

I. 영국의 지역사회복지계획수립 정책

1. 지역사회복지계획 개요

1) 영국 지역 계획제도의 특징과 구조

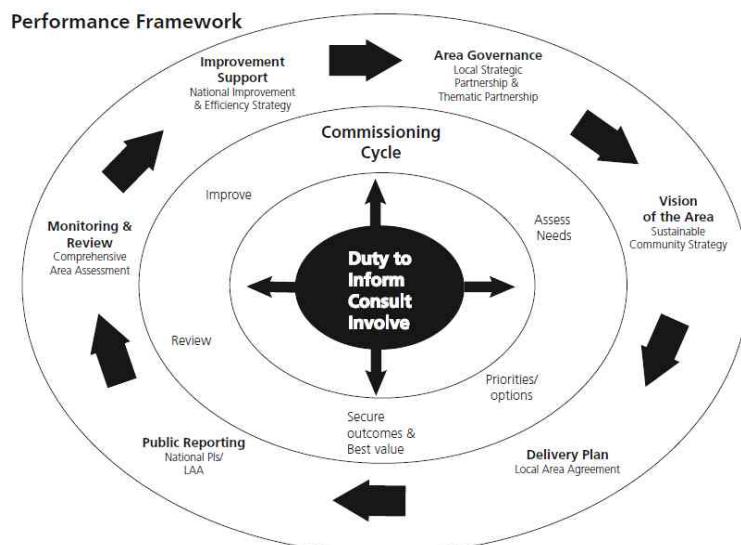
잘 알려진 바와 같이 2차 세계대전 이후 나치의 침략으로부터 남녀노소 불문하고 함께 나라를 지켜낸 온 국민들이 바라는 사회상을 반영하여 전후사회의 청사진을 제시한 베버리지 보고서 발간 이후 복지국가의 기틀을 확립한 영국에 있어 국가의 기능과 복지는 서로 떼어 내려 해도 뗄 수 없는 불가분의 관계를 가지고 있다. 따라서 지역복지계획 역시 '복지'분야에 별도로 존재하기 보다는 지역주민의 복지와 경제적 번영을 추구하는 전체적인 지역계획 제도 안에서 자리 잡고 있다. 따라서 여기에서는 이 전체적인 지역계획제도를 중심으로 살펴보되 보다 사회복지분야에 초점을 맞추어 논의를 해보도록 하겠다.

대처정부의 신자유주의적 개혁과 복지축소 끝에 악화된 공공 서비스에 대한 원성을 업고 1997년 암도적인 승리로 집권에 성공한 신노동당 정부는 지방정부 행정에 있어서도 대처정부가 추구했던 공공 서비스의 유연성과 자율성은 더 확대시키면서도 공공 서비스의 효율성과 효과성은 더욱 높일 수 있는, 말하자면 지방행정에 있어서도 '제3의 길'을 채택했다고 할 수 있다. 다시 말해 지방정부에게 자기 지역의 공공 서비스에 대한 권한은 최대한 자율적으로 할 수 있도록 보장하되 중앙정부가 그 결과에 대해서는 명확하게 책임을 물을 수 있고, 이를 통해 분명한 서비스의 개선을 이끌어 낼 수 있는 전략을 추구한 것이다.

그 중심에는 지역협정(Local Area Agreement, LAA)이 있다 (CLG, 2007). 이는 간단히 말해 아동 청소년, 치안과 안전, 보건과 사회서비스, 경제 개발과 환경 등 모든 분야에 걸쳐 중앙정부가 설정한 총 198개의 지표들 중 그 지역사회에서 모든 공공기관들과 지역단체가 참여한 지역전략협의체(Local Strategic Partnership, LSP 이하 협의체)가 최대 35개의 우선 지표들을 중앙정부와 합의하여 결정하고 이를 3년 동안 얼마만큼을 달성할 것인가를 계약하는 협정이다. 즉, 중앙정부는 명백한 성과를 담보하기 위해 구체적으로 측정 가능한 국가 지표를 제시하는 것이고 지방정부는 다른 지역 내 공공기관과 공동으로 자기 지역의 우선순위를 고를 수 있는 선택권이 있는 것이며 이를 얼마나 달성할 것인지 협상을 통해 결정함으로서 중앙과 지방간의 이해관계를 조절할 수 있도록 하는 것이다. 3년 후 성과에 따라 성과 포상 교부금(performance reward grant, PRG)가 주어질 수 있지만 어떻게 달성할 것인가에 대한 결정권은 철저하게 지방의 자율성에 맡기고 극단적인 실패가 없는 한 중앙정부가 관여하지 않는다. 즉 결과에 대해서만 평가할 뿐 과정은 철저한 자율에 맡기는 것이다.

물론 이것이 전부는 아니다. 지역협정에 들어가기에 앞서 지방정부는 10년에서 20년 이상의 장기적인 전망을 제시하는 지속 가능한 지역사회 전략(Sustainable Community Strategy, SCS, 이하 지역전략)을 수립해야 하는 의무를 지니고 있다. 하지만 이 전략은 어디에 제출하거나 승인을 받아야 하는 의무는 없으며 단지 이 전략을 수립하는데 있어 지역사회의 의견수렴과 논의과정을 거쳐야 한다는 것만을 규정하고 있을 뿐이다. 지역협정에서 제시되는 우선 지표와 목표치들은 이 지역전략에 근거하여 도출된다. 또한 지역협정 시행과정에 있어서 매년 각 지역별로 감사

위원회(Audit Commission)와 각 분야별 규제기구의 구성원 5~6명이 참여하는 포괄적 지역 평가(Comprehensive Area Assessment, CAA)를 실시하여 각 지방의 최고 35개의 우선 지표를 비롯하여 198개의 모든 지표상의 개선 정도를 모니터 하여 정기적인 재검토의 기회를 부여하고 우수 평가를 내리거나 경고를 내려 독려하거나 경각심을 줄 수 있다.



[그림 II-1] 영국 지역계획제도의 구조(HM Government, 2008:14)

이러한 영국의 지역계획제도를 그림으로 정리하면 [그림 II-1]과 같다. 맨 위 오른쪽부터 지역전략협의체에 의한 거버넌스, 지역의 비전을 제시하는 지역전략, 이를 구체적으로 실현하는 지역 협정, 이에 대한 공개적 보고, 포괄적 지역 평가에 의한 상시적 모니터, 이에 대한 개선 전략 등이 서로 맞물려 이루어지는 것이다. 지역계획이라는 측면에서는 지역전략이 더 해당할 수도 있겠

으나 오히려 우리나라 지역사회복지계획에 상응하는 제도는 그 기간에 있어서나 구체성에 있어서나 중앙정부와의 관계에 있어서나 지역협정이라고 할 수 있다. 따라서 여기에서는 지역협정을 중심으로 제도를 살펴보도록 하겠다.

2) 지역계획의 조직과 주체

(1) 지역협정의 구조와 주체

지역협정은 실질적으로는 지역전략협의체와 정부사무소(Government Office, GO)간의 진행하는 협상에 의해서 결정된다. 정부사무소는 중앙정부를 대표하는 지역별 사무소로서 잉글랜드 지역 내에 9개의 정부사무소가 소재하고 있으며 각 부처를 대표하기 보다는 중앙정부 전체를 대표하는 기관이다. 우리나라와 비교하면 시도 단위의 지방정부가 없고 대신 중앙정부와 지방정부 사이를 연계하는, 다시 말해 중앙정부의 요청사항과 정책을 지방정부에 전달하고, 지방정부의 요구사항을 중앙정부에 전달하는 중앙정부의 지역사무소가 있는 셈이다.

