

중앙 통제와 지방자치의 조화, 영국의 지역 협정 체제

*Balancing central control and local autonomy:
Local Area Agreement in Britain*

김보영 이화여대 사회복지전문대학원 BK 21 박사후 연구원

아마도 최근 사회복지 분야에서 가장 많은 변화를 겪으며 그만큼 많은 관심을 받고 있는 분야가 지역사회복지일 것이다. 특히 현재 세계 경제위기의 여파로 인해 서민들의 삶이 치명적인 영향을 받고 있는 가운데 이러한 어려움을 지원하는 것 뿐 아니라 사회적 일자리로서 까지도 지역사회복지의 역할이 부각 되고 있다. 이미 지난 2003년 사회복지사업법 개정 이후 우리나라 지역사회복지 체제는 일대 변화를 맞은 바 있었다. 이 지역사회복지체계 구축을 목적으로 한 개정법은 사회복지서비스 실시에 있어 지방정부의 책임을 강화하여 그 중심적 역할을 부여함과 동시에 민간까지 포괄하여 통합적 지역 사회복지 구성을 위한 지역복지협의체를 도입하였으며, 지방정부가 수립하고 지역복지협의체가 심의하는 포괄적이고 체계적인 지역복지 계획 수립을 규정함으로써 현대적 의미의 지역 복지 전달체계를 구축하는 기틀을 마련했다고 할 수 있다.

하지만 오히려 지역사회에 대한 관심이 급증

하고 있는 지금 지역복지체계는 더욱 혼란을 겪고 있다. 지난해 7월, 재원면에서 가장 큰 규모를 차지하는 노인 장기요양 부분은 사회보험으로 시행되어 별도로 건강보험이 그 관리와 운영을 맡고 있다. 또한 최근 경제 위기 상황과 관련하여 추진되고 있는 민생안정 지원체계가 정부 차원에서 추진되고 있고 또 한편으로는 전자식 바우처가 활발히 추진되고 있지만 상호간의 연계성은 물론이고 기존 체제와의 연관성도 아직 모호해 현장에서는 혼란이 가중되고 있는 형국이다. 이러한 가운데 이를 지방정부 또는 민관 협의체를 중심으로 포괄·조정할 수 있는 전략적 기반이 되어야할 지역복지계획은 이미 1기에서 절대다수의 지방정부가 일괄 외부 용역을 맡기는 등 상당부분 형식적으로 진행되어 그 위상이나 정체성부터 제대로 자리 잡고 있다고 하기 어려운 현실이다.

이러한 가운데 신노동당 집권이후 다양한 수행평가 체제를 비롯하여 지역에서의 자치를 향상시키고 동시에 구체적인 지역 발전의 성과를

유도하고 구체화하기 위한 여러 가지 실험적 시도를 반복해왔던 영국이 이들의 장점을 모아 통합적으로 현재 개발하여 막 시행단계에 들어간 새로운 지역협정(Local Area Agreement, LAA) 체제는 새로운 지역복지 체제 구축을 요청받고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 특히 영국은 지방자치의 전통이 매우 강한 대륙 유럽과는 달리 지방자치가 발달해 있으면서도 중앙집중적인 성향도 그대로 지니고 있어 어쩌면 오랜 권위주의적 중앙집권 체제 역사 끝에 민주적인 지방자치 실현을 추구하고 있는 우리나라 상황으로서는 다른 나라보다 더 적합한 참고 대상이 된다고 할 수 있다. 하지만 이렇게 영국 사례를 살펴보는 궁극적 목적은 입맛에 맞는 부분만 취사선택하여 따라 해보고자 함이 라기보다는 많은 고민과 실험을 거듭한 선진국 사례를 통해 그들이 자신들이 직면한 문제를 대응하고 대안을 모색하고 시행해가는 과정을 살펴봄으로써 이를 우리 사례에 적용해 보아 우리 상황에 우리의 문제를 타개할 대안을 모색하는 단초를 마련하려는 것이 되어야 할 것이다.

