

## 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도: 중앙정부에 의한 외부 평가를 중심으로

임채호

---

이 논문은 영국에서 1997년 신노동당(New Labour)이 집권한 이래 지방정부에 대한 중앙의 성과평가 내지는 성과감사 제도가 최고가치(Best Value) 제도에서 출발하여 성과종합평가(Comprehensive Performance Assessment)를 거쳐 지방구역종합평가(Comprehensive Area Assessment)에 이르기까지 어떻게 변천되어 왔는지를 구체적으로 살펴본다. 최고가치제도의 도입은 신노동당이 집권을 위한 개혁을 통해 보수당의 공공서비스 민영화 정책에 동의한 위예다, 집권과 함께 지방정부의 성과를 점검하고 규제하기 위해 목표주의와 평가 및 감사를 강화했음을 의미한다. 성과종합평가 및 지방구역종합평가로의 이행은 지나친 감사의 부담을 줄이고 지방의 자율성을 향상시키는 한편, 핵심적인 지방공공서비스들이 지방자치단체뿐만 아니라 다른 지방서비스 공급기관들 사이의 협력을 통해서 공급되는 변화된 상황을 반영하기 위한 노력의 산물이다. 지방정부에 대한 이러한 연례적인 중앙의 성과평가는 영국의 중앙집권적인 지방구조와 사고를 배경으로 하는 독특한 제도로써, 지방자치 여건이 유사한 우리나라에 큰 시사점을 던져주고 있다.

■ 주제어: 지방정부 성과평가, 최고가치, 성과종합평가, 지방구역종합평가

---

### I. 서론

#### 1. 지방정부 성과관리기본방침 개관

지방정부는 기본적으로 서비스(service) 기능과 정치적(political) 기능을 수행한다. 그 중에서도 영국의 중앙정부는 최근 30년 동안 보수당과 노동당 집권 시기 모두 서비스 기능에 초점을 맞추는 경향을 보이고 있다. 그것은 어떻게 하면 서비스를 보다 능률적으로, 보다 싸게, 보다 동질적으로, 보다 경쟁적으로, 그리고 보다 기업적으로 공급할 것인지에 관심을 집중한다는

뜻이다 (Wilson, D., et al., 임채호역, 2008: 447-8). 이와 함께 지방재정을 중앙에 크게 의존함으로써 지방자치단체의 성과 의제가 중앙정부에서 점차 중요해지고 지방과 중앙정부의 성과 사이에 암묵적으로 연계가 이루어지게 되었다 (Morphet, J., 2008: 51).

지방의 향상 및 성과에 대한 관심은 보수당 집권기였던 1979-1997년 사이에 크게 증가했다. 2차 세계대전 이후 지속되었던 완전고용 및 복지국가와 그에 따른 지방정부의 적극적 역할이라는 가치관에서 전환하여 신보수라고 불리는 새로운 종류의 정치를 대표했던 보수당의 대처 정부는 지방자치단체에 시장의 원리를 확대하고 서비스의 품질과 성과를 향상시키기 위해 여러 가지 조치를 취했다 (Atkinson, H., et al., 2000: 28, 56-63). 그 중에서도 지방정부에 가장 심대한 영향을 끼친 것이 의무경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering) 제도의 도입이다. 그것은 서비스를 계속해서 내부공급(in-house provision) 방식에 의존하는 비용과 민간 계약자들이 제시하는 입찰가격을 비교하여 최저금액(lowest) 입찰자와 계약을 체결하는 제도로서 품질보다는 원가가 항상 궁극적인 기준이 되었다 (Wilson, D., et al., 임채호역, 2008: 449).

1997년 지방정부의 친구이자 후원자로 인식되었던 신노동당의 집권은 지방정부의 세계에 이러한 성과에 대한 중앙정부의 압박과 서비스를 경쟁에 부쳐야 하는 의무가 끝날 것이라는 기대를 안겨주었다 (Morphet, J., 2008: 12-15, 51). 그러나 신노동당 정부는 지방자치단체에 대한 깊은 불신을 동시에 가지고 있었다. 다수의 지방자치단체가 비능률적이고, 내부지향적이며, 서비스 실패 등의 병리현상을 보이고 있어 새 정부가 계속 집권하는 데 아킬레스건이 될 것이라는 걱정을 함께 했다. 이러한 인식에 따라 그들은 지방정부의 성과를 추적 점검하고 규제하기 위해 목표주의와 평가 및 감사에 절대적으로 초점을 맞춘 성과관리 기본방침(performance framework)을 도입하여 발전시켰다 (Morphet, J.: 5-7, 58, 63).

먼저 비용이 절대적인 기준이었던 의무경쟁입찰을 대체하여 비용이 여전히 중요한 기준이지만 서비스 품질 또한 최고임을 입증해야 하는 최고가치(Best Value) 제도를 1999년 법제화했으며, 탁월한 성과가 있는 서비스 공급 사례를 다른 기관에 파급하기 위한 목적으로 같은 해에 횃불제도(Beacon Scheme)를 창설하였다. 2001년에는 개별 지방자치단체가 정부와 협상을 통

해 특정의 성과향상 목표를 달성하겠다고 약속하고 정부는 성공에 따른 반대급부를 제공하는 지방공공서비스협약(Local Public Service Agreements)을 도입하였고 이어서 2002년 최고가치를 실질적으로 흡수 통합한 성과종합평가(Comprehensive Performance Assessment)를 상급 지방자치단체 격인 단일계층(single tier councils) 및 카운티 정부(county councils)부터 적용하였다. 2004년에는 지방자치단체뿐만 아니라 관련 지방 협력기관들의 합의를 토대로 지방공공서비스협약(LPSAs)보다 목표의 수가 훨씬 많고 넓은 영역을 포괄하는 지방구역협약(Local Area Agreements)을 새 정책사업으로 시작하였다.

2006년 지방정부 백서 *강력하고 번영하는 지역사회(Strong and Prosperous Communities)*는 지방정부의 성과관리에 커다란 변화를 초래한 새 성과관리 기본방침(New Performance Framework)을 제시하였다. 이에 따라 정부는 2007년 새 방침의 토대로서 당시 지방에서 중앙에 보고해야 했던 600 내지 1,200개의 지표를 198개로 축소 통합한 국가지표조합(National Indicator Set)을 발표하였고, 2008년에는 각각의 지방구역이 정부와 협상을 통해 국가지표조합 중에서 해당 구역에서 우선순위가 높은 지표를 최대 35개까지 선별하여 추진하는 새로운 방식의 지방구역협약을 실시하였다 (DCLG, 2006: 문단 6.23; 2007d: 4). 이와 함께 지방정부에 대한 외부 성과평가 내지는 감사 제도였던 성과종합평가(CPA)는 2008/09 평가를 끝으로 종료되고, 2009년 4월부터는 국가지표조합에 포함된 198개 전 지표의 성과를 평가하는 지방구역종합평가(Comprehensive Area Assessments) 제도가 출범하였다.

## 2. 연구의 목적 및 범위

영국은 앞에서 개관한 바와 같이 중앙집권적인 지방구조와 사고를 배경으로 국가적으로 조율된 독특한 지방정부 성과관리방침을 운영하고 있다 (Wilson, D., et al., 임채호역, 2008: 472). 이 점에서 영국의 지방자치 여건은 우리나라와 놀랄 만큼 흡사하다. 먼저 지방자치단체의 수 및 규모가 우리나라와 매우 유사하다. 현재 영국은 인구 6천만 명 정도에 지방자치단체가 433개로서 단출한 지방 구조를 가지고 있다.<sup>1)</sup> 그 대신에 지방자치단체의 규

1) 영국에는 잉글랜드에 상급 지방자치단체 격인 150개 지방정부 - 카운티와 디스트릭트로 구성된 차치 2계층 지역에서 상급 지방자치단체인 34개 카운티 정부(County Councils)와 단일계층

모든 인구와 면적 양 측면에서 미국이나 일본, 그리고 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 오스트리아와 같은 서유럽의 다른 선진국들과 비교할 수 없을 정도로 크다 (임채호역: ii, 91, 120, 337). 이들 수천 내지는 수만 개의 지방자치단체를 가진 국가에서는 영국이나 우리나라와 같이 중앙에서 연례적으로 지방정부의 성과를 평가하는 것이 아마도 물리적으로 불가능할 것이다. 한편 영국은 예외적으로 법률 제정권이 이양되어 있는 스코틀랜드와 북아일랜드를 제외하면, 인구의 90퍼센트가 거주하는 잉글랜드와 웨일스에서 강력한 중앙집권체제가 유지되고 있다. 이러한 사정으로 일반 국민과 지방자치단체로부터 ‘감사를 통한 성과향상 패러다임(improvement through inspection paradigm)’에 대한 반대나 대안 제시가 거의 없었다 (Davis, et al., 2004: 40).

이처럼 영국의 지방정부 성과관리방침은 국가적으로 조율되고 지방에서 널리 수용되는, 그리고 다른 선진국들에서 찾아보기 어려운 독특한 제도이다. 이 논문은 우리와 매우 유사한 여건에서 우리보다 한 걸음 빨리 지방정부 성과평가제도를 정착시킨 영국의 사례를 벤치마킹 내지는 타산지석의 대상으로 삼아 연구를 하면 우리나라의 지방자치 발전 및 지방정부 성과 향상을 위해 큰 시사점을 얻을 수 있을 것이라는 생각에서 출발하였다. 이러한 목적을 위해서는 각 제도의 개관은 물론이고 운용에 대해서도 구체적으로 파악할 필요가 있다. 그래서 이 글은 관련 학자들의 저서 및 논문과 함께 지방 감사기관인 회계감사위원회(Audit Commission)와 영국 정부의 지방정부 주무부처인 지역사회·지방정부부(DCLG: Department for Communities and Local Government)와 그 전신인 부총리실(Office of the Deputy Prime Minister), 교통·지방정부·지역부(DTLR: Department for Transport, Local Government and the Regions) 및 환경·교통·지역부(DETR: Department of the Environment, Transport and the

---

지방정부(single tier councils)인 47개 단층통합지방정부(Unitary Councils), 36개 광역도시디스트릭트정부(Metropolitan District Councils), 런던시티를 포함한 33개 런던바리정부(London Borough Councils) - 와 카운티 아래에 설치된 하급 지방자치단체로서 238개 비광역도시권 디스트릭트 정부(Non-Metropolitan District Councils)를 합쳐서 모두 388개의 지방자치단체가, 그리고 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에 각각 32개, 22개 및 26개의 단층통합지방정부가 설치되어 지방자치단체의 수가 총 468개였으나, 2009년 4월 잉글랜드의 7개 카운티 및 37개 비광역도시권 디스트릭트가 9개의 단층통합지방정부(unitary councils)로 개편됨으로써 지방자치단체의 수가 433개로 감소되었다. 그러나 이 논문에서는 대부분 각 제도가 창설된 당시를 기준으로 2009년 구조개편 이전의 지방자치단체 통계치를 인용하고 있다. 2009년 구조개편 이전의 영국 지방정부 구조는 Wilson, D., et al., 임채호역, pp.84-118을, 2009년 4월 시행된 구조개편에 대해서는 지역사회·지방정부부(DCLG) 웹사이트 Local government restructuring 참조.

Regions)에서 발간된 백서, 관련 지침 등을 많이 참고하였다.

이와 같이 이 논문은 집필 목적상 지방 성과관리방침을 제도운용 부문까지 구체적으로 다루고자 했기 때문에 연구의 범위는 불가피하게 최고가치(Best Value)에서 성과종합평가(CPA)로, 그리고 다시 지방구역종합평가(CAA)로 이어지는 외부 성과평가 내지는 감사로 제한하였다. 햇불 제도는 햇불의 지위를 원하는 지방자치단체가 자원해서 참여하는 제도이며, 지방공공서비스협약은 개별 지방자치단체가, 그리고 지방구역협약은 각 지방자치단체 및 지방협력기관들이 공동으로 정부와 협상을 통해 특정의 성과목표를 달성하겠다고 약속하고 정부가 성과를 보상하는 제도로서 형식적으로는 지방자치단체가 스스로 협약에 참여할 것인지를 결정할 수 있어 강행적인 외부감사와는 구별된다. 외부 감사가 지방자치단체 및 다른 지방서비스 공급기관들의 성과를 향상시키는 가장 중요한 방법으로 널리 인식되고 있기는 하지만 지방의 성과향상을 위하여 중앙의 감사에 의존하는 패러다임이 ‘감사산업(inspection industry)’으로 불릴 정도로 감사의 팽창을 가져와 서비스 공급자는 물론이고 감사기관에도 과도한 부담을 주고 서비스 향상에 투입되어야 할 귀중한 자원이 감사 비용으로 소모된다는 비판도 크다 (Wilson, D., et al., 임채호역, 2008: 216). 영국의 지방정부 성과관리 기본방침 또한 이러한 중앙 통제적 시스템의 문제점을 인식하여 통합감사 등을 통해 지방의 감사 부담을 경감하고 자유 및 융통성을 확대하는 방향으로 변화되고 있다 (Morphet, J., 2008: 58-9). 따라서 이 논문은 이러한 비판에 대처하려는 노력이 외부감사 제도의 발전과정에 어떻게 반영되어 있는지를 함께 살펴볼 것이다.

