

# 244

서울연구원 정책리포트  
2018. 1. 29



## — 협치시정 실현을 위한 협치친화형 시정평가제도의 정립

정병순

서울연구원  
선임연구위원

# 협치시정 실현을 위한 협치친화형 시정평가제도의 정립

|                      |    |
|----------------------|----|
| 요약                   | 3  |
| I. 서울시정의 주요 평가제도 현황  | 4  |
| II. 주요 운용실태          | 9  |
| III. 협치친화형 평가체계 구축방향 | 15 |
| 부록: 협치친화형 평가제도의 지표체계 | 22 |

정병순

서울연구원  
선임연구위원

02-2149-1223  
jbs66@si.re.kr

현재 시정의 평가제도는 2000년대 초반 이후 심사평가제, BSC(Balanced Score Card) 성과관리제 등을 거치면서 성과주의 패러다임이 근간을 이루고 있다. BSC기반 성과평가제나 민간위탁사업 평가제, 최근에 제도화된 시비보조사업 평가제 등은 시정평가제도의 근간을 이루며 시정 운영에 많은 영향을 주고 있다. 민선 5·6기에 들어서 시정 기조가 협치와 혁신으로 전환되면서 시정 운영의 거시적 프레임과 평가 프레임 간의 제도적 부조화가 초래되어 평가제도의 개선 요구가 날로 커지고 있다.

## 주요 시정평가제도는 성과주의 원리 위에 다양한 방법과 절차에 근거하여 운영

시정의 종합적 평가제도인 BSC기반 성과평가제는 성과관리계획을 중심으로 사업의 성과를 체계적으로 관리하고, 그 결과에 기초해 성과금(기관)과 성과연봉(개인)을 차등 지급하고 있다. 민간위탁사업 평가제도도 ‘지도·점검’(매년)과 ‘종합성과평가’(계약기간 내 1회)로 이원화하여 평가를 시행하고, 그 결과를 재계약 여부에 활용하도록 되어 있다. 2014년 「지방재정법」 개정을 계기로 도입된 지방보조사업(시비보조사업) 평가제도는 사업부서가 시행하는 ‘자체평가’와 기획조정실 주관의 ‘심층평가’로 운영되고 있다.

## 시정평가제도는 시책 추진에 이바지했지만, 개선해야 할 다양한 현안에 직면

무엇보다도 성과주의가 중심을 이루는 현 시정평가제도와 ‘협치’를 시정기조로 하는 시정 운영의 불일치를 줄이려는 노력이 요구된다. 구체적으로, 평가의 준거가 되고 있는 성과계획, 즉 성과목표와 성과지표의 설정을 둘러싼 불합리한 부분의 해소가 필요하다. 아울러, 현행 평가체계의 핵심 요소인 평가지표의 불합리성도 개선할 필요가 있다. 이외에, 평가과정 전반에 협치지향적인 프로세스, 즉 개방형·참여형 프로세스의 강화, 평가결과의 적극적 활용, 관련 제도와의 연계성 강화도 시급한 과제이다.

## 시정평가제도는 협치시정에 상응하여 협치친화적 통합형 시정평가제도로 전환을 모색해야

우선, 기존 BSC기반 성과평가제는 새로운 협치특화형 평가체계와의 연계·융합으로 ‘협치친화적 성과평가제’로 전환하도록 한다. 둘째, 민간위탁평가제도 ‘운영진단 및 권고’와 ‘종합성과평가’로 재정립하고, 개방형·참여형 협치프로세스를 적극 강구할 필요가 있다. 마지막으로 현재 체계적인 평가모델이 미정립되어 있는 시비보조사업, 특히 지역사회기반 협치사업도 ‘협치친화적인 혁신형 사업평가체계’를 도입·운영할 필요가 있다.