1. 영국 지역협정의 발전과 원리

대처와 메이저 시대 보수당 정부에서는 잘 알려진 바와 같이 민영화, 시장화를 통하여 주로 공공 서비스를 공공 기관의 범위와 역할을 축소시키는 방향으로 효율화를 추구 하였다. 70년대 영국에 불어 닥친 경제위기와 더불어 점차 관료화되어가고, 경직되어가던 공공서비스에 대한 불만을 배경으로 집권한 보수당 정

권 하에서는 공공 서비스에서 공공 기관을 배제시키는 방향이 이념적으로나 정치적으로나 정당성을 부여 받았던 셈이다. 하지만 복지국가 축소와 더불어 공공 서비스에 대한 투자가 감소하면서 도리어 악화된 공공 서비스에 대한 불만을 배경으로 97년에 집권한 신노동당 정부는 공공 기관을 배제시키는 방향 보다는 공공 기관의 중심적 역할을 다시 복원시키되 현대화(modernisation)라는 기치아래 내부적인 관료성이나 경직성을 개혁하고 합리화 시키는 전략을 취하게 된다. 그 가장 대표적인 수단으로 즐겨 사용되어온 것이 바로 수행평가(performance measurement) 체제이다.

지방정부에 있어서도 이는 마찬가지였다. 지방정부에 있어서는 1999년부터 시행된 가장 대표적인 수행 평가 체제인 최고의 가치(Best Value)를 비롯하여 기존에 있었던 지역 협정(Local Area Agreement, LAA), 지역 공공 서비스 협정(Local Public Service Agreement, LPSA) 등 다양한 수행 평가 도구들이 발달하여 한때 이에 의한 총 지표수가 1,200여개까지 이르렀을 정도이다. 우선 이러한 수행평가 체제는 기본 속성상 일방적인 하향식 명령체제를 이루게 되므로 신노동당 정부에서 다른 한편 강조되던 '참여(involverment)'를 비롯한 자치적인 가치와는 항상 상충할 수밖에 없었다. 이 점뿐 아니라 시행 상에 있어서도 너무 많은 지표들이 때로는 서로 중복적으로 적용됨에 따라 수행 평가 체제가 성취하고자하는 어떤 궁극적 성과보다는 당장의 지표상 수치에 얽매이게 되고 지역에서도 많은 혼동이 발생하는 등 끊임없는 문제와 비판이 제기되어 왔었다.

이러한 문제에 대해서 신노동당 정부가 추진한 해법은 크게 세가지 방향이라고 할 수 있다.¹⁾ 첫 번째는 지표의 측정 대상을 궁극적 성과·목적(outcome)으로 삼는 것이다. 즉 수행 평가에서 측정대상이나 통제 대상은 크게 예산, 인력, 조직 등을 따지는 투입량(input) 중심, 대상자 수, 시행 건수, 지급 액수 등을 따지는 산출물(output)중심, 해당 사업을 통해 궁극적으로 얻고자 하는 목적(outcome) 중심으로 나누어 볼 수 있는데 수행 평가에 있어 지표의 측정 대상을 아예 마지막 목적 중심으로 이동 시키고 앞의 두 가지에 대한 통제는 모두 해제하는 것이다. 예를 들어 사회서비스에 있어 지정 보조금이나 지침 등은 주로 투입량을 통제하는 수단이고, 서비스 제공 건수, 시간, 대상자 수 등을 평가하는 것은 산출물을 통제하는 수단이라면 목적 중심의 수행 평가체제는 앞의 두 가지에 대해서보다는 사회서비스가 궁극적으로 얻고자 하는 성과, 예를 들어 노인의 독립적 삶을 보장하는 측면에서 시설 입소나 병원 입원 감축, 장애인의 사회참여를 촉진시키는 측면에서 취업률, 그리고 서비스의 질에 있어서의 만족도, 보건에 있어서는 질환 사망률 등의 지표의 목표치를 달성시키는 것만 관여하는 것이다. 다시 말해 지방정부가 존재하는, 공공 서비스가 성취하고자 하는 목적만 달성시킨다면 그것을 어떻게 달성하느냐는 지방 자치적인 영역으로 자율권을 보장해주는 것이다.

두 번째는 이러한 궁극적 목적을 설정하는 과

정에 있어서도 자치적인 선택권을 부여하여 중앙과 지방이 상호 협상에 의해서 이를 합의하는 기제를 만드는 것이다. 물론 이러한 목적성 지표들은 말 그대로 지역의 민주적 대표성과 책임을 부여받은 지방정부로서 모두 기본적인 책임과 의무가 적용되는 사항들이지만 해당 기간 동안 자신들이 집중적으로 개선하고 그에 의해서 평가를 받게 되는 우선순위(priority)에 대해서 지역 자체적으로 결정할 수 있도록 하는 것이다. 중앙정부는 중앙정부로서 정책적 우선순위도 있겠지만 기본적으로 지방정부들이 설정한 우선순위들이 지역의 개선점을 제대로 반영하고 있는지, 정말 지역 구성원의 욕구를 반영하고 있는지에 대한 원칙을 중심으로 상호간 합의를 위한 협상과정을 밟게 된다. 이러한 협상과정에서 또다시 적용되는 자치의 원리는 바로 이러한 원칙들이 협상의 전제가 되기 때문에 지방정부로서도 자신의 우선순위들을 협상에서 관철시키기 위해서는 자체적으로 기존 데이터를 이용한 분석 뿐 아니라, 설문조사, 욕구조사, 부분별 대표와의 숙의, 대상자별 포커스 그룹 등 다양한 지역 참여 과정을 활용하여야 하는 것이다. 물론 법적으로 이 과정에서의 지역 참여와 의견 수렴들을 규정하고도 있지만 그 실질적 내용들은 바로 이러한 협상 기제를 통하여 보장하게 된다.