지역협정의 반대쪽 당사자는 지역 내 모든 공공기관을 포함하는 지역전략협의체로서 책임 지방정부(Responsible Local Authority)단위로 이루어지고 이 지방정부가 지도적 역할을 갖는다. 책임 지방정부란 주의회(County Council)나 단일 의회(Unitary Council), 런던 구의회(London borough)를 말하는 것으로 잉글랜드 지역에 약 150여개의 책임 지방정부가 있다. 주의회는 그 지역 내 다수의 지구 의회(District Council)를 가지고 있는 2층 구조로 되어 있으며 단일 의회는 말 그대로 이러한 구분이 없이 지역적으로 통합된 단일한 의회를 가지고 있는 것이

다. 그러면 영국 지역계획 제도의 중심 주체를 이루는 지역전략 협의체와 여기에서의 책임지방정부의 역할에 대해서 더 자세히 살펴보도록 하겠다.

(2) 지역전략협의체

지역전략협의체는 지방정부가 중심이 되어 다양한 지역 공공 기관들과 민간기관들이 자발적으로 협력적으로 일하기 위한 집합체로서 지역전략 수립, 지역 협정 체결과 시행의 주체로(HM Government, 2008) 우리나라와 비교하면 지역복지협의체와 유사하지만 복지뿐 아니라 지역의 모든 분야를 포괄한다는 면에서 훨씬 그 범위가 넓다고 할 수 있다. 하지만 아직 정책 결정 단위로서의 법적 권한이나 지위는 없으며 따라서 자율적인 토론과 합의를 통해서 결정이 이루어져야 하며 목표의 설정, 재정, 위임, 계약 등의 결정을 내릴 경우 지방 정부나 관련 공공기관의 승인이 이루어 져야 한다. 2층제 구조를 가진 지방정부의 경우 주의회와 지구 의회 단위 모두에서 협의체를 구성하고 협력적인 관계를 통해서 역할을 수행하지만 지역협정에 있어서의 주체는 책임 지방정부 단위인 주의회의 협의체가 된다. 그에 따라 지역협정의 수립과 시행의 주체로서 지역협정으로 인해 부여되는 통합 보조금인 지역기반 보조금(Area-based Grant)의 수여 주체이기도 하다.

지역전략협의체의 구성은 지방마다 다양할 수 있다. 하지만 법적으로 참여가 규정된 지역 협력 기관들은 <표 II-1>과 같다. 구성은 보통 여러 개의 주제·영역별 협력체(thematic partnership)들로 구성되지만 주요한 결정을 내릴 수 있는 집행위원회(executive board)를 구성해야 하며 보통 이에는 12~15명의 각 기관 대표자나 관리자들이 참여한다. 또한 지역사회 단체나 지역

- | | |
|--|--|
| ● 예술 위원회 Arts Council | ● 박물관, 도서관 및 자료실 위원회 Museums, Libraries and Archives Council |
| ● 호수 관리 위원회 The Broads Authority | ● 국립공원관리소 National Park Authorities |
| ● 경찰서장 Chief Officer of Police | ● 자연보호 기구 Natural England |
| ● 지구 의회 District authorities | ● 병원 운영기구 NHS Foundation Trusts, NHS Health Trusts |
| ● 잉글랜드 문화재 기구 English Heritage | ● 경찰서 Police authorities |
| ● 환경기구 The Environment Agency | ● 지역 보건의료 기구 Primary Care Trusts |
| ● 소방서 Fire and rescue authorities | ● 지역 보호관찰 기구 Local Probation Boards; Probation, Trusts and other providers of probation services |
| ● 보건 및 안전 행정부 Health and Safety Executive | ● 지역 개발 기구 Regional Development Agencies |
| ● 고속도로 관리사무소 The Highways Agency | ● 체육기구 Sport England |
| ● 확대노동센터 Jobcentre Plus | ● 런던 교통 기구 Transport for London |
| ● 통합 청소기구 Joint Waste Authorities | ● 청소년 범죄팀 Youth Offending Teams |
| ● 통합 폐기물 기구 Joint Waste Disposal Authorities | |
| ● 교육 및 기술 위원회 The Learning and Skills Council | |
| ● 대도시 대중교통 기구 Metropolitan Passenger Transport Authorities | |

그 외 2007년 지방정부 및 보건공공참여법(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) 104조 7항에 의한 명령으로 추가되는 조직

<표 II-1> 지역전략협의체 법정 참여 기관(HM Government, 2007에서 발췌)

업체의 대표들이 협의체 공식 구성원으로 참여할 수 있으며 다양한 소수 집단의 욕구를 포함한 지역사회 전체를 포괄 할 수 있도록 대표를 구성해야 한다. 그리고 지속가능한 지역 전략을

수립할 수 있도록 구성원에 환경, 사회, 경제 전문가를 포함하도록 한다. 협의체의 의장은 협의체 안에서 선임되지만 지방정부의 승인이 필요하다.

(3) 책임 지방정부

지역전략협의체에서 지도적 역할을 담당하며 협의체가 별도의 법적 권한과 지위가 없는 반면 지방정부는 지역의 민주적 대표성을 가지고 있는 주체로서 지역협정에 있어 여러 가지 책임을 부여받고 있다. 우선 지방정부의 관료는 지역협정에 협상을 진행하고 우선순위를 설정하는데 핵심적인 역할을 수행하고 지방의회 의원도 각 영역별 협력관계에 있어 지도적인 역할을 수행한다. 또한 그만큼 지속가능한 지역전략 수립에 대한 법적 책임을 지고 있으며 지역협정에 있어서도 합의를 이끌어내야 하는 책임 역시 책임지방정부에 부여되어 있다. 그리고 지방의회의 의원은 지역사회의 민주적 대표로서 지역사회의 욕구를 대변해야하는 역할을 가지고 있으며 이를 위해 지역사회의 참여를 통해 욕구를 파악하고 지방정부 사업의 효과를 판단해야한다. 지역협정과 관련해서 경찰을 제외하고는 지방정부가 협력 공공기관을 조사할 수 있는 권한도 부여 되어 있다. 이에 더하여 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000)은 지방정부가 지역의 경제 발전, 사회적, 환경적 복지를 추구하기 위해 필요하다고 판단되는 조치를 취할 수 있도록 재량권을 부여하고 있으며 이에 따라 지역사회 복리(well-being)에 더욱 포괄적인 책임을 지게 되는 것이다.

