

요약

지역교류사업 모니터링·평가체계 구축 시 상호주의, 컨설팅, 분야별 특성 반영 필요

교류지역 기초지자체로 확대...사업분야 다양화되고 성과도 가시화

지역교류 및 연계협력 사업은 2011년까지는 6개의 광역지자체(전남, 제주, 대구 등) 중심이었으나 2012년 이후 수원, 완주, 순천, 금산 등 22개의 기초지자체를 포함하여 교류지역이 확대 발전하였다. 또한 서울시는 그동안 실, 국, 본부 단위로 개별적으로 추진되던 교류협력 사업을 체계적으로 통합하여 전략적인 추진 기반을 마련하였다. 사업 분야도 2014년 이후 먹거리, 농촌 체험관광, 청소년 교육 등으로 다양화하였다. 지역교류의 성과도 가시화되기 시작하였다. 명절 직전 농수산물특산물 직거래 장터에는 133개 시·군이 참여하여 62억 원의 매출을 기록하였고, 참여 농가의 97%가 재참여 의사를 밝혔다. 시골유학 체험 및 수학여행 교류 분야도 10개 시·도의 80여 명이 참가하였고 학부모 만족도가 상당히 높았다(91%). 특히 시골유학시설을 활용한 캠핑장은 학생 및 시민들의 호응도가 높아 조기 매진되는 상황이다. 귀농·귀촌 시민 대상의 영농교육에 580여 명이 참여하였고 중장년 농촌사업단 운영으로 62명의 일자리가 창출되었다.

단편적 실적조사에서 벗어나 모니터링·평가시스템 체계화 바람직

서울시는 현재 '상생공동체 만들기 추진계획'의 추진현황과 성과를 실적 점검 중심으로 관리하고 있다. 일부 사업은 이용객 만족도를 조사하고 있고 최근에는 '지역상생발전 민관협력 포럼'을 개최하여 분야별 활성화 방안, 사업진행의 애로사항 등에 대하여 토론하는 장을 마련한 바 있다. 그러나 이러한 토론과 의견청취가 공식적으로 반영될 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 단편적 실적조사를 넘어 여러 사업 참여자의 애로사항과 의견을 청취하고 체계적으로 반영하기 위한 모니터링과 평가시스템을 구축하여 제도화할 필요가 있다.

다면적 평가체계, 사업 분야단계별 수요 반영한 평가지표 개발해야

1) 상호이해, 협의, 협력적 기제 바탕 둔 모니터링·평가체계 구축

조사결과, 교류사업 시행지역 공무원은 기획단계에서 사전협의 및 협력여건의 미흡, 실행단계에서 계획 및 지침의 충분한 협의와 공유기회 부족을 애로사항으로 지적하고 있다. 민간부문도 사업평가 내용 및 기준의 충분한 협의, 민관 합동평가에 의한 최종결과 도출 등을 지적하고 있다. 즉, 상호이해, 협의, 협력적 기제에 바탕을 둔 모니터링 및 평가체계의 구축이 요구된다.

2) 사업 서비스 개선·컨설팅 등 실질적인 도움 주는 평가체계 설정

교류사업 시행지역 공무원은 사업의 평가제도 및 모니터링 시스템 부재를 애로사항으로 지적하였다. 서울시 실무자도 유사한 문제인식을 가지고 있었다. 한편 민간부문은 단기적 실적 중심의 평가보다 사업의 서비스개선이나 컨설팅 등 실질적 도움이 되는 체계구축을 요구하였다. 사업 분야별로 농부의 시장은 참여능가 선정단계부터 자문위원회를 구성, 운영할 것을 요구하고 있다. 즉, 부문별, 참여자별 애로사항을 취합하고 해결방안을 모색할 수 있는 모니터링 및 평가시스템의 구축이 요구된다.