세 번째는 통합적 접근을 강화하는 것이다. 이러한 통합적 접근은 두 가지 방향에서 이루어진다. 하나는 수행 평가 체제의 통합이다. 앞서

언급되었듯이 한때 1,200여개에 이르던 서로 다른 지표와 수행 평가 체제를 통합적이고 단일한 체제로 통합하는 것이다. 이에 따라 그간 전형적으로 빚어졌던 혼란과 중복을 방지하고 수행 평가 체제가 그리고 더 나아가 공공 서비스가 궁극적으로 얻고자 하는 그 목적을 중심으로 합리적 재편을 꾀하는 것이다. 이에 따라 현재 새롭게 시행되고 있는 지역협정 체제에서는 그 총 지표수를 200개 이하로 줄이는 작업이 진행되었다. 또 하나는 이에 따라 서로 개별 영역과 개별 공공 기관들을 하나의 수행평가 체제를 중심으로 통합시키는 것이다. 즉, 새로운 지역 협정에서는 아동, 청소년, 치안, 지역 통합, 보건, 사회서비스, 경제, 환경 모든 분야를 모두 포괄하고 있으며 각 분야의 지표를 달성하는 데 있어 해당 기관 뿐 아니라 지역전략협의체(Local Strategic Partnership, LSP)라는 틀을 통해서 기본적으로 모든 지역의 공공 기관과 이에 더하여 지역단체 및 지역 업체들이 책임과 역할을 협력적이고 전략적으로 분담하여 목표치를 성취하도록 유도하고 있다.

예를 들면 사회서비스에 있어서 노인들의 독립적 삶을 앗아가는 대표적인 사고인 낙상으로 인한 입원율을 감축시키는 지표의 목표치가 있다고 할 때 이를 달성하기 위해서는 지방정부의 사회서비스 뿐 아니라 노인들의 기본 근력을 강화시킬 수 있는 환경을 조성하는 레저 및 체육, 가내 레일 설치 등을 제공하는 주거, 노인들이 전동 휠체어나 보조 장비로 이동을 가능케 하는 교통, 낙상 사고 발생 시에 신속하고 효과적인 치료를 통해 장기적 의존성을 최소화 시키는 보건의료 등 모든 부분이 함께 협력될 때 해당 목

표를 달성할 수 있을 것이다. 반대로 지역 내 청소년 범죄율을 감축시키는 목표치가 있다고 할 때 이를 위해서는 기본적으로 경찰의 몫이 크지만 청소년들이 교육 참여를 통해 바른 자기 성취를 유도하는 학교·교육, 방과후 건전한 자기개발과 활동공간을 만드는 레저 및 체육, 보안장치들을 강화해서 쉽게 범죄가 일어나지 않도록 하는 주거 등과 더불어 취약계층 청소년들의 가정 문제나 심리적 문제들을 집중적으로 개입하는 사회서비스의 노력을 통해서 궁극적으로 그 목표를 이룰 수 있을 것이다.

새로운 지역협정 체제에서는 바로 이런 점들을 고려하여 지역전략협의체(Local Strategic Partnership, LSP)라는 포괄적인 조직들을 통해 이를 실현코자 하는 것이다. 지역전략협의체는 지역협정 체결과 시행의 당사자로서 지방정부가 중심이 되어 구성된 다양한 지역 공공기관, 단체와 대표들이 자발적이고 협력적으로 일하기 위한 집합체이다. 그 구성은 지역에 따라 매우 다양하지만 대략 보통 12~15인의 사람들이 지역 공공기관, 보건기관, 교육기구 및 기관, 치안 및 소방 기구, 지역단체 등이 참여하고 있다. 또한 산하에 아동 및 청소년, 범죄 및 질서 등 다양한 영역별 협의체를 구성할 수 있으나 보편적으로 주요한 전략적 결정을 내릴 수 있는 집행위원회(executive board)를 구성해야 한다. 지역협정 내용에 있어서도 각 지표당 목표 달성 책임을 공유하는 (공공) 기관들을 분명하게 명시하도록 하고 있고, 법적으로 해당 기관들이 이 협정에서 부여된 책임을 반드시 자기 사업에 고려하도록 규정하고 있다.