2. 계획수립의 역사

1) 영국 이전 지역계획 제도와 문제

대처와 메이저 시대 보수당 정부에서는 잘 알려진 바와 같이 민영화, 시장화를 통하여 주로 공공 서비스를 공공 기관의 범위와 역할을 축소시키는 방향으로 효율화를 추구 했었다. 70년대 영국에 불어 닥친 경제위기와 더불어 점차 관료화되어가고, 경직 되어가던 공공서비스에 대한 불만을 배경으로 집권한 보수당 정권 하에서는 공공 서비스에서 공공 기관을 배제시키는 방향이 이념적으로나 정치적으로나 정당성을 부여 받았던 셈이다. 하지만 복지국가의 축소와 더불어 공공 서비스에 대한 투자가 감소하면서 도리어 악화된 공공 서비스에 대한 불만을 배경으로 97년에 집권한 신노동당 정부는 공공 기관을 배제시키는 방향보다는 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 기준에 있었던 지역 협정, 지역 공공 서비스 협정(Local Public Service Agreement, LPSA) 등 다양한 수행 평가 도구들이 발달하여 한때 이에 의한 총 지표수가 1,200여개까지 이르렀을 정도이다. 최고의 가치는 1999년 지방 정부법을 통하여 도입된 제도로서 지방정부가 직접적으로 제공하는 서비스 또는 계약에 의해 제공되는 모든 서비스에 최고의 가치(Best Value)를 보장하도록 의무를 부과하면서 성립된 수행 평가 체제이다. 이를 감시하기 위한 지표로서 최고의 가치 수행

평가 지표(Best Value Performance Indicator)들이 개발되었었다. 이전의 지역협정의 경우 2004년에 시작된 지역전략협의체와 정부사무소간의 협약이며 3차까지 진행되었지만 새로운 수행평가체제로 개편되는 중심이 되었다. 지역 공공서비스 협정은 2001년에 시작된 수행평가 제도로 협정 사항에 따라 초기에 부양기독교부금(Pump Priming Grant)이 지급되고 그 결과에 따라 수행포상교부금(Performance Reward Grant)이 부여되는 등 재정적 포상에 초점을 맞춘 수행평가 체제였다. 이러한 재정포상 요소는 새로운 지역협정으로 흡수되었다. 그 외에 각 분야별로 아동및 청소년 계획(Children and Young People's Plan), 범죄와 무질서 감축 전략(Crime and Disorder Reduction Strategy), 지역 교통 계획(Local Transport Plan), 국립공원 운영 계획(National Park Management Plan), 자치 폐기물 전략(Municipal Waste Strategy) 등 각 분야별로 각각의 전략계획들이 산재하였다.

우선 이러한 수행평가 체제는 기본 속성상 일방적인 하향식 명령체계를 이루게 되므로 신노동당 정부에서 다른 한편 강조되던 '참여(invovement)'를 비롯한 자치적인 가치와는 항상 상충 할 수밖에 없었다. 이 점뿐 아니라 시행 상에 있어서도 너무 많은 지표들이 때로는 서로 충복적으로 적용됨에 따라 수행 평가 체제가 성취하고자하는 어떤 궁극적 성과보다는 당장의 지표상 수치에 얹매이게 되고 지역에서도 많은 혼동이 발생하는 등 끊임없는 문제와 비판이 제기되어 왔었다.

2) 신노동당의 개선 전략과 지역협정

이러한 문제에 대해서 신노동당 정부가 지방정부 정책백서 (CLG, 2006) 등을 통해 추진한 해법은 크게 세 가지 방향이라

고 할 수 있다. 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 이동시키고 앞의 두 가지에 대한 통제는 모두 해제하는 것이다. 예를 들어 사회서비스에 있어 지정 보조금이나 지침 등을 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 과정에 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 관찰시키기 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 빗어졌던 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 지역전략협의체라는 틀을 통해서 기본적으로 모든 지역의 공공 기관과 이에 더하

여 지역단체 및 지역 업체들이 책임과 역할을 협력적이고 전략적으로 분담하여 목표치를 성취하도록 유도하고 있다.

3. 지역사회복지계획의 현황

1) 새로운 지역 계획 제도를 위한 입법

지역전략에 대한 법적 근거가 부여된 것은 2000년 지방정부법에 의해서였다. 이 법에서는 주의회와 지구의회에 지역사회 전략 수립에 대한 의무를 부여하고 있다. 현재 지역전략과 지역협정에 대한 구체적인 안은 2006년에 발간된 ‘강력하고 번영하는 지역사회: 지방정부 정책백서 *Strong and prosperous communities: The local government White Paper*’ (CLG, 2006)에 의해 설정되었으며 이는 2007년 지방정부 및 보건공공 참여법으로 이어졌다.

이 2007년 법을 통해서 지방정부와 지역기관들에게 지역에서의 우선순위를 일관되게 추진할 수 있도록 협력적으로 일할 것에 대한 의무가 부여되었으며 지속가능한 지역전략과 연계되어 추진될 수 있도록 새롭게 도입되는 지역협정에 대한 법적 근거를 부여하였다. 또한 지방정부와 지역보건당국(Primary Care Trust)가 공동으로 전략 욕구 실사를 진행하고 이를 지역협정에 반영토록 하고, 지역 서비스에 대한 의사결정과 서비스 구상에 있어 지역 주민이 보다 전면적으로 참여할 수 있도록 이에 대한 의무도 부여하였다.

2) 지역계획 추진 현황

새로운 지역협정 체제는 2007년 지방정부 및 보건공공 참여법으

로 인해 도입되어 <표 II-2>가 보여주듯이 그 준비 작업은 2007년 1월부터 본격적으로 시작되었다. 새로운 지역협정 체제 수립을 위한 정부 전략 수립과 17개 지역협의체와의 시범협상 실시와 함께 시작된 지역협정 체제 준비 작업은 그 해 9월 정부 지침이 발간되었고, 그와 동시에 지역차원에서 계획 수립 작업인 '지역 사연(the story of the place)' 수립 작업도 동시에 시작되었다. 또한 다음해부터는 지역협정에 사용될 200개 내의 국가 지표(National Indicator, NI)를 수립하기 위한 작업 역시 착수 되었고 중앙정부 차원에서 전략을 수립하는 가장 첫 단계인 포괄예산검토(Comprehensive Spending Review) 결과가 발표되었다.

이러한 지방과 중앙의 준비진행에 따라 첫 번째 새로운 지역 협정의 협상은 2007년 11월부터 진행되었고 다음해 4월까지 최종안이 제출되어 6월에 첫 협정이 체결되었다. 그 해 10월에는 향후 평가의 기초자료가 되는 지역조사가 실시되었고, 올해 3월 그 결과에 해당하는 기초치가 발표되고, 4월에는 정기적 모니터에 해당하는 포괄지역평가가 처음으로 실시되었다. 물론 이러한 일정은 2007년에 수립되어 추진되었던 것으로 2009년 말 현재 시점에서는 어느 정도 차이가 있을 수 있다. 하지만 분명한 것은 영국의 이 새로운 지역협정 체제는 이제 막 본격적인 시행단계에 접어 든 것으로 이 3개년 협정의 그 성공여부는 첫 번째 최종 평가 시점인 2011년이 되어서야 어느 정도 제대로 가려질 수 있을 것이다.