## II. 최고가치 제도

### 1. 제도의 의의 및 도입 과정

최고가치(Best Value) 제도는 지방자치단체를 비롯하여 이른바 최고가치기관(Best Value authorities)으로 함께 지정된 소방, 경찰, 국립공원관리기관들이 그들의 기능을 수행함에 있어서 경제성(economy), 능률성(efficiency) 및

효과성(effectiveness)의 관점에서 지속적인 향상(continuous improvement)을 이룰 수 있는 방안을 마련해야 하는 법적 의무를 부과한 것이다 (DETR 1999a: s.1 & s.3). 지속적인 향상 방안은 연도별 최고가치 성과계획 (BVPP: Best Value Performance Plan)과 개별 및 복합적인 서비스 영역에 대한 정기적인 평가를 통해 실행된다. 이 제도는 1997년 집권에 성공한 신노동당 정부가 중전 보수당 정부의 의무경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)을 대체한 것이다. 노동당의 1997년 총선 정책선언(manifesto)은 지방정부(good local government)에 관한 공약사항으로서 의무경쟁입찰(CCT)을 소위 최고가치(Best Value) 서비스 공급으로 대체하여 그것을 기반으로 정책을 수행할 것임을 분명히 하였다 (Labour Party, 1997).

지방자치단체는 그들의 서비스를 외부 입찰에 공개하도록 강요받아서 안 된다. 그러나 최고가치의 달성을 요구받을 것이다. 우리는 높은 품질 수준을 달성하기 위해서 서비스를 반드시 민영화해야 한다는 교조적인 관점을 배격한다. 마찬가지로 우리는 더 능률적인 다른 수단이 있는데도 불구하고 서비스를 내부에서 직접 공급해야 할 이유 또한 없다고 본다. 비용도 중요하지만 품질 또한 중요하다.

신노동당 정부는 집권하자마자 이것을 그들이 새로운 세기에 걸맞은 성공적인 지방자치단체의 개념으로 제시했던 지방정부 현대화계획의 일환으로서 완벽하게 집행했다 (Wilson, D., et al., 임채호역, 2008: 459). 1997년 7월 당시 지방정부 장관 부처였던 환경부(Department of Environment)는 12개 항목으로 구성된 최고가치 원칙을 발표하였고 1998년부터 2000년까지 잉글랜드와 웨일스의 지방자치단체 중에서 시범 단체를 선정하여 이 제도를 시험하였다 (Cardiff University, 2006: 21). 현대화계획은 환경부를 승계한 환경·교통·지역부(DETR)의 1998년 정책협의문서 *현대 지방정부(Modern Local Government): 국민과 함께(In Touch with People)*에서 뚜렷하게 정립되었다. 여기에는 최고가치제도(best value regime)로 대표되는 성과향상(improving performance)이 지역사회 리더십(community leadership) 및 민주적 쇄신(democratic renewal)과 함께 현대화계획이 강조하는 세 가지 주제 중의 하나로 포함되었다 (Stewart, J., 2003: 1-2, 121). 1999년에는 시범사업의 경험 등을 토대로 최고가치 성과관리 기본방침(BV performance management framework)이 정책협의문서(consultation

paper) 및 지침(guidance)의 형태로 각각 발표되었다. 최고가치제도는 지방정부 법(Local Government Act) 1999에 의해 법제화되어 2000년 4월부터 잉글랜드와 웨일스에서 시행되었다. 스코틀랜드에서는 이보다 늦은 2003년에 입법이 이루어졌고 중앙집권적인 성격이 다소 완화되었다 (Wilson, D., et al., 임채호 역, 2008: 462).

## 2. 최고가치제도의 시행

지침은 최고가치 성과관리기본방침을 다음과 같이 6단계로 제시하고 있다.

- 기관 목표 및 성과지표 설정
- 최고가치 평가(best value reviews) 계획을 수립하여 지방 성과계획에 제시
- 최고가치 평가 수행
- 최고가치성과계획(best value performance plan)에 성과 및 절약 목표(performance and efficiency targets)를 설정하여 공표
- 독립적인 확인감사(audit inspection) 및 검정(certification)
- 주무 장관에게 개입이 필요한 분야 회부 (DETR, 1999, 문단 9)

이 중에서 처음 4개 단계는 지방자치단체가 스스로 실행하는 것이고, 마지막 두 단계는 외부적인 것으로서 실제로는 집행되지 않을 수도 있다. 지방자치단체로서는 최고가치 평가와 최고가치성과계획이 핵심적인 산출물이다 (Stewart, 2003: 125).

### 1) 최고가치 평가

최고가치제도는 당초 지방자치단체로 하여금 5년의 기간에 걸쳐서 그들의 모든 기능 및 서비스를 성과가 낮은 서비스에 우선순위를 두고 평가하도록 했다. 이와 같이 각 지방자치단체의 모든 서비스 또는 기능을 평가하도록 법적 의무를 부여한 것이 최고가치 제도의 핵심이었다. 최고가치 평가(Best Value Reviews)의 목적은 일상적인 관리 국면에서는 통상적으로 제기되지 않는 ‘큰 질문(big questions)’을 던짐으로써 획기적인 서비스 향상 방안이 강

구되도록 자극하는 것이다 (Wilson, D., et al., 임채호역, 2008: 463). 최고가치 평가는 지침에 의거하여 다음의 4C에 따라 실시된다.

- 도전적으로 질문 (Challenge). 서비스가 왜, 어떻게, 그리고 누구에 의해 제공되는지 도전적으로 질문하고, 대안들이 검토되었음을 제시.
- 비교 (Compare). 특정 지방자치단체의 성과를 광범한 관련 최고가치 성과 지표에 걸쳐서 유사한 특징을 가진 다른 지방자치단체들과 비교하고 이를 위해 서비스 이용자와 잠재적인 공급자 양측의 견해를 고려.
- 의견수렴 (Consult). 지방세 납세자, 서비스 이용자, 외부의 협력당사자, 그리고 지역사회단체 일반과 광범하게 협의하고 의견을 수렴하여 새로운, 그리고 의욕적인 성과 목표를 설정하고 지속적인 향상을 달성하기 위한 실행계획을 수립.
- 경쟁 (Compete). 능률적이고 효과적인 서비스를 위해 실행 가능한 모든 경쟁을 실시. (DETR, 1999 문단 10).

지방자치단체가 이러한 의무를 이행하는지 여부는 회계감사위원회(Audit Commission)가 추적 확인하였다. 당초 회계감사위원회는 지방자치단체가 수행하는 최고가치 평가를 모두 감사하려고 하였다. 그러나 최고가치 평가가 기대와는 달리 그 범위가 훨씬 좁아지고 그에 따라 숫자가 크게 증가했기 때문에 지방자치단체로서는 과중한 평가 업무에 시달리게 되었고 회계감사위원회 또한 지방자치단체의 평가를 일부밖에 감사할 여력이 없다는 것을 알게 되었다. 이러한 문제들에 대처하기 위하여 2002년 성과관리 기본방침을 변경하였는데 이것이 그 이후의 평가 활동을 근본적으로 바꾸어 놓았다. 그 중에서도 서비스를 바탕으로 한 평가에서 기관평가 과정으로 관심을 전환시킨 성과종합평가(CPA) 제도의 도입이 가장 중요하다. 이와 함께 중앙정부는 지침을 개정하여 지방자치단체가 5년에 걸쳐서 모든 서비스 또는 기능을 평가하고, 최고가치 성과계획을 통해 평가활동을 보고해야 하는 의무를 삭제하였다. (DTLR, 2001: ch.3; DTLR, 2002a: 문단 16). 다시 말하면 최고가치 기관들의 최고가치 평가 의무는 유지되었지만, 그것을 지원하는 토대로서 평가 시간계획과, 성과계획을 통한 평가활동 보고, 그리고 평가에 대한 회계감사위원회의 감사는 면제되었다.<sup>2)</sup> 그 결과 최고가치 관련 어휘의 사용



이 2003년 이후 격감하였으며, 지방정부 세계에서 최고가치 성과계획 또는 최고가치 평가가 더 이상 언급되지 않았고, 최고가치 업무 담당 직위의 명칭이 변경되고 최고가치 심사위원회 또한 해체되거나 이름이 변경되었다 (Cardiff University, 2006: 61).

## 2) 최고가치 성과계획(Best value performance plans)

지방정부법 1999(Local Government Act 1999) 제6조는 각 지방자치단체로 하여금 매년 최고가치 성과계획(BV Performance Plans)을 수립하도록 하였다. 최고가치 성과계획은 국가 및 지방적으로 결정된 최고가치 성과지표(PIs: Performance Indicators)를 통해 당해 지방자치단체의 성과를 평가하고, 미래의 목표를 설정하며, 최고가치 평가 프로그램을 개괄적으로 제시하게 함으로써 서비스의 능률성과 효과성, 그리고 미래계획에 대한 지방자치단체의 책임을 확보하는 기본적인 수단이었다. 지침은 성과계획에 반드시 포함되어야 할 사항을 다음과 같이 제시하였다.

- 요약된 기관목표
- 요약된 현재의 성과
- 지난 회계연도 성과와의 비교
- 능률성 향상을 위한 기관 차원의 접근방법 요약
- 평가 계획에 대한 설명
- 완료된 평가의 핵심적인 결과
- 미래 성과목표(지방 및 국가 지표 사용)
- 실천계획(성과목표들이 어떻게 달성될 것인지)
- 확인점검 및 감사보고서(audit and inspect reports)에 대한 반응
- 협의설명서

2) 이 조치는 지방자치단체로 하여금 어떤 기능을 언제 평가할 것인지 선택할 수 있도록 한 것이며, 최고가치 평가 의무 및 매년 최고가치 성과계획을 수립해야 하는 의무 자체는 후술하는 신 성과관리기본방침(new performance framework)의 도입에 따라 2008년 폐지되었다. 다만 계속적인 향상을 확보해야 하는 일반적인 최고가치 의무는 신 성과관리기본방침의 핵심으로 그대로 존속되었다. 여기에 대해서는 지역사회·지방정부부(DCLG) 지침(Statutory Guidance) Creating Strong, Safe and Prosperous Communities 문단 6.3 참조.

· 재정 정보 (DETR, 1999, 문단 54)

정부는 지방자치단체들이 성과계획에서 사용해야 하는 국가지표(national indicators)와 그들이 자체적으로 선정하는 지방지표(local indicators)를 함께 명기한다. 국가지표는 기관건강성 지표(corporate health indicators)와 서비스 공급 지표(service delivery indicators)의 두 가지 유형으로 구분된다. 서비스 공급 지표는 전략적 목표, 비용 능률성, 서비스 공급의 효과, 품질, 그리고 공정한 이용의 다섯 개 성과 분야가 포함될 수 있도록 설계된다 (DETR, 2000: 문단 2.1.1). 지방자치단체는 대부분의 지표에 있어서 자신들의 목표를 스스로 설정할 수 있다. 다만 정부는 한정된 수의 지표에 대해서는 5년 후의 목표를 현재 시점에서 상위 25 퍼센트의 지방자치단체들이 달성하고 있는 수준 이상으로 설정해야 한다고 규정했다 (DETR, 2000: 문단 4.1). 2001년에는 11개 지표가 여기에 해당되었다. 정부는 또한 지방정부법(Local Government Act) 1999의 4.10조에 의거하여 지방자치단체가 반드시 달성해야 하는 성과기준(performance standards)을 설정할 수 있다. 성과기준에는 자원재활용, 퇴비화 및 계획수립 신청의 결정에 걸리는 시간 등이 있다. 정부는 이러한 권한들을 ‘제한적으로 그리고 정당한 국익이 있는 (sparingly and where there is a legitimate national interest)’분야에 사용한다고 밝혔다 (DTLR, 2002: 문단 4.2).

### 3) 최고가치 감사

지방자치단체는 최고 가치를 추구하고 법규에 규정된 절차를 이행해야 하는 성문법적인 책임이 있다. 정부는 이러한 의무를 확인점검(audit), 감사(inspection) 및 직접적인 개입(direct intervention)을 통해 집행하는 권한을 가진다. 먼저 확인점검은 성과계획이 법률적 요건을 충족하는지, 사용된 정보는 정확한지, 그리고 ‘설정된 목표가 현실적이고 달성 가능한 것인지(the targets set are realistic and achievable)’를 보았다 (DTLR, 1999: 문단 63). 여기서 현재와 과거의 성과에 관한 자료의 정확성을 점검하는 것은 당연히 확인점검 기능의 하나로 간주될 수 있다. 그러나 목표에 대한 확인점검은 선출된 의회의 판단을 확인점검관의 판단으로 대체시키는 것이 아닌지, 그리

고 그러한 판단이 이루어지는 근거에 관한 쟁점을 제기했다. 최고가치 평가(best value reviews)에 대한 감사는 이러한 쟁점을 더욱 부각시켰다. 각각의 평가는 감사위원회 산하에 신설된 최고가치 감사단(best value inspectorate) 또는 전문 감사단에 의해 감사를 받아야 했다. 감사관은 지방자치단체가 최고가치 평가를 마친 서비스의 품질과 그것이 개선될 수 있을 것인지를 각각 평가하여 아래의 <표 1>과 같이 0에서 3까지 4단계로 점수를 부여했다 (Stewart, J., 2003: 128).

<표 1> 감사단의 평가

서비스의 품질	향후 개선에 대한 전망
0 열등(poor)	0 개선되지 않을 것이다(will not improve)
1 보통(fair)	1 개선될 것 같지 않다(unlikely to improve)
2 양호(good)	2 개선 가능성이 있다(likely to improve)
3 탁월(excellent)	3 개선될 것이다(will improve)

이러한 감사는 사실상 평가에 대한 평가이다. 회계감사위원회는 최고가치 평가를 감사하기 위하여 체크리스트를 개발했다. 체크리스트에는 ‘비교(compare)’가 변화와 ‘우수 관행(good practice)’의 채택을 촉진하는 새로운 관계와 기술 및 기법을 조장하는지? 벤치마킹의 실행이 성과지표 및 비용 데이터의 심도를 능가하는지, 그리고 ‘어떻게(how)’와 ‘왜(why)’라는 의문을 제기하는지? 등의 질문이 포함되었다(Audit Commission, 2001: 49). 여기서는 그러한 판단들을 신뢰할만한 것으로 간주할 수 있는지, 그리고 그 판단들이 해당 지방자치단체의 판단과 다르다면 그 이상의 또는 같은 정도의 비중을 줄 것인지 등이 쟁점으로 대두되었다 (Stewart, J., 2003: 129).

