

요약

시민참여형 협치역량 평가프로세스 구축하고 협치평가제도 전담조직 설치·관련 조례 개정

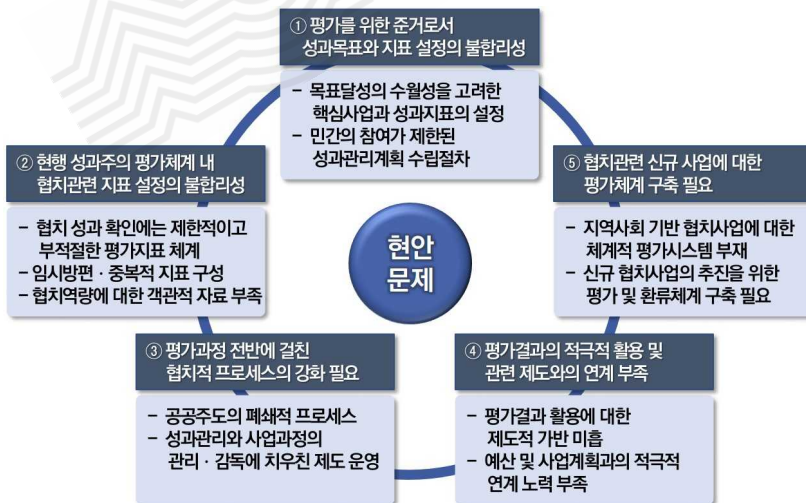
‘협치서울 2.0’ 실질 구현하는 협치친화적 시정평가제도 구축 필요

서울시는 민선 6기 들어 민선 5기의 협치서울 1.0을 바탕으로 ‘혁신’과 ‘협치’를 시정기조의 중심에 둔 ‘협치서울 2.0’을 모색하고 있다. 협치서울 2.0 실현을 위해서는 다양한 제도적 기반의 구축이 요구되는데, 이 중 협치의 가치와 원리를 기반으로 하는 시정 평가제도의 구축도 긴요한 과제라고 할 수 있다. 현 시정 평가제도는 실적과 효율성 중심의 성과주의 원리에 기반한 평가가 지배적이어서 그 속에 내재된 다양한 한계와 불합리성을 노정하고 있을 뿐만 아니라, 협치시정으로의 전환과정에서 평가제도를 둘러싼 정책주체들 간의 긴장 역시 확대되고 있다. 따라서 시정 평가제도의 원리 역시 시정 기조의 전환을 고려해 기존의 결과주의(내지 실적주의) 위주의 평가체계에서 탈피해, 보다 ‘협치친화적인 평가제도’로 전환하는 것이 시급하다. 즉, 시정여건의 변화 속에 서울시정의 가치와 목표, 새로운 정책들에 부합하도록 기존 제도의 합리적 개선과 협치친화적인 새로운 평가제도의 개발이 필요한 시점이다. 이 연구에서는 이 같은 문제 인식에 기반하여 서울시의 평가제도를 면밀하게 진단함으로써 현행 성과주의 중심적 평가제도의 바탕 위에 협치 원리 내 관점이 반영된 협치친화형 평가체계를 도입하고 조화시키는 방안을 모색하였다. 정책방안의 도출을 위해 시정 평가제도의 운영현황에 대한 자료조사를 비롯하여 살본부국의 과장을 대상으로 한 실태조사와 주요 정책관련 주체들이 참여한 간담회 등을 실시하여 연구에 다각적으로 활용하였다.

현행 시정평가제도는 성과목표·지표 설정 불합리 등 5가지 문제점

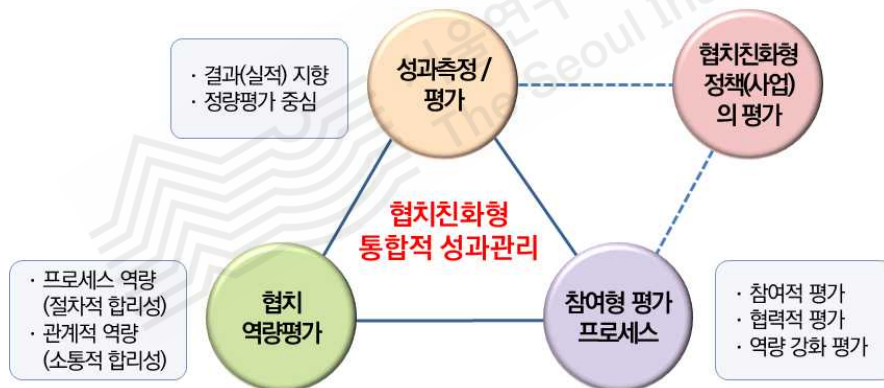
서울 시정의 평가체계는 1990년대 후반 도입된 심사평가제도, 목표관리제도 등 전통적인 재무적 관점에 기반한 물량 중심의 평가에서 2000년대 중후반 들어 성과주의 평가, 즉 시정평가 2.0으로 전환하였다. 균형성과관리계획(Balanced Score Card, BSC) 기반 성과평가제도를