4. 계획수립에 대한 기대와 전략

시행일시	내용
2007년 1월	새로운 지역협정 수립을 위한 정부 전략 수립, 관계기관, 단체들과 홍보를 위한 로드쇼(road show)진행, 17개 지역협의체와 시범협상 실시
2007년 9월	첫 번째 새 지역협정 협상 지침 발간 '지역 사연' 수립 작업 진행
2007년 10월	중앙정부 포괄예산검토 발표 국가 지표 기초 정의(headline definition) 발표
2007년 11월	지역협정 협상 진행
2008년 2월	국가지표 기술적 정의(technical definition) 지침 발표
2008년 4월	지역협정 최종안 제출
2008년 6월	정부사무소 정책차관 승인을 위한 권고안 제시, 협정 체결
2008년 10월	수행평가 기초지(baseline) 확정을 위한 지역조사(place survey) 실시
2009년 3월	기초지(baseline) 확정 발표
2009년 4월	포괄지역평가 실시

<표 II-2> 새로운 지역협정 체제 실시 일정(HM

Government & Local Government Association, 2007)

1) 계획 수립 원칙과 구성

(1) 지역협정의 원칙

영국정부는 2006년 지방정부 정책백서(CLG, 2006)에서 새로운 지역협정 계획을 발표하면서 강력하고, 안전하고 번영하는 지역사회 건설을 위해 중앙정부, 지방정부, 지역주민들은 다음과 같은 원칙에 의해 새로운 협정을 맺어야 한다고 선언하였다. 우선 모든 지역사회가 서로 다르며 차별화된 강점과 욕구를 가지고 있다. 이는 지역협정에서 각 지역마다 계획에 있어 상당한 자율성을 부여하고 이를 존중해주는 특성의 근거가 되고 있다. 이에 따라 지역협정은 각 지역이 일률적으로 정해진 목적과 목표를 부여 받는 것이 아니라 상당한 지역적 선택권을 가지고 자체

적으로 우선순위를 설정하고 스스로 혁신할 수 있는 공간을 제공해주고 있는 것이다.

또한 이렇게 지역 스스로 계획을 수립하는데 있어 지역사회의 참여를 원칙으로 하고 있다. 이를 위해 지역적 자율성을 부과하는 대신 지역 내 공공기관들과 관련 단체, 인사들을 참여시켜 논의해야 한다는 법적 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 단지 지역적 자율성이 지방 관료의 자율성으로 그치지 않고 실질적으로 지역사회의 욕구를 반영하는 과정으로 이어질 수 있도록 하고 있는 것이다. 그러면서 지방정부는 민주적으로 선출된 통치 기구로서 전략적 지도를 담당하며 지역사회에서의 포괄적 조정자로서의 지위를 가지고 있음을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 지방정부가 광범위하게 지역사회의 의견을 수렴하고 논의하여야하는 지도적 책임을 부여하면서 결국 지역협정의 체결과 시행에 있어서의 법적 책임까지 동시에 가지고 있는 것이다. 결과적으로 새로운 지역협정 체계는 각 지역의 차별화된 욕구를 인정하고 이를 실현시킬 수 있는 기회를 제공함과 동시에 지역 내에서의 협력적인 과정에 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다.

(2) 지속가능한 지역전략의 구성

지속가능한 지역전략의 경우는 수립의 의무와 여론 수렴의 의무만 있을 뿐 정해진 형식도 없으며 어디에도 제출하거나 승인을 받아야 할 의무가 없다. 따라서 지역마다 지역전략의 형태가 다양하다. 하지만 대체적으로 지역주민들도 이해할 수 있고 납득될 만한 일련의 주제를 중심으로 전략을 구성하는 방법이 많이 쓰인다(IDEA, 2009). 보건, 교육, 복지 등 각 주요 정책 분야별로 전략적 목적을 설정하고 이를 중심으로 장기적인 전략을 배치하는 형식이다. 이렇게 전략을 수립함으로서 주제별로 구성되

는 지역전략협의체와도 잘 연결되어 각 분야별 전략에 책임을 지는 협의체 단위가 어디인지 보기도 쉽고, 지역협정에 있어서도 우선지표를 설정하고 책임을 분담하기도 용이하게 된다. 단 포괄하는 지역적인 범위가 넓은 단일 의회 같은 경우는 하위 지역을 단위로 해서 전략을 구성할 수도 있다.

이렇게 수립된 지역전략은 다양한 방법으로 발표하고 홍보를 하게 되는데 가장 손쉬운 방법은 온라인 웹사이트를 이용하는 방법이다. 그 외 전략을 알기 쉽게 정리한 요약본은 리플렛이나 뉴스레터 형식으로 만들어서 각 가구에 배포하기도 한다.

(3) 지역협정의 구성

지역협정 절차에 앞서 중앙정부는 3년마다 정부의 전체 지출에 대해서 재검토하는 과정인 포괄적 예산 검토의 결과를 바탕으로 198개의 국가 수혜평가 지표를 선정하였다. 이 지표들은 정부의 모든 활동분야를 포괄하는 것으로 각 지표는 각 부처의 전략적 목표에 근거하여 수치화하여 구체적으로 측정할 수 있는 것을 선별한 것이다. 복지와 관련된 주요 지표의 예는 <표 II-3>과 같다.

각 지역은 지역협정 협상과정에서 최대 35개 우선지표를 선정 할 수 있다(CLG, 2007). 이 우선지표들은 지역사회의 욕구를 반영해야 하므로 주로 지역에서 부진한 영역들이 우선적으로 포함되게 된다. 하지만 이 우선지표에는 16가지 법정지표(statutory indicator)들이 먼저 포함되며 이는 주로 교육부분과 중앙정부가 핵심적으로 추진하는 국가전략(national strategy) 목표들이 주로 포함되어 있다. 일단 이 우선순위 지표를 무엇으로 할 것인가가 합의가 되면 각 지표에 대해 특정한 수량적 목표치(target)을 설정하게 된다.

지표 번호	지표
NI1	자신의 지역사회에서 서로 다른 배경을 가진 사람들이 서로 함께 잘 지내고 있다고 믿는 사람의 비율
NI4	자신이 지역에서의 의사결정에 영향을 미치고 있다고 느끼는 사람의 비율
NI5	전반적인 지역사회에 대한 만족도
NI19	청소년 재범률
NI47	교통사고 사망률
NI50	아동의 정서적 건강 정도
NI53	생후 6~8주내 모유수유율
NI56	초등학교 5학년 학생의 비만율
NI59	의뢰 7일 이내 아동서비스 초기 평가
NI81	만 19세에 3등급 자격증 취득 비율
NI102	초등교육과정(key stage 2)에서 무료급식 대상 학생과 다른 학생간의 성취 간극
NI106	저소득 가정 청소년의 고등교육 진학율
NI118	저소득 가능한 공공 보육 이용률
NI121	만 75세 이하 암질환 사망률
NI123	재활및 중간치료(intermediate care)를 통해 독립성을 회복한 노인 비율
NI127	사회서비스 이용자의 자기기입식 경험 보고
NI135	욕구조사나 평가를 받거나 특별 서비스 또는 조언 및 정보를 제공받은 가내 수발자
NI146	성인 정신지체 장애인 취업자
NI154	지방정부 공공주거 거주자의 서비스 만족도
NI175	대중교통, 도보, 자전거를 통한 서비스 및 시설 접근도

<표 II-3> 국가지표의 예(CLG, 2009에서 빌췌)

이렇게 합의된 지역협정에는 다음과 최소한 다음과 같은 사항이 포함된다. 최대 35개의 우선지표와 각 지표 당 지역 혁신 목표치, 그리고 각 지표의 목표치 달성을 관계되는 (공공)기관, 지역협정의 유효기간 등이 그것이다. 우선지표를 선정하는데 있어서는 아동 및 청소년(Children & Young People), 안전하고 강한 지역사회(Safer & Strong Communities), 건강한 지역사회와 노인(Healthier Communities and Older People), 경제 개발과

환경(Economic Development and the Environment) 등 4가지 분야로 분류할 수 있다. 그리고 각 지표 목표치에 대해서는 이에 대한 주된 역할을 해야 하는 (지역전략협의체에 참여하는) 관계 기관들이 있으며 이를 분명하게 적시하고 각 기관은 자기 활동에 있어 이를 고려해야하는 의무를 가지고 있는지 분명히 할 필요가 있다. 또한 한 목표치 달성을 있어 관계기관은 여러 기관이 될 수가 있는데 이때에는 그 달성을 대한 전반적인 책임을 지는 '주도 협력기관(lead partner)'를 별도로 설정할 수 있다.