# I. 서울시정의 주요 평가제도 현황

---

## 협치의 시대, 개방형 시정과 참여형 평가제 부상

협치패러다임 부상 속 개방형 행정으로 전환하고 협치친화적 행정제도의 도입·확대

- 20세기 후반 정부실패를 계기로 새로운 거버넌스(New Governance)가 행정의 새로운 패러다임으로 대두
- 뉴거버넌스는 한편으로 신자유주의 조류와 맞물린 ‘시장지향 거버넌스’, 다른 한편으로 개방과 협력을 중시하는 ‘네트워크지향 거버넌스’라는 두 개의 거버넌스 경로로 진화
  - 시장지향의 거버넌스는 1980년대 이후 경쟁과 효율, 성과의 가치 아래 작은 정부와 민영화, 성과주의 제도, 이른바 신공공관리(New Public Management)로 구현
  - 그 반향인 네트워크 거버넌스는 90년대 후반 자기조직화, 협력네트워크, 숙의·공론 절차 등을 중시하는 협력 거버넌스(Collaborative Governance, 이하 협치)로 실현
- 이러한 패러다임 전환 속에 정부 운영도 전통적인 폐쇄적 행정에서 탈피해, 이른바 ‘열린 정부’, ‘플랫폼 정부’ 등의 개방적 행정으로 전환을 모색 중
  - 90년대 후반 영국처럼 신혼합경제와 사회투자국가, 그리고 사회협약(Compact) 등을 매개로 한 국가와 시민사회의 동반자 관계 회복 등
  - 최근 미국의 오바마 정부가 투명성, 참여, 협력의 원리를 바탕으로 ‘열린 정부’(Open Government)를 지향한 것도 개방형 행정으로의 전환을 천명한 예에 해당
- 협치 부상과 개방형 행정으로의 전환 속에 행정제도 전반에서 다양한 변화 전개
  - 평가제도 또한 시장지향 거버넌스에 기반을 둔 성과관리제도의 확립과 별도로 고객지향 모형/이해당사자 모형/참여형 평가모형 등 다양한 평가모형을 도입·운영
  - 특히, 참여형 평가(Participatory Evaluation) 모형은 기본적으로 평가가 가치중립적이지 아닌, ‘가치의존적’(value-laden) 과정이라는 새로운 관점에 따라, 평가과정에 참여·포용·대화·숙의의 원리와 이를 구현한 제도적 절차를 강조

## 서울시정은 3가지 평가제를 중심으로 시행

서울시도 거버넌스 패러다임에 따라 성과주의에 기반을 둔 다양한 평가제도를 운영

- 국가적 차원의 평가제도가 지속해서 변화하는 가운데 지방자치단체도 2001년 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」 제정을 계기로 자체 평가제도를 도입·운영하기 시작
- 서울시도 2001년 ‘시정업무 평가에 관한 규칙’이 제정되면서 심사평가제, BSC 성과관리제도 등 성과주의 기반 평가모델이 도입되기 시작
- 표 1은 현재 서울시정의 주요 평가제도를 요약한 것으로, 성과주의 원리가 기반

표 1. 서울시정 평가제도 운영 현황(2016년)

| 평가제도                  |                    | 평가대상                               | 주요내용   | 주기                 |
|-----------------------|--------------------|------------------------------------|--|--------------------|
| BSC 기반<br>성과평가        | 기관평가               | 실·국·본부 40개,<br>4급 이상 부서 232개       | BSC 성과관리 평가, 시장단 평가,<br>대내외 협력성과 등                   | 연 2회               |
|                       | 개인평가               | 4급 이상 공무원                          | BSC 성과관리, 시장단 평가                                     | 연 1회               |
| 민간위탁<br>사업 성과<br>평가제도 | 지도·점검              | 모든 위탁사무                            | 일반운영(예산집행 등) 점검,<br>운영성과 점검                          | 연 1회 이상            |
|                       | 종합성과<br>평가         | 5억 원 이상의 별도<br>평가체계 없는 위탁사무        | 공통 및 개별사무지표 평가,<br>사용자만족도 평가                         | 위탁기간 내<br>1회       |
| 지방보조사업<br>성과평가        |                    | 시비보조사업<br>(국고보조사업 제외)              | 사업부서 자체평가,<br>심층평가(기획조정실)                            | 연 1회               |
| 기타<br>사업              | 행정서비스<br>시민만족도     | 서울시 주요 행정서비스                       | 시민의 주요 행정서비스 만족도,<br>불만요인 평가                         | 연 1회               |
|                       | 주요 재정사업<br>평가      | 5억 원 이상의 투자사업,<br>5천만 원 이상의 행사성 사업 | 사업(성과)계획의 적정성, 성과관리<br>적정성, 성과달성 및 사업평가의<br>환류 여부 평가 | 연 1회               |
|                       | 시정 핵심·<br>주요사업 평가  | 시정 핵심사업 및<br>주요 현안 사업              | 핵심사업에 대한 중점관리,<br>이슈 및 현안사업의 상시점검                    | 월 1회(3~5개<br>사업평가) |
|                       | 시장 요청사항<br>추진상황 평가 | 시장 요청사항                            | 시장 요청사항 이행 여부의 평가                                    | 분기별 1회             |