1) 영국 정부의 지방정부 개혁에 대한 포괄적인 개혁전략은 다음의 문헌을 참조. CLG. (2006) *Strong and prosperous communities: The local government White Paper*. Wetherby: Communities and Local Government Publications

2. 지역 협정 체결 과정

3년을 주기로 이루어지는 지역협정을 체결하는 과정을 크게 중앙에서의 과정과 지역에서의 과정으로 나누어 살펴볼 수도 하겠다.²⁾ 우선 중앙에서는 3년을 주기로 포괄 예산 검토(Comprehensive Spending Review)라는 과정을 통해서 정부의 예산 지출에 대해 밑바닥부터 그 정당성을 모두 재검토하는 과정을 진행한다. 이 검토과정을 통해서 각 중앙정부는 향후 3년간의 부처별 전략 목적(Departmental Strategic Objective, DSO)들을 설정하게 되는데 이 전략적 목적에 따라서 각 부처별 우선순위 지표들을 설정하고 이를 재무부(Treasury)와 협상하여 예산과 목표치 달성을 중심으로 한 재무부와 각 중앙부처간의 계약인 공공 서비스 협정(Public Service Agreement)를 체결하게 된다. 즉 재무부에서 향후 3년 동안 각 부처에 배정되는 예산은 해당 공공 서비스 목표치 달성을 전제로 배분되는 셈이다. 그렇다면 각 중앙 부처들은 이 자신들의 공공 서비스 협정상 지표의 목표치를 달성하기 위해서 지역적 차원에서 전달되어야 할 사항들을 중심으로 지역 협정에 사용될 지표들을 합의한다. 2007년 10월부터 진행된 이번 과정에서는 그 총 지표수를 200개 이하로 설정한다는 목표를 세웠으며 결국 총 198개의 지표가 설

정되었다.

지역에서는 지역협정 체결의 지역측 주체인 지역전략협의체를 중심으로 지역의 비전을 구축하는 ‘지역 사연(the story of the place)’을 구성하는 작업부터 시작한다. 지역전략협의체는 민주적 대표성을 가진 지방정부가 이끌며 기본적으로 지역에 해당하는 모든 공공기관이 참여하고 또한 지역사회단체들과 대표들, 업체들이 참여하여 구성된다. ‘지역 사연’ 구성 과정에서 지역의 사회, 경제, 인구, 육구조사, 감사 보고서, 범죄 등 각종 분야의 다양한 데이터 분석이 이루어지며 또한 지역 업체와 단체, 지역민과 대표, 공공 기관, 기타 대학, 학교, 인접 지방정부 등 각 지역관계자와 기관들과의 협의(consulting) 의무를 규정하고 있다. 또한 이러한 과정을 통해서 지역전략협의체는 향후 중앙 정부측과의 협상과정에서 사용할 근거들을 축적하게 된다. 이를 통해서 총 198개 지표 중 최대 35개의 우선순위 지표를 선정하며 이 우선순위들은 각기 독립적으로 설정되기 보다는 지역의 비전을 중심으로 어떻게 지속가능한 통합적 지역사회를 건설하는데 서로 연관이 맺고 구성되는지를 보여줄 수 있어야 한다.

지역협정에 있어 협상의 중앙 정부측 주체인 정부 사무소(Government Office, GO)는 ‘지역 사연’을 구축하는 과정에서부터 참여하여 비전

설립을 촉진시키고 독려함과 동시에 지역 기관과 단체들과 관계망을 확대한다. 중앙정부의 지역 총괄 기구라고 할 수 있는 정부 사무소는 잉글랜드 지역내 총 9개가 설치되어 있으며 중앙정부와 잉글랜드 지역내 150여개에 이르는 (사회서비스) 책임 지방정부(responsible local authority)간의 중재역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 정부 사무소는 지역 협정 과정에서 중앙정부 부처들의 의도를 대변하고 관철시키는 역할을 맡고 있는 것이기도 하지만 또한 다양한 중앙부처들의 이해관계를 조정하여 해당 지역의 지역협정이 특정 부처에 휘둘리지 않고 지역적 이해를 반영한 종합적이고 통합적인 협정이 이루어지도록 중재하는 기능 역시 담당하고 있다. 정부 사무소 역시 협상 상대인 지역전략협의체와 마찬가지로 각종 정부의 해당 지역 데이터를 수집하여 지역 내 취약점 등을 파악하는 작업을 진행한다.