근간으로 하는 시정평가 2.0 체제의 서울시 평가제도는 ① 평가제도의 다원화와 분절적 운영, ② 성과의 측정에 한정된 협소한 의미의 성과관리에 치중, ③ 폐쇄적인 프로세스와 개방형 루프(open-loop) 체계라는 점을 주요한 특징으로 한다. 이러한 점을 고려하여 현재 운용 중인 BSC 기반 성과평가제도, 민간위탁 성과평가제도, 지방보조사업 성과평가제도를 중심으로 시정 평가제도의 문제점을 크게 다음의 5가지 측면으로 정리할 수 있다. 첫째, 평가를 위한 준거(대상)로서 성과목표 및 관련 성과지표 설정이 불합리하다. 목표달성의 수월성을 고려하여 핵심사업과 성과지표가 설정되는 한편, 수립과정 역시 민간의 참여가 제한된 폐쇄적 프로세스로 이루어진다. 둘째, 현행 성과주의 평가체계 내 협치관련 지표 설정이 불합리하다. 현재의 협치 관련 지표는 협치성과를 확인하기에는 제한적이고 부적절하며, 임시방편적인 지표로 중복 구성되어 있을 뿐만 아니라 이를 측정할 수 있는 객관적 평가자료 역시 부족하다. 셋째, 평가과정 전반에서 협치지향적 프로세스의 강화가 필요하다. 공공주도의 폐쇄적 프로세스와 관리·감독에 치우친 제도 운영을 협치원리에 기반한 개방형 프로세스로 전환해야 한다. 넷째, 평가결과와 의 적극적 활용 및 관련 제도와의 연계가 부족하다. 예산 및 사업계획과 적극적으로 연계시킬 수 있는 제도적 기반이 미흡할 뿐만 아니라 이에 대한 주체의 노력도 부족한 실정이다. 다섯째, 협치관련 신규 사업에 대한 평가체계 구축이 필요하다. 지역사회 기반으로 새로운 협치사업들이 도입되고 있으나 체계적 평가시스템이 부재한 상황으로, 신규 협치사업의 추진을 지원하기 위한 평가 및 환류체계의 구축이 필요하다.



시정평가체계는 협치친화적인 통합적 성과관리체계로 전환 바람직

1990년대 후반을 시정평가 1.0 체계로, 현재의 BSC 기반 성과평가제도를 시정평가 2.0 체계라고 평가한다면, 이제는 협치서울 2.0에 걸맞은 시정평가 3.0으로의 전환이 필요하다. BSC 기반 성과평가제도를 중심으로 한 시정평가 2.0 체계는 성과중심적 인식 정립이라는 기여에도 불구하고 현재 많은 한계와 제약을 노정하였다는 점에서, 시정평가 3.0 체계는 시정기조에 부합하는 새로운 평가 패러다임, 즉 ‘협치친화적인 통합적 성과관리체계’의 성격을 가져야만 한다. 이를 위해 새로 도입하는 시정평가 3.0 체계하의 협치친화형 평가체계는 우선 기존의 효율 및 결과중심주의를 넘어 ‘절차’와 ‘관계’ 중심의 접근과도 균형과 조화를 모색해야 한다. 또한 통합적 성과관리제도라는 측면에서 정책(사업)의 프로세스, 그리고 관여하는 주체들의 협력적 관계에 초점을 두어야 한다. 마지막으로 (성과)평가가 시행되는 전반적인 과정에서도 협치친화적인 제도적 절차 내지 프로세스가 확립될 필요가 있다.



협치친화형 평가체계는 현재와 같은 성과주의 평가제도의 기반 위에 협치평가제도의 수용과 결합을 모색하는 한편, 시정의 다양한 정책(사업) 영역으로 확대 적용될 수 있어야 한다. 단기적으로 현행 성과주의 평가체계를 유지하는 틀 속에 새롭게 협치친화형 평가체계를 도입하는 협치 상보적 평가모델을 거쳐, 중장기적으로는 시정의 성과를 협치 자체에 중점을 두고 평가하는 협치중심형 협치평가 모델로 근본적 전환을 모색해야 한다.