- 현재 시정평가제도의 근간을 이루는 것은 BSC기반 성과평가를 중심으로 한 민간위탁 사업 평가제도, 시정 핵심·주요사업 평가, 지방보조사업 성과평가 등의 3~4가지

성과관리 수단이자 시정평가제도의 근간은 균형성과관리계획에 기반을 둔 성과평가

- 균형성과관리(BSC: Balanced Score Card)는 본래 평가와 다른 성과관리를 위한 제도로 도입되었지만, 현재 시정에서는 기관과 개인의 종합 평가제도로 운용
- 균형성과관리계획 기반 성과평가제(이하 ‘BSC기반 성과평가제’)는 성과관리계획 등 3가지 요소가 근간

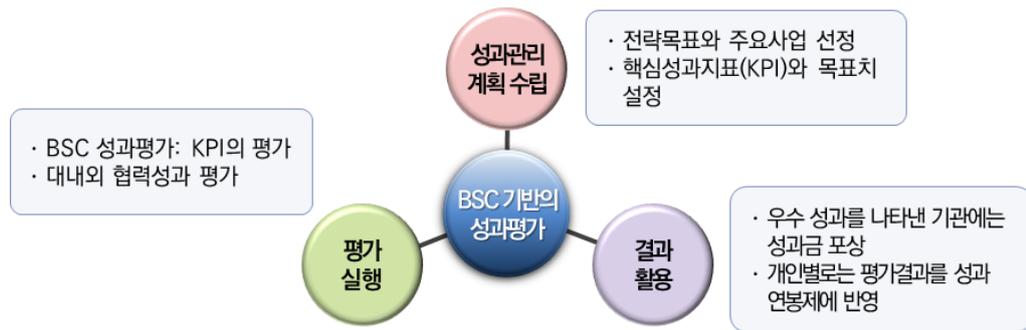


그림 1. BSC기반 성과평가제의 구성체계

- 성과관리계획은 성과를 평가하기 위한 일종의 준거점으로, 평가대상 조직의 전략목표, 성과목표, 주요사업 등을 정하고 핵심성과지표(Key Performance Indicator)와 목표치도 구체화
- 이 계획을 준거로 하여 3가지 평가분야와 세부 평가항목으로 구성된 평가체계에 근거해 사업의 성과달성 여부 등을 체계적으로 평가
  - 평가는 핵심사업의 핵심성과지표(KPI) 추진성과에 근거해 BSC성과관리(60%)/대내외 협력성과(30%)/시장단평가(10%)의 3개 분야로 구분해 평가
  - 이 중 ‘대내외 협력성과’는 지표의 성격상 협치평가와도 밀접한 영역으로, 협업(11%)/협치(12%)/혁신성과(7%)로 구분된 세부 평가지표로 평가(※ 표 2 참조)

- 평가결과는 평가등급을 부여해 기관에는 성과금, 개인에게는 성과연봉을 차등 지급
- 기관의 성과평가 결과보고서는 홈페이지에 공개하되, 개인평가 결과는 비공개 원칙

**표 2. 대내외 협력성과 평가지표체계**

|                               |             |  |
|-------------------------------|-------------|--|
| <b>대내외<br/>협력성과<br/>(30%)</b> | <b>협업성과</b> | 희망기업 제품구매(2%), 세외수입 증대(2%), 청렴활동(3%), 외부기관 평가실적(4%)                    |
|                               | <b>협치성과</b> | 보도실적(2%), 소통활동(2%), 엠보팅(mVoting) 실시(2%), 민관협력 활성화(4%), 행정서비스 시민만족도(2%) |
|                               | <b>혁신성과</b> | 조직문화개선 참여도(5%), 장애인공무원 균형배치(2%)  |