#### 4) 서비스 실패에 대한 조치

감사 과정은 그 자체도 중요하지만 중앙정부 개입의 주요 단서라는 점에서 특별한 의미가 있다. 지방정부법 1999는 어떤 지방자치단체가 최고 가치의 이행에 실패했다고 감사관들이 판정하는 경우에 주무 장관에게 거기에 개입할 수 있는 권한을 부여하였다 (DETR, 1999a: s.15). 여기에는 방침을 제시하는 일반적인 권한과 하나 또는 둘 이상의 기능을 일정 기간 동안 해

당 지방자치단체의 관장에서 박탈하는 권한 등이 포함된다. 정부는 이 권한이 제한적으로 사용될 것이라고 하였다. 그렇다고 하더라도 그러한 권한이 있다는 것은 개입을 가능하게 하는 단서로서 감사 및 확인점검 과정에 보다 큰 힘을 실어줄 수 있다. 각 개별 감사의 배후에 도사리고 있는 이러한 개입의 위협은, 대부분의 지방자치단체로서는 걱정할 필요가 없다고 하더라도, 감사를 유익하고 지원적인 도구에서 강제적인 메커니즘으로 변모시킬 수 있다 (Stewart, J., 2003: 129).

이에 따라 개입 과정상의 위협성을 줄이기 위해 정부와 지방정부협의회(LGA)는 개입의 절차를 명시한 개입규약에 합의하였다 (ODPM, 2003). 이 규약은 ‘어떤 지방자치단체가 스스로의 기능을 적정하게 수행하지 못하거나 법적 의무를 충족시키지 못하는 분명한 증거가 있는 경우’에 주무 장관이 개입 권한을 행사할 것이라고 확인하고 있다 (ODPM, 2003: 문단 10). 여기서 증거의 주요 원천은 확인점검관(auditors) 및 감사관(inspectors)의 판단이다. 이 규약은 또한 기능의 박탈 또는 지도 권한의 행사는 통상적으로 해당 지방자치단체가 성과 향상을 위한 조치를 취할 수 있는 기회를 완전히 가진 이후에 이루어질 것임을 선언하고 있다(ODPM, 2003: 문단 13). 스코틀랜드에서는 각료들에게 강제 지도를 통한 개입 권한을 부여하고 있지만, 그것은 잉글랜드와 웨일스에서 적용되는 것처럼 광범한 권한이 아니며 지방자치단체로부터 기능을 박탈하는 구체적인 근거도 없다 (Local Government in Scotland Act 2003: Part I).

### 3. 최고가치제도에 대한 평가

최고가치 제도에 대해서는 카디프대학교(Cardiff University)의 ‘지방 및 광역권역정부 연구센터(Centre for Local and Regional Government Research)’가 정부의 위탁을 받아 2001년부터 2005년까지 평가를 진행하였고 2006년 11월 최종보고서를 발간했다. 이 연구에 포함된 최고가치제도의 평가 내용을 요약하면 다음과 같다 (Cardiff University, 2006: 12-18).

대부분의 지방자치단체가 2001년까지 최고가치 제도의 핵심적인 요소들을 거의 구비하였다... 최고가치 평가에서 4C의 적용은 2001년부터 2003

년 사이에 증가했지만, 2004년에는 그 비율이 감소했다. 그 중에서도 경쟁(competition)의 의무는 상대적으로 널리 적용되지 못했다. 비교적 규모가 작고 공무원 수가 적은 디스트릭트 정부가 최고가치 제도의 집행에 있어서 더 큰 어려움을 겪었다…

2002년 및 2003년에 도입된 성과관리 기본방침의 변화에 따라 지방자치단체들은 최고가치 평가를 축소하였고, 일부 지방자치단체는 평가계획을 완전히 폐지하였다… 2003년부터는 지방자치단체들이 4C를 보다 신축적으로 해석하여 경쟁의 의무를 완전히 무시하는 경우가 많았다. 최고가치 제도의 또 다른 요소인 성과관리는 2002년 도입된 성과종합평가(CPA) 제도에 의해 고무되어 2003년 및 2004년에 이르러서는 일상적인 관리 관행의 중요한 요소가 되었다…

최고가치제도는 정부의 기대대로 지방자치단체의 내부적 특성 및 관리 관행을 전반적으로 발전시켰다. 향상의 강조, 기관우선순위 확립, 성과관리시스템 공고화, 의견수렴 개선, 공동추진연대(partnership) 활동 증진이 그 내용이다…다수의 지방자치단체에서는 최고가치 제도로 인해 성과계획 및 성과관리를 비롯하여 종전에 각 부서에서 관장했던 일부 서비스의 중앙통제가 강화되었다. 고객상담센터, 조달기능, IT 지원팀, 세입 및 사회보장수당 기능 등이 그러한 사례로서 서비스 품질 및 능률성 향상을 위해 통합된 것이다.

최고가치 평가는 그 자체로는 변화를 위한 강력한 추진동력이 되지 못한 것으로 나타났다. 특히 서비스 공급자 간의 경쟁 강화나 지방자치단체의 공급 시장 개발 및 관리에 거의 기여하지 못했다… 결론적으로 서비스의 지속적인 향상을 위해서는 최고가치 제도와 더불어 전체 기관 차원의 효과적인 리더십 및 성과관리와 개별 서비스 차원의 적절한 계획 및 공급이 결부되어야 한다.

2002년 및 2003년의 최고가치 지침의 변경으로 각 지방자치단체는 5년에 걸쳐서 모든 기능을 평가해야 하는 기존의 의무에서 해방되어 최고가치 평가의 수행과 성과 데이터를 발표하는 방식에 있어서 보다 큰 재량을 가지게 되었다. 이와 함께 2002년 각 지방자치단체의 전반적인 성과 향상 및 역량

을 평가하는 성과종합평가(CPA) 제도가 도입됨으로써 지방자치단체의 관심이 변경되었다. 지방자치단체들로서는 개별 서비스 차원의 최고가치 평가 및 보고 의무와 중앙의 최고가치 감사 부담이 대폭 완화된 데다가, 새롭게 도입된 중앙정부의 성과종합평가가 전체 기관 차원의 성과와 역량 향상에 중점을 두었기 때문이다 (Cardiff University, 2006: 22-3). 이에 따라 서비스 차원에서 엄격한 성과평가를 수행하는 지방자치단체는 더 이상 찾아보기가 어렵게 되었다 (Cardiff University: 18; 119).

### Ⅲ. 성과종합평가

#### 1. 제도의 의의 및 도입 과정

성과종합평가(Comprehensive Performance Assessment)는 잉글랜드의 지방자치단체 및 소방구조기관을 대상으로 각 기관의 성과와 서비스 향상 시책을 종합적으로 평가하여 공개한 제도이다. 2002년 최고가치제도를 흡수 통합하여 처음 도입되었다가 2009년 4월부터 후술할 지방구역종합평가(CAA)로 대체되었다. 성과종합평가는 일관성 있고 비교가 가능한 방법으로 다양한 시각에서 성과를 측정하기 때문에 지방자치단체 및 소방구조기관을 등급화하여 비교하는 효과적인 방법이다. 성과종합평가는 기관 평가(corporate assessment), 자원이용 평가(use of resources assessment), 서비스 평가(service assessment) 및 향상방향 평가(direction of travel assessment)의 4개 요소로 구성된다. 그러나 4개 핵심요소가 어떻게 운영되는지는 상급 지방자치단체인 단일계층 및 카운티 정부, 하급 지방자치단체인 디스트릭트 정부, 그리고 소방구조기관별로 차이가 있다 (Audit Commission, 2006a: 문단 17).

성과종합평가는 최고가치제도의 실시예 수반되는 감사 및 목표에 대한 부담을 줄이고 탁월한 지방자치단체에 대해서는 자유 및 융통성 (freedom and flexibilities)을 확대해 줄 수 있는 보다 전략적인 접근방법이 필요하다는 것이 도입의 배경이 되었다. 최고가치제도가 지방자치단체의 모든 개별적인 서비스 및 기능을 대상으로 하였기 때문에 제도가 도입된 첫 해만 해도 잉글랜드의 지방자치단체에서 4,500개의 최고가치 평가(Best Value Reviews)가

실시되었고, 이에 따라 최고가치 감사를 비롯한 다양한 서비스 감사의 재정 가치에 심각한 의문이 제기되었다. 그리하여 2002년 초 정부와 회계감사위원회는 모든 지방자치단체의 성과를 공개적으로 보고하는 성과종합평가(CPA)의 개념에 합의를 보았다. 그것은 회계감사관의 견해와 다른 지방공공 서비스 감사기관들의 견해, 그리고 환경, 주택 및 문화서비스에 대한 회계감사위원회의 감사를 통합하여 주민들이 그들의 지방자치단체가 전반적으로 얼마나 잘 운영되고 있는지를 분명하게 볼 수 있는 성적표를 배부하는 것이다 (Audit Commission, 2006a: 문단 13).

성과종합평가(CPA)는 2002년 4월 상급 지방자치단체 격인 잉글랜드의 150개 전 단일계층(single tier) 및 카운티 정부를 대상으로 실시되고 그 결과는 그 해 12월 발표되었다. 그리고 2003년 6월부터 2004년 12월까지 카운티 아래에 설치된 하급 지방자치단체 격인 238개 전 디스트릭트에 대한 평가가 완료되었다. 이어서 2005년에는 잉글랜드의 46개 소방구조서비스 기관에 대한 성과종합평가가 실시되었다.<sup>3)</sup>

## 2. 단일계층 지방자치단체 및 카운티에 대한 성과종합평가(CPA)

회계감사위원회는 2002년부터 2004년까지 해마다 모든 단일계층 및 카운티 정부의 성과종합평가(CPA) 등급을 발표한 이후 2005년에는 이것을 ‘성과종합평가-고난도테스트(CPA-Harder test)’로 변경했다. 고난도테스트는 지속적인 향상을 유도하기 위해 평가의 기준을 높였으며, 등급의 명칭과 등급결정 방식을 변경하였다. 아래에서는 2002년부터 2004년까지의 성과종합평가와 2005년 이후의 고난도테스트에 대하여 차례로 살펴본다.

### 1) 2002-04년 성과종합평가

#### (1) 핵심 서비스 평가

핵심 서비스(core services) 평가는 먼저 6개 핵심 서비스 - 교육(education), 사회보호(social care), 환경(environment), 주택(housing), 도서관 및 레저(libraries)

3) 잉글랜드에는 47개 소방기관이 있으나, 런던 소방 및 비상사태계획청에 대해서는 런던광역시 그룹에 대한 평가의 일환으로 당시에 평가가 이미 완료되었다. Audit Commission, 2006c 참조.

and leisure), 사회보장수당(benefits) - 을 각각 4점 척도로 평가하여 부문별로 최저 1에서 최상 4까지 점수를 부여했다. 이 점수는 관계 감사기관의 감사활동, 성과자료 및 관련 계획에 대한 평가를 근거로 산출되었다 (Audit Commission, 2009b: A1). 핵심서비스 평가에는 자원이용(use of resources) 평가가 포함된다. 자원이용 평가는 재정상태, 내부 재정통제, 재정보고, 성과관리 등을 포괄했으며 회계검사관들(auditors)이 그들의 직무 활동을 통해 평가했다 (Audit Commission, 2009b: A2). 그 다음 단계는 평가 요소별로 취득한 점수에 해당 요소에 부여된 가중치를 반영하여 각 지방자치단체의 총 점수를 계산했다. 가중치는 교육과 사회서비스에 각각 4, 환경과 주택 각 2, 그리고 도서관 및 레저, 사회보장수당, 자원이용에 각 1을 부여하였다. 각 지방자치단체는 이렇게 계산된 총 점수에 따라 최저 1에서 최상 4까지 4개의 등급으로 분류되었다 (Audit Commission, 2002: 8; Audit Commission, 2009b: A3 ).

## (2) 기관평가

기관평가(corporate assessment)는 평가요소를 9개 부문 - 목표(ambition), 중점(focus), 우선순위 설정(prioritisation), 역량(capacity), 성과관리(performance management), 향상성취도(improvement achievement), 투자(investment), 학습(learning), 장래계획(future plans) - 으로 구분하여 지방자치단체의 전반적인 능력을 측정했다 (Audit Commission, 2009b: A4). 서비스 평가 방법과 마찬가지로 4점 척도를 이용하여 주제별로 최하 1점에서 최상 4점까지 평정한 다음 주제별 가중치를 반영하여 각 지방자치단체의 총 점수를 계산했다. 가중치는 향상 성취도 3, 투자 2, 그리고 나머지 7개의 주제에 각각 1을 부여하였다. 각 지방자치단체는 전체 득점에 따라 최저 1에서 최상 4까지 4개의 등급으로 구분되었다. 기관평가의 절차는 먼저 각 지방자치단체가 자체평가를 실시한 후에 소규모의 평가팀이 현장 감사를 실시하였다 (Audit Commission, 2009b: A7). 기관평가는 2002년 모든 단일계층 및 카운티 정부를 대상으로 일제히 실시되었다. 서비스의 실질적인 향상이 있어야 기관평가를 다시 받을 수 있다는 규칙에 따라 2003년 및 2004년에는 일부 지방자치단체에 대해서만 기관평가가 이루어졌다 (Audit Commission, 2009b: A27).