3) 기획 등 단계별 수요·먹거리 등 분야별 수요 고려한 평가지표 개발

애로사항은 정책단계별, 사업 분야별로 상이하다. 기획단계는 사전협의여건 미흡, 상이한 이해관계에 대한 조정이 주요 관건이다. 실행단계에서는 사업 선정 후 계획 및 지침의 충분한 협의와 공유기회 부족, 협력기반의 소통창구와 가이드라인 미비, 완료 후 단계에서는 사후관리 및 예산지원제도 반영 미흡으로 인한 지속성 문제 등이 애로사항으로 지적되었다. 분야별로 보면 농촌지역은 정성적 평가의 결여, 먹거리 분야는 매출을 중시하는 단기성과 편향적 평가방식 등을 지적하고 있다. 기획, 실행, 사업완료 후 등 단계별 수요와 먹거리, 도농교류, 일자리 등 분야별 수요를 반영한 평가지표 개발 및 시스템의 구축이 요구된다.

4) 다른 지자체, 민관과 지속 협력 가능한 장기적 신뢰기반 마련

교류사업 시행 공무원은 정책의 전 단계에서 협력, 정보공유, 지속성 확보를 요구하였고, 민간부문도 민간단체의 역량강화와 지속성을 강조하고 있다. 서울시 실무자도 타 지자체와의 협력과 새로운 거버넌스 구축의 필요성에 공감하였다. 객관적 성과평가 등 효율성 측면과 함께 서

울시, 타 지자체, 민간부문의 지속적 협력관계를 유지할 수 있는 장기적 신뢰기반 구축이라는 차원에서 접근할 필요가 있다.

선진사례는 참여주체 역량 강화·사업 원활화 위해 자율 평가 적용

1) TCP사례: 참여자의 다양한 의견 반영한 로그 프레임 방식 활용

TCP(Technical Cooperation Projects) 사례는 로그 프레임 방식을 적용하고 있다. 정책목표, 성과, 산출결과, 활동으로 구분하여 평가내용을 구성하고, 항목별로 추진상황과 이행사항을 점검할 수 있는 지표를 설정하였다. 특히 이러한 논리구조는 기획 단계부터 다양한 사업추진 주체들의 합의로 추진된다는 데 큰 의미가 있다.

기존의 모니터링 및 평가방식은 로그 프레임과 평가지표 개발을 적극 검토할 필요가 있다. 평가내용에 목표, 성과 산출결과, 활동에 대하여 참여자의 견해를 묻고, 항목별 평가지표의 적합성을 검증하는 방안을 검토한다. 중간평가단계에서 서울시, 참여 지자체, 민간참여단체 등 참여자의 다양한 의견을 반영한 로그 프레임을 합의하고, 이에 기반을 둔 평가시스템의 구축을 적극 검토한다.

2) LASALA사례: 다자간 참여 장려 목적 웹기반 평가시스템 적용

TCP(Technical Cooperation Projects) 사례와 LASALA(Local Authorities' Self Assessment of Local Agenda 21) 프로젝트 사례는 자율평가 방식을 적용하고 있다. 사업추진주체가 스스로 사업을 진단·평가함으로써 사업추진과정의 이해를 넓히고 원활한 진행을 위한 가이드라인 마련과 함께 참여주체의 추진역량을 높이게 한다.

원자력기술 원조사업이나 지방의제21 등 선진사례는 계량적 실적 위주의 상벌체계를 통한 성과 평가 측면보다 참여주체 모두의 역량 강화와 원활한 사업진행을 강조하는 과정적 측면을 중요시하였다. 이러한 평가방식이 추구하는 내재적 특성을 반영하기 위해 자율적 평가방식을 적극 검토할 필요가 있다. LASALA 프로젝트는 다자간 참여를 장려하기 위해 시간과 장소의 제약이 적은 웹 기반의 평가시스템을 적용하고 있다. 우리나라같이 인터넷환경이 잘 갖추어진 곳에서는 웹 기반의 상시적 평가시스템 방식을 적극 검토할 필요가 있다.