### 협치시정의 핵심제도 중 하나인 민간위탁도 현재 성과주의를 기반으로 사업을 평가

- 민간위탁사업 평가제도는 시정의 다양한 정책주체, 특히 공공사업에 참여하는 민간에게 영향을 주는 평가제도
- 민간위탁사업은 ‘예산지원형’(시설형/사무형, 전체의 92.2%)과 ‘수익창출형’으로 구분되며, 2016년 현재 총 370여 개(1조 451억 원)의 사업이 민간위탁으로 시행
- 현재 민간위탁사업 평가제도는 ‘지도·점검’과 ‘종합성과평가’로 이원화된 가운데, 시설형/사무형/중간지원기구형으로 사무를 구분해 유형별 평가체계를 운용
- ‘지도·점검’ 평가는 ‘체크리스트’ 활용 평가방식에 따라 매년 의무적으로 시행하고 있으며, 평가는 ‘일반운영’ 분야와 ‘운영성과’ 분야로 구분
- ‘지도·점검’ 평가결과는 위탁부서의 수탁기관 지도에 활용하고, 이행 정도를 ‘종합성과평가’에도 반영하도록 규정
- ‘종합성과평가’는 계약기간 내 1회 종합적으로 성과를 평가하되, 지도·점검과 연계
- ‘종합성과평가’는 사무 유형을 시설형/사무형/중간지원기구형으로 세분화하되, 공통사무평가/개별사무평가/사용자만족도 평가로 구분해 평가(※ 표 3 참조)
- 객관적 평가를 위해 전문기관(한국능률협회컨설팅)을 별도 위탁기관으로 선정해 시행

표 3. 민간위탁사업 평가체계: 종합성과평가

| 평가영역        | 평가범주                | 평가지표  |
|-------------|---------------------|---|
| 공통사무(35점)   | 사업인프라               | 조직 및 인력 운영, 재정구조 및 예산집행 효율성 등                               |
|             | 사업활동                | 사업계획 집행수준, 사업활성화 개선노력                                       |
| 개별사무(50점)   | 사업성과                | ※ 위탁사무별 사업성과지표 개발   |
|             | 프로그램 및 서비스 질적 제고 노력 | 사무별 업무특성 및 환경을 반영한 성과목표의 적정성, 대외적 우수사례 성과창출 수준, 지도점검의 이행률 등 |
| 사용자만족도(15점) | 만족도 제고 노력           | CS조사결과 점수, CS시스템, 시민만족도 제고 노력                               |

최근에는 다양한 지방보조사업(시비보조사업)에도 평가제도를 도입·시행 중

- 현재 서울시는 민간이나 자치구를 대상으로 마을공동체나 지역사회복지서비스, 도시재생 등 지역사회 기반의 다양한 협치형 사업을 대상으로 시비보조사업을 시행
  - 지방보조사업은 별도의 평가체계가 미비했지만, 2014년 「지방재정법」 개정으로 성과평가제도의 법적 근거가 확립
  - 서울시도 관계 법령의 개정에 근거해 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 정비하고, 2016년부터 시비보조사업의 성과평가를 시행
- 평가는 실·본부·국의 사업부서가 시행하는 ‘자체평가’와 이를 토대로 기획조정실(재정관리담당관) 주관 아래 시행하는 ‘심층평가’로 구성
  - 자체평가는 부서별로 전체 보조사업에 대하여 사업계획(15%)/사업관리(25%)/사업성과(60%) 분야를 평가하되, 전체 보조사업을 A, B, C의 3등급으로 상대평가
  - 심층평가는 자체평가 결과가 C등급인 사업을 대상으로 재정관리담당관 주관 아래 시행(정상추진/개선필요/미흡/매우 미흡 등으로 평가)
- 평가결과는 종합(평가)보고서로 작성되어 지방보조금 심의위원회에 보고되며, 이를 바탕으로 다음 연도 예산조정 심의를 진행

## II. 주요 운용실태

---

### 평가제도는 취지와 방법을 고려하여 다양한 방식으로 운용

평가관련 주체를 대상으로 조사를 시행해 평가제도에 관한 다양한 인식을 확인

- 시정평가제도 중 가장 중요하게 인식하는 평가제도는 시정 핵심·주요사업 평가(59.1%, 복수응답)와 행정서비스 시민만족도 평가(43.9%)로 인식
- 협치친화적인 시정에 부합하는 평가제도 전반의 적절성에 대해 다양한 인식을 확인
  - 현행 평가제도 전반의 적절성에 대해 전반적으로 적절하다(27.3%)는 의견은 제한적인 반면, 평가방법이나 평가지표 개선 필요성(40.9%)을 가장 우선적 요소로 인식
  - 협치시정을 고려해 볼 때, 바람직한 시정평가제도로는 현 평가제도의 평가지표 보완(45.5%)과 협치원리에 기반을 둔 새로운 평가제도로의 전환(31.8%)이 우세
  - 시정평가제도에서 민간참여 방식으로는 시민체감형 지표개발 과정에의 참여가 높고, 평가대상 사업선정과 목표설정에서의 참여도 비교적 높은 것으로 조사