현 지역협정 체결을 위한 협상은 2007년 말부터 진행되었으며 2008년 4월, 각 지역협정의 최종안 제출되고 같은 해 6월, 정부사무소의 지역국장(Regional Director)에 의해서 권고의 형태로 지역사회 지방정부부(Communities and Local Government) 장관(Secretary of State)에 제출되었고, 장관은 내각과의 협의를 거쳐 동의 여부를 검토하고 최종적으로 중앙부처의 각 해당 정책 차관(minister)들이 지역협정에 서명하여 체결되었다. 이렇게 체결된 협정에는 최대 35개의 우선순위 지표와 혁신 목표치와 함께 17개의 법정 지표와 목표치들이 포함되어 있으며, 각 목표치 달성에 있어 어떤 협력 공공기관(partner authority)이 관계되어 있는지가 명시되

어 있다. 협력 공공기관이란 목표치 합의를 위해서 참여해야 하는 법으로 규정된 지역 공공기관으로 예술, 경찰, 문화재, 환경, 소방, 고용, 도로, 폐기물, 교육, 도서관, 국립공원, 보건, 교정, 지역개발, 체육, 청소년 등 전 분야의 관련 공공기관을 대부분 포괄하고 있다. 그 외 이를 어떻게 달성할 것인가에 대한 계획은 이 협정의 대상이 아니며 이는 지방 자치의 원리에 따라 지역적인 자율성이 부여되어 있는 것이다.

3. 재정과 평가

지방정부 재정에 있어서 지역 협정은 또다른 의미를 지니고 있다. 예전에는 각 중앙 부처들의 지역 사업들을 지방에 내려보내면서 각 사업별로 용도가 제한된 보조금이 따라 내려가는 형태가 대부분이었고 그 보조금의 종류는 100여개에 이르렀다. 하지만 이를 궁극적 목적을 중심에 두고 나머지 부분에 대해서는 지방 자치를 강화한다는 취지에 맞게 새로운 지역 협정 출범에 맞춰 이 수많은 각 부처별 개별 보조금들을 지역 기반 교부금(Area-based Grant)으로 통합하고 이를 지역전략협의체에 배분하는 방식으로 개편하였다. 즉 이 지역 기반 교부금은 지역 협정 관련 사업에 주로 사용하는 것이지만 그 사용제한이 철폐된 것이다. 따라서 이 지역 기반 교부금은 각 중앙부처별로 지역사회 지방정부부가 취합하여 각 지역전략협의체에 배분하게 된다.³⁾

평가에 있어서는 모든 198개 지표에 대한 추이가 모두 모니터 된다. 지역 협정과는 별도로

2) 구체적인 내용은 다음의 문헌을 참조 하였다.

CLG. (2007) *Negotiating new Local Area Agreements*. Wetherby: Communities and Local Government Publications

HM Government (2008) *Creating strong, safe and prosperous communities: statutory guidance*. Wetherby: Communities and Local Government Publications

HM Government & Local Government Association (2007) *An introduction to the local performance framework—delivering better outcomes for local people*. Wetherby: Communities and Local Government Publications

매년 각 지역별로 각 감사 위원회와 각 분야별 규제 기구 구성원 5~6명이 참여하는 포괄적 지역평가(Comprehensive Area Assessment)가 이루어진다. 이 포괄적 지역평가 과정에서 각 지역의 지표상 개선 정도가 지역의 전략적인 노력의 결과인지, 아니면 여건에 의해서 자연적으로 성취된 것인지, 또 특별히 어떤 분야에서 목표치 달성에 제한점이 발생하지는 않았는지를 평가하고 이에 따라 무엇이 더 이루어져야 하는지 권고안을 제출한다. 이 평가는 소위 위험 평가(risk assessment)로서 별도의 현장 조사활동 없이 이용 가능한 다양한 데이터를 중심으로 진행된다. 이 평가에 따라 특별히 성과가 낮은 지역에는 경고를 내릴 수 있는데 이는 주로 정치적 타격이 되며 향후 혁신사업 신청 등에 있어서 불이익 요소가 될 수있다. 특별히 우수한 경우에는 '우수' 평가를 부여 할 수 있는데 이 경우에는 모범 사례로서 다른 지역이나 분야에서 배울 수 있도록 독려한다. 이 포괄적 지역평가 과정을 통해서 지역협정은 재검토의 기회를 가지게 된다.

