 기관평가와 서비스평가는 각 부문 별로 회계감사위원회의 감사, 성과자료 및 계획에 대한 평가를 통해 4점 척도로 평가하였고, 해당 요소마다 가중치를 부여하여¹³⁾ 지방자치단체의 총 점수를 계산하였다. 지방자치단체는 기관평가와 서비스평가 결과를 통합한 전체 득점에 따라 1-4점으로 전환되었고, 전체 등급은 'excellent, good, fair, weak, poor'라는 다섯 개로 구분되었다(Audit Commission, 2009a: 1; 8). 후기(2005-2008년)에는 기관평가, 서비스평가, 자원이용평가의 각 세부항목 별로 4점 척도로 평가한 후 이를 합산하여 각 부문 별 점수를 결정하고, 전체 득점에 따라 '별 4, 별 3, 별 2, 별 1, 별 0'의 다섯 등급으로 최종 구분하였다(Audit Commission, 2006a: 19). 2005년부터 추가된 개선도평가는 '강하게 개선, 충분히 개선, 적절히 개선, 개선되지 않음'이라는 네 개의 등급으로 평가하여 첨부되었다.

둘째, 디스트릭트 평가(district council CPA)는 회계감사위원회의 점검관과 동료 대표 1인을 포함한 3인으로 구성되고 기관평가에 의해 디스트릭트의 등급이 결정되며 등급은 'excellent, good, fair, weak, poor'으로 구분되었다. 각 평가의 대상은 4점 척도로 평가하고 가중치를 반영한 총점을 산출하여 등급을 계산하였다(Audit Commission, 2009a: 40). 후기(2006-2009년)에는 지방자치단체 동료가 평가과정에 직접 참여하고 현지검증을 최소화하며 웹을 기반으로 이해관계자의 의견을 조사하고 서면자료를 축소하였다(Audit Commission, 2006b: 65). 평가 등급은 'excellent, good, fair, weak, poor'으로, 별(star) 등급을 부여한 단일계층 및 카운티 평가와 차이점을 보였다(Audit Commission, 2009a: 48).¹⁴⁾

13) 가중치는 교육 4, 사회복지 4, 환경 2, 주택 2, 도서관과 레저 1, 사회보장 1, 자원이용 1이다(Audit Commission, 2002a: 8).

14) 계층에 따라 평가 대상, 평가 내용, 평가 방법, 평가 절차가 다양하고 세분화되어 운영되었다는 점이 한국과 큰 차이점이라고 할 수 있다.

4) 평가 절차

종합성과평가(CPA)와 관련있는 이해관계자(평가참여자)는 지방자치단체, 지방감사기관, 회계감사위원회, 중앙정부로 크게 구분할 수 있다. 첫째, 단일계층 및 카운티 평가(single tier, county council CPA)의 전기(2002-2004년)에는 각 지방자치단체가 자체평가를 실시한 후 소규모의 평가팀이 현장실사하는 방식으로 진행되었다(Audit Commission, 2009a: 7). 후기(2005-2008년) 기관평가는 지방공무원과 지방의회회원을 포함한 6명의 평가팀이 평가하였고, 서비스평가는 회계감사위원회가 직접 평가하는 분야와 지방감사기관의 감사결과를 활용하는 분야로 구분하여 평가하였다. 자원이용평가는 지방감사기관이 점수를 매기는 방식을 활용하였고, 개선도평가는 회계감사위원회의 지방자치단체 담당자¹⁵⁾가 평가하였다(Audit Commission, 2006a: 21-22).

둘째, 디스트릭트 평가(district council CPA)는 지방자치단체 동료의 의견, 지방자치단체에 의한 자체평가, 기관평가, 진단평가, 회계감사위원회의 성과평가 과정을 거치면서 종합적으로 수행되었다(Audit Commission, 2009a: 37). 이 때, 디스트릭트 평가팀이 각 주제에 대하여 1부터 4까지 점수를 부여하고 가중치를 반영하고 총점을 계산하여 디스트릭트의 평가 등급을 결정하였다(Audit Commission, 2006a: 71).

5) 평가 결과

첫째, 단일계층 및 카운티 평가(single tier, county council CPA)는 2002년 12월에 전체 150개 단일계층 및 카운티에 대한 최초의 CPA 결과가 각 지방자치단체의 등급으로 공개되었다(Audit Commission, 2009a: 9). 종합평가에서 'excellent' 등급을 받은 지방자치단체에는 자율성(earned autonomy)을 부여하여 중앙정부의 감사를 받지 않도록 하고 중앙정부로부터 받은 보조금을 자유롭게 활용할 수 있도록 하였다(Audit Commission, 2009a: 12). 종합평가에서 'weak, poor' 등급을 받았거나 기관평가에서 최하 점수를 받은 지방자치단체에는 중앙정부 지도관(government lead official)을 배치하여 중앙정부가 직접적인 개입을 하고 향상을 위한 계획을 세우도록 하였다(Audit Commission, 2009a: 11). 단일계층 및 카운티에 대한 CPA 결과는 지방자치단체의 전체 등급, 분야별 득점, 개선정도를 포함하여 매년 공개되었다(Audit Commission, 2009a: 35). 평가결과, 우수한

15) 지방자치단체 담당자는 지방자치단체의 검사 활동을 조정하는 역할을 수행하며 성과가 부진한 지방자치단체에게 변화를 요구하거나 중앙정부의 관여를 강화시킬 수 있도록 정보를 제공한다(OPDM, 2004).