(3) 전반적인 성과종합평가(CPA) 등급의 결정

지방자치단체의 전반적인 평가 등급은 핵심서비스 평가와 기관평가를 통합하여 결정했다. 그것은 현재 제공되고 있는 서비스뿐만 아니라 장래에 서비스를 개선할 수 있는 지방자치단체의 능력까지 평가에 반영하기 위해서였다. 전반적인 평가등급은 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 탁월(excellent), 양호(good), 보통(fair), 취약(weak), 부진(poor)의 다섯 개 범주로 구분했다 (Audit Commission, 2002: 12-13; 2009b: A8).

<표 2> CPA 등급결정

		핵심 서비스 성과				
지방 자치 단체 능력	점수	1	2	3	4	
	1	부진	부진	취약	없음	
	2	부진	취약	보통	양호	
	3	취약	보통	양호	탁월	
	4	없음	양호	탁월	탁월	

규칙1. 탁월 등급은 교육, 사회서비스, 재정상태 3점 이상 취득해야 가능

규칙2. 보통 이상은 교육, 사회서비스, 재정상태 2점 이상 취득해야 가능

규칙3. 탁월 등급은 다른 모든 핵심서비스 2점 이상 취득해야 가능

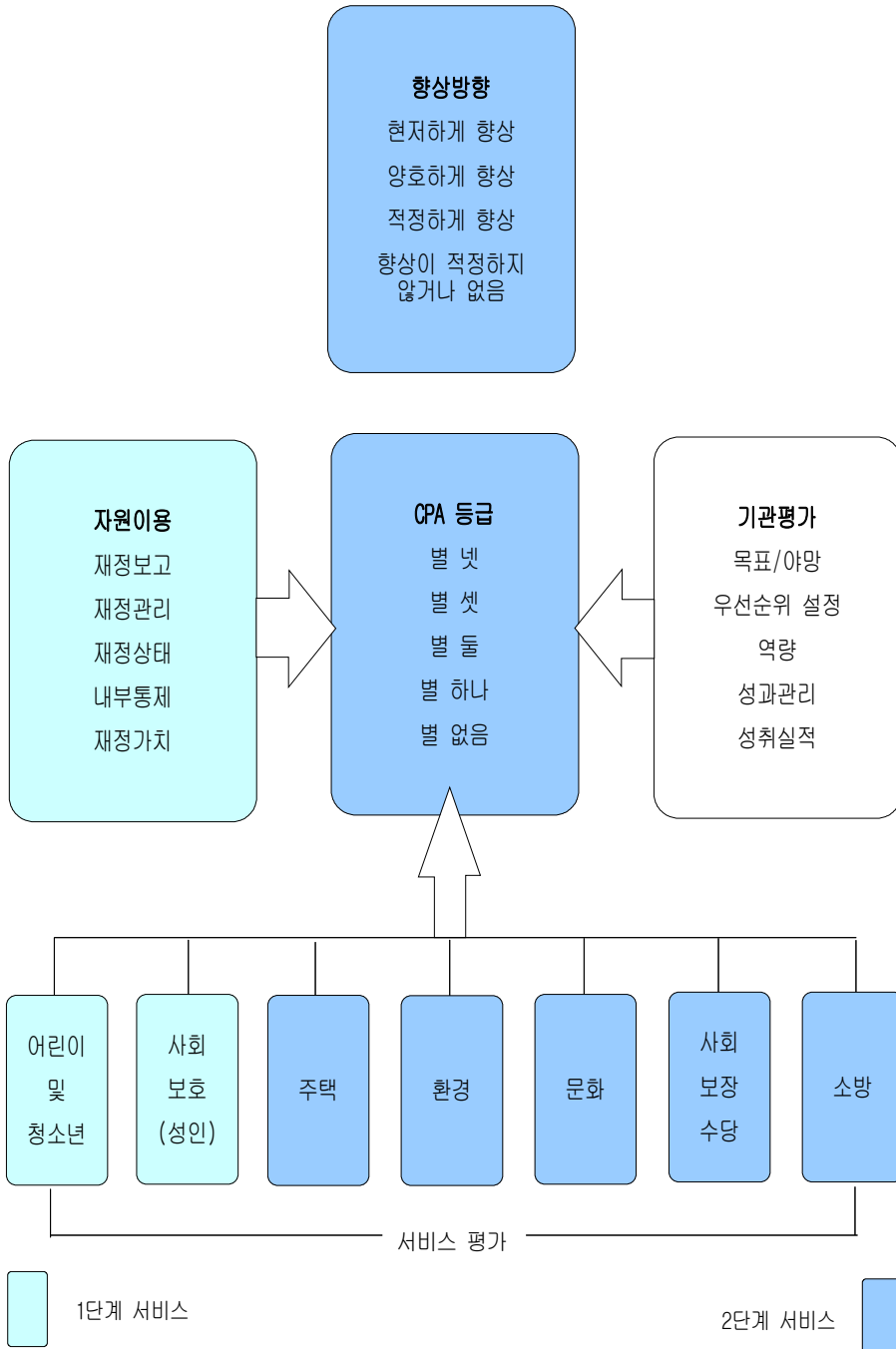
출처: Audit Commission, 2002, p.13 도표 5 재구성

2) 2005년 이후(2005-08) 성과종합평가 - 고난도테스트

(1) 개관

회계감사위원회는 2005년 단일계층 및 카운티 정부를 대상으로 다음 <그림 1>에서 보는 바와 같은 새로운 성과종합평가 기본방침을 도입했다. 이것은 제도가 도입된 2002년 이후에 일어난 운영 및 규제 환경의 변화와 공공의 기대 및 지방정부의 성과 자체를 반영하였으며 지역주민들을 위한 성과 실적(outcomes)과 재정가치(value for money)를 더욱 강조한 보다 엄격한 평가였다. 아울러 부담의 최소화와 효과의 극대화를 지향하는 전략적 규제(strategic regulation) 원칙에 따라서 지방자치단체의 규제 부담을 덜어주는 데 주안점을 두었다 (Audit Commission, 2003a). 고난도테스트의 기본방침은 자원이용평가, 서비스평가, 기관평가 및 향상방향평가로 구성되었다. 지방자치단체의 전반적인 등급은 기관평가, 자원이용평가 및 서비스평가의 3 요소

〈그림 1〉 단일계층 지방자치단체 및 카운티정부 성과관리기본방침(2005-2008)



출처: Audit Commission, 2008a, p.11, Figure 1.

를 각각 4점 척도로 평가한 다음, 전 분야에 걸쳐서 최소 기준을 충족시키도록 설계된 규칙을 사용하여 5개의 범주로 구분하였다. 등급의 구분은 최상 등급인 별 넷에서 별 셋, 별 둘, 별 하나 및 최하 등급인 별 없음까지 별의 숫자를 이용했다(Audit Commission, 2006a: 19).

## (2) 기관평가

고난도테스트에서 기관평가(corporate assessment)는 각각의 단일계층 및 카운티 정부에 대하여 3년에 한 번씩, 따라서 2005년 9월부터 2008년 말까지 모든 단체가 한번씩은 받을 수 있도록 계속 사업으로 추진되었다. 그것은 지방자치단체가 그들의 지역사회를 어떻게 이해하고 리더십을 발휘하는지, 지역 주민 및 지역 공간에 대한 이러한 이해가 해당 지방자치단체의 목표 및 우선순위로 어떻게 변환되는지, 그리고 지방자치단체가 실제로 무엇을 성취하는지를 보다 철저하게 평가하기 위해서였다 (Audit Commission, 2009b: A29). 기관평가 팀은 동료 지방공무원 및 지방의회의원을 포함하여 6명으로 구성했다. 2005년 9월 이후의 기관평가는 교육표준행정청(OFSTED) 또는 사회보호감사위원회(CSCI)가 주도하는 어린이서비스 공동구역평가(Joint Area Review)와 동시에 실시되었다 (Audit Commission, 2006a: 문단 20). 평가 주체는 그간의 교훈을 바탕으로 5개 - 지역사회 목표(ambition of the community), 우선순위 설정(prioritisation), 역량(capacity), 성과관리(performance management) 및 성취업적(achievement) - 로 축소하였다. 평가 방법은 먼저 각 주제별로 최하 1부터 최상 4점까지 점수를 부여하고, 일련의 법칙을 적용하여 다시 1부터 4까지 전체 기관에 대한 평가 점수를 매겼다 (Audit Commission, 2009b: A30). 고난도테스트의 기관평가는 3년간에 걸친 계속 사업이었기 때문에 2008년 말까지는 새로운 형태의 기관평가가 모두 실시될 수 없었다. 그래서 2005, 2006 및 2007 성과종합평가의 경우에는 전반적인 평가 등급을 결정할 때 새로운 형태의 기관평가를 받은 지방자치단체는 종전 및 신규의 기관평가 점수 중에서 높은 쪽을 선택적으로 적용하였다. 이것은 지방자치단체 사이의 비교를 가능하게 하기 위한 잠정적인 보호 조치였다 (Audit Commission, 2009b: A31).

### (3) 자원이용 평가

연례적 자원이용 평가(use of resources assessment)는 종전에는 지방 회계 감사관(auditor)들이 그들의 업무를 토대로 점수를 매기다가 감사의 기준을 높인 것이다. 평가의 범위는 재정상태, 재정보고, 재정관리, 내부통제 및 재정가치의 다섯 개 주제를 포괄했다. 이 다섯 개의 주제에 대하여 각각 1점에서 4점까지 점수를 매기고, 이들을 합산해서 전체적인 자원이용 평가 점수를 결정했다 (Audit Commission, 2006a: 문단 21; 2009b: 문단 2.15, A22-3).

### (4) 서비스 평가

서비스 평가(service assessment)는 매년 실시하였으며, 위원회가 직접 평가하는 분야와 다른 감사기관들의 감사결과를 이용하는 분야로 구분했다. 전자는 주택(Housing), 환경(Environment), 문화(Culture)의 3개 분야이고 후자는 어린이 및 청소년(Children and young people), 성인 사회보호(social care for adults), 사회보장수당(Benefits) 서비스의 3개 분야와 소방구조 기능을 수행하는 지방자치단체의 경우에는 소방(Fire)이 포함되었다 (Audit Commission, 2006a: 문단 22). 2002년 제도도입 당시에는 전술한 바와 같이 교육, 사회서비스, 주택, 환경, 도서관 및 레저와 사회보장수당으로 서비스를 구분했었다. 지방의 성과를 평가할 때는 관련된 국가적 서비스공급 의무를 감안하였으며, 최고가치 이용자만족도조사에서 도출된 다수의 성과 측정치를 포함시키는 방법으로 서비스 이용자 및 지역 주민들의 의견을 반영했다. 서비스 평가는 자원이용 평가와 함께 매년 지방자치단체의 전반적인 평가 등급을 갱신하는 데 이용했다 (Audit Commission, 2009b: A24). 감사를 줄이려는 회계 감사위원회의 노력이 반영되어 위원회가 직접 실시한 환경, 주택 및 문화 서비스의 평가는 감사활동에 적게 의존하는 대신 성과 정보의 이용을 확대하였다 (Audit Commission, 2009b: A26). 각각의 서비스는 최하 1점에서 최상 4점까지 점수를 매겼다. 관련 감사기관들은 서비스 성과의 점수화 및 보고의 일관성을 유지하기 위하여 다음과 같이 공통의 성과 기술어를 합의하여 사용했다.

- 4 - 최소한도의 기준을 훨씬 능가한 서비스 공급
- 3 - 최소한도의 기준을 지속적으로 상회한 서비스 공급

- 2 - 최소한도의 기준에 맞는 서비스 공급
- 1 - 최소한도의 기준에 미달 (Audit Commission, 2009b A25).

(5) 향상방향 평가

향상방향(direction of travel) 평가는 직전 감사 이후에 해당 지방자치단체가 달성한 향상의 정도를 설명식으로 짧게 기록하여 각 지방자치단체의 별등급과 함께 보고하였다. 향상의견(improvement statement)이라는 이름으로 2003 성과종합평가에 처음 도입되었으며, 2005년 고난도 테스트부터는 성적을 매기는 연례 평가로서 그 명칭을 향상방향 평가로 변경하였다 (Audit Commission, 2009b: 문단 2.16). 평가 성적은 직전 연도에 발전이 있었는지를 나타낼 수 있도록 4단계 - 현저하게 향상, 양호하게 향상, 적정하게 향상, 향상이 적정하지 않거나 없음 - 로 명확하게 구분했다 (Audit Commission, 2009b: A21).

(6) 전반적인 등급의 결정

회계감사위원회는 분야별 평가를 통합하여 지방자치단체별로 전반적인 등급을 결정하였으며, 등급 결정 방법은 아래 <표 3>에서 보는 바와 같다. 고난도테스트는 성과종합평가 2005 이후 경미한 개정이 더러 있었지만 기본방침의 전반적인 내용과 구성 요소는 2006, 2007 및 2008년에도 그대로 유지되었다 (Audit Commission, 2009b: A33). 2006년부터는 지방자치단체가 소방 및 구조 책무를 관장하는 경우, 소방구조서비스 평가가 성과종합평가 기본방침에 포함되었다. 성과종합평가 2005에 이어서 모든 단일계층 지방자치단체 및 카운티 정부에 대한 2006, 2007 및 2008년도 평가의 결과도 각 지방자치단체의 전반적인 등급과 분야별 득점을 포함하여 공표되었다. 성과종합평가 보고 최종 연도인 2008년 평가에는 새 방식에 의한 기관평가가 완료되어 모든 지방자치단체가 고난도테스트 기관평가 점수를 기초로 성과종합평가 등급을 부여받았다 (Audit Commission, 2009b: A35).