2) 계획 수립 전략

(1) 의견 수렴과 협의

지방정부는 기본적으로 지역인(local person)의 대표와 협의를 통해 자신들에게 영향을 미치는 정책결정과 서비스에 대해서 발언할 수 있는 기회를 제공해야한다고 규정되어 있다. 특히 지역 사회의 장기적인 비전을 만드는 지속가능한 지역전략이나 중앙 정부와의 협상을 해야 하는 지역협정의 경우 어떻게 이러한 과정을 준수했는가는 매우 중요한 요소로 작용한다. 여기에서 지역인이란 지역 거주자를 뜻하는 지역주민(resident)보다 더 넓은 개념으로 지역사회에서 일을 하거나 사업을 하거나 공부를 하는 등으로 인해 지방정부의 기능에 영향을 받거나 이해관계가 있는 모든 이들을 포함하는 개념이다. 따라서 방문자에서부터 지역 서비스 이용자, 지역사회단체, 지역기업 등이 모두 포함되며 이들의 욕구를 법적인 협의과정(consultation) 또는 만족도 조사, 포커스 그룹과 같은 조사 활동이나 숙의 패널(deliberative panel) 등과 같은 직접 대화 방법을 통하여 반영해야하는 것이다.

특히 지역협정 과정에서는 <표 II-4>와 같은 지역사회 내 다양한 주체들과의 협의를 거칠 것을 법적으로 규정하고 있다. 지속가능한 지역전략에 있어서도 그 내용에 있어서는 자율성이 보장되어 있지만 지역의 여론수렴에 대한 의무는 부여되어 있다. 이 의무는 책임 지방정부에 해당하는 주의회와 단일의회, 그리고 주의회가 있는 2층제 지방정부의 하위에 해당하는 지구 의회는 그 의무에 있어 차이가 있는데 책임 지방정부의 경우 관련(공공) 협력기관과 적합하다고 생각하는 조직이나 인사를 참여시키기 위해 지속가능한 지역전략을 조정하거나 준비해야한다고 규정되어있는 반면 지구 의회에는 단지 적합하다고 생각되는 조직이나 인사와 논의할 의무가 있다고 되어있다(IDeA, 2009).

따라서 지역협정을 주도하는 책임 지방정부는 지속가능한 지역전략을 수립하는 과정에서부터 모든 협력 기관들이 충분히 참여했는지, 그 내용에 있어 서로 공유된 관점이 반영되었는지를 확인해야하며 이를 지역협정에도 반영해야하는 것이다. 이점은 특히 지역협정의 경우 중앙정부와의 협상에 있어 지역의 협상력을 결정하는 가장 핵심요소로서 매우 중요하다. 더 나아가 지역 협정의 협상과정에서 얼마나 지역전략협의체가 잘 운영되어 공통된 합의가 반영 되었지와 함께 이 협의체와 의회가 얼마나 잘 구축된 근거들을 사용하고 있는지가 지역적 관점을 협정에 반영하는 전략의 핵심인 것이다(IDeA, 2009). 예를 들어 중앙정부에서 제시하는 국가지표가 지역에서는 그만큼 중요하지 않을 경우 정부사무소가 제시하는 근거보다 지역에서 제시하는 근거들이 더 우수할 때 이는 거부될 수 있다.

이 때문에 많은 지역에서 우수한 근거들을 확보하기 위해서 협력 기관간 데이터나 통계자료의 공유를 더욱 공고히 하는 한편 별도의 연구 조직이나 관측기관들을 광역지역 단위로 운영하

<ul style="list-style-type: none"> ● 지역 업체와 지역단체 ● 지역인과 그 대표 ● 행정 교구의회(parish council)와 동의회(town council) ● 지방자치제 선출직 	<ul style="list-style-type: none"> ● 해당 지역의 공공기관(지역 범위를 넘어서더라도 해당 지역을 포함하는 기관) ● 기타 시설, 대학, 학교, 공공주택 공급기관 ● 이웃 지방정부
---	--

〈표 II-4〉 지역협정 수립과정 협의 대상

는 경우가 많다. 또한 중앙정부에서도 지역단위의 관련 통계나 자료를 얻는 것이 더욱 쉬워지고 있다. 예를 들어 지역사회와 지방정부부(Department of Communities and Local Government)에서는 공간 지역사회(Places community) 웹사이트 (<http://www.places.communities.gov.uk/>)를 통해서 기존에 제공되던 광범위한 데이터들을 쉽게 찾아 볼 수 있도록 한데 모아 놓았다. 이는 지방과 지역, 그리고 국가 수준에서 협력관계를 수립하는데 도움을 주고 이해와 공유를 증진시키기 위한 노력의 일환이다.

(2) 우선순위 협상 전략

지속가능한 지역전략처럼 장기적인 비전을 만드는 데에는 지역전략협의체에서 합의를 이끌어내기가 어렵지 않을 수 있다. 예를 들어 장기적 비전으로 ‘안전하고 깨끗하고 푸른 지역사회’와 같은 방향을 정했을 경우 이에 반대할 이유는 별로 없기 때문이다. 이러한 비전은 전략을 수립하는 초기단계로서는 충분할 수 있지만 구체적인 계획과 우선순위 설정과정으로 들어가면 서로 다른 협력 기관간 또는 대표간 갈등이나 긴장이 유발될 수 있다. 특히나 제한된 지역 내 자원을 바탕으로 특정한 우선순위를 선별해내는 작업의 경우 다른 분야와의 교환(trade-off)이 필요해

지기 때문에 더욱 그러하다. 현재와 같이 경제적 어려움이 가중 되는 상황에서 지역에 대한 기대가 높아질수록 어떤 합의된 결정을 도출해내기가 더욱 어려워진다. 그리고 실제 지역협정 합의 과정에서 중앙정부와 지역 간의 협상과정에서도 마찬가지의 어려움에 직면할 수 있다.

이 때문에 최근 영국 정부에서는 지방 공공 서비스에서 지역 전체적인 접근을 통해 보다 적은 비용으로 보다 나은 서비스를 촉진시키고자 하는 '총체적 공간(Total Place)'과 같은 프로젝트를 추진하고 있다(Leadership Centre for Local Government, 2009). 이 프로젝트는 현재 13개 지역에서 시범사업으로 추진 중인데 기본적으로 소비자나 이용자의 관점에서 지역 내 서비스의 중복이나 반복을 제거함으로서 효율성을 성취하고 지역전략 협의체를 중심으로 과감한 우선순위 선별적업을 진행코자 하는 것이다. 이 시범사업의 결과를 통해 정부는 공공서비스의 계획과 집행에 있어 새로운 지침을 개발할 계획이다.