지방자치단체의 숫자가 계속 증가하였고 부진한 지방자치단체의 수가 계속 감소하였기 때문에 많은 지방자치단체가 성과를 향상시켰다고 할 수 있고, 성과가 우수한 지방자치단체가 부진한 지방자치단체보다 개선의 정도가 더 크다는 점을 확인할 수 있다(Audit Commission, 2007a: 20).

둘째, 디스트릭트 평가(district council CPA)에서는, 2004년 12월에 238개 디스트릭트에 대한 최초의 CPA 결과가 등급으로 공개된 이후 매년 12월에 디스트릭트 평가 결과가 일람표 형식으로 공개되었다(하동현, 2012: 210). 디스트릭트도 CPA의 도입 이후에 지방자치단체의 성과가 향상되었다(Audit Commission, 2009a: 9).

6) 종합성과평가(CPA)의 의의

CPA는 세분화되면서도 일관적인 기준으로 성과를 측정한다는 점에서 지방자치단체 간의 비교에 효과적이었다고 할 수 있다(임채호, 2009: 130). 특히, 평가 내용, 평가 방법, 평가 절차가 다양하고 세분화하여 운영되었고, 평가 결과가 우수한 지역의 경우에는 평가·감사를 면제하고 부진한 지역에는 중앙정부가 직접적인 개입을 한다는 점이 한국과 큰 차이점이라고 할 수 있다. 그러나, CPA 결과점수와 '주민의 행정만족도'를 비교해 보면, 양 자가 반드시 정적 상관관계를 가지고 있지 않다는 한계가 보였고 행정서비스 일부분에 대한 평가에 불과하다는 지적이 제기되면서(Audit Commission, 2009a: 5-6) 새로운 평가 제도로 교체되어야 할 필요성이 나타났다.

4. 영국의 종합지역평가(Comprehensive Area Assessment: CAA)¹⁶⁾ 제도

1) 평가 환경

기존 CPA 제도의 총 지표 수가 1,200여개에 이르는 등 지방자치단체의 부담이 크고 참여와 자치와 상충된다는 지적에 따라(김보영, 2009: 87), 평가 범위를 조정하여 지방의 궁극적인 성과를 측정하고, 지방의 자치권을 보장하여 중앙과 지방이 합의하는 평가 제도가 필요하다는 움직임이 대두되었다. 즉, 행정서비스가 제공되는 '지역 전체'를 대상으로 평가하고 공무원 이외에 '다양한 공급자'¹⁷⁾가 제공하는 행정서비스의 성과도 측정하면서 '지역주민의

16) Comprehensive Area Assessment에 대한 번역은 학자들마다 달라서, 박해욱 외(2007)는 '종합지역평가', 임채호(2009)는 '지방구역종합평가', 하동현(2012)은 '포괄적 지역평가'로 번역하고 있다. 본 연구에서는 '종합지역평가'라는 용어로 사용하였다.

만족도'까지 평가 대상에 포함하기로 한 것이다(Audit Commission, 2007b: 5-6). 이에, 지방자치단체 및 보건분야 공공참여법(Local Government and Public Involvement in Health Act, 2007)에 의하여 종합지역평가(CAA) 제도(이하, CAA)가 2009년 4월부터 시행되었다(임채호, 2009: 142). CAA는 행정서비스 제공의 결과를 강조하고, 평가 범위는 넓히되 평가에 대한 지방자치단체의 부담을 줄이고 비용을 절감시키기 위한 목적으로 시작되었다(박해육 외, 2007: 210). 중앙정부에서는 평가대상인 지방자치단체가 평가를 받게 되는 우선순위(priority)를 스스로 결정하도록 하였는데, 지방자치단체가 우선순위를 선정하기 위하여 지역주민을 대상으로 설문조사, 욕구조사, 주민과의 회의, 포커스 그룹 인터뷰 등 다양한 주민참여 방식을 활용하였다(김보영, 2009: 88).

2) 평가 내용

CAA는 행정서비스의 질을 높이고 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 주요 내용으로 하고 있다(DCLG, 2009: 8). 지방자치단체의 지역(area) 전체를 평가의 대상으로 하고 지방자치단체가 단독 또는 다른 기관과 공동으로 제공하는 서비스의 성과를 측정한다는 점에서 기존 CPA보다 평가의 범위가 넓다고 할 수 있다(DCLG, 2007a). CAA는 지역평가(area assessment)와 기관평가(organizational assessment)로 구분되고 회계감사위원회에서는 지역평가와 기관평가를 종합하여 지방자치단체의 장래를 전망하였다(DCLG, 2007b: 4).

