

서울특별시 정책 유효성 검증 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제827호

나. 발 의 자 : 고광민 의원(강성주 의원 외 45명 찬성)

다. 제안일자 : 2023년 5월 30일

라. 회부일자 : 2023년 6월 1일

2. 제안이유

- 서울특별시에서 시행하는 정책 등이 주변 환경의 변화로 인하여 그 실효성이 현저히 떨어져 실익이 없을 경우 이를 폐지하여 행정능률을 높이고 예산 낭비요인을 없애므로써 시정 운영의 효율성을 극대화 하려는 것임.

3. 주요내용

가. 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 정의함(안 제2조)

나. 정책 유효성 검증 실시에 대한 시장의 의무를 규정함(안 제4조)

다. 폐지 대상 정책 등에 대해 규정함(안 제6조)

라. 위원회 운영과 관련된 사항에 대해 규정함(안 제7조~제10조)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 조례안의 개요

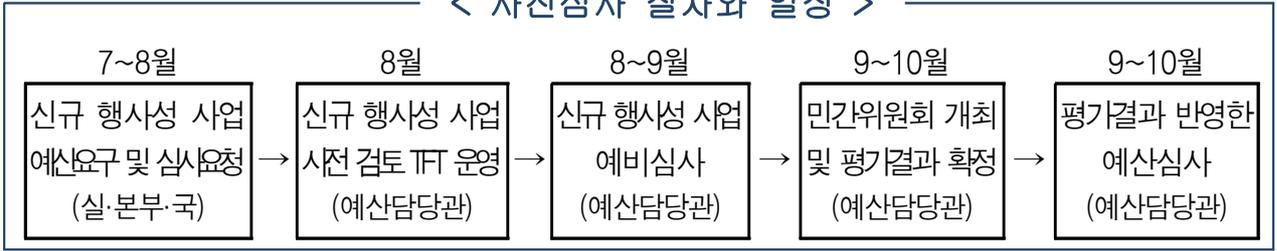
- 조례안은 정책 환경의 변화 등으로 실효성이 감소된 정책 등을 폐지하는 정책 유효성 검증 제도를 실시하기 위해 적용대상, 폐지 정책의 기준, 시의회 폐지 권고, 정책유효성 검증 위원회 등을 규정하고 있음.

나. 서울시의 사업 및 업무 평가 제도

- 서울시는 「지방재정법」¹⁾을 근거로 매년 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 있으며, 「서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙」(이하 ‘평가규칙’) 등에 따라 다양한 업무 평가 제도를 운영하고 있음.
- 주요 재정사업 평가는 다음연도 신규 행사성 사업(3억원 미만)에 대한 사전심사와 함께 전년도 투자·경상사업 및 행사성 사업(5억원 이상), 집행률 부진사업에 대한 사후평가로 구성됨.
 - 사전심사는 다음연도 신규 행사성 사업을 대상으로 예산담당관의 사전검토와 예비심사, 행사성사업 심사위원회의 심사를 거치며 부적정 의견이 나오면 예산안 편성에 미반영됨.

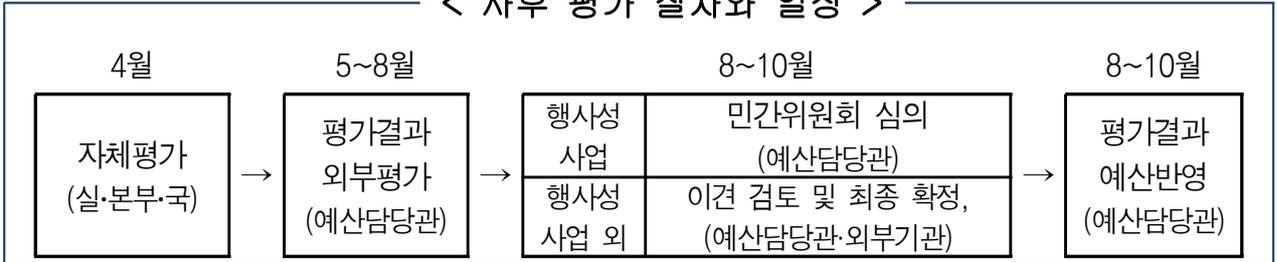
1) 제5조(성과 중심의 지방재정 운용) ③ 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.

< 사전심사 절차와 일정 >



- 사후평가는 실·본부·국의 자체평가, 외부전문기관의 심층평가, 사업 부서의 이견 수렴 및 재검토(행사성사업은 심사위원회의 심사)를 거쳐 다음연도 예산 편성에 반영함(미흡은 10% 이상 감액, 매우 미흡은 재평가 후에도 등급 개선이 안 되면 예산 미반영).