협치평가 지표체계·참여형 평가프로세스에 기초한 제도화 방안 제시

■ 서울시정에 특화된 '서울형 협치역량 평가모델' 개발

협치친화형 평가체계 구축방안의 가장 우선적 단계로서, 서울시정에 특화된 '서울형 협치역량 평가모델'(가칭)을 개발하였다. 서울형 협치역량평가모델은 협치원리에 기반한 시정 평가체계의 성격과 협치선도 사업에 대한 성과평가체계가 결합된 종합된 평가체계로, 협치역량을 측정하기 위한 협치특화형 평가지표와 이를 실행하는 민간참여형 평가프로세스, 평가결과의 환류 체계로 구성된다. 시정 평가, 민간위탁 평가, 지역사회 협치사업 평가 등 시정 및 사회의 다양한 영역은 서울형 협치역량평가모델을 기초로 평가제도의 실정에 맞게 응용하여 운용하도록 한다.

협치역량지표체계는 정책의 추진과정에서 나타나는 실질적인 협치의 성과를 평가할 수 있도록 기관 전반의 제도적 여건 및 역량평가에 대해, 특정한 정책(사업)을 중심으로 한 협치수행역량을 결합한 종합적 평가지표이다. 전체 평가항목은 제도적 기반과 인식 및 문화기반을 평가하는 '협치기반조성'(40%), '사회적가치 지향성'(10%), '협치시정 시민만족도'(15%)의 3가지 영역과 함께, 선정된 평가대상 사업에 대한 '협치수행역량'(35%) 평가 영역으로 구성된다.

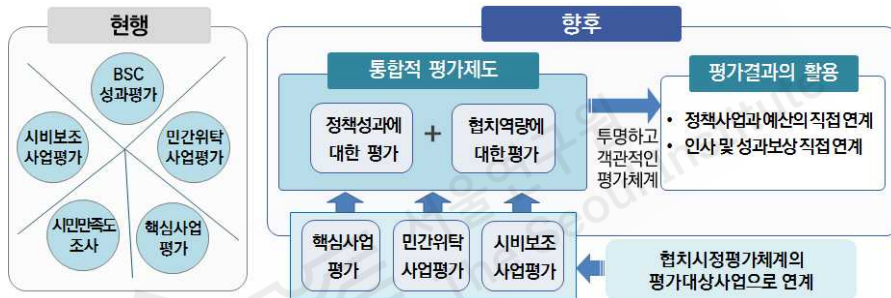
협치특화형 평가모델에서는 평가의 투명성이나 실효성, 평가결과의 활용도를 제고하기 위해서는 평가프로세스에서 민간의 참여와 협력을 유도하는 다양한 채널을 확보할 필요가 있다. 협치기반 평가프로세스를 실현하기 위한 시민 참여의 형태는 우선 평가대상 계획의 수립과정 참여, 평가주체로 참여, 시민체감 평가지표에 대한 조사대상으로 참여, 평가결과의 공개 및 환류 대상으로 참여 등을 적극적으로 제도화한다.

■ 시정평가제도를 '경영성과+협치역량' 평가모델로 전환

BSC 기반 성과평가를 근간으로 하는 현재의 시정 평가체계는 경영성과평가와 협치영역평가를 모두 포함한 통합적 평가모델로 전환한다. 기존 BSC 기반 성과평가의 균형성과관리계획 평가 부분은 현재의 틀을 유지하지만, 대내외 협력성과 평가영역은 별도로 분리하여 협치특화형 평가모델에 기초한 새로운 협치성과평가로 대체한다. 협치성과평가는 사전에 협치성과목표와 실천계획, 협치추진 대상사업을 포함한 [협치이행계획]을 수립하여 체계적인 협치성과 관리와 평가가 이루어지도록 한다. 평가단계에서는 작성한 협치이행계획에 대한 적정성 평가(15%)와 합

계 협치성과에 대한 목표 달성도 평가(15%), 그리고 협치특화형 평가지표체계를 활용한 협치역량평가(70%) 영역 등을 통해 실질적이고 종합적인 협치평가를 시행한다. 평가는 전문평가단과 시민모니터링단으로 구성된 협치역량평가단을 통해 개방적 과정을 통해 이루어진다.