첫째, 지역평가(area assessment)는 지역마다 각기 다른 수요(needs)와 우선순위를 가지고 있다는 점에 착안하여 행정서비스가 지역의 우선순위에 얼마나 잘 대처하고 있는지를 평가하였다. 즉, '지역의 우선순위가 지역의 수요를 잘 반영하는지, 성과실적과 성과향상이 잘 이루어지고 있는지, 장래 향상에 대한 전망은 어떠한지'를 기준으로 평가하였다(Audit Commission, 2009b: 35-36).

둘째, 기관평가(organizational assessment)는 특정 지역 내에 설치되어 있는 각 서비스 제공기관(지방자치단체, 소방구조기관, 진료기관 등)에 대한 평가로, 여러 서비스 제공기관 중에서도 지방자치단체에 대한 평가가 CAA의 본질이라고 할 수 있다. 지방자치단체에 대해서는 '각 지방자치단체가 자원이용에 있어서 재무가치(VFM)를 어떻게 관리하는지'를 기준으로 회계감사위원회가 기관평가를 실시했다.

17) 지방자치단체의 행정서비스를 제공하는 주체가 지방자치단체 뿐만 아니라 다양한 서비스 공급자가 나타났다(하동현, 2012: 213).

3) 평가 방법

2007년 10월에 기존 지표를 198개로 통합한 국가지표조합(National Indicator Set)을 발표했다(DCLG, 2007b: 4). CAA에서 평가자료는 한 번 수집하여 여러 번 활용한다는 'COUNT(collect once and use numerous times) 원칙'을 적용하여 타 감사활동 등으로 수집한 자료를 이용하고, 지방자치단체에게 추가로 부담을 주지 않도록 전국적으로 활용가능하면서도 실제로 지방에서 사용하고 있는 자료를 평가 자료로 활용하였다¹⁸⁾. 특히, 공동평가시스템(joint assessment system)으로 증빙자료를 대조하고, 확인 작업을 거친 자료는 타 기관과도 공유하면서 평가를 위한 자료를 투명하게 관리하였다(Audit Commission, 2009b: 117).

첫째, 지역평가(area assessment)는 장래 향상에 대한 전망과 향상이 지속적으로 이루어질 것인지에 관심을 두었다. 평가결과는 녹색깃발(green flag)과 적색깃발(red flag)로 표현되는데, 녹색깃발은 성과 및 향상이 탁월하고 타 지역에 벤치마킹 사례가 될 수 있다는 표시이다. 적색깃발은 성과 및 향상이 매우 미흡하고 추가적인 조치가 필요하다는 점을 나타낸다. 녹색깃발을 부여하지 않은 것에 대해서는 이의제기가 불가하지만 적색깃발을 부여한 것에 대해서는 이의제기가 가능하다¹⁹⁾(Audit Commission, 2009b: 61-62; 66).

둘째, 기관평가(organizational assessment)는 '성과관리'와 '자원이용에 있어서 재무가치' 점수를 통합한 단일 점수로 표시된다. 성과관리 점수와 자원이용 점수가 같으면 이 점수가 기관평가 종합점수가 되고, 두 점수가 다르면 회계감사위원회에서 전문적인 판단을 통해 기관평가 종합점수를 결정한다(Audit Commission, 2009b: 88-89). 이 때 종합점수는 '탁월, 우수, 적정, 부진'으로 등급화된다(Audit Commission, 2009b: 30).

4) 평가 절차

CAA와 관련있는 이해관계자(평가참여자)는 지방자치단체, 지역감사기관, 회계감사위원회, 중앙정부로 크게 구분할 수 있다. 매년 1월, 3월, 6월에 지역감사기관에서는 지방자치단체 및 기관들이 주민의 욕구를 충족시키는지, 성과실적이 향상되고 있는지 등에 관한 견해를 제출하는데, 이는 지방자치단체 및 기관들에게 부담을 주지는 않으면서도 정기적으로 새로운 정보를 제공하고 적절하게 관여하는 효과를 부여한다. 매년 9월, 10월에 지역 감사기관들이

18) 이는, '합동평가의 증빙자료 첨부 양식이 각기 다르고 복잡하다'고 지방자치단체 담당자가 지적하는 한국의 현실에 시사점을 제시한다.

19) 한국의 합동평가 제도에서는 지방자치단체가 자체 입력한 '실적'에 대하여 타 지방자치단체가 이의 신청하는 것이 가능하지만, 평가결과에 대해 이의신청하지는 못하고 있다.

공동으로 평가초안을 작성하여 지방자치단체 및 기관들에게 통보하는데, 이 때 지역평가의 적색깃발과 기관평가의 등급에 대한 이의신청이 가능하다. 11월에는 합의를 통해 평가 결과를 공식적으로 보고하였다(Audit Commission, 2009b: 44).