< 사후 평가 절차와 일정 >



- 2022년에는 총 595개 사업(3조 2,279억원)을 평가하고 그 중 190개 (31.9%)를 부진사업으로 선정하면서 621억원을 삭감해 실제 사업실적을 감안한 성과중심의 재정운용을 달성함.
- 이 밖에 ‘평가규칙’에 근거해 정기평가, 수시평가, 주요사업 성과 관리 등을 수행하면서, 「정부업무평가 기본법」에 따른 지방자치단체 합동평가²⁾, 「서울특별시 지속가능발전 기본 조례」에 따른 지

속가능성 평가³⁾ 등을 실시하고 있음.

< 서울시 평가 업무 현황 >

구분	평가대상	평가내용	결과 활용
정기평가 (BSC 기반 성과평가)	실·본부·국·사업소, 책임운영 기관 및 4급 이상 부서	기관별 핵심사업 지표 정량 및 정성 평가(반기별)	기관평가 및 4급 이상 공무원 개인 평가에 반영
수시평가 (리스크 관리)	(사전) 대시민 파급효과가 높아 리스크 관리가 필요한 경우 (사후) 언론보도·시의회 지적 등 관심이 높은 현안	단위 사업별 공정관리 현황, 장애요인 분석 및 극복방안 제시 등	평가를 통한 개선대책 마련 및 이행
주요성과 관리	시정 주요 사업	목표 적절성, 사업설계 적정성, 효과성 등 점검	평가결과 사업부서 통보 및 소관부서 개선방안 마련
시장요청사항 관리	추진 중인 시장요청사항	요청사항 추진실적 및 적정성, 이행여부 등 점검(분기별)	시민체감도가 높은 시장요청 사항 집중관리로 시정 성과 제고
지방자치단체 합동평가	17개 시·도(행정안전부 실시)	6대 국정목표를 아우르는 106개 지표	전국 공통사무의 차질 없는 추진
지속가능성 평가	(시정전반) 지속가능발전 시민지표(17개), 이행계획 성과지표 (108개) 달성도 (행정계획) 조례상 계획 30개 중 '23년 수립예정 계획에 대한 분야별 평가		주요사업 및 성과지표 현황 분석을 통해 지속가능발전 추진방향 제시

- 평가규칙에 따르면, 시장은 매년 평가지침을 작성하여 해당연도 2월말까지 평가대상기관의 장에게도 통보하고⁴⁾, 평가계획을 작성하며⁵⁾, 지침과 계획에 따라 평가를 실시함(제18조).

2) 「정부업무평가 기본법」 제21조(국가위임사무등에 대한 평가) ① 지방자치단체 또는 그 장이 위임 받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등(이하 이 조에서 “국가위임사무등”이라 한다)에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정안전부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가(이하 “합동평가”라 한다)를 실시할 수 있다

3) 「서울특별시 지속가능발전 기본 조례」 제8조(지속가능발전지표 및 지속가능성 평가) ① 시장은 위원회의 자문을 거쳐 시 지속가능발전지표를 작성하여 공표하여야 한다.

② 위원회는 제1항에서 확정된 지속가능발전지표의 적용결과, 제6조제2항에 따른 추진계획 점검 결과를 포함하여 지속가능성 평가를 하여야 한다.

4) 제16조(평가지침의 시달) ① 시장은 공정하고 합리적인 평가를 위하여 매년도 평가지침을 작성하여 당해연도 2월말까지 평가대상기관의 장에게 시달한다.

5) 제17조(평가계획의 작성) ① 시장은 평가를 실시하고자 하는 때에는 평가계획을 작성하여야 한다.

- 또한, 업무평가위원회(위원장 기획조정실장)를 설치·운영하며, 해당 연도 평가실시 방향과 평가계획 수립, 평가 대상업무 선정과 평가 방법, 평가결과, 그 밖의 평가에 관한 주요사항 등을 심의함(제26조).
- 위원회는 시 본청의 실·국장급 이상 공무원, 평가 업무에 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 회의 개최시에 임명 또는 위촉 하고 회의가 종료하면 해산하는 비상설로 운영되고 있음(제27조).

다. 조문별 검토

(1) 목적과 정의 및 적용대상(안 제1조 ~ 안 제3조)

- 안 제1조는 주변환경의 변화로 실효성이 현저히 감소해 실익이 없는 서울시의 정책을 폐지하는 정책 유효성 검증 제도를 규정하면서 행정능률 향상, 예산낭비 방지, 시정운영의 효율성 극대화 등을 목적으로 제시함.
- 안 제2조는 “정책 유효성 검증”을 정책 등의 실효성과 성과를 평가하여 존속 또는 폐지 등 정책의 지속 유무를 검증하는 것으로 정의함.
- 검증의 대상이 되는 “정책 등”은 서울시가 정책적으로 결정하여 집행하는 모든 예산·비예산의 시책, 제도 및 사업으로 정의함.