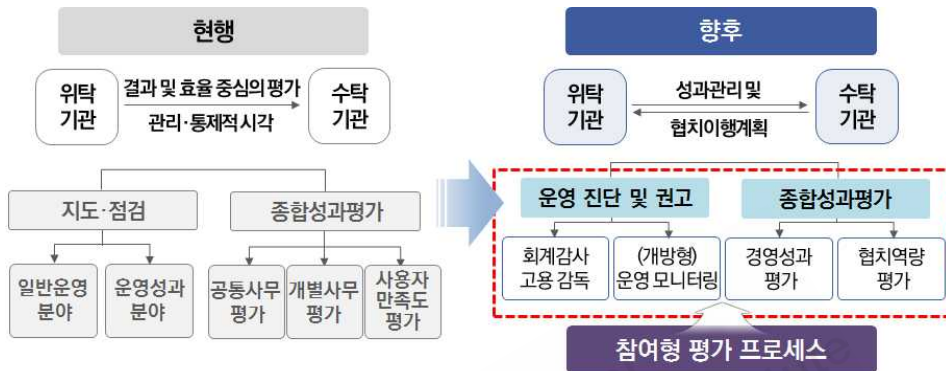
협치역량평가는 부서 간 업무특성의 편차와 형평성을 고려해 실·국·본부 단위를 대상으로 시행하며, 협치문화 확산에 대한 조직리더의 관심을 유도하기 위해 3급 이상의 고위공무원에 대한 개인평가에도 포함한다. 평가결과는 현재의 성과인센티브 지급 방식을 더욱 확장하여 평가우수사업의 차년도 사업예산 증액 등 예산제도와 연계할 뿐만 아니라, 정책주체의 의지와 문화확산을 위해 부서장급 공무원의 개인 인사고과에 반영하는 방안까지 단계적으로 확대한다. 이와 함께 평가제도에 대한 인식제고와 활용을 위해 현행 시정핵심사업 평가제도 등과 연계한 성과발표회 개최 등의 이벤트 도입 역시 적극적으로 모색한다.



■ 민간위탁 성과평가제도는 대안적 평가제도로 전환

민간위탁 성과평가제도는 관리·통제적 시각에서 진행되는 현재의 체계에서 탈피하여, 공동의 문제 해결과 목표 달성이라는 관점에서 수평적 파트너십 체계에 기초한 대안적 평가제도로 질적 전환한다. 현재의 지도·점검은 개방적 프로세스에 기초한 운영 전반의 진단과 컨설팅 성격의 ‘운영 진단 및 권고’로 변경한다. 기존 종합성과평가는 사업의 효율이나 실적을 평가하는 ‘경영성과평가’와 협치활동 및 역량을 중점적으로 평가하는 ‘협치역량평가’로 구분하여 시행한다. 경영성과평가는 기존 종합성과평가 지표 중 실효성 있는 지표들을 중심으로 재구성하여 시행하며, 새롭게 도입하는 협치역량평가는 협치특화형 지표체계를 민간위탁사업의 성격에 맞게 응용하여 활용한다. 또한 기존 사무형, 시설형, 중간지원조직형의 사무유형 구분을 사업의 성격과 지향하는 바를 바탕으로 ‘일반형’과 ‘사회적가치 지향형’으로 보다 명확하게 재분류하고 유형별로 경영성과평가와 협치역량평가의 배점 비율을 조정·적용하여 평가의 실효성을 높인다.

평가과정은 현재와 같이 평가전문기관 주도로 소수 전문가가 참여하는 형식적 방식에서 탈피하여, 협약체결 및 사업계획 단계에서부터 사전에 위·수탁자의 협의를 통해 ‘협치이행 및 성과 목표’를 설정하고, 평가과정에서도 다양한 주체의 참여를 유도한다. 평가결과는 재계약 및 재협약을 결정하는 자료로 활용할 뿐만 아니라 평가결과가 우수한 사업에 대해서는 사업비를 증액하는 등의 예산조정 과정과도 연계하여 평가결과의 활용에 대한 효과를 증대한다.