5) 평가 결과

CAA는 매년 수행되고, 시민·행정서비스 이용자·납세자에게 그들이 거주하는 지역에 대한 평가결과가 매년 공개되며, 서비스 제공자에게는 개선이 필요한 부분을 확인하도록 하며 성과사례를 벤치마킹할 수 있도록 하였다(Audit Commission, 2009b: 171). CAA의 결과는 지역평가와 기관평가 모두 종합 실적으로 산정하여 보고서 형식으로 발간된다(Audit Commission, 2009b: 26).

6) 종합지역평가(CAA)의 의의

영국에서는 지난 1997년부터 서비스, 기관, 지역을 대상으로 범위를 확장한 평가를 실시하면서 지방 감사기관들 간의 통합과 협력을 강조하였고, 평가의 부담을 줄이고 지방의 자율성을 향상시키려고 노력하였으며, 감사기관에서 감사와 평가를 시행하면서 감사와 평가를 연결시키는 방향을 강조하였다(임채호, 2009: 156). 특히, 종합지역평가(CAA)는 COUNT 원칙에 따라 평가 자료 생성의 부담을 줄이고, 평가 결과에 대한 이의신청이 가능하며, 평가 결과가 우수한 경우에는 자율성을 부여한다는 점에서 한국과 차이점을 보이고 있다. 그러나, 2010년 집권한 보수당 캐머런 총리는 노동당 집권(1997년-2010년) 기간 동안 영국이 지나치게 집권화되었다고 판단하면서, CAA가 성과에 비해 비용이 많이 소요되었기 때문에 긴축재정에 어긋나고, 중앙정부가 지방자치단체를 평가하는 것이 지방분권이라는 가치와 상충된다고 지적하면서²⁰⁾ CAA를 폐지하였다.

5. 소결: 지방자치단체평가의 특징 비교 및 시사점

한국의 지방자치단체 합동평가는 1999년 시범평가 이후로 매년 전체 광역자치단체를 대상으로 국정의 효율적인 운영을 목표로 실시되고 있다. 합동평가를 통해 기존의 지방자치단

20) 캐머런 총리는 중앙집권적 체제를 지방분권화하고 중앙정부에 대한 지방의 재정의존도를 과감하게 줄여나갈 방침이다(시사인, 2010. 9. 14). 캐머런 총리는 분권화를 강조하고 정부 역할에 대한 국민의 적극적인 참여를 주장함으로써 정부 서비스에 대한 수요 감소를 유도하는 빅 소사이어티(Big Society) 정책을 펴고 있다(MK 뉴스, 2010. 9. 8).

체평가가 '통합'되었다는 의의가 있으나 평가대상자인 지방자치단체의 의견을 수렴하는 기능이 미약하다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다(김현구 외, 2003: 144-145; 박우서, 2005: 63; 류영아, 2010: 261; 김찬동, 2014: 481).

영국에서 1997년에 집권한 신노동당 정부는 '중앙에 의한 지방자치단체 성과평가의 패러다임'으로 BV, CPA, CAA 제도를 도입하였는데, BV는 지방자치단체의 모든 '행정서비스'를 중심으로 비용절감과 서비스 품질을 높이기 위한 평가였다. 2002년에 도입된 CPA는 '행정기관'의 역량을 전반적으로 평가하고 탁월한 성과를 거둔 지방자치단체에게 자유와 융통성을 제공하였다. 2009년부터 실시된 CAA는 평가 부담을 줄이기 위하여 기존 지표를 축소·통합한 후 '지역 전체'를 평가하였으나 2010년에 폐지되었다.

양국 평가 제도의 비교를 통해 확인할 수 있는 함의를 도출해 보면 다음과 같다. 첫째, '평가 환경' 측면에서 한국의 합동평가는 시장을 강조하는 영국 보수당의 신공공관리론을 배경으로 실시된 것이고, 영국의 BV, CPA, CAA 제도는 시장경제의 폐단을 막기 위해 정부의 간여가 필요하다는 판단으로 신노동당이 실시했다는 점에서 근본 시각의 차이가 있다. 둘째, '평가 내용' 측면에서 한국의 지방자치단체 합동평가는 제도 자체의 수정·변화가 없으나, 영국의 BV, CPA, CAA 제도는 그 자체가 개혁의 연속이라고 볼 수 있을만큼 지속적으로 개선되고(서필연, 2005: 543-544) 평가 대상 및 평가 내용이 변하고 있다. 셋째, '평가 방법' 측면에서, 영국의 지방자치단체평가는 각 계층별 항목별 평가에 따라 평가 지표, 평가 방법, 등급화 방법, 평가 절차 등이 각기 다르게 운영되고 있다는 점에서, 한국보다 정교한 방법론을 사용하고 있다고 할 수 있다. 평가 자료 생성의 부담을 줄이기 위해 기존에 형성된 자료를 최대한 활용하는 것도 한국과의 차이점이라고 할 수 있다. 넷째, '평가 절차' 측면에서, 한국의 지방자치단체는 평가 과정에 적극적으로 참여할 수 없으나, 영국의 지방자치단체는 스스로의 목표치를 설정하고, 평가기준을 만들며, 자체평가를 수행하고, 평가 결과에 대해 이의 신청하는 등 실질적인 평가참여자 역할을 하고 있다는 점에 차이가 있다. 다섯째, '평가 결과' 측면에서, 한국은 결과가 우수한 지방자치단체에게 재정 인센티브를 제공하고 있으나 영국은 재정 지원보다 자유와 융통성 부여를 인센티브로 제시하고 있다.²¹⁾ 특히, 평가 결과가 부진한 지방자치단체에 중앙정부가 지도관을 파견하여 지방의 역량 강화를 위한 직접적 관여를 한다는 점에서 평가를 통한 컨설팅의 성격이 강한 특징을 보이고 있다. 양국의 지방자치단체평가 제도를 비교하여 <표 5>에 정리하였다.