- 하지만, “정책 등”을 비예산 분야까지 포함하여 정의하고 수립·시행의 대상을 서울시 전 기관과 부서로 규정하게 되면서 검증의 대상이 서울시 행정의 모든 분야로 확장됨.
- 따라서 한정된 행정조직과 인력, “정책 유효성 검증”의 효율적인 운영 등을 고려하면 적용대상의 범위를 현실적인 수준으로 축소할 필요가 있음.
- 한편, 조례의 적용 범위를 본청, 직속기관, 사업소, 하부행정기관의 정책 등으로 규정하고 있으나(안 제3조), 서울시에는 하부행정기관(기초자치단체의 일반구, 시·군·구 산하의 읍·면·동 등)이 없으므로 삭제가 필요함.

(2) 정책 검증의 실시(안 제4조)

- 안 제4조는 정책 등이 시행된 후 3년 이내 정책 유효성 검증을 실시하고, 검증 결과 유효성이 상실된 정책 등은 폐지하며, 유효성이 검증된 정책 등의 경우에도 10년마다 재검증을 하도록 하고 있음.
- 실시 당시 우수했던 정책 등도 시간이 지남에 따라 행정 수요의 감소, 정책 환경의 변화 등으로 효과성이 저하되는 경우가 발생하므로 사후 검증을 통해 유효성이 상실된 정책을 폐지하는 것은 시정 운영의 효율성을 제고할 수 있음.

- 다만, 최초 검증시기인 3년 이내의 시점이 적절한지 여부와 10년마다 재검증을 한다면 최초 검증을 통한 정책 등이 누적되면서 재검증 대상이 지속적으로 증가하는 문제가 있음.

(3) 정책 폐지의 권고와 관리감독(안 제5조·안 12조)

- 안 제5조는 시의회의 결산검사와 행정사무감사 결과를 바탕으로 소관 상임위원회에서 폐지대상의 정책이 있다고 판단되는 경우 의회의 의결을 거쳐 시장에게 폐지를 권고할 수 있도록 규정함.
- 또한, 안 제12조는 의장이 권고한 폐지대상 정책 등에 대해 처리 결과를 3개월 이내에 시의회로 보고하도록 규정함.
- 이는 서울시정에 대한 견제와 감시의 기능을 수행하는 시의회의 역할을 분명히 하고, 성과 중심의 정책 운영에 대한 시의회의 책임성을 제고할 수 있는 입법 조치로 판단됨.
- 다만, 시의회의 폐지권고는 집행기관의 정기 검증 제도(3년, 10년 단위)와는 다른 별도의 검증 절차가 요구되고, 단체장과 시의회의 다수당의 소속 정당이 다른 경우(분점정부) 시정운영 방식에 대한 시의회와 단체장의 갈등이 양산될 수 있음.

(4) 폐지 대상 정책 등(안 제6조)

- 안 제6조는 정책의 유효성 검증기준을 제1호부터 제8호까지 열거하고 있음.

제6조(폐지 대상 정책 등) 제4조의 정책 유효성 검증 결과에 따라 폐지 등 정책의 지속유무를 심의 결정하는 대상 정책 등은 다음과 같다.

1. 목적을 이미 달성하였다고 판단되는 정책 등
2. 투자비용 대비 성과가 미흡하여 더 이상 실익을 기대하기 어렵다고 판단되는 정책 등
3. 행정력이나 예산의 낭비요인이 현저히 드러나 중단이 필요하다고 판단되는 정책 등
4. 대다수의 시민들로부터 호응을 얻지 못하고 불편만 증대된다고 판단되는 정책 등
5. 행정환경의 변화 등으로 기능이 쇠퇴하거나 추진 효과가 없다고 판단되는 정책 등
6. 시책사업 수행자 및 단체의 부조리가 발생한 정책 등
7. 다른 법령이나 조례 등에 따라 구성·운영하는 위원회에서 심의하는 사업은 폐지대상에서 제외하되, 해당 위원회의 폐지 요청이 있는 정책 등
8. 그 밖에 시장이 폐지가 필요하다고 인정하는 사항

- 정책 등의 유효성을 판단하는 기준이 다양하게 존재하므로 조례안에서 그 기준을 구체적으로 제시하는 것은 조례 적용의 혼선을 방지할 수 있음.
- 다만, 안 제6조제3호와 제4호는 “낭비요인이 현저히 드러나”, “시민들로부터 호응” 등 판단기준이 모호해 자의적으로 해석될 여지가 있으므로 구체적이고 객관적인 판단기준을 마련하여야 함.