최종적인 평가는 지역 협정에서 설정된 최대 35개의 우선순위 지표상에서 보통 2009년 3월 기준의 기초선(baseline)에서 목표치(target)에 얼마나 이르렀는가를 중심으로 이루어진다.³⁾ 지표들 중에는 빈곤율, 취업률, 특정 질병 사망률, 범죄발생률, 교통사고 사망률, 입원률 등 그간

기초적으로 다양한 데이터를 통해서 수집되어 온 것도 있지만 자신이 지역사회의 의사결정에 영향을 미치고 있다고 생각하는 사람의 비중, 서비스 만족도, 지역사회내 안정감, 지역사회 통합에 대해서 느끼는 정도 등 궁극적 성과(outcome)를 측정하는 수단으로 현장 조사(place survey)등이 광범위하게 사용되고 있다. 이에 따라 향후 평가에 기초가 될 각 지역별로 지표상의 기초선을 설정하기 위한 작업이 대부분 지표에서 2009년 3월까지 이루어지게 된다. 그러면 3년 후 지역협정이 마무리 되는 시점에서 같은 형태의 조사를 다시 벌여 협정 기간 초의 기초선과 비교해서 얼마나 성취하고자 했던 목표치에 근접했는지에 따라 평가가 이루어지게 된다. 이는 각 지표당 포상 점수로 산출이 되는데 그 계산식은 다음과 같다.

$$\text{포상점수} = \frac{\text{수행결과} - \text{기초치}}{\text{목표치} - \text{기초치}} \times 100$$

산식에서 보여지 듯이 달성 정도는 백분율로 표시된다. 그 지역에 대한 평가는 바로 이런 최대 35개 우선순위 지표상의 포상 점수의 평균값으로 이루어지는데 그 이유는 이 우선순위 지표들이 각기 개별적으로 존재하는 것이 아니라 어떤 비전을 이루기 위해 서로 연계된 것이라고 할 때 어느 특정 지표만 뛰어나거나 너무 떨어지는 것 역시 바람직하지 않기 때문이다. 따라

서 모든 우선순위 지표 포상점수의 평균치가 각 지역 평가치로 사용되는 것이다.

이러한 평가치에 따라 각 지역에 포상 교부금이 지급된다. 영국 정부는 총 3억 4천만 파운드(약 6천 8백억원)를 지역협정에 대한 포상재원으로 확보하였고 평가치에 따라 그 포상 교부금 금액이 결정되어 2011/12 회계년과 2012/13 회계년 두차례에 걸쳐 지역에 교부될 계획이다. 이는 전체 지방정부 예산 규모의 약 0.5% 수준에 해당된다. 이렇게 포상 교부금 비중이 낮은 이유는 이것이 너무 높을 경우 궁극적 목적 달성이라는 애초의 취지가 흐려지고 말 그대로 수치를 확보하기 위한 것으로 변질되는 역효과를 방지하고, 평가 결과에 따른 포상금 수여 여부가 지역 개선보다 오히려 지역간 격차를 넓히는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 이 포상 교부금 규모는 포상 점수 평균이 60%에 이르는 시점부터 총 가능 포상 교부금 40% 지급부터 시작되며 포상 점수 평균 60%와 100%사이에서는 포상 교부금이 40%에서 100%까지 순차적으로 증가 지급하는 구조로 이루어져 있다. 단, 100% 이상 달성에 따른 추가 포상은 없다.

4. 우리나라 상황에서의 함의

이상 살펴본 바와 같이 새롭게 수립되어 시행 중인 영국의 지역 협정 체제는 오랜 시도와 착오, 고민과 모색 아래 끊임없이 진행된 개혁의 성과에 따라 구성된 것인 만큼 여러 가지 측면에서 상당히 체계적이고 합리적인 구조를 이루고 있다. 우선 앞서 강조한 바와 같이 국가 차원