〈표 3〉 CPA 등급 결정

기관평가	1단계 서비스 (자원이용 포함)	2단계 서비스	등급
4	모두 3이상	모두 2이상	별 넷
4	모두 2이상	2미만이 하나 이하	별 셋
4	2미만이 하나 이하	2미만이 하나 이하	별 둘
4	다른 모든 조합		별 하나
3	모두 3 이상	모두 3 이상	별 넷
3	모두 2 이상	모두 2 이상	별 셋
3	모두 2 이상	2 미만이 하나 이하	별 둘
3	다른 모든 조합		별 하나
2	모두 3 이상	모두 2 이상	별 셋
2	모두 2 이상	모두 2 이상	별 둘
2	2 미만이 하나 이하	2 미만이 하나 이하	별 하나
2	다른 모든 조합		별 없음
1	모두 3 이상	모두 2 이상	별 둘
1	모두 2 이상	모두 2 이상	별 하나
1	다른 모든 조합		별 없음

출처: Audit Commission (2008a: 25), Table 6

### 3) 평가 결과에 대한 조치

2002년 12월 전체 150개 단일계층 및 카운티 정부에 대한 최초의 성과종합평가(CPA) 결과가 발표되었다. 이를 통해 각 지방자치단체의 전반적인 등급이 개별 핵심서비스 점수와 지방자치단체 기관역량 점수 및 평가보고서와 함께 공개되었다 (Audit Commission, 2009b: A9). 성과종합평가 2002 이후 정부는 전반적인 평가에서 부진 또는 취약 등급을 받았거나 기관평가에서 최하 점수를 받은 지방자치단체에 대해서는 향상을 지원하기 위하여 각각 정부 지도관(government lead official)을 1명씩 배정하였다. 이와 함께 분명한 향상 전략을 확보할 수 있도록 이들 각 지방자치단체들과 복구계획(recovery plans)에 합의하였다 (Audit Commission, 2009b: A11). 탁월 평가를 받은 지방자치단체에 대해서는 일련의 자유와 융통성(freedoms and flexibilities)이 보상으로 주어졌다. 회계감사위원회의 서비스 감사 3년 휴년제(three-year holiday)가 하나의 예이며, 그들이 다른 지방자치단체들과 아이디어를 공유할 수 있도록 혁신

포럼이 설치되었다 (Audit Commission, 2009b: A12).

### 3. 디스트릭트 성과종합평가

카운티-디스트릭트로 구성된 잉글랜드의 자치 2계층 지역에서 하위 지방 자치단체인 디스트릭트 정부(district councils)에 대한 성과종합평가는 2003/04 도입되었다. 디스트릭트는 상급 지방자치단체인 단일계층 및 카운티 정부에 비해 규모 및 서비스의 관장 범위가 훨씬 작기 때문에 그에 비례하여 강도가 낮은 맞춤형의 접근방법이 개발되었다. 2003년부터 2004년까지 1차로 평가가 완료된 이후에는 규제 부담을 최소화하고 그 효과의 극대화를 추구하는 전략적 규제의 원칙(principles of strategic regulation)이 더욱 강조되었다 (Audit Commission, 2003a: 6). 이에 따라 디스트릭트 성과종합평가 기본방침이 새로 개발되어 2006년부터 적용되었다.

#### 1) 2003-04년 디스트릭트 성과종합평가

회계감사위원회는 2003년 6월부터 2004년 12월까지 계속 사업으로 잉글랜드의 238개 전 디스트릭트에 대한 성과종합평가를 완료하고 각 디스트릭트의 평가 등급이 포함된 개별 보고서를 발간하였다. 성과종합평가 결과 종합보고서는 2005년 9월 발간되었다. 디스트릭트 평가도 단일계층 및 카운티 정부에 대한 평가와 유사하게 지방자치단체에 의한 자체평가와 자체평가의 기초가 되는 정보로서 공인된 동료의 의견, 자체평가 및 동료보고서(peer report)에 바탕을 둔 기관평가, 핵심 서비스 분야인 주택 및 공공장소(public space)에 대한 진단평가, 사회보장수당 서비스에 대한 사회보장수당부정감사기관(BFI)의 평가, 그리고 회계감사시행규정(Code of Audit Practice)에 의거한 공인된 회계감사관의 성과평가를 종합적으로 고려하였다 (Audit Commission, 2006b: 2; 2009b: A37). 디스트릭트의 전반적인 등급은 그 중에서 기관평가에 의해 결정되었으며, 등급의 명칭은 탁월(excellent), 양호(good), 보통(fair), 취약(weak) 및 부진(poor)으로 구분하였다. 점수를 매기는 방식으로 서비스 평가를 별도로 실시하지 않았다. 각 지방자치단체의 전반적인 등급은 10개의 주제 - 목적, 우선순위 설정, 중점, 역량, 성과관리, 서비스 품질 확보, 향상의 성취, 투자, 학습, 장래 계획 - 을 각각

1에서 4까지 4점 척도로 평정하고 주제별 가중치를 반영하여 총 점수를 산출한 다음, 일련의 규칙을 적용하여 결정했다 (Audit Commission, 2009b: A38-40)

## 2) 2006년 이후(2006-09) 디스트릭트 성과종합평가

디스트릭트 성과종합평가 2006-09의 핵심은 전략적 규제였다 (Audit Commission, 2006b: 문단 22). 전략적 규제의 원칙은 모든 회계검사 및 감사 업무는 서비스 실패의 위험을 기준으로(risk-based) 효과가 가장 큰 부문을 대상으로 삼아야 하며, 서비스 이용자에게 초점을 맞춰야 한다는 점을 강조했다. 그것은 또한 지방 공동추진연대(partnerships)가 지방구역협약(LAAs)과 같은 제도를 통해 공공서비스 공급의 핵심적인 기제로서 역할을 점차 증대시켜 나가는 현실을 반영했다 (Audit Commission, 2009b: A42-3). 그래서 평가 등급의 조정(recategorisation)은 등급 변화의 가능성을 보여주는 중대한 증거가 있는 경우에만 착수했다. 그것은 ① 지방자치단체가 당초의 기관평가에서 확인된 내용과 비교하여 중대한 향상의 증거를 제시하면서 등급 조정을 요청하는 경우 ② 회계감사위원회가 서비스 또는 기관 성과 측면에서 등급 조정으로 이어질 수 있는 중대한 후퇴의 증거를 확보한 경우가 해당되었다 (Audit Commission, 2006b: 문단 25; 2009b: A44). 등급 조정에 착수할 것인지 여부는 광역권역별로 회계감사위원회의 전문가위원회(Commission panels)가 결정했다 (Audit Commission, 2006b: 문단 28). 각 전문가위원회에는 일관성 및 투명성을 확보하기 위하여 지방자치단체 동료 대표자 한 사람과 해당 광역권역 외부의 회계감사위원회가 참여했다 (Audit Commission, 2006b: 문단 54). 전문가위원회는 기관평가가 실시된다면 실제로 등급이 조정될 전망이 있는지를 판단하였다. 자원이용평가, 향상방향 의견, 서비스성과정보 및 안정적인 지방성과지표와 같은 기타의 관련 자료가 핵심적인 증거자료로 사용되었다. 이와 함께 서면으로 회계감사위원회의 선임 주택감사관(lead housing inspector), 정부통합광역권역행정청(GOs), 사회보장수당부정감사기관(BFI), 임명된 회계검사관 등 핵심적인 이해관계자들로부터 증거자료를 접수했다. 이 첫 단계에서는 현지 조사활동이 실시되지 않았다 (Audit Commission, 2006b: 문단 56-7). 기관평가의 출발점으로서 자체평가는 종전대로 유지되었다. 지방자치단체에 대해서는 자체평가를 준비하도록 6주의 기간을 부여하였다 (Audit Commission,



2006b: 문단 63).

기관평가의 방법은 보다 비례적으로 정비되었고 서비스 분야에 대한 진단 평가는 종전과 달리 실시하지 않았다. 2003/04년 실시된 기관평가에서 달라진 내용은 다음과 같다.

- ① 평가 주제를 5개 - 지역사회 목표, 우선순위 설정, 역량, 성과관리, 성취 실적 - 로 축소
- ② 평가 과정에 지방자치단체 동료가 직접 참여
- ③ 현지 평가를 최소화할 수 있도록 사전 분석에 더 크게 의존
- ④ 단일계층 및 카운티 정부의 기관평가에 사용되었던 웹 기반의 이해관계자 의견조사 도입 및 이를 통해 대규모 면접 및 서면 증거자료 축소
- ⑤ 회계감사관 평가(자원이용으로 변경) 및 사회보장수당부정감사기관(BFI)의 평가를 독립적인 구성요소에서 제외하고 전문가위원회의 결정 및 후속 기관평가의 증거자료로 통합 (Audit Commission, 2006b, 문단 65).

디스트릭트 평가 팀은 회계감사위원회의 확인점검관과 동료 대표 한 사람을 포함하여 3명으로 구성되었다. 종전과 마찬가지로 각각의 주제에 대하여 1에서 4까지 점수를 매기고 주제별로 가중치를 반영해서 산출된 총 점수를 기준으로 디스트릭트의 전반적인 평가 등급을 결정했다. 새로운 디스트릭트 성과종합평가의 기본방침이 전략적 규제 원칙에 바탕을 둔 것은 단일계층 및 카운티 정부의 고난도테스트와 동일하다. 그러나 지방자치단체의 전반적인 등급 명칭이 탁월, 양호, 보통, 취약 및 부진으로 2003-2004년의 평가에서 변화가 없었던 점은 단일계층 및 카운티 정부에 대한 고난도테스트와 차이점이었다. 따라서 2006년 및 그 이후의 등급은 2003년 및 2004년에 보고되었던 것과 대체로 비교가 가능하다 (Audit Commission, 2009b: A48). 다만 평가 주제가 10개에서 5개로 줄었기 때문에 비교가 가능하도록 주제별 가중치 및 등급구분을 위한 점수대를 조정하였다. 주제별 가중치는 성취업적에 7, 그리고 나머지 4개 주제에 각각 2를 부여하는 것으로 조정하였다 (Audit Commission, 2006b: 문단 71).

#### 4. 성과종합평가(CPA)에서 지방구역종합평가(CAA)로

성과종합평가는 제도 운영 후반기에 접어들면서 수명을 다했다는 인식이 커졌다. 지방자치단체의 성과가 확실히 향상되었고, 성과에 대하여 주민의 시각에서 보다 근본적으로 의문을 제기하는 새로운 도전이 필요했다. 한편으로는 생활의 질에 크게 영향을 미치는 핵심적인 서비스들이 점차 공동추진연대를 통해 공급되는 변화가 있었다 (Audit Commission, 2009b: 문단 1.20). 2008년에는 공공, 민간 및 자원봉사 부문을 포괄하는 전략공동추진연대(LSPs)를 대표하여 지방자치단체와 정부통합광역권역행정청 사이에 지방구역협약(LAA)이 체결되고, 합의된 성과실적(outcomes)이 구현되는지를 확인하기 위하여 새로운 국가지표조합이 도입되었다 (Audit Commission, 2009b: 문단 1.21). 따라서 모든 성과평가는 이제 지방자치단체의 경계를 넘어서 지방구역 전체를 대상으로 보아야 하고, 다양한 공급자가 제공하는 서비스의 성과실적에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 변화를 배경으로 지방자치단체를 비롯하여 다른 지방 공공기관들의 책임을 함께 확보하고 지역 주민들에게 통합적인 시각을 제공할 수 있도록 조정된 형태의 지방구역종합평가(CAA) 제도가 지방정부 및 보건분야 공공관여법(Local Government and Public Involvement in Health Act) 2007에 의해 도입되었다.

### IV. 지방구역종합평가

#### 1. 제도의 의의 및 도입과정

지방구역종합평가(CAA: Comprehensive Area Assessment)는 회계감사위원회 (Audit Commission)를 비롯한 일단의 독립적인 지방서비스 감사기관들이 지방 공공서비스의 성과 및 그것이 앞으로 지방 우선순위를 효과적으로 충족시킬 수 있을 것인지를 공동으로 평가하는 제도이다 (Audit Commission website: CAA FAQs 1). 이 제도는 지방구역(local areas, places) 전체를 평가의 대상으로 하여 지방자치단체가 단독으로 또는 다른 지방서비스 제공 기관들과 공동 추진연대(partnership)를 형성하여 창출하는 성과실적(outcomes)에 평가의 초점

을 맞춘다. 성과종합평가(CPA)와 비교할 때 이 제도는 평가의 범위가 훨씬 넓다. 성과종합평가가 지방자치단체와 소방구조기관의 성과에 초점을 두었던 데 반해 지방구역종합평가는 1차진료기관연합(PCTs: Primary Care Trusts)과 경찰 및 보호관찰기관을 포함하여 지방서비스 전반으로 평가의 영역을 확장하여 개별 기관들의 성과뿐만 아니라 이들 조직들이 서로 협력하여 지역주민들에게 얼마나 잘 봉사하는지를 평가한다. 그것은 서비스 조직뿐만 아니라 지방구역 전체에 관하여, 과거의 성과보다는 미래에 관하여, 일을 수행하는 방식보다는 성과실적을 평가하며 국가목표와 지방 우선순위를 다같이 중시한다 (DCLG, et al., 2007e).