주요 평가제도의 운용실태와 관련하여 다소 제한적·소극적인 모습으로 조사

- 시정의 대표적 평가제도인 BSC기반 성과평가제도와 관련해,
  - 현재의 평가지표체계 적정성이 합리적이라는 응답은 전체의 1/3(33.8%)로 비교적 저조하며, 특히 대내외 협력성과 분야는 80.3%가 불합리하다고 인식
  - 이러한 요인들이 작용해, 평가결과는 거의 활용되지 않거나(18.2%), 다음 연도 사업 방향이나 성과지표 설정 시 활용하는 소극적 수준의 활용이 다수를 차지
- 평가의 주체이자 대상(피평가자)이기도 한 공무원을 대상으로 평가제도의 운용실태와 인식을 조사
- 민간위탁사업 평가제도에 대해서도 다소 개선의 필요성을 인식
  - 현재의 평가제도가 전반적으로 적절하다는 의견은 35.8%로 비교적 저조한 수준

- 계약기간 내에 1회 시행하는 '종합성과평가'가 전반적으로 적절하다는 인식이 비교적 높게 나타난 점은 긍정적이지만, 그래도 절반을 밑도는 수준

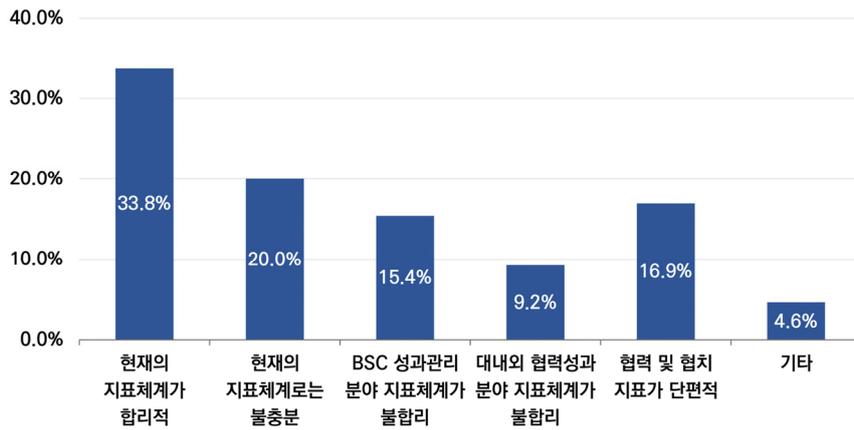


그림 2. BSC기반 성과평가제도의 평가체계 적정성

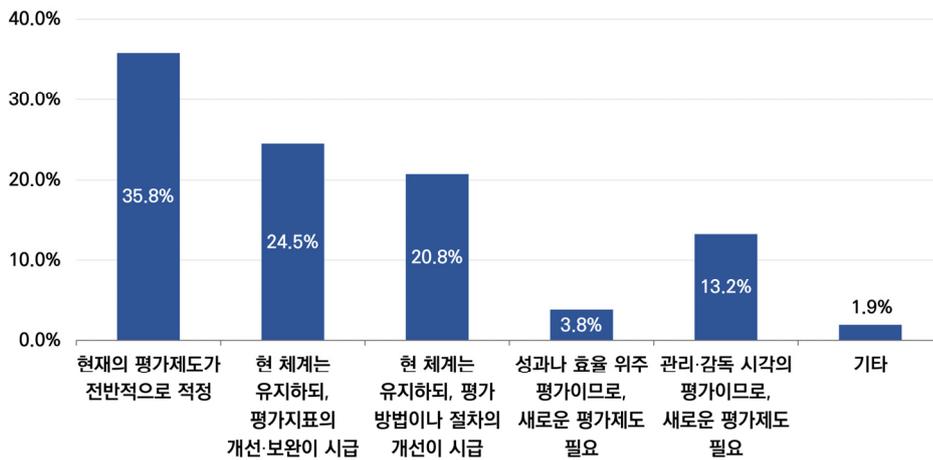


그림 3. 현행 민간위탁사업 성과평가제도에 대한 인식

표 4. 설문조사 개요

|      |   |
|------|---|
| 조사목적 | 시정평가제도 운영실태 설문조사  |
| 조사기간 | 2017년 1월 9일 ~ 2월 3일   |
| 조사대상 | 서울시 본청 소속 136개 과·담당관의 과장  |
| 응답자  | 총 66부 회수(응답률 48.5%)   |
| 주요항목 | 시정의 주요 평가제도 운영실태, 평가제도의 적정성 및 문제점, 제도의 개선 방안 등(32개 조사항목)에 관한 인식을 조사 |