하지만 현재 일반적인 지역에서의 우선순위 설정의 효과적 논의를 위해 지방정부 협의회(Local Government Association) 산하 지방정부 지원 기구인 지방정부 혁신발전원(Improvement and Development Agency for local government, IDeA)에서는 첫째 지역전략협의체와 지도적 위치에 있는 지방정부와의 관계를 분명히 정립해야하며, 둘째 지역전략협의체내 협력 기관간의 관계를 또한 분명히 정립해야 하며 셋째, 협의체와 중앙정부간의 협상에 있어 협의체의 지위를 분명하게 정립해야 한다고 지적하고 있다(IDeA, 2009). 이를 위한 쟁점들을 정리해보면 <표 II-5>와 같다.

5. 계획수립의 과정

지방정부와 지역전략협의체간의 관계 정립을 위한 쟁점
<ul style="list-style-type: none"> ● 지역전략협의체 협력 기관들이 자신의 참여 정도에 대해서 만족하고 있는가. 지방 의원들의 협의체 참여나 주제 단위의 참여에 만족 하는가. 너무 많은가, 너무 적은가. ● 누가 지역전략협의체의 의장을 맡는가에 대한 쟁점이 있는가. 의장이 정치인(지방 의원 등)이 아닐 때 지역전략협의체는 왜 그런지 지역주민에게 설명했는가. 그럼 어디에 궁극적인 지역전략협의체의 책임이 부여되어 있는가. ● 관리자, 전문가, (예를 들어 보건 당국의) 대변인들이 지역전략협의체 구성원들이 우선순위에 대한 민감한 선택을 할 때 정치인과 함께 논의하는데 불만은 없는가. 있다면 어떻게 그 어려움을 극복할 것인가. ● 지역전략협의체의 이름으로 우선순위를 선정하는 과정이 지나치게 기술적인(형식적인) 과정이 되었는가. 얼마나 많은 의사 결정 권한이 지방 관료나 정부 사무소 관료에게 주어졌는가. ● 지방의회가 지역전략협의체와 우선순위를 합의하지 못하거나 지속가능한 지역전략 또는 지역협정의 내용에 합의하지 못할 경우의 대처 방법은 수립되어 있는가.
지역전략협의체 내 관계 정립을 위한 쟁점
<ul style="list-style-type: none"> ● 일부 협력 기관들의 책임 범위나 자원의 규모 때문에 그 기관들이 다른 기관들 보다 발언권을 가지는 것이 운영 구조와 협력 구조에 반영되었으며 받아들여졌는가. ● 어떻게 어려운 선택이나 우선순위가 결정될 것인가. 충돌이 일어났을 경우 항상 협의체가 합의를 찾을 것인가, 아니면 투표와 같은 갈등 해결 과정을 통할 것인가. ● 지역사회 대표들의 목소리가 협의체에서 적합하게 반영되고 있는가 아니면 너무 많은 비중이 부여되었는가. 누가 이런 어려운 쟁점에 대해 결정하는가. ● 특정 협력기관이 회의에 참석하지 않는다면, 계획을 공유하지 않던가, 협력을 주저하는 등 협의체에 비중을 두지 않을 때 어떻게 할 것인가. 누가 개입하여 해결을 할 것인가. 협의체 의장인가, 지방 의회 의장인가, 아니면 정부사무소인가. ● 지역협정 내에 관련 목표치를 달성하기 위한 특정한 책임을 협력기관들이 받아들일 의지를 가지고 있는가.
지역전략협의체와 정부사무소간 협상에서의 지역적 쟁점
<ul style="list-style-type: none"> ● 협의체가 하나의 조직으로서 자기 지역 우선순위가 전국적인 목표치나 기준과 다를 수 있음을 주장하는데 있어 지역 여론의 지지에 대한 확신이 있는가.

- 우리 지역사회의 미래에 대한 올바른 결정을 내리는데 있어 충분한 정보를 가지고 있고 유리한 위치에 있다고 느끼고 있는가.
- 협의체가 함께 수입한 증거들이 정부 사무소나 중앙정부가 가지고 있는 것만큼 우수하거나 그것보다 더 우수한가.
- 지역협정 목표치를 검토하는데 있어 무엇이 우리 지역에 가장 좋은 것인가를 협상하는데 보다 더 강하게 주장해야하는가.
- 협의체의 중앙 위원회나 관련 조직에 있어 참여시켜야 하는 다른 핵심 인사들이 있는가.
- 지역주민들에게 우리의 결정을 설명할 수 있는 준비가 되어 있는가. 공공 보건이나 기후변화 등에 대해 행동양식의 변화를 요청하거나 서비스에 대한 기대치를 낮추어야 할 때 협의체의 커뮤니케이션이 사람들에게 확신을 안겨줄 정도로 우수한가.

〈표 II-5〉 지역협정 각 주체간 관계 정립을 위한

지역에서의 쟁점(IDeA, 2009)

1) 계획수립을 위한 지역에서의 준비

지역협정을 준비하는 가장 첫 번째 단계는 ‘지역 사연’을 개발하는 것이다. 이는 다소 기술적으로(descriptive) 지역주민들이, 그리고 지역 공동체가 바라는 바람직한 혹은 이상적인 지역의 모습을 그려보는 작업이다. 이러한 작업을 통해서 지역의 장기적인 비전과 이상을 수립할 수 있으며 이는 또한 지속가능한 지역 전략을 개발하는 단계이기도 하다. 이를 구축하는 과정에서 지역 내에 각종 사회경제, 환경, 인구 관련 데이터, 각종 욕구조사 결과, 지역대학이나 감사위원회의 보고서 및 지역 프로파일, 그 외 각종 조사나 감사 보고서, 다양한 여론조사, 포럼, 테이터 등 다양한 자료를 수집해서 활용해야 하며 이를 통해 지역의 여러 측면들을 고려한 신뢰도 있는 지역 사연을 구축 할 수 있다.

이러한 준비과정은 향후 우선지표 선정과정과 협상과정에서 핵심적인 근거를 마련하는 매우 중요한 과정이다. 이러한 장기적인 비전과 구체적인 근거를 통해서 우선지표를 선정하는데 있어

서도 각 지표가 각각 별도로 존재하는 것이 아니라 지역에서 하나의 통합적인 비전을 추구하기 위해 서로 연계되어 있는 종합적인 고려 속에서 각각의 지표가 서로 어떻게 연관되어 있는지를 보여줄 수 있어야 한다.

2) 계획수립에 있어 중앙에서의 준비

중앙정부에서의 지역협정 협상을 위한 절차는 실질적으로 3년마다 한 번씩 모든 중앙정부 지출을 검토하는 포괄적 예산검토에서 시작한다고 할 수 있다. 이 예산 검토 과정을 통해서 각 중앙 부처들은 그 다음 3년간의 부처 전략 목적(Departmental Strategic Objective, DSO)를 설정하고 이를 기반으로 재무부와 각 예산을 통해 얼마나 구체적으로 그 전략 목적을 달성할 것인가에 대한 계약인 공공서비스협정(Public Service Agreement, PSA)를 체결하여 예산을 배분 받는다. 그러면 각 부처는 자신의 공공서비스협정을 이행하기 위해 지역적으로 집행되어야 하는 사항이 무엇인지를 검토하여 이를 바탕으로 지역협정상의 지표를 선정하게 된다.

중앙정부에서는 새로운 지역협정 체제를 시작하기 위하여 총 200개 이하의 국가지표를 선정하는 목표를 가지고 있었으며 이를 위해 지역사회와 지방정부부를 중심으로 각 부처 간의 지표 수 조정을 위한 끊임없는 협상과정이 있었으며 그 결과 총 198개의 국가지표가 선정되었다.