지방구역종합평가(CAA)는 2006년 10월 공공부문의 개혁에 관한 정부 백서 *강력하고 번영하는 지역사회(Strong and prosperous communities)*에서 제시되었던 새 성과관리기본방침(New Performance Framework)의 일환으로 도입되었다. 새 방침은 국가성과지표(national performance indicators), 지방구역협약(LAAs) 및 지방구역종합평가(CAA)를 구성 요소로 하여 서비스 및 지역주민들의 생활의 질을 향상시키는 데 초점을 맞춘다 (DCLG, 2009a: 문단 8). 정부는 먼저 2007년 10월 198개의 국가성과지표로 구성된 통합 국가지표조합(NIS: the National Indicator Set)을 발표하였다. 이것은 중앙정부가 지방정부의 성과를 관리하는 유일한 지표 조합으로서 당시 1,200개에 달했던 여러 종류의 국가 지표들을 단일의 지표 조합으로 통합하고 지표의 수를 대폭 축소한 것이다. 통합 국가지표조합(NIS)은 2008년 4월 발효되었으며, 동시에 최고가치성과지표(BVPIs)와 사회보호 분야의 성과평가기본방침(PAF: Performance Assessment Framework) 지표 등 기존의 국가 성과지표는 모두 폐지되었다 (DCLG, 2007b: 4; Audit Commission web site: NIS). 새로운 형태의 지방구역협약(LAAs)은 새 성과관리기본방침의 핵심으로서 150개 상급 지방자치단체의 각 구역별로 지방자치단체 및 지방서비스 공급 협력기관들이 공동으로 국가와 협상을 통하여 국가지표조합 중에서 지역적으로 우선순위가 높은 지표를 35개까지 선정하여 협약 목표를 설정하는 것이다. 새 형식의 지방구역협약은 2008년 6월 150개 전 구역에서 체결되었다 (DCLG, 2009a: 문단 10). 마지막으로 지방구역 종합평가(CAA)는 지방자치단체 등 지방서비스공급기관들의 책임을 확보하는 외부 평가로서 성과종합평가(CPA)를 대체한 제도이다. 이것은 지방구역협약(LAAs)에 설정된 목표는 물론이고 국가지표조합의 모든 지표에 대한 성과를

평가한다 (DCLG, 2009a: 문단 13).

지방구역종합평가(CAA)를 비롯하여 백서가 제안한 상기 제도들은 지방정부 및 보건분야 공공참여법(Local Government and Public Involvement in Health Act) 2007을 통해 법제화되었다. 이와 함께 정부의 관련 부처들은 2007년 4월 주요 공공분야 감사기관들에게 서로 협력하여 지방구역종합평가(CAA) 제도를 개발 및 도입하라는 임무를 부여하였다. 이렇게 하여 진정한 의미에서 공동평가를 수행할 단일의 접근 방법으로서 지방구역종합평가(CAA)가 탄생하였다 (Audit Commission website: Background to CAA). 이 제도는 2009년 4월부터 시행되었으며 2009년 11월 첫 보고서가 발간될 예정이다. 평가는 공개적으로 이루어지고 매년 해당 지역의 생활의 질의 단면을 공표한다. 지방구역종합평가(CAA)는 시민과 서비스 이용자 및 납세자들에게 그들이 살고 있는 지방구역에 대한 명확하고 중립적인 정보를 제공한다. 이것을 통해 사람들은 그들이 지방공공서비스 조직으로부터 서비스를 잘 공급받고 있는지, 앞으로 서비스 향상 전망은 어떤지를 판단할 수 있다. 공공서비스의 공급자에 대해서는 개선이 필요한 부분을 조명하여 향상을 촉진하고 탁월한 성공 사례를 공유하도록 지원한다. 정부에 대해서는 공공 재정이 잘 집행되고 있다는 확신과 국가 우선순위의 진척에 관한 정보를 제공한다 (Audit Commission website: CAA FAQs 2).

## 2. 지방구역종합평가를 위한 감사기관 조직 구조

지방서비스 감사기관들은 지방구역종합평가(CAA)를 통해 서로 협력하여 공공서비스가 각 지역사회에서 얼마나 잘 제공되고 있는지, 특히 장애의 주요 문제에 잘 대처할 수 있을 것인지를 판단한다. 이들 감사기관에는 회계감사위원회(Audit Commission)를 비롯하여 보호서비스향상위원회(Care Quality Commission), 경찰감사기관(HM Inspectorate of Constabulary), 교도감사기관(HM Inspectorate of Prisons), 보호관찰감사기관(HM Inspectorate of Probation)과 교육표준행정청(Office for Standards in Education)이 있다. 보호서비스향상위원회(CQC)는 건강관리위원회(Healthcare Commission)와 사회보호감사위원회(Commission for Social Care Inspection)의 기능을 인수하여 2009년 4월 신설되었다.

회계감사위원회(Audit Commission)는 감사관(inspectors) 및 확인점검관(auditors)을 잉글랜드의 9개 정부통합광역권역행정청(GOs) 단위로 편성한다. 그렇게 하는 것이 지방구역의 과제, 성과 및 미래 전망에 대한 균형 잡힌 판단을 내리는 데 유리하기 때문이다. 회계감사위원회는 국가 및 지방 차원의 정보공유제도를 강화하는 한편 지방 평가 및 지방 팀을 지원하기 위하여 지방구역협약(LAA) 구역을 하나 이상 관할하는 41명의 지방구역종합평가 지도관(CAA Leads)을 임명하였다 (Audit Commission 2009d: 문단 141). 보호서비스향상위원회(CQC)의 집행구조 또한 정부통합광역권역행정청의 구역 경계에 따라 편성된다. 이에 따라 9명의 광역권역 집행책임자와 41명의 구역관리자를 두어 역시 41명인 회계감사위원회의 지도관과 대응시켰다 (Audit Commission 2009d: 문단 142). 교육표준평가청(Ofsted)은 다른 감사기관들과 협력해서 지방구역종합평가(CAA) 업무를 수행할 소규모의 전문감사관 팀을 편성한다. 각 정부통합광역권역행정청 단위로 1명의 감사관이 배정된다. 이와 함께 각 지방자치단체는 자신을 관장하는 교육표준평가청의 감사관과 정기적으로 접촉할 수 있다 (Audit Commission 2009d: 문단 143). 다른 감사기관 즉, 경찰감사기관, 교도감사기관 및 보호관찰감사기관은 지방구역종합평가(CAA)에서 그들이 수행하는 특정의 역할과 각각의 조직규모에 비례하여 감사관을 지원한다 (Audit Commission 2009d: 문단 144).

### 3. 구역평가와 기관평가

지방구역종합평가(CAA)는 구역평가(area assessment)와 기관평가(organisational assessment)로 구성된다. 구역평가는 현재 및 장래의 전망을 포함하여 공공서비스가 지방의 우선순위에 얼마나 잘 대처하고 있는지를 감사기관들이 공동으로 판단한다. 기관평가는 특정의 지방구역 내에 설치되어 있는 각각의 공공서비스 공급 기관들에 대한 평가이다. 평가대상 기관에는 지방자치단체, 소방구조기관, 1차진료기관연합(PCTs) 등이 있다. 감사기관의 직원들은 지역공간으로서 지방구역에 대한 평가 및 기관평가를 종합하여 지방공공서비스가 해당 지방구역의 핵심적인 문제에 어떻게 대처할 것인지 그 장래를 전망하는 판단을 내린다.

## 1) 구역평가

## (1) 개념 및 평가 내용

구역평가(area assessment)는 지방구역협약(Local Area Agreements) 및 지역 사회 지속발전전략(sustainable community strategies)에 포함된 우선순위와 범정의 교육 및 성취 목표를 평가의 출발점으로 삼는다. 지방적으로 중요한 것이 무엇인지는 지역 공간별로 다르다. 지역사회지속발전전략(SCS)은 각 지방자치단체 및 그들의 협력기관들이 상호 합의를 통해 도출한 우선순위를 달성하고 그들의 지방구역을 지속적으로 발전시키기 위한 기본계획이다. 지방구역협약(LAA)은 중앙정부와 지방자치단체 및 그들의 협력기관들 사이에 지방구역협약의 목표로 표현되는 지방 구역의 우선순위 및 그것의 달성에 대한 합의이다. 정부는 또한 지방자치단체가 단독으로 또는 공동추진연대를 형성하여 성과실적을 만들어내는 데 있어서 국가 우선순위를 반영하고 일관된 진도 측정 방법을 제공하기 위해 단일의 국가지표조합(NIS)을 도입했다. 지방구역종합평가(CAA)는 범정의 교육 및 성취 지표를 포함하여 이 국가지표조합에 대한 성과를 보고한다.

감사기관들은 지방의 우선순위를 보다 광범한 국가적 의제의 맥락에서 본다. 경우에 따라서는 이들 합의된 우선순위에 반영되지 않은 중요한 지방적 의제가 구역평가에서 확인되기도 한다. 중요한 분야이면서도 향상목표가 설정되지 않고 성과가 부진하거나, 우선순위를 재검토할 때 증대한 상황 변화가 반영되지 못한 경우 등이 그 예이다 (Audit Commission 2009d: 문단 34). 감사기관들은 이렇게 우선순위가 높은 성과실적(outcomes)의 향상에 지방서비스 조직들이 집합적으로 어떻게 영향을 미치는지를 판단의 근거로 삼아 앞으로 해당 구역에서 성과실적이 향상될 수 있을 것인지를 평가한다. 따라서 구역평가(area assessments)는 각각의 지방구역이 다음 세 가지의 질문에 얼마나 잘 대처하고 있는지를 평가하는 것이다.

- ① 지방의 우선순위가 지역사회의 수요와 열망을 얼마나 잘 표현하고 있는가?
- ② 필요로 하는 성과실적과 성과향상이 얼마나 잘 성취되고 있는가?
- ③ 장래 향상에 대한 전망은 어떤가? (Audit Commission 2009d, 문단 35-6)

이 중에서 세 번째 질문이 구역평가의 핵심으로서 그 대답은 앞의 두 질문을 통해 도출된다. 예를 들어 지방의 수요에 대한 이해가 충분하지 못하면 앞으로 적정한 향상이 이루어지기가 어렵고, 성과실적이 향상되고 있다는 현재 또는 최근의 성과에 대한 증거가 없다면 장래 전망 또한 불투명하다 (Audit Commission 2009d: 문단 38). 성과실적의 향상을 위해서는 효과적인 공동추진연대 활동이 필수적이다. 여기에는 지방전략공동추진연대(LSPs)를 비롯하여 장애인보호연합(Children's trust), 범죄 및 무질서 감소 공동추진연대(CDRPs), 다지방구역협약(MAAs) 등이 포함된다. 구역평가를 통해 지방 공동추진연대가 합의한 지방적으로 우선순위가 높은 성과실적을 성취할 수 있을 것인지를 평가하기 위해서는 증거자료가 필요하다. 그러나 감사기관들은 이를 위해 공동추진연대 조직 자체를 정기적으로 감사하지는 않으며 그 대신에 통합감사자료(joint inspectorate evidence)를 활용한다. 예외적으로 정부가 승인하는 극소수의 정기 감사(rolling inspection) 활동은 취약계층을 위해 제공되는 서비스를 대상으로 업무 영역과 관련된 모든 공동추진연대 조직을 감사한다. 공동추진연대 조직에 대한 더 이상의 감사는 우선순위가 높은 성과실적이 성취되지 않고 있어 심각한 우려를 초래하거나 공동협력통치(governance)에 있어서 다른 중대한 문제가 대두되는 경우에 국한된다 (Audit Commission 2009d: 문단 58).

## (2) 녹색 및 적색 깃발

구역평가 보고서는 152개 지방구역협약(LAAs) 대상 구역별로 발간되며 향상에 대한 전망과 그것의 지속가능성에 초점을 맞춘다. 평가 결과는 설명식으로 보고되고 점수로 환산되거나 전반적인 등급으로 표시되지 않는다. 그 대신에 녹색 깃발(green flags) 및 적색 깃발(red flags)을 사용하여 장래의 향상 전망에 대한 심각한 우려를 분명하게 표시하거나 탁월한 성과 또는 향상 내용을 부각시킨다 (Audit Commission 2009d: 문단 28, 59). 녹색 깃발은 탁월한 성과 또는 향상의 표상으로서 지방 주민들을 위해 지속적으로 향상된 성과실적을 창출할 것으로 전망되고 다른 지역에서도 배울 수 있는 혁신적인 사례를 부각시키기 위해 사용된다. 좋은 또는 매우 좋은 관행만으로는 녹색 깃발을 받을 수 없으며 지속적인 효과를 확신할 수 없는 급속한 향상 또한 마찬가지이다 (Audit Commission 2009d: 문단 61). 적색 깃발은 성과실

적의 실태 및 장래 전망이 매우 우려되고 적절하게 처리되지 못하는 경우에 표시하여 보고한다. 그것은 성과실적을 향상시키기 위하여 무언가 다른 또는 추가적인 조치가 있어야 한다고 감사기관들이 공동으로 판단을 내렸음을 의미한다 (Audit Commission 2009d: 문단 62).

적색 깃발 표시에 대해서는 이의제기 절차가 마련되어 있다. 그러나 녹색 깃발을 부여하지 않았다고 해서 이의를 제기할 수는 없다 (Audit Commission 2009d: 문단 66). 적색 깃발과 녹색 깃발에 대해서는 계속적으로 평가가 이루어져, 깃발의 부여가 더 이상 적절하지 않다고 판단되면 다음 보고서가 공식적으로 발간될 때 삭제된다. 감사의 비례원칙을 유지하기 위하여 차후의 구역평가는 완전한 재평가가 아니라 변화된 부분을 평가하는 접근방법을 취한다 (Audit Commission 2009d: 문단 68). 지방구역종합평가(CAA)는 각 지방구역에 맞춤형이며 따라서 구역별로 우선순위가 고유하기 때문에 깃발이 부여될 성과실적 리스트가 미리 정해져 있지 않다. 깃발은 특정의 지방구역협약(LAA) 또는 법정 목표에 대하여, 그리고 포괄적 또는 연계된 지표 집단과 같은 좀 더 광범한 주제를 대상으로 주어진다 (Audit Commission 2009d: 문단 60). 깃발의 수가 사전에 정해져 있지 않기 때문에 특정 지방구역평가에 빨간색이든 녹색이든 깃발이 전혀 없을 수도 있다.