- 안 제6조제6호의 ‘시책사업 수행자 및 단체의 부조리가 발생한 정책 등’은 관리·감독의 소홀 등의 문제가 있다고 볼 수는 있지만 부조리와 사업 효과성은 직접적인 연관성이 부족함.
- 안 제6조제7호는 다른 위원회에서 심의하는 사항을 제외하는 것을 원칙으로 하고 예외적으로 폐지 요청이 있는 경우를 대상으로 하고 있는데 그보다는 해당 위원회의 폐지 요청이 있을 경우로 간단히 정리하는 것이 입법 경제적으로 바람직함.

(5) 정책 유효성 검증 위원회(안 제7조~안 제10조)

- 안 제7조제1항은 안 제6조의 폐지 대상 정책 등의 폐지 여부를 결정하기 위해 서울특별시 정책유효성 검증위원회(이하 ‘위원회’)를 두도록 하고 있음.
- 다만, 서울시(평가담당관)는 위원회가 폐지 여부를 심의하면 위원회 의결이 시장이 기속하게 되어 권한 침해라는 의견을 제시하고 있으므로 위원회의 기능을 자문으로 변경하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 또한, 위원회의 기능이 평가결과에 관한 사항을 심의하는 업무평가 위원회의 기능과 유사·중복되므로 유사·중복 위원회의 설치·운영을

금지하는 법률과 조례의 입법 취지⁶⁾에 맞춰 위원회의 통·폐합이나 기능 조정 등이 필요함.

- 한편, 안 제9조제3항에서 행정1부시장을 위원장으로 하되, 기획조정실장을 당연직으로 하고, 위촉위원으로 시의원 2명, 분야별 관계 유관기관 직원, 시민단체에서 추천한 사람, 그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사람 중에서 위촉하도록 하고 있음.
- 다양한 민간 분야의 전문가를 위촉하는 것은 위원회의 전문성, 민주성 제고를 위해 바람직하나, 분야별 관계 유관기관 직원은 지나치게 추상적인 기준이고, 시민단체의 추천은 추천기관 선정에서 논란이 발생할 여지가 있음.
- 그 외 위원의 임기(안 제8조), 회의(안 제9조), 의견청취(안 제10조)는 통상적인 위원회 관련 규정으로 특별한 문제점이 없음.

(6) 경미한 정책 등의 폐지처리(안 제11조)

6) 「지방자치법」 제130조(자문기관의 설치 등) ④ 지방자치단체는 자문기관 운영의 효율성 향상을 위하여 해당 지방자치단체에 설치된 다른 자문기관과 성격·기능이 중복되는 자문기관을 설치·운영해서는 아니 되며, 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다.

「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제6조(위원회의 설치요건) ② 시장 등은 시 또는 시 직속기관 및 사업소에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치할 수 없다.

- 안 제11조는 본청 및 직속기관, 사업소에 국한되고 사안이 경미한 정책 등은 관련 지침에 따라 부서장이 폐지하고 위원회에 보고하도록 규정하고 있음.
- 이는 경미한 정책 등의 폐지 여부까지 위원회에서 결정하는 것이 비효율적이며, 행정부서의 자율성을 존중하기 위한 취지로 이해됨.
- 다만, 사안이 경미하다는 기준이 추상적이며 자의적으로 남용될 경우 정책 유효성 검증 제도를 형해화하는 결과가 초래될 수 있으므로 시행규칙이나 지침에서 구체적이고 명확한 기준을 마련할 필요가 있음.

라. 종합의견

- 조례안은 정책 환경의 변화와 행정수요의 감소에 불구하고 관성적으로 유지되고 있는 정책들을 검증해 개선하고 실효성이 없는 경우 폐지함으로써 시정의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 발의됨.
- 다만, 현재 서울시가 수행하고 있는 주요재정 사업에 대한 평가, ‘평가규칙’에 따른 각종 평가 등과 내용과 역할이 일부 유사·중복되므로 기존 제도와의 기능 조정이 요구됨.

- 또한, 유효성 검증 제도의 대상(‘정책 등’)이 지나치게 광범위하고 추상적인 부분이 있어 자의적인 해석과 적용이 가능하므로 검증 제도의 실제적인 운영을 위해 절차, 평가기준 등 구체성과 현실성이 부족한 부분들에 대한 추가적인 보완이 필요함.

담당자	연락처
김성만 전문위원	02-2180-8054