지역협정 협상에서 중앙 정부측 협상 주체는 각 지역에 해당하는 정부사무소인데 이 정부사무소는 단지 중앙정부를 대변하는 역할 뿐 아니라 중앙 부처 간의 이해를 지역차원에서 조정하는 역할도 담당하며 또한 지역이 올바르게 협정을 준비하고 임할 수 있도록 지원하는 역할도 역시 담당한다. 따라서 우선 협상

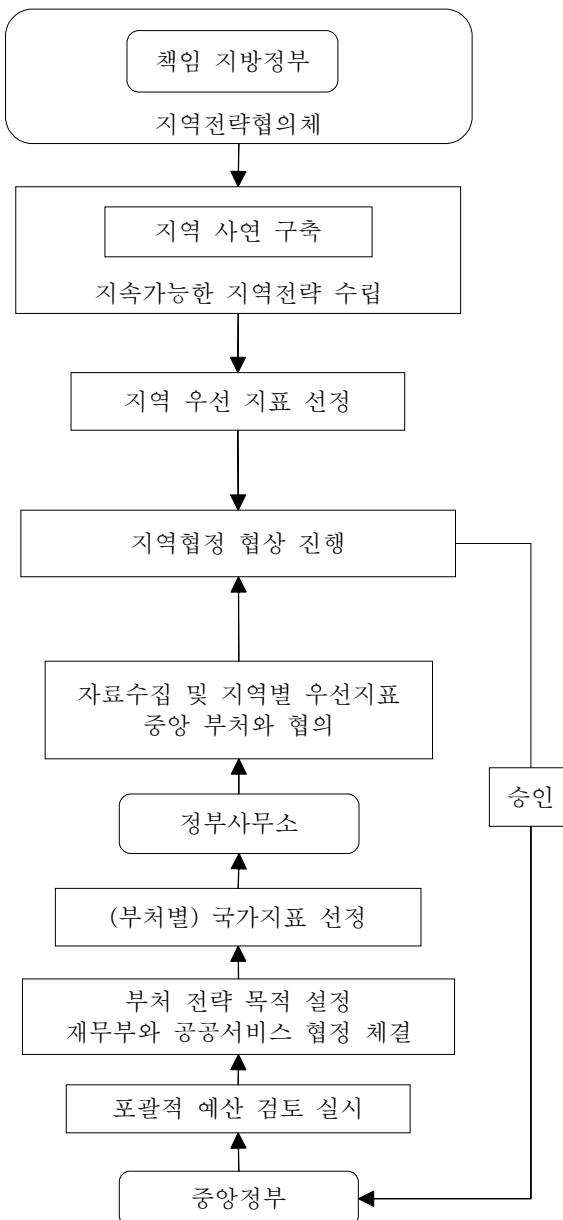
- 국무부(Home Office)의 IQuanta 데이터(범죄 및 지역안전 관련 인터넷 기반 데이터 분석 도구)
- 합동 지역 평가(Joint Area Reviews, JARs)와 지역 수행 실사(Area Performance Assessment, APA)를 통해 수집된 아동학교가족부의 데이터
- 이웃사회 통계자료(Neighbourhood Statistics): 센서스 데이터를 비롯하여 주거, 범죄, 소방, 의료, 경제활동, 교육, 훈련, 요양, 인구 수와 구성, 직업 구성, 생활양식, 주거형태, 가족구성, 급여 수급, 종교, 환경, 수입, 등등 각종 행정 및 조사 자료들이 세부 지역단위별로 구분된 데이터
- 지역 보건 감시기구(Health Observatory)의 보고서 및 지역 현황분석(profile)
- 감사위원회(Audit Commission)의 지역 현황분석 및 삶의 질 지표(Quality of Life Indicators)
- 감사위원회와 지역 서비스 조사관들의 평가와 조사 보고서
- 지속 가능한 지역사회 전략과 다른 기준 협력전략(partnership strategies)
- 지역 협력기관과 단체들의 자체 평가와 수행 보고서
- 정부 사무소의 자체적인 경험
- 지역 교통 계획과 관련 데이터

<표 II-6> 정부사무소의 지역협정 준비를 위한 활용

자료목록

을 위한 중앙 정부 측의 데이터 수집을 책임지고, 중앙 정부 부처들과 공동으로 해당 지역의 우선순위를 파악하고 일관된 접근을 하기 위해서 협력하며 지역에서는 지역사회 비전을 독려하고 더 과감한 접근을 촉진하며 취약한 부분을 강화시키고 장점을 극대화 시킬 수 있도록 도움을 제공한다. 그리고 각 지역 공공기관 뿐 아니라 지역 기업체와 지역 단체들과도 중앙정부와 연결될 수 있도록 관계망을 구축한다. 정부사무소가 이러한 준비를 위하여 활용하게 되는 기본적인 데이터의 종류는 <표 II-6>과 같다.

3) 협상 체결 및 공표



[그림 II-2] 지역협정 수립 과정

지역전략협의체와 정부사무소간의 협상이 마무리되면 정부사

무소의 지역 국장(Regional Director)는 중앙정부의 각 정책차관(minister)들이 서명할 협정안을 작성한다. 이 작성안을 지역사회와 지방정부부 장관(Secretary of State)이 접수를 하여 다른 내각(Cabinet)의 구성원들의 동의 여부를 검토하여 승인을 내리게 된다. 이러한 과정에서 정부사무소는 협상안의 승인을 위하여 지방정부, 관련 지역기관이나 단체, 중앙정부 등 각 이해관계자간의 미팅을 주선하고 이에 관여하는 등 다양한 노력과 수단을 동원하게 된다. 때로는 여러 관계 중앙부처들과 집중적인 사례협의(case conference)를 개최하기도 하며 극단적인 경우에는 지방정부부 국장(director general)과 지방정부의 최고 행정관(chief executive)가 직접 담판을 짓게 되는 경우도 많다.

지역협정이 승인되면 책임 지방정부는 이를 대중에게 공개할 의무를 가지고 있다. 이 공개 내용에는 지역협정 유효기간, 지역 협정 지표상 목표치에 대한 설명, 각 목표치에 법적 의무를 가지고 있는 협력 공공기관, 자발적으로 각 목표치 달성을 참여할 것을 동의한 기관, 지역협정 시행기간 중 목표 달성 정도 등이 포함되어 있다. 지역협정의 내용은 중간에 변경도 가능한데 책임 지방정부나 장관의 제기에 의해 이루어질 수 있다. 변경안을 제출할 때에는 반드시 변경된 목표치에 어떤 협력기관이 관계되어 있는지 명시해야하며 책임 지방정부는 적합한 관계기관과 협의를 거쳐야 한다. 일단 변경안이 제출되면 장관은 수정안을 승인할지, 거부할지, 아니면 추가 수정을 요구할지를 결정할 수 있다. 이러한 협상과정을 그림으로 정리하면 [그림 II-2]와 같다.

6. 계획수립에서의 전망과 과제

1) 지역계획 평가 및 포상계획

앞서 밝혔듯이 이 새로운 지역협정체제는 2008년에 시작되어 이제 막 시행 초기단계라고 할 수 있다. 따라서 현재 어떠한 평가를 내리는 것은 매우 성급한 것이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 분명한 것은 지역복지계획의 역사에서 살펴보았듯이 이 지역협정체제도는 지난 10여 년간 다양한 지역계획과 수행평가체계의 발전 과정 속에서 얻어진 교훈과 평가에 근거하여 발전된 것이며 그만큼 가장 합리적이고 체계적인 형태를 갖추고 있다는 것이다. 물론 이것이 실제로 적용되어 시행된 이후의 평가는 또 달라질 수 있는 여지를 가지고 있다.