## 2) 기관평가

### (1) 개념

기관평가(organisational assessment)는 성과관리와 자원이용 분야로 구성된다. 지방공공서비스 기관들은 서로 다른 감사기관으로부터 관련된 각 분야의 성과관리 기본방침에 따라 분야별 여건 및 조직 특성이 반영된 방식으로 기관평가를 받는다. 따라서 기관평가의 형태가 서로 다르다. 각 지방서비스 기관이 지방구역의 성과실적 향상에 기여한 내용은 해당 기관의 기관평가에 직접 반영된다. 특히 구역평가에서 특정 협력조직의 기여가 우려 또는 탁월한 성과를 나타내는 적색 또는 녹색 깃발로 표시되면 그것은 해당 기관의 평가에서 보다 심도 있게 보고되고 평가 점수에 영향을 미치게 된다. 마찬가지로 기관평가에서 보다 광역적인 지역의 성과실적에 영향을 미치는 어떤 우려나 긍정적인 지표가 나타나면 그것을 구역평가에 포함하고 깃발 표시로



보고할 수 있다 (Audit Commission 2009d: 문단 69).

자원이용 평가(use of resources assessment)는 회계감사위원회(Audit Commission)가 지방자치단체뿐만 아니라 보건, 경찰 및 소방 기관을 함께 평가한다. 회계감사위원회는 2009년 2월 자원이용 평가에 득점 제도를 포함 시켰다. 그것은 회계감사시행규정(Code of Audit Practice)에 따라 임명직 회계검사관들(auditors)이 수행했던 직무를 점수가 부여되는 자원이용 평가로 전환하는 방법을 규정하고 있다. 이 접근방법은 지방자치단체와 보건서비스, 경찰, 그리고 소방 및 구조구급 기관에 모두 유사하게 적용되며 재정관리, 기관 및 서비스 운영과 자원관리의 3개 주제를 아우르는 핵심적인 일련의 질문에 바탕을 둔다. 전체적인 기관평가 점수에 대해서는 이의를 제기할 수 있는 공식적인 절차가 마련되어 있다 (Audit Commission 2009d: 문단 70-3).

## (2) 지방자치단체 기관평가

기관평가 중에서도 지방자치단체에 대한 평가는 지방구역종합평가(CAA)의 본질적인 요소이다. 그것은 지방자치단체가 단독 또는 협력조직들과 함께 창출해내는 성과실적에 지방구역종합평가의 중점이 있기 때문이다. 지방자치단체 및 소방구조기관에 대해서는 회계감사위원회가 기관평가를 실시하고, 보건서비스기관과 경찰 등 다른 공공서비스는 보호서비스향상위원회(CQC)와 경찰감사기관(HM Inspectorate of Constabulary) 등이 평가하여 그 결과를 지방구역종합평가(CAA)에 통합한다. 지방자치단체 기관평가는 각 단체가 자원이용에 있어서 재정 가치를 얼마나 잘 구현하는지, 그리고 성과를 어떻게 잘 관리하는지를 기준으로 한다. 그 결과는 구역평가와 함께 각 기관의 전체적인 성적을 기록한 단일의 짧은 보고서로 발표된다. 지방자치단체의 기관평가에 사용되는 핵심적 질문 항목은 다음 <표 4>에서 보는 바와 같다.

교육표준행정청(Ofsted)과 보호서비스향상위원회(CQC)는 어린이 및 청소년 서비스와 성인 사회보호서비스의 성과를 평가하는 법률적 책무를 계속 보유한다. 이들 두 기관은 평가결과를 지방구역종합평가(CAA)에 제공하는 한편 보다 구체적인 내용을 별도로 발간한다. 이들 법정 평가의 결과는 지방자치단체의 기관평가에 포함되어 보고되고 구역평가에도 반영된다. 이러한 기여 평가(contributory assessment)는 성과관리 점수를 집단적으로 결정할

때 큰 비중을 가진다. 교육표준행정청과 보호서비스향상위원회의 평가 등급이 지방자치단체의 전반적인 성과관리 점수에 미치는 영향에 대한 공식 또는 규칙은 없다. 그러나 그것이 최하 등급에 속하는 경우에는 성과관리 점수는 물론이고 나아가서 해당 지방자치단체의 전체 점수에 큰 부담을 주게 된다 (Audit Commission 2009d: 문단 79, 83).

기관평가 점수는 성과관리 점수와 자원이용에 있어서의 재정가치 점수를 통합하여 단일의 점수로 표시된다. 자원이용 부문의 전체적인 점수는 세 가지 주제 분야의 평균 득점을 이용한다. 양 부문의 점수를 통합하는 데는 아래의 <표 5>가 이용된다. 그 내용을 보면 먼저 성과관리 부문의 점수와 자원이용 분야의 점수가 같으면 그것이 바로 전체적인 기관평가 점수가 된다. 두 부문의 점수가 다른 경우에는 감사기관들이 선택 대안들 중에서 전문적인 판단을 통해 전체적인 기관평가 점수를 결정한다. 그렇게 함으로써 증거 자료의 중요도를 평가하는 데 있어서 전문적 재량을 확대하고 지방적 여건에서 볼 때 어떤 주제에 비중을 더 두어야 하는지를 판단할 수 있다 (Audit Commission 2009d: 문단 88-9).

<표 4> 기관평가 핵심 질문 항목

분야	주제	핵심적 질문 항목
자원이용	재정가치 구현을 위한 재정관리	전략적 우선순위를 구현하고 재정건전성을 확보하기 위한 재정계획이 수립되어 있는가? 비용과 성과를 충분히 이해하고 활동이 능률적인가? 재정보고가 적시성, 신뢰성을 확보하고 있는지, 그리고 내부사용자, 이해관계자 및 지역주민들의 수요를 충족시키는지?
	기관운영 및 서비스 제공의 재정가치와 지역주민을 위한 성과 실적 달성 여부	지속적인 성과실적 및 재정가치를 구현하기 위하여 지방수요에 맞춘 품질 높은 서비스를 제공하고 있는가? 의사결정 및 성과관리를 위해 적절하고 신뢰성 있는 데이터와 정보를 생산하고 있는가? 우수한 공동협력통치의 원칙과 가치를 증진 및 시현하고 있는가? 위험관리를 하고 있는지, 그리고 건전한 내부통제시스템을 유지하고 있는지?
	현재 및 미래수요를 충족시키고 재정 가치를 구현하기 위한 사람, 자연자원 및 유형 자산의 관리	자연자원을 효율적으로 사용하고 있는가? 전략적 우선순위의 구현 및 서비스 수요의 충족을 위해 자산을 효율적으로 관리하는지? 전략적 우선순위의 달성을 지원하기 위하여 인적 자산을 효율적으로 계획하고, 조직화하고 개발하는가?
성과관리	서비스 관리 및 향상과 지역사회 성과실적에 대한 기여	지역주민들에게 중요한 우선순위 서비스, 성과실적 및 향상에 얼마나 잘 기여하는가?

출처: Audit Commission 2009d, p.26.

〈표 5〉 통합 점수 산정 표

성과관리					
	점수	1	2	3	4
자원 이용	1	1	1	1	1
	2	1	2	2 또는 3	2 또는 3
	3	1	2 또는 3	3	3 또는 4
	4	1	2 또는 3	3 또는 4	4
통합점수의 의미					
1. 최소한의 의무도 충족시키지 못하는 조직			부진하게(poorly) 수행		
2. 최소한의 의무만 충족시키는 조직			적정하게(adequately) 수행		
3. 최소한의 의무를 초과 달성하는 조직			우수하게(well) 수행		
4. 최소한의 의무를 크게 초과 달성하는 조직			탁월하게(excellently) 수행		

출처: Audit Commission 2009d, p.30.

#### 4. 지방구역종합평가(CAA)의 수행

##### 1) 증빙자료의 수집

감사기관들의 판단에는 다음과 같은 광범한 증빙자료가 이용된다. 그러나 여기에 국한되는 것은 아니다.

- 지방구역협약(LAAs), 지속가능 발전전략(SCS) 및 다른 지방적으로 합의된 목표
- 국가지표조합(NIS) 및 다른 국가적 데이터
- 감사결과, 규제 및 확인점검(audit), 다른 성과관리기본방침에서 도출된 관련 증거자료
- 자체평가 및 평가조사로부터 나오는 증거자료 등 지방 우선순위의 추적 확인에 이용되는 지방 성과관리정보
- 정부통합광역권역행정청(GOs), 전략적 보건행정청, 임차인서비스행정청(TSA), 주택 및 지역사회청(HCA), 광역권역개발청 등 다른 기관의 브리핑 또는 증빙자료
- 주민, 제3섹터 조직, 지방 기업 등의 견해 (Audit Commission 2009d, 문단 100).

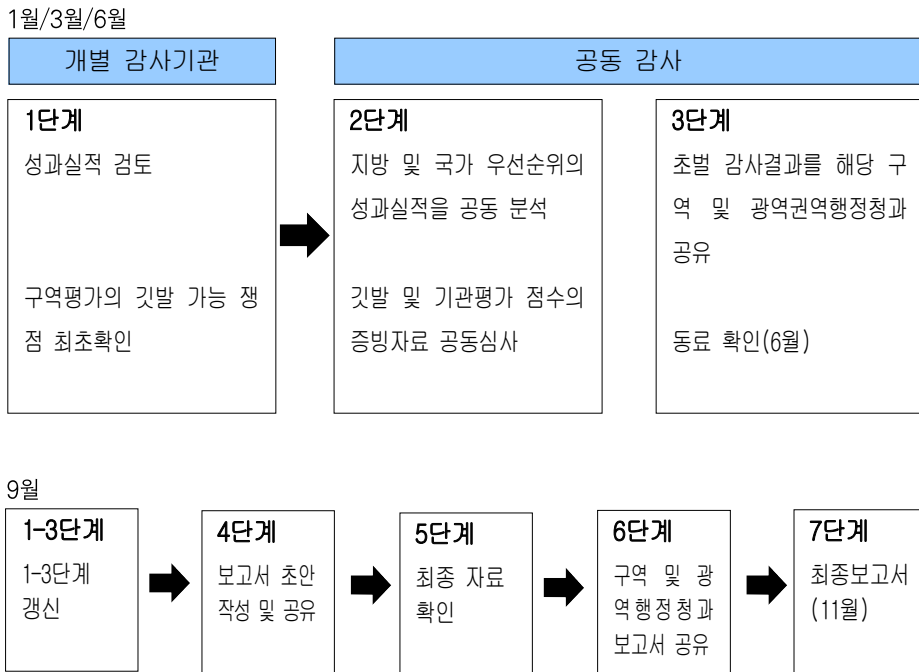
평가의 준비는 감사기관들이 다른 감사활동에서 얻은 증거자료를 활용하고 지방 서비스 공급기관들에게 추가로 부담을 주지 않도록 전국적으로 활용될 수 있으면서 가능하면 지방에서 사용되는 정보를 수집한다. 여기에는 한 번 수집하여 여러 번 사용한다는 뜻의 COUNT(collect once and use numerous times) 원칙이 적용된다. 감사기관들은 정보자료를 공유하고 공동의 판단을 지원하는 공동평가시스템(joint assessment system)을 통해 증빙자료를 대조하고 평가한다. 이렇게 품질이 확인된 정보는 가능한 한 지방 협력조직과도 공유하여 감사기관들이 어떤 증빙자료를 이용하고, 또 어떻게 판단에 이르게 되었는지를 투명하게 유지한다 (Audit Commission 2009d: 문단 117). 자료검토 과정에서 회계감사위원회의 지도관(Lead) 또는 관계 감사기관이나 확인점검관(auditor)이 증빙자료를 검증하거나 추가로 자료를 확보해야 하는 후속적인 활동이 필요할 수가 있다. 증빙자료의 추가적인 확보는 본질적으로 비례적이어야 하며, 가능하면 한 번 수집하여 구역평가와 기관평가 양자에 함께 이용되어야 한다. 예외적인 상황에서는 확고한 결론을 끌어내는 데 필요한 증빙자료를 수집하기 위하여 유발 감사(triggered inspection)를 실시한다. 유발 감사는 언제나 관계 감사기관이 실시하고 지방자치단체와 협력기관들에게 불필요한 부담을 주지 않도록 회계감사위원회가 조정한다 (Audit Commission 2009d: 문단 130-2).

## 2) 감사 주기

아래 <그림 2>는 지방구역종합평가(CAA) 활동의 주기를 개괄적으로 제시하고 있다. 지방감사기관들은 각 연도의 1월, 3월 및 6월에 지방 구역 및 기관들이 지역주민들의 욕구를 충족시키는지, 성과실적이 향상되고 있는지, 그리고 우선순위가 성취 목표로 설정되어 있는지에 관한 견해를 갱신한다. 이것은 지방적 목표 또는 해당되는 경우에는 국가적 목표의 달성에 진전이 있음을 보여주는 새로운 또는 변화된 증빙자료를 근거로 결정된다. 갱신된 견해는 보고서로 발간되지는 않지만 지방공동추진연대에 환류된다. 이렇게 정기적인 사이클에 따라 분기별로 지방자치단체와 협력기관들에게 갱신된 견해를 환류시키는 것은 필요 이상의 부담을 주지 않으면서 관여와 투명성 사이에 적절한 균형을 확보하기 위해서이다. 9월과 10월에는 감사기관들이 공

동으로 평가 초안을 작성하여 지방자치단체와 협력기관들에게 통보한다. 구역평가의 적색 깃발과 기관평가의 득점에 중대한 의견의 차이가 있을 때에는 이 기간에 이의신청을 할 수 있다. 11월에는 합의를 거쳐 감사결과를 공식적으로 보고한다. 지방구역종합평가는 이러한 과정을 통해 단순히 연례적인 공식 보고로 그치지 않고 연중 계속적으로 향상을 견인한다.

〈그림 2〉 지방구역종합평가(CAA) 연간 활동주기



출처: Audit Commission 2009d, p.44. Figure 3.