의 정책목표 달성을 위한 지역에 대한 중앙정부의 통제와 지역주민의 참여의 원리를 바탕으로 한 지방자치가 서로 상충된다는 전형적인 관념에 얽매이지 않고 그 두 가지의 목적을 동시에 추구하려는 다양한 노력의 결과 과정에 자율성을 부과하는 대신 궁극적 성과(outcome) 중심의 수행 평가체제와 양자 간 협상과 합의에 기초한 협정체제를 바탕으로 조화를 이룬 새로운 모형을 창출해 내었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이와 더불어 지역적 차원에서도 그동안 복합적일 수밖에 없는 지역의 실질적 문제들을 해결해 가기 위해서 각 분야의 구분을 뛰어넘는 통합적 접근이 필요하다는 것은 오랜 당위였지만 영국의 이번 시도는 이것이 현실적으로 실현될 수 있는 틀을 만들었다는 점에 또한 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 다시 말해 통합적 접근이 필요하다는 것은 누구나 공감하더라도 각자의 행정적 구조에 묶여 그간 현실이 이상과 유리되어 왔다면 궁극적 목적달성을 지역단위 평가의 기준으로 설정한 지역 협정과 이를 통합적으로 접근할 수 있도록 협정의 당사자로 설정된 협력체인 지역전략협의체라는 틀을 통해서 각 조직 간의 경계를 뛰어넘을 수 있는 시스템을 구축해준 것이다. 지역협정에서 각 목표치 달성을 위해 참여해야하는 책임기관을 명시함으로써 각 분야별 규제 기관 관계자가 공동으로 구성하는 포괄적 지역 평가에서 특정 지표에서 문제점이 발생할 경우 관계기관들에 직접 책임을 묻게 되는 구조여서 각 기관은 자기 사업에 있어 지역협정상 연계가 되어 있는 그 목적 달성을 고려하지 않을 수 없게 되어있는 것이다.

이러한 영국 지역협정 체제의 의의들은 이미

3) 재정과 평가에 대한 구체적 내용들의 상당 부분은 지난 2008년 12월 18일 런던에서 직접 진행했던 지역협정과 지방정부 재정에 관한 지역사회 지방정부부 담당자와의 인터뷰 내용을 참고한 것이다.

4) 지역협정 포상금여에 대한 구체적 내용은 다음의 문헌을 참조하였다.

CLG. (2009) *Local Area Agreements reward guidance: 2009*. Wetherby: Communities and Local Government Publications

수년 전에 지방정부를 중심으로 한 나름대로 합리적인 지역복지체계를 법적으로 구축하고 서도 현재 그 모형의 실효성에 끊임없이 의문이 제기되고 또 상황의 변화에 따라 또다른 별도의 대책들이 상호간 연관성에 대한 충분한 고려 없이 자꾸 쏟아져 나와 결국 통합적이고 체계적인 지역단위 접근이라는 애초의 취지가 무색해지고 있는 현재 우리나라의 상화에서 적지 않은 함의를 던져주고 있다. 물론 흔히 우리가 외국 사례를 참고로 할 때 실수 하듯이 영국의 우수제도를 배워야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 이미 앞서 언급 했듯이 어떻게 이 나라에서는 어떤 조건에서 어떤 문제를 인식해서 어떤 과정을 거쳐 이러한 나름의 발전적 모델을 도출해내고 실질화 시켰는지를 봄으로써 우리는 현재 위치에서 어떤 방향으로 어떻게 타개해갈 수 있을지 그 원칙과 방향 모색에 진정한 함의를 찾아볼 수 있을 것이다. 이러한 점을 간과한다면 우리는 또다시 해외 선진국의 이상적 사례를 표면적 이해를 바탕으로 억지로 베끼다가 정작 우리의 현실과 필요를 무시하여 결과적으로 자원과 시간도 낭비하고 이상과 현실을 모두 잃어버리는 실책을 반복할 수밖에 없을 것이다.

이러한 점에서 우리가 영국의 경험에서 볼수 있는 것은 새로운 지역협정 모델 수립에 있어서 중앙 통제의 필요와 지방 자치의 이상을 제도적으로 조화시키려는 노력과 더불어 이와 관련한 주요 주체들간의 합의를 구축하는 과정이다. 지역의 차원에서는 그동안 우후죽순으로 생겨났던 1,200여개의 각종 지표들을 새롭게 일관되고 체계적인 198개의 하나의 지표 패키지로 통

합하는 이 지역협정 체제로의 개혁은 당연히 환영 받을 수밖에 없었을 것이다. 또한 그 동안 예산에 대한 통제적 성격이 컸던 각종 보조금을 하나의 교부금으로 통합하는 개혁 역시 지역차원에서는 보다 선호하는 방향이었을 것이다. 하지만 중앙 부처들의 입장에서는 예산을 내려 보내는 입장에서 이렇게 제한을 풀어버리는 것을 꼭 환영할 수만은 없었을 것은 어찌 보면 당연한 일이다. 하지만 이에 대해 개혁을 추진하는데 있어서 목적 중심의 수행평가 체제라는 새로운 대안이 제시된 것이다. 즉 중앙부처가 각자의 사업에서 이루려는 것은 단순한 일정 재원의 특정 사업에 대한 투입이 아닌 궁극적으로 개선하고자하는 무엇이 있는 것이라고 할 때 바로 그것을 중앙 부처 차원에서 지역에 지표로서 제시하도록 함으로써 어찌 보면 기본적 원칙에 대한 합의를 바탕으로 중앙 부처로서 개혁방침에 따를 수 있는 합리적 여지를 만들어 준 것이다.