3) 사업기획, 집행, 성과 등 단계별 평가에 적합한 세부지표 개발

중앙정부의 지역개발사업 평가는 상위 사업을 중심으로 우수사례 후보에 대한 현장파악과 함께 종합평가 대상을 도출한다. 또한 진행이 부진한 하위 사업은 현장컨설팅을 수행하고 있다. 단순 평가를 넘어 컨설팅 기능도입을 통한 모니터링을 강화한 부분은 주목해볼 필요가 있다. 사업의 전 주기적 관점에서 기획, 집행, 성과 등 단계별 평가로 구성하고, 각 단계에 적합한 세부지표를 개발하여 적용한 점도 참고할 만하다. 기획단계는 사업의 목표 및 내용 적절성·지역사회 부합성 등, 집행단계는 추진체계 운영의 적정성·예산집행 및 연계협력의 적정성·인프라 실태·자치단체장 추진의지 등, 성과단계는 목표달성도·시설자원의 공동 활용·연계협력활동 등을 평가내용으로 하고 있다.

4) 사업에 협력적 거버넌스 필수...결과평가보다 구축과정에 중점

지역교류 및 연계협력 사업은 협력적 거버넌스가 필수이고 이 역시 결과평가보다 구축과정에 중점을 둔다. 협력적 거버넌스 구축을 위한 주요 요인은 크게 형성요인과 운영요인으로 나눌 수 있다. 형성요인은 자원의 불균형성과 협력의 필요성, 협력의 경험, 면대면 대화, 이해의 공유 등이 포함된다. 운영요인으로는 협력적 제도기반, 독립 추진조직과 예산, 운영의 투명성 확보를 위한 상시·상호 감시체계, 우수사례 발굴 및 성공적 운영 매뉴얼 보급 등이 있다.

정책기획단계부터 적절성 확보, 취약분야 정책 효율성 강화 필요

1) 사업 기획단계부터 정성적 평가지표 개발해 평가 적절성 확보

다자참여평가방식을 시범 적용한 결과, 사업의 직접적 실적 점검보다 성과와 관련된 지표, 양적 지표보다 정성적 지표가 필요하다는 의견이 많았다. 기획단계부터 정성적 평가지표를 강화하여 모니터링 및 평가의 적절성을 확보할 필요가 있다. 한편 추진체계 관련사항은 사업예산, 재원 부담 부분의 만족도가 상대적으로 낮았다. 이 부분의 중점 검토를 통해 추진체계의 적절성을 확보할 필요가 있다.

2) 사업 완료 후 부정적 영향 최소화하고 긍정적 영향은 최대화

실행단계의 변동사항으로 먹거리 분야는 경비조달 문제(직접 참여보다 서울 내 지인 대체 등),

촉박한 일정(인원 축소운영 등)이 지적되었다. 예산 관련사항으로 체험교류분야는 체험시설 공사 중 증액(예산치 못한 문제점 발견 등), 먹거리 분야는 장소 확보의 어려움(직거래장터 축소 운영, 개최횟수 감축 등)이 주요사항으로 제시되었다. 사업 완료 후 긍정적 효과는 다양한 네트워크 확보, 지자체 농산물 홍보효과, 지자체 간 교류 활성화 등이 제시되었다. 한편, 먼 이동 거리의 부담, 고령화로 인한 사업추진 미비, 낮은 사업추진 의지, 예산 미확보 등은 부정적 효과로 지적되었다. 서울시는 부정적 영향의 최소화와 긍정적 영향의 최대화 방안을 마련해야 할 것이다.

3) 취약한 일자리·협력 거버넌스 분야 중심으로 정책 효과성 강화

시범적용 결과, 2015년 기준으로 응답자의 절반 정도가 대체로 성공적이라고 평가하였다. 분야별로는 일자리와 협력 거버넌스에서 인식이 다소 낮게 나타났다. 정책사업의 효율성으로서 전반적인 자원의 사용방식은 응답자의 절반 정도가 대체로 성공적이라고 평가하였다. 자금, 인력, 설비 등 세부 항목에서도 일자리와 협력 거버넌스 분야의 효율성이 상대적으로 낮게 평가되었다. 서울시는 일자리와 협력 거버넌스 분야를 중심으로 정책의 효율성과 효과성을 강화할 필요가 있다.