■ 지역사회 기반 협치사업의 종합적 평가체계 새로 도입

「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」 등 지역사회를 중심으로 추진되는 협치계획의 체계적 관리와 운영, 사업 성과의 제고를 위해서는 종합적 평가체계를 신규 도입한다. 신규 평가제도는 사업의 체계적 평가와 함께 진단과 컨설팅을 병행하여 사업 운영의 개선과 지역사회 역량의 강화에 기여할 수 있도록 한다. 평가체계는 사업의 추진성과를 주기적이고 체계적으로 평가하는 것을 일차적인 목적으로 하되, 해당 사업들이 협치원리에 기반한 사업이라는 특성을 고려하여 사업추진을 둘러싼 협치역량 역시 평가한다. 이에 따라 평가지표는 핵심사업에 대한 추진성과를 평가하는 ‘사업실행성과’(35%), ‘사업추진 효율성’(15%) 항목을 중심으로, 지역의 협치역량을 평가하는 ‘협치 활력도’(20%), ‘지역사회 발전에의 기여’(15%) 항목으로 구성한다. 추가적으로 당초 수립된 성과관리계획서에 대한 ‘적정성 평가’(15%)와 향후 계획의 발전 잠재력에 대한 정성적 평가(±10%) 역시 지표에 포함한다.

평가는 매년 수립되는 「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」의 ‘연도별 실행계획’을 대상으로 시행되며, 체계적이고 객관적인 평가를 위해 [성과관리계획서]와 [추진실적 및 자체평가서]를 작성하여 평가자료로 활용한다. 성과관리계획서에는 계획 전체 및 핵심사업별 성과목표와 함께 사업추진성과 평가를 위한 핵심사업 역시 포함한다. 지역사회 협치사업 평가는 단순히 평가에

그치지 않고 사업의 진단과 컨설팅을 위한 참고자료로 활용될 수 있도록, 종합의견과 함께 계획추진상의 문제점 및 개선방안 등을 상세하게 기술한 [진단 및 권고 의견서]를 작성하여 피평가자들에게 제공한다. 평가의 결과는 차년도 사업예산의 차등 지원 등에 적극적으로 활용한다.

■ 협치친화형 평가체계 안착 위한 제도적 지원방안 마련

협치친화형 평가체계를 시정 전반에 걸친 정책과정에 안착시킬 수 있도록 제도적으로 지원하기 위해서 우선 협치평가제도 전담조직의 설치와 시민참여형 협치역량평가프로세스 구축, 협치친화형 평가의 제도화를 위한 조례 반영의 세 가지를 중점적으로 추진한다.

협치평가 전담조직은 협치친화적 평가제도를 체계적이고 통합적으로 수행하기 위해 구성되며, 주요 역할은 평가제도의 지속적 개선 및 보완, 평가자료의 수집과 일부 평가지표에 대한 성과 측정, 개방형 시민평가단의 관리·운영 등이다. 전담조직의 설치에 협치 원리의 평가 취지를 유도하고 통합적 평가를 수행하기 위해 기존 조직 내 업무를 신규 편성하기보다는 협치 담당부서에 ‘협치평가팀’(가칭)을 신규 설치하는 방안을 우선적으로 고려한다. 중장기적으로는 협치사무 확대를 고려해 별도의 평가전담기구인 ‘협치시정 평가센터’(가칭)의 설치도 필요하다.

시민참여형 협치역량프로세스는 기존 관리·통제 시각의 폐쇄형 프로세스에서 벗어나 다양한 민간인의 참여를 촉진하기 위한 제도로 전문평가단과 시민모니터링단으로 구성하여 운영한다. 협치친화적 시정 평가를 위해 지역과 일반시민까지 아우르는 ‘개방형 전문평가단’을, 협치친화적 민간위탁 평가를 위해 운영모니터링과 협치역량평가를 담당하는 ‘진단 및 권고 TF’를 각각 구성한다. 지역사회 기반 협치계획 평가는 지역사회 추천 등을 통해 구성된 ‘민간주도형 사업평가단’을 별도로 구성한다. 이와 함께 협치시정 모니터링 및 평가를 위한 시민참여 채널의 일환으로 ‘협치서베이’ 시스템을 구축하여 다양한 민간주체들이 참여할 수 있는 채널을 확보한다.

마지막으로 협치친화형 평가의 제도화를 위해 관련 조례를 개정한다. 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」에 협치평가제도 관련 조항을 신설하여 협치친화적 정책평가제도에 관해 명시적이고 포괄적인 규정을 마련하는 한편, 「서울특별시 시정업무평가에 관한 조례」(가칭)를 제정하여 평가의 절차와 방법, 평가기관의 설치·운영, 평가결과의 활용 등을 규정한다. 이외에도 민간위탁 평가제도와 지역사회 기반 협치계획 관련 조례 역시 협치친화형 평가제도로의 전환에 부합되도록 관련 조항을 개정한다.