또한 이와 같은 합리적 여지와 동시에 그 반대편에서는 부처별 예산 배분에 있어 재무부와 부처별 전략적 목표를 바탕으로 공공서비스협정이라는 목적 중심의 수행평가체제를 마찬가지로 적용함으로써 자연스럽게 각 부처입장에서는 과정에 대한 통제보다는 목적 성취에 대한 통제에 더욱 관심을 가질 수밖에 없는 구조가 수립된 것이다. 이런 전체적인 구조 속에서 개혁이 이루어지다 보니 부처간 지표 선정 과정에 있어서도 각 부처별로 자신의 지표를 더 삽입시키려는 동기가 강할 수밖에 없는 가운데 처음 제출된 총 400여개의 지표들을 절반 이하인 198개로까지 합의해 줄일 수 있었다고 할 수 있다. 즉 목적 중심의 수행 평가체제에 대한 합의

가 구조적으로도 유도됨으로써 각 부처에서 제시한 지표들이 과연 그러한 목적중심의 수행평가 측정을 얼마나 제대로 반영하고 있는가를 중심으로 서로 적합지 못한 지표들을 솎아낼 수 있는, 서로 합의 가능한 비교적 명확한 기준이 제시된 것이다.

2003년부터 이루어 졌던 일련의 지역복지체제 개혁과정은 이런 점에서 매우 대조적이었다. 지역복지의 중심을 세우고, 통합적 접근을 이끌 협의체를 설립하고, 이를 위한 통합적 재원을 부여하고 이를 바탕으로 지역차원의 개혁을 합리적으로 진행할 수 있도록 지역복지계획을 수립·시행토록 하는 등 표면적으로 상당히 합리적이고 체계적인 모델을 추구하였다. 하지만 정작 문제는 이러한 개혁에 있어서 주요 관련주체들의 합의과정은 무시되어 결과적으로 어느 누구에게도 환영받지 못했다는 점이다. 중앙 부처와 지방 정부간의 기초적인 신뢰관계조차 구축되지 않은 상태에서 아무런 보조 수단 없이 이루어진 지방 이양과 재정분권은 중앙에서 환영받지 못한 것은 너무나 당연한 것이었다. 하지만 이에 더하여 지역 역시 자체적인 사업 개발과 시행의 준비가 거의 안 된 상태에서 갑자기 주어진 재원과 사업에 대한 책임 역시도 그렇게 환영받았다고 하기 어렵다. 결과적으로 통합적

인 시스템으로 도입된 체계가 결국 양쪽 주요 주체로부터 전혀 존중받지 못한 결과 통합적 시스템이 현실적으로 작동할 수 없었던 것은 어찌 보면 당연한 일이었다. 이렇다 보니 새로운 상황이 전개될 때 마다 또다시 서로 연계가 안된 사업과 체계들이 들어섬으로써 현장의 혼란과 혼돈, 중복과 비효율은 계속되고 있다.

물론 영국의 현재 시행되고 있는 새로운 이 지역협정 체계가 문제없는 우수한 체제라는 것은 아니다. 영국 내에서는 이는 여전히 현재 진행형인 중단 없는 개혁과정의 한 단계일 뿐이며 지역협정 체제 자체로도 이제 시작단계이다. 목적 중심의 지표를 구성하였다고 하지만 여전히 산출물(output) 중심의 지표도 상당 수 있고, 지표의 합리성에 의구심이 가는 경우도 적지 않다. 하지만 그런 만큼 해결해야할 문제와 그를 대처할 궁극적인 정책적 방향이 설정이 되어 있으면 그것을 현실적으로 구현해 내기 위해서 합리적이고 체계적이면서도 실현가능한 구체적 정책으로 생산하고 과감하게 실험하고 도전하는 영국의 정책 사례들은 여전히 다양하고 급격한 문제들에 직면하고 있는 우리나라의 입장에서 지속적인 관심을 기울여야할 이유는 충분할 것이다. ▶