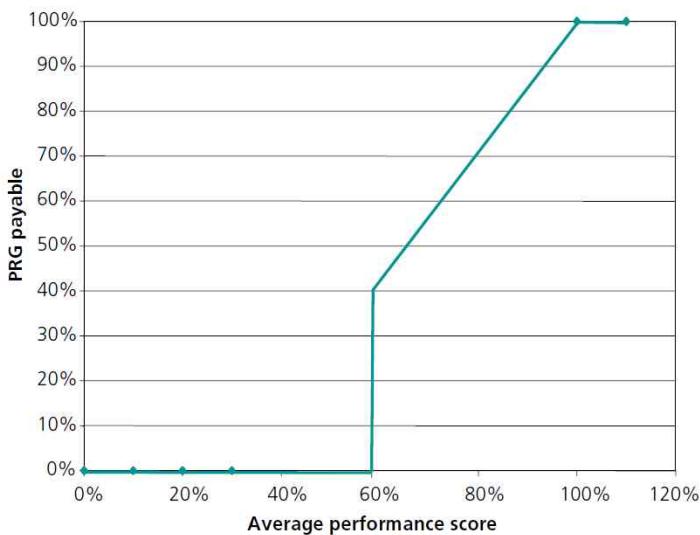
우선 실무적으로 이 지역협정체제도는 3년간의 시행기간 이후 엄밀한 평가와 이에 따른 재정적 보상이 전제되어 있다. 2009년 초에 확정된 안에 따르면 총 3억 4천만 파운드(약 6천 8백억 원)이 지역협정 포상재원으로 확보되었으며 이는 현 지역협정이 만료되는 2011년부터 2년간 배분될 계획이다(CLG, 2009). 이 포상금액의 규모는 각 지방정부별로 계산된 순 필요예산(net budget requirement) 총액의 약 0.54% 수준으로 설정된 것이다. 보상금의 규모가 이처럼 제한적인 수준으로 설정된 이유는 보상규모가 지나치게 클 경우 지방정부가 실질적 성과보다는 수치적 성과에 집착하게 되기 쉽고 그럴 경우 제도 취지가 왜곡될 수 있기 때문이다. 또한 성과에 의해서 예산규모가 지나치게 차이가 날 경우 오히려 성과가 낮은 지방정부의 재정이 악화돼서 다음에 개선되기 보다는 더욱 상황이 안 좋아지는 역효과가 발생할 수 있기 때문이다.

포상교부금은 지역협정을 통해 지역전략협의체와 중앙정부가 합의한 35개 우선순위 목표치 달성정도의 평균값에 의해 결정된다. 이를 위해 각 지표 당 포상점수(reward score)가 산정되는데 그 공식은 다음과 같다.

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

공식에서 보이듯이 포상점수는 지역협정 시작 초기에 조사에 의해 설정된 기초치와 목표치의 차에 대해 실제 수행 결과와 기초치의 차가 얼마로 나타났는가에 대한 백분율로 표시된다. 최종 포상점수는 이 각각의 지표에서 계산된 포상점수의 평균값으로 계산되어지기 때문에 지역에서는 특정 지표에서 높은 점수를 받는 것 보다는 전체적으로 높은 점수를 받는 것이 훨씬 유리하게 되며 어떤 지표라도 지나치게 낮은 점수를 받아 평균을 낮추는 일을 방지해야 한다. 이는 35개의 우선지표들이 각각으로 존재하는 것이 아니라 전체적인 지역의 목적을 달성하기 위해 서로 연계되어 있음을 고려한 것이다.

포상교부금은 포상점수가 평균 60%가 될 때 최대 포상액(순 필요예산의 0.54%)의 40%가 지급되며 이 금액은 포상점수 최대



[그림 II-3] 포상점수에 따른 포상교부금 지급비율(CLG, 2009: 7)

100%까지 순차적으로 증가하게 되어 있다. 100% 초과 달성에 따른 추가 보상은 없다. 이를 그래프로 정리하면 [그림 II-3]과 같다.

2) 향후 발전 방향

이제 시행 초기를 맞는 이 새로운 지역협정제도의 향후 발전 방향은 적어도 한 번의 협정이 마무리되는 2011년에 더욱 구체적으로 논의될 수 있을 것이다. 하지만 현 시점에서 중앙정부(지역사회와 지방정부) 담당 관료와의 인터뷰(2008년 12월 18일, 런던)에서 알 수 있었던 것은 현재 내부적으로는 198개의 국가 지표를 2~30개로 더 압축하려는 생각을 가지고 있다는 것이다. 지표를 단순히 산출물(output)이 아닌 지역주민(국민)의 삶의 질을 향상을 말해주는 궁극적 성과(outcome)를 측정할 수 있는 것으로 선정한다면 정부가 추진하는, 그리고 지역주민들이 생각하는 우선적인 가치들, 예를 들어 건강, 경제적 부(wealth), 행복(happiness), 안전(security) 등을 우선적으로 고려한다면 훨씬 그 지표수는 줄어들 수 있다고 생각하는 것이다.

이를 위해서는 가장 실질적으로는 각 중앙 부처들이 이러한 정책적 지향에 대한 더욱 깊은 이해가 있어야 하며 또한 그만큼 지방정부와 중앙부처간의 신뢰가 축적되어야 할 것이다. 왜냐하면 중앙 부처들은 자기 부처의 정책적 목적을 달성하기 위해서 지방정부의 예산을 편성하는데 지금과 같은 구조에서는 이 예산들이 각 사업별로 뮤여있는 것이 아니라 부처는 달성되어야 할 지표만 설정할 수 있을 뿐 예산이나 사업방식에 대한 통제권을 행사할 수 없기 때문이다. 현 지역협정 준비과정에서도 200개 이하의 지표를 만드는 과정에서 처음에 400여개의 지표가 제출 되었고 이를 각 부처 간 협의를 통해 절반 이하로 줄이는 작업

이 진행된 바 있다.

현재에도 국가지표들을 더욱 정교화 시키는 작업을 진행 중에 있으며 이미 무엇을 측정하는지가 불분명하고 불명확한 30여개의 지표들이 선별되었다. 2010년까지 2차 포괄적 지역평가 보고서가 제출되면 이를 바탕으로 더욱 실질적인 검토를 더하여 2012년까지 진행될 예정이다. 하지만 2010년 5월 경 총선이 있고 이로 인해 현 정치상황에서 정권이 교체될 가능성이 크기 때문에 이것이 이 정책의 또 하나의 변수가 되고 있다.

<참고문헌>

- CLG. (2006). *Strong and prosperous communities: The local government White Paper*. Wetherby: Communities and Local Government Publications.
- CLG. (2007). *Negotiating new Local Area Agreement*. London: Department for Communities and Local Government.
- CLG. (2009). *Local Area Agreements reward guidance*. 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.

IDEA. (2009). Sustainable community Strategies. Retrieved 16th Dec., 2009, from

<http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=15415359>

Leadership Centre for Local Government. (2009). Total Place. Retrieved 24th Dec., 2009, from

<http://www.localleadership.gov.uk/totalplace>