21) 한국의 경우에는 지방자치단체의 재정자립도가 낮아서 특별교부세 형식의 재정 인센티브를 제공하는 것이 합동평가의 유인이 되고 있다. 하지만, 단순히 재정 인센티브를 제공하는 것을 합동평가의 유인으로 할 경우, 서울시처럼 상대적으로 재정자립도가 높은 지역은 합동평가에 무관심하게 된다.

<표 5> 한국과 영국의 지방자치단체평가 비교

구분	합동평가	BV	CPA		CAA
평가 환경	정부업무평가기본법(2006년)	지방정부법(1999년)	지방정부법 개정안(2003년)		지자체및보건분야 공공관여법(2007년)
	1999년-현재	2000-2007년	2002-2004년	2005-2008년	2009-2010년
	국정의 효율성 수행	비용절감과 서비스 품질 제고를 강조	지자체 성과와 서비스 종합점검	지자체의 부담 감소 목적	서비스결과, 지자체부담·비용경감
평가 내용	국가위임사무 등 평가	지자체 서비스, 기능 평가	기관 역량에 대한 평가(단일계층 및 카운티 평가, 디스트릭트 평가)		지역 전체에 대한 평가
	9개 분야	자체평가, 회계감사위원회평가, 개선잠재력, 고객만족도 등	기관평가, 서비스평가 등	기관평가, 서비스평가, 자원이용평가, 개선도평가 등	지역평가, 기관평가 등
평가 방법	전년도말 실적을 기준으로 정성평가, 정량평가	최고가치성과지표, 감사원성과지표, 지방성과지표 등 적용	지방감사기관 의견, 회계감사위원회 견해 및 감사결과를 통합		국가지표조합(NIS), COUNT 원칙 활용, 녹색/적색깃발
			단일(등급), 디스트릭트(등급)	단일(별), 디스트릭트(등급)	
평가 절차	지방자치단체, 합동평가단, 중앙정부(중앙부처, 안전행정부)	지방자치단체, 회계감사위원회, 중앙정부	지방자치단체, 지방감사기관, 회계감사위원회, 중앙정부		지방자치단체, 지역감사기관, 회계감사위원회, 중앙정부
	온라인(VPS) 평가, 현지검증, 정성평가, 협의검증	목표치설정, 지표작성, 자체평가, 결과공개, 감사, 결과활용	지자체 자체평가 후 평가팀이 현장실사	동료 의견, 자체평가, 기관평가 등 종합적으로 수행	지역 감사기관 견해, 평가초안, 이의신청, 결과보고
평가 결과	평가결과에 따라 재정 인센티브 제공	결과우수 지자체는 차년도 검사 면제	탁월 지자체에 자율성 부여, 취약 및 부진 지자체에 중앙정부 지도관 배치		평가결과 매년 공개(유인물 배포)
문제 점	제도 개선 과정 부재	소요 비용·시간 많음	지자체 성과는 지속적으로 개선되었으나, 주민의 행정만족도와 무관		평가 및 감사 비용 많이 소요
합의 점	10년 이상의 기간동안 제도화된 평가	모든 서비스와 기능 평가토록 법적 의무 부여	중앙과 지방이 상호 협력·신뢰 강화, 차등적 인센티브 제공, 평가결과 공개로 시민 관심 유도		지자체 및 서비스 제공 기관 간 합의 강조
한국에의 시사 점	-제도개선 필요 -정교한 방법론 -참여형 평가 -다양한 인센티브 모색	합동평가에 대한 법규정 세분화 필요	합동평가 결과에 따라 인센티브 제공/성과향상 유도 등 다양한 결과활용 수단 도입		중앙과 지방 간의 합의와 협력
		합동평가 제도 개선 필요	합동평가 결과를 공개하여 시민의 관심 유도		참여형 평가제도 도입

IV. 결 론

본 연구는 한국과 영국의 지방자치단체평가 제도를 비교, 분석하여 한국의 지방자치단체 합동평가 제도의 발전방안을 도출하기 위해 수행되었다. 분석 결과, 양 국 모두 평가 대상인 지방자치단체의 부담을 줄여야 한다는 필요성을 인식하는 것으로 나타났다. 한국은 지방자치단체 합동평가로 평가를 통합하여 운영하고 있고 영국은 BV, CPA, CAA 제도로 수정하면서 평가 부담을 줄이고 있다. 또한, 한국의 지방자치단체 합동평가는 평가제도 자체의 개선이 이루어지지 못하는 한계가 있는 반면에, 영국의 지방자치단체 평가는 평가 제도에 대한 끊임없는 고민·수정이 이루어지고 있고, 중앙과 지방이 협력하여 평가를 수행하고 있다는 점에서 시사점을 가진다고 볼 수 있다.