### 3) 지방구역종합평가(CAA)의 보고

2009년 11월 발간될 지방구역종합평가(CAA) 보고서에는 구역평가 및 기관평가와 함께 국가 지표들에 대한 각 지방구역의 성과가 포함된다 (Audit Commission 2009d: 문단 167). 구역평가는 매년 지방구역협약(LAA) 구역별로 통합평가보고서(joint area assessment report)가 발간된다. 보고서는 중요한 성공 및 혁신에 대한 개관과 함께 중요한 지방적 쟁점이 우선순위에 포함되지 않은 경우 등 모든 우려 사항을 명확하게 확인한다. 보고서에 포함되는

개략적인 내용은 다음과 같다.

- 구역별 핵심 우선순위와 그것들이 지역주민들의 수요와 열망을 얼마나 잘 표현하고 있는지, 그리고 우선순위를 달성하기 위한 진척 정도.
- 지역주민들을 위한 성과실적 향상의 전반적인 성공과 문제점.
- 적색 및 녹색 깃발을 포함한 핵심 우선순위의 장래 전망 (Audit Commission 2009d, 문단 171).

기관평가는 국가지표조합(NIS)에 포함된 각 지표별 성과가 발표된다. 결론을 도출하기 위해 어떤 증빙자료들을 이용하고 데이터 해석을 어떻게 했는지 분명하게 밝히고, 컴퓨터상으로 기초적인 증빙자료와 국가지표 분석 및 필요한 경우에는 공식적으로 입수 가능한 다른 데이터와도 링크시킨다. 컴퓨터에 익숙하지 않은 주민들을 위해서는 요약보고서와 같은 유인물을 별도로 배포한다. 지방구역종합평가보고서는 일단 발간되면 이듬 해 보고 순기까지 개정하지 않는다. 즉, 적색 또는 녹색 깃발이 보고서에 유지된다는 뜻이다. 그러나 연도 중에도 깃발에 대한 검토는 계속 진행하고 그것들이 적정한지 여부를 정기적인 대화를 통해 지방전략공동추진연대에 알려준다.

## V. 결 어

중앙정치 무대에서 20년 가까이 줄곧 야당의 위치에 있다가 1997년 마침내 집권에 성공한 신노동당(New Labour) 정부의 지방정부 성과향상 정책은 ‘향상을 위한 감사(inspection for improvement)’ 내지는 중앙에 의한 성과평가를 패러다임으로 하고 있으며, 최고가치(Best Value) 제도에서 출발하여 성과종합평가(CPA)를 거쳐 지방구역종합평가(CAA)로 발전하였다. 먼저 최고가치 제도는 지방자치단체 및 최고가치 기관으로 함께 지정된 경찰, 소방구조기관 등이 그들의 기능을 수행함에 있어서 지속적인 향상을 이룰 수 있는 방안을 마련해야 하는 법적 의무를 부과한 것으로서 1999년 지방정부법에 법제화되어 2000년부터 시행되었다. 이를 통해 지방자치단체가 의무경쟁입찰(CCT)에서와 같이 그들의 서비스를 반드시 외부 입찰에 공개해야 할 필요는 없어졌

지만 제3의 공급자와 경쟁해야 하는 의무는 계속 유지되었다. 더구나 최고가치 제도는 개별 서비스 및 기능 하나 하나에 모두 적용되었기 때문에 어떻게 보면 의무경쟁입찰보다 오히려 더 간접적인 체제였으며, 최고가치 의무의 이행여부를 점검하기 위한 감사 부담이 대폭적으로 증가하였다.

이에 따라 정부는 지방정부 성과의 추적점검 및 규제를 위한 성과관리기 본방침(Performance Framework)을 변경하여 지방자치단체 등을 전체적으로 비교 평가하는 성과종합평가(CPA)를 2002년부터 도입하였다. 이 제도는 회계감사위원회의 감사결과 및 다른 지방공공서비스 감사기관들의 견해를 통합하여 지방자치단체의 기관역량을 전반적으로 평가함으로써 감사 및 목표에 대한 부담을 줄이고 탁월한 성과를 거둔 지방자치단체에 대해서는 자유 및 융통성(freedom and flexibilities)을 확대해 주었다. 아울러 2005년 고난도 테스트(the Harder Test)부터는 전략적 규제 원칙에 따라 지방자치단체의 규제 부담을 덜어주는 데 더욱 주안점을 두었다. 이와 함께 중앙정부는 2002년과 2003년 최고가치 지침을 개정하여 지방자치단체가 5년의 기간에 걸쳐서 모든 서비스 또는 기능에 대한 평가를 완료해야 하는 최고가치 평가 시간계획과 최고가치 성과계획을 통한 평가활동 보고의무 및 회계감사위원회의 최고가치 감사를 폐지하였다. 성과종합평가(CPA)의 도입 및 최고가치 지침의 변경은 서비스를 바탕으로 한 평가에서 기관평가로 관심을 전환시켰다. 이에 따라 지방자치단체 등 최고가치 기관들은 성문법적으로는 최고가치를 시현해야 할 의무를 여전히 지고 있지만 실제로는 서비스 차원에서 엄격한 성과평가를 수행하는 사례를 찾아보기가 어렵게 되었다. 최고가치(BV)가 성과종합평가(CPA)에 실질적으로 흡수 통합된 것이다.

성과종합평가는 과도기적 조치였다. 핵심적인 지방공공서비스들이 점차 지방자치단체 및 다른 협력기관들 사이의 공동추진연대(partnership)를 통해 공급되는 상황을 반영하여 개별 지방자치단체를 평가하는 성과종합평가가 2008/09 평가를 끝으로 종료되고 2009년 4월부터는 지방구역종합평가(CAA)가 실시된 것이다. 지방구역종합평가는 지방자치단체의 주된 감사기관인 회계감사위원회를 비롯한 6개의 지방공공서비스 감사기관들이 지방구역 전체를 대상으로 공공서비스의 성과를 공동으로 평가한다. 이것은 공공분야 감사기관들이 진정한 의미에서 공동평가를 수행하는 단일의 접근 방법이라는 점에서 큰 의미가 있다. 지방구역종합평가도 감사의 부담을 줄이고 지방의

합의를 중시하는 흐름을 따르고 있다. 무엇보다도 지방적으로 합의된 우선 순위를 공동추진연대의 활동을 통해 달성할 수 있을 것인지를 평가하는 것이 구역평가의 핵심이 되고 있으며, 감사의 비례원칙을 유지하기 위하여 차후의 구역평가는 완전한 재평가가 아니라 변화된 부분을 평가하는 접근방법을 취한다. 구역평가를 수행하기 위한 증거자료를 확보함에 있어서 감사기관들은 일반적으로 공동추진연대 조직 자체를 정기적으로 감사하지는 않으며 그 대신에 통합감사자료(joint inspectorate evidence)를 활용한다. 여기에는 한 번 수집하여 여러 번 사용한다는 뜻의 COUNT (collect once and use numerous times) 원칙이 적용된다.

최고가치에서 성과종합평가를 거쳐 지방구역종합평가에 이르기까지 우리는 두 가지의 큰 흐름을 볼 수 있다. 하나는 평가의 중점이 각 지방자치단체의 개별 서비스에서 전반적인 기관 역량으로, 나아가 지방구역 전체의 공공서비스 성과로 변화되고 그것을 실현하기 위해 지방 감사기관들 사이의 통합성이 강화되었다. 다른 하나는 성과평가 내지는 감사의 부담을 줄이고 지방의 자율성을 향상시키기 위한 노력이 계속되고 있다. 그렇다고 해서 문제가 완전히 해소되는 것은 아니다. 정부가 모든 지방자치단체를 연례적으로 평가하는 이러한 국가적으로 조율된 지방정부 성과관리 과정은 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 독특한 제도로서 영국의 중앙집권적인 지방정부 구조와 사고에 바탕을 두고 있다. 따라서 ‘향상을 위한 감사(inspection for improvement)’를 패러다임으로 하는 영국의 지방정부 성과관리 정책에 대해서는 그 규모와 중복 문제, 경직성, 중앙 중심적인 사고, 그리고 무엇보다도 비용과 부담에 관한 논란이 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

## 참고문헌

- Audit Commission. (2001). *Changing Gear: Best Value Annual Statement 2001*. London: Audit Commission
- \_\_\_\_\_. (2002). *The final CPA assessment framework for single tier and county councils, 2002*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2003a). *Strategic Regulation: minimising the burden, maximising the impact*.



London: Audit Commission.

- \_\_\_\_\_. (2003b). *Comprehensive performance assessment: Scores and analysis of performance for single tier and county councils in England, 2003*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Comprehensive Performance Assessment: Scores and analysis of performance for district councils in England, 2003/04*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2006a). *Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment frameworks*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2006b). *CPA-district council framework from 2006: Comprehensive Performance Assessment for district councils*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2006c). *Comprehensive Performance Assessment: Learning from CPA for the Fire and Rescue Service in England 2005*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2006d). *Fire and rescue performance framework 2006/07*. London: Audit Commission
- \_\_\_\_\_. (2007a). *CPA - The Harder Test: Scores and analysis of performance in single tier and county councils 2006*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2007b). *Fire and rescue performance assessment: Scores and analysis of performance in fire and rescue authorities 2006*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2007c). *Fire and rescue comprehensive performance assessment 2007 to 2009*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2008a). *CPA - the harder test framework for 2008: Single tier and county councils framework for 2008*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *Fire and rescue performance framework 2007/08: Guide to service assessment*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2008c). *Fire and rescue performance assessment 2008: FRAs guide to use of resources assessments*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2009a). *CPA - The Harder Test: Scores and analysis of performance in single-tier and county councils 2008*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2009b). *Final Score: The impact of the Comprehensive Performance Assessment of local government 2002-08*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2009c). *Fire and rescue performance assessment: Scores and analysis of fire and rescue authorities' performance 2008*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2009d). *Comprehensive Area Assessment: Framework document*. London: Audit Commission.
- \_\_\_\_\_. (2009e). *Audit Commission review procedure for use of resources and CAA*. London:

- Audit Commission.
- Audit Commission. (2009f). *Joint inspectorate Comprehensive Area Assessment review procedure*. London: Audit Commission.
- Atkinson, H. & Wilks-Heeg, S. (2000). *Local Government from Thatcher to Blair: The Politics of Creative Autonomy*. Cambridge: Polity Press
- Cardiff University's Centre for Local & Regional Government Research. (2006). *The long-term evaluation of the Best Value regime: Final Report*. London: DCLG (Department for Communities and Local Government)
- CQC (Care Quality Commission). (2009). *Reviews in 2009/10: Assessing and rating health and adult social care organisations*. London: CQC.
- DCLG. (Department for Communities and Local Government). (2006). *Strong and Prosperous Communities-The Local Government White Paper*. London: DCLG.
- DCLG. (Department for Communities and Local Government). (2007a). *Developing and implementing the new comprehensive area assessment and associated inspection arrangements*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2007b). *The New Performance Framework for Local Authorities and Local Authority partnerships: Single Set of National Indicators*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2007c). *An introduction to the local performance framework - delivering better outcomes for local people*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2007d). *The New Performance Framework for Local Authorities & Local Authority Partnerships: Single Set of National Indicators*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2007e). *Developing and implementing the new comprehensive area assessment and associated inspection arrangement*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2008a). *Creating Strong, Safe and Prosperous Communities: Statutory Guidance*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships; Handbook of Definitions*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2008c). *Statutory Guidance: Creating Strong, Safe and Prosperous Communities*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2009a) *Strong and prosperous communities - The Local Government White Paper: Final implementation plan*. London: DCLG.
- \_\_\_\_\_. (2009b). *National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Updated National Indicator Definitions*. London: DCLG.
- DETR (Department of the Environment, Transport and Regions). (1999a). *Local Government Act 1999*. London: HMSO.

- DETR. (1999). *Circular 10/99 Local Government Act 1999: Part I Best Value*. London: DETR.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Best Value Performance Indicators for 2001/2002*. London: DETR
- DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions). (2001). *Strong Local Leadership - Quality Public Services*. London: DTLR.
- \_\_\_\_\_. (2002a). *Guidance Note: Best Value Performance Plan and Reviews*. London: DTLR.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Best Value Performance Indicators for 2002/2003*. London: DTLR
- Flynn, N. (2007). *Public Sector Management*. London: Sage Publications.
- Jenkins, S. (2007). *Thatcher & Sons: A Revolution in Three Acts*. London: Penguin Books
- Davis, H., Downe, J., Martin, S. (2004). *The changing role of Audit Commission inspection of local government*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Labour Party. (1997). *1997 Labour Party Manifesto: new Labour because Britain deserves better*.
- Morphet, J. (2008). *Modern Local Government*. London: Sage Publications.
- ODPM (Office of Deputy Prime Minister). (2003). *Protocol on Central Government Engagement in Poorly Performing Local Authorities*. London: ODPM
- Ofsted (The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills). (2009). *Comprehensive Area Assessment: assessing children's services and adult learning*. London: Ofsted.
- Stewart, J. (2003). *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wilson, D and Game C. (2006) *Local Government in the United Kingdom*, 4th ed. London: Macmillan.; 임채호(역). 「영국의 지방정부」. 서울: 박영사, 2008.

---

**임채호(林采虎)**: 미국 Syracuse 대학교에서 MPA를 취득(1993)하고 성균관대학교 국정관리대학원에서 박사과정을 수료하였다. 일반직 고위공무원으로서 현재 행정안전부에 재직하고 있다. 저술로는 「미국 메릴랜드 주의 지역정부」(2000.10), 「미국의 지방정부」(지방행정, 2003.2-5) 및 번역서 「영국의 지방정부」(2008.12)가 있다(chrheem@mopas.go.kr).