---

## 시정평가제도에는 성과와 함께 협치시정 실현을 위한 현안 존재

### 성과주의 평가제도의 도입·운영으로 시정의 전략적 성과관리체계를 정립

- 시정평가제도는 전통적인 재무·회계 기반, 투입 중심의 평가체계에서 민선 3·4기에 성과주의 기반 평가제도로 전환
  - 이러한 성과주의 접근은 거시적 목표와 방향에 따라 정책의 성과를 종합적으로 평가
- 평가 패러다임의 전환으로 평가대상을 체계적으로 평가하고, 정책을 전략적으로 관리할 수 있는 기반을 마련
  - 특히, BSC기반 성과평가제도는 다양한 정량적 평가지표를 활용해 조직 전체를 종합적이고 객관적으로 평가 가능
  - 아울러 전략적 의의가 큰 사업과 목표를 선정해 성과를 평가한다는 점에서 시정 전반을 성과 여부에 기초해 전략적으로 관리하는데도 크게 이바지
- 그럼에도 불구하고, 민선 5·6기가 지향하는 협치시정 기초의 구현을 위해 개선해야 할 몇 가지 현안이 있는 것도 사실

### 민선 6기 시정기조와 시정평가제도 간에 일부 부조화 요인이 존재

- 현재 시정의 평가체계는 전통적인 재무적 관점과 물량 기반의 평가체계에서 2000년대 중반 이후 현재와 같은 성과주의 기반으로 전환
  - BSC기반 성과평가제가 대표적으로, 사업을 중심으로 한 경영마인드, 정량화된 성과, 결과나 실적 중심의 평가가 근간을 형성
  - 민간위탁사업 평가제도, 지방보조사업 평가제도 등 다수의 평가제도도 성과목표 달성 여부에 치중하는 성과주의에 주로 기반

- 민선 5·6기 들어 시정의 기조가 소통·협치·혁신으로 전환함에 따라, 시정 운영에서 소통·시민참여·민관협력 등이 핵심적 원리로 작용
- 이에 따라, 시정기조와 성과주의 기반 시정평가제도 사이에 ‘시스템적 불일치’가 형성되어 시정평가제도의 실효성이나 효용성에 부정적 영향을 주는 실정
- 앞으로는 민선 5·6기의 시정기조인 ‘협치시정’을 실현하기 위해 평가체계 전반을 협치 친화적인 평가체계와 연계·융합할 수 있도록 재정립하는 것이 긴요한 과제

### 성과목표와 성과지표 설정을 둘러싼 불합리성의 해소가 필요

- 성과주의 평가제도의 근간을 이루는 균형성과관리계획(이하 성과계획) 수립에 일부 불합리한 요소가 존재
- 성과계획 상의 성과목표나 핵심성과지표 설정 시, 전략적 중요성이나 우선성보다 성과목표 달성의 수월성을 고려하여 정하는 보수적, 현상유지적 경향이 존재
- 아울러, 측정방법이나 수단의 부재, 자료 부재 등 구조적 제약 때문에 성과지표 설정 시 정책추진의 실질적 성과(performance)를 평가할 수 있는 관련 지표가 부족한 점도 지속적 개선이 필요
- 민간위탁사업 평가제도도 사전에 위탁자와 수탁자, 나아가 평가자 간에 충분히 협의(합의)된 명확한 성과계획 및 성과목표가 수립되지 않은 채 평가가 이루어지는 절차적 요소가 관련 주체들이 개선을 요구하는 대목
- 현재의 성과계획은 주로 정책의 투입이나 산출(실적) 중심의 성과목표와 지표 위주
- 협치시정이 중요하게 고려해야 할 요소, 즉 민간의 참여와 민관협력의 절차나 관계에 관한 성과의 고려는 미흡