영국의 지방자치단체평가 제도가 한국의 합동평가 제도에 줄 수 있는 함의점을 정리해 보면, 합동평가를 규정하고 있는 법규의 내용을 좀 더 세분화하여²²⁾ 합동평가가 지방자치단체 평가의 통합평가라는 취지에 맞게 종합적으로 운영되는 기반을 마련할 필요가 있고, 현실성 있게 제도를 개선하는 것이 필요하다. 또한, 합동평가 결과를 공개하여 지방자치단체의 성과를 위해 중앙정부 및 지방자치단체가 노력하고 있다는 모습을 국민에게 보이고, 전 국민이 합동평가에 대해 관심을 가질 수 있도록 해야 할 것이다. 이 외에, 영국의 CPA, CAA 제도에서 확인할 수 있듯이 평가 결과가 좋은 지역과 좋지 않은 지역 모두의 성과 향상을 유도할 수 있는 구체적인 전략을 도출할 필요가 있다.

본 연구의 분석결과가 갖는 함의와 그에 기초한 향후 연구과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 평가 제도를 개선하는 노력이 필요하다. Haveri(2008: 141-143)와 Fitzpatrick et al(2009: 11-13)은 평가 이론과 현실 간의 차이를 지적하면서 양 자의 균형을 강조하였고, Greenwald(2013: 516)는 기관의 미션을 달성하기 위해 평가의 개선이 필요하고 평가자와 피평가자가 협력하여 과학적인 방식으로 평가 제도를 개선해야 한다고 보았다. 하지만, 한국의 평가 현실에는 평가 이론이 검토되지 못하고 있고 평가 제도에 대한 점검 및 개선의 노력이 보이지 않는 실정이다. 영국의 경우에는 지방자치단체의 문제제기에 대응하여 지방자치단체평가 제도가 지속적으로 개선되고²³⁾ 있는 반면에, 한국의 경우에는 합동평가 제도에

22) 김찬동(2014)의 연구에서도 업무와 정책을 명확히 구분하여 정부업무평가기본법의 명칭을 변경할 것을 지적하면서 법률 개정을 주장하였다(김찬동, 2014: 464).

23) 영국의 최고가치(BV) 제도는 4C에 따라 개선되었는데, 지방자치단체가 제공하는 서비스가 왜·어떻게·누구에 의해 제공되는지 도전적으로(challenge) 질문하고, 유사한 특징을 가진 다른 지방자치단체와 비교(compare)하고, 지역주민 및 행정서비스 이용자 등과 광범위하게 협의하고 의견을 수렴

대한 문제점 지적에도 별 대응없이 운영되어 오고 있어서 제도 자체의 개선 노력이 필요하다고 강조할 수 있다.

둘째, 참여형 평가 제도를 고민하는 것이 필요하다. Fitzpatrick et al(2009: 1-2)는 평가자와 이해관계자는 목표와 성과에 대하여 서로 다른 시각을 가지고 있기 때문에 평가의 개선을 위해서는 의사소통이 필요하다고 보았다. Yarbrough et al(2011: 23-24; 29-30; 52)은 평가의 영향을 받는 이해관계자의 요청에 따라 합의된 평가 목적(negotiated purpose)이 정해져야 하고 이해관계자에게 새로운 지식과 정보를 제공한다는 점에 평가 결과의 유용성이 있다고 보았다. Miyoshi(2013: 588)는 해당 지역주민들이 평가에 참여하는 참여형 평가(participatory evaluation)를 강조하였다. Cavino(2013)는 평가가 특정 지역(location)과 시간(moment)의 영향을 받기 때문에 토착민(indigenous peoples)의 참여가 필요하다고 강조하였다. 즉, 장기적인 관점에서 중앙정부와 지방자치단체가 참여하는 합동평가 제도를 제안해 볼 수 있다. 영국의 BV 에서 평가대상인 지방자치단체가 평가 지표를 작성하고 평가 후 보완계획도 수립하였고, CAA에서 중앙과 지방 간의 협력과 합의를 강조한 것처럼 한국의 합동평가에서도 중앙정부와 지방자치단체가 의견을 교환하고 협력할 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다.

이 외에, 영국의 경우와 비교해 볼 때 한국에도 성과감사 제도를 도입하는 방안을 고려할 수 있다. Leeuw and Furubo(2008)에 따르면, 신공공관리 움직임이 대두된 이후로 감사의 중요성이 커지고 있고, 자율 경영에 대응하여 자율을 조절하는(handle) 방식, 조직구성원이나 조직의 행동(act)에 대한 감사가 늘어나고 있는 추세이다. 또한, 평가와 감사는 정책이나 정부를 보다 효과적이고 효율적으로 만든다는 점에서 근본적으로 동일하다고 볼 수 있기 때문에(Leeuw and Furubo, 2008: 162), 평가와 감사를 연결하는 방안을 고민할 필요가 있다고 할 것이다.

본 연구는 한국과 영국의 지방자치단체평가 제도를 비교·분석하여 한국의 지방자치단체 합동평가를 내실있게 발전시키기 위한 발전방안을 도출하였다는 의의가 있다. 그러나, 영국의 BV, CPA, CAA 제도가 신노동당의 평가 제도라는 점에서 정치적 요인을 점검하는 것이 필요함에도 그에 대한 논의까지 확장시키지 못하였다. 또한, 다양한 국가의 지방자치단체평가 제도를 비교하지 못하였고, 중앙정부가 지방자치단체를 평가하는 제도만 분석하였다는 한계를 가지고 있다. 이후에는 이러한 한계를 극복한 다양한 연구가 수행되어 한국의 지방자치단체평가 제도를 발전시키는데 필요한 시사점을 도출할 수 있기를 기대한다.

하여(consult) 성과목표를 설정하고 실행계획을 수립하며, 능률성과 효과성을 높이기 위해 경쟁하는(competete) 것을 강조하였다(DETR, 1999a; 임채호, 2009: 124).

【참고문헌】

- 감사원 평가연구원. (2006). 「공공부문 평가제도 실태조사」 서울: 감사원 평가연구원.
- 고경훈. (2012). 정책과정의 관점에서 바라본 Governance에 관한 연구: Best Value 제도를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 24(2): 5-34.
- 김보영. (2009). 중앙 통제와 지방자치의 조화, 영국의 지역 협정 체제. 『보건복지포럼』, 2009(4): 86-95.
- 김순은. (2012). 지속가능한 중앙-지방 정부간 관계의 구축. 『The KAPS』, 28: 18-21.
- 김찬동. (2014). 지방자치발전을 위한 정부합동평가의 개혁방안: 자치분권의 관점에서. 『한국지방자치학회 동계학술대회 자료집』, 461-492.
- 김현구·박희정. (2003). 광역자치단체 합동평가체제의 실증분석. 『정책분석평가학회보』, 13(2): 125-148.
- 류영아. (2010). 합동평가 영향요인의 상대적 중요도 분석. 『한국정책과학학회보』, 14(4): 243-265.
- 박미영·성지은. (2012). 지역혁신 거버넌스 재검토와 중앙-지방 간 역할 정립. 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, 1-18.
- 박우서. (2005). 현행 합동평가제도의 개선방안. 『사회과학논집』, 36: 47-72.
- 박해육·이상목. (2007). 영국 종합성과평가제도의 운영 성과 및 시사점. 『지방행정연구』, 21(3): 203-232.
- 박해육·하동현. (2010). 한국과 일본의 지방자치단체 평가제도 비교연구. 『한국지방자치학회보』, 22(4): 195-217.
- 박희정·조성호. (2004). 지방자치단체 평가체계의 비교에 관한 연구: 한국과 영국을 중심으로. 『한국행정연구』, 13(3): 263-293.
- 소순창. (2011). 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 『한국지방자치학회보』, 23(3): 39-68.
- 안전행정부. (2013). 「지방자치단체 합동평가 결과 공개」. 2013. 9. 26. 보도자료.
- 외교부. (2013). 「영국 개황」. 서울: 외교부 유럽국 서유럽과.
- 유재원·김영미. (2006). 성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립: 영국 Best Value의 교훈. 『지방행정연구』, 20(1): 21-43.
- 임성일·최영출. (2003). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울: 법경사.
- 임채호. (2009). 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도: 중앙정부에 의한 외부 평가를 중심으로. 『성균관대학교 사회과학연구소 사회과학』, 42(2): 117-159.
- 최병대. (2013). 중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권. 『의정연구』, 38: 5-38.
- 하동현. (2012). 「선진 지방자치제도: 영국」. 서울: 한국지방행정연구원.