---

## 현행 평가체계에서 평가지표 설정을 둘러싼 불합리성도 개선이 필요

- 평가체계에서 평가지표의 불합리성은 항상 존재하는 문제이기는 하지만, 협치시정의 관점에서도 평가지표체계의 개선을 적극 고려할 필요성이 존재
  - 가령, BSC기반 성과평가제에서는 2013년부터 ‘대내외 협력성과’ 평가항목을 도입하여 제한적이거나 협업, 협치, 혁신 성과를 평가
  - 민간위탁사업 평가제도에서도 협치 관련 요소를 평가하기 위해 사무를 유형별로 구분하고, 관련 평가지표도 일부 도입
    - 의사소통 노력도, 외부사업과의 연계, 이해관계자 협조체계 구축 등
- 그럼에도 불구하고, 해당 평가지표들은 정량화된 실적지표 위주여서 정책을 둘러싼 협치의 진행과정이나 핵심성과를 확인하기에는 다소 미흡하거나 부적절
  - BSC기반 성과평가의 대내외 협력성과 평가지표는 평가의 객관성과 공정성을 이유로 대부분 측정할 수 있는 정량지표 중심으로 구성하다 보니 협치촉진적 관계나 절차의 본질적 요소나 실질적 효과보다 단편적 실적 확인에 치중
  - 민간위탁사업 평가제도 또한 협치에 관한 지표가 일부 마련되어 있기는 하지만, 위탁 사무 수행의 협치역량이나 성과를 충실하게 평가하기에는 매우 제한적
    - 자원운영 및 사회적 가치 기여, 사업활성화 개선노력 등이 협치 관련 평가지표에 해당
- 평가지표, 특히 BSC기반 성과평가제에서 협치관련 평가지표가 다소 임시방편적이고 중복적 지표들로 구성된 점도 개선이 필요한 대목
  - 가령, 보도실적이 평가되고 있지만 소통활동 항목에서 홍보실적이 다시 포함되고,
  - 소통활동 평가항목의 ‘시민참여’와 엠보팅(mVoting) 실시 항목의 ‘시민의견수렴 여부’, 민관협력활성화 항목의 ‘거버넌스 운영실적’도 상호 중복성이 강한 지표에 해당

---

## 평가과정 전반의 협치지향적 프로세스 강화도 시급

- 현재의 시정평가제도는 민간, 특히 시민의 참여가 제한적·소극적인 ‘공공일방형’의 평가프로세스가 근간을 구성
  - 실태조사 결과도 평가과정에서 민간의 참여가 성과계획 수립(3.1%)이나 평가과정(4.6%)에서 매우 제한적으로만 이루어지는 것으로 조사
- 민간위탁사업 평가도 민관협력의 원리에 기반을 둔 평가프로세스가 설계되기보다 감독·통제, 경영성과의 관리 등에 입각한 평가프로세스를 설계

## 평가결과의 적극적 활용과 관련 제도와의 연계성 부족도 개선이 필요

- 현재의 평가제도에서는 금전적 보상이라는 낮은 차원을 넘어, 평가결과를 예산계획이나 사업추진체계와 연계하려는 적극적인 제도화 노력이 다소 부족한 실정
  - BSC기반 성과평가 결과를 예산계획 수립에 활용(5.1%)하거나 다음 연도 사업목표 및 방향 설정에 활용(25.4%)한 정도가 낮고, 활용하지 않은 사례도 다수(20.3%)
  - 이는 민간위탁사업 평가결과도 마찬가지여서, 조사에 의하면 현재의 운용지침과 다소 다르게 재계약 결정 시 기준으로 활용하는 정도는 16%에 불과
- 이와 같이 평가결과의 활용성 부족은 궁극적으로 평가제도 자체의 제도적 정당성이나 실효성을 약화시킬 수 있는 요인이므로, 적극적 개선이 요망
  - 평가결과의 소극적 활용으로 시정평가제도의 근간이 되는 BSC기반 성과평가제가 그다지 중요하게 인식되지 않는 것이 현실

### III. 협치친화형 평가체계 구축방향

#### ‘협치친화적 통합형 시정평가제도’로의 전환 모색

- 현재 시정의 성과주의 평가제도는 일부 불합리성이 있지만, 합목적성과 제도적 틀이 확립되어 있으므로 현행 평가체계의 근간은 유지하되 질적인 발전이 필요
- 특히, 민