- Audit Commission. (2002a). *Delivering Comprehensive Performance Assessment: Consultation Draft*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2002b). *Comprehensive Performance Assessment: Scores and Analysis of Performance for Single Tier and County Councils in England*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2003). *Strategic Regulation: Minimising the Burden, Maximising the Impact*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2006a). *Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment Frameworks*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2006b). *CPA-District Council Framework from 2006: Comprehensive Performance Assessment for District Councils*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2007a). *CPA: The Harder Test: Scores and Analysis of Performance in Single Tier and County Councils 2006*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2007b). *Fire and Rescue Performance Assessment: Scores and Analysis of Performance in Fire and Rescue Authorities 2006*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2009a). *Final Score: The Impact of the Comprehensive Performance Assessment of Local Government 2002-08*. London: Audit Commission.
- Audit Commission. (2009b). *Comprehensive Area Assessment: Framework document*. London: Audit Commission.
- Boyne, G. A. (2000). External Regulation and Best Value in Local Government. *Public Money & Management*, 20(3): 7-12.
- Byrne, Tony. (2000). *Local Government in Britain*. London: Penguin Books.
- Cavino, Hayley Marama. (2013). Across the Colonial Divide: Conversations about Evaluation in Indigenous Context. *American Journal of Evaluation*, 34(3): 339-355.
- DCLG. (2007a). *Developing and Implementing the New Comprehensive Area Assessment and Associated Inspection Arrangement*. London: DCLG.
- DCLG. (2007b). *The New Performance Framework for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Single Set of National Indicators*. London: DCLG.
- DCLG. (2009) *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White*

- Paper: Final Implementation Plan. London: DCLG.
- DETR. (1999a). Local Government Act. London: HMSO.
- DETR. (1999b). Implementing Best Value: A Consultation Paper on Draft Guidance. London: DETR.
- Fitzpatrick, Jody, Christina Christie, and Melvin M. Mark. (2009). Evaluation In Action. California: Sage Publication
- Grace, C. (2005). Change and Improvement in Audit and Inspection: A Strategic Approach for the Twenty-First Century. *Local Government Studies*. 31(5): 575-596.
- Greenwald, Howard P. (2013). Increasing the Value of Evaluation to Philanthropic Foundations. *American Journal of Evaluation*. 34(4): 504-518.
- Haveri, Arto. (2008). Evaluation of Change in Local Governance. *Evaluation* 14(2): 141-155.
- Johnson, Jeremiah, Jori Hall, Jennifer C. Greene, and Jeehae Ahn. (2013). Exploring Alternative Approaches for Presenting Evaluation Results. *American Journal of Evaluation*. 34(4): 486-503.
- Leeuw, Frans L. and Jan-Eric Furubo. (2008). Evaluation Systems. *Evaluation* 14(2): 157-169.
- Martin, S. (2000). Implementing 'Best Value': Local Public Services in Transition. *Public Administration*. 8(1): 209-227.
- Martin, S. and Boaz, A. (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.
- Miyoshi, Koichi (2013). Toward a More Holistic Evaluation Approach for Rural Development. *American Journal of Evaluation*. 34(4): 587-589.
- Morphet, J. (2008). *Modern Local Government*. London: Sage Publications.
- OPDM. (2004). *Learning from the Experience of Recovery: Paths to Recovery. Second Annual Report*. London: OPDM.
- Posavac, Emil J. and Raymond G. Carey. (2007). *Program Evaluation: Methods and Case Studies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Simon, Dagmar and Andreas Knie. (2013). Can Evaluation Contribute to the Organizational Development of Academic Institutions? An International

- Comparison. Evaluation. 19(4): 402-418.
- Smith, Nick L. and Paul R. Brandon. (2008). Fundamental Issues in Evaluation. New York: The Guilford Press.
- Stufflebeam, Daniel L. and Anthony J. Shinkfield. (2007). Evaluation Theory, Models, & Applications. San Francisco: Jossey-Bass.
- Walker, B. and Davis, H. (1999). Perspectives on Contractual Relationships and the Move to Best Value in Local Authorities. Local Government Studies. 25(2): 16-37.
- Yarbrough, Danald B., Lyn M. Shulha, Rodney K. Hopson, and Flora A. Caruthers. (2011). The Program Evaluation Standards. CA: SAGE Publications, Inc.

류 영 아: 성균관대학교에서 행정학 박사학위(지방행정의 효율성 평가에 관한 연구: DEA 기법에 의한 기초자치단체 복지서비스 분석, 2006)를 취득하고 한국지방행정연구원 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과평가, 복지정책, 문화정책 등이다. 주요 논문으로는 '지방자치단체 합동평가에 대한 지방공무원의 인식 비교연구(2012)', '보건복지사업의 성공요인에 관한 실증연구(2013)', '지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구(2013)' 등이 있다. 주요 경력으로는 '한국행정학회 아시아 행정포럼 총무위원(2009-현재)', '한국정책학회 감사(2014)', '안전행정부 지방자치단체 합동평가단(2008-현재)' 등이 있다(vitamin@krila.re.kr).

하 동 현: 일본 게이오대학(慶應大學) 정책·미디어(政策·メディア)연구과에서 정책학 박사학위를 취득하고(2009), 안양대학교 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 지방행정, 비교행정 등이다. 주요 논문으로 '정책이전과 확산과정 연구: 일본의 매니페스토 운동 사례를 대상으로(2010)', '지방정부의 성과창출형 조직시스템 구축에 관한 연구:공무원·전문가 인식조사를 중심으로(2012)', 'Critical Review on the Intrinsic Weakness of the Internal Audit System in Local Government of Korea and Japan(2012)' 등이 있다(eastwiser@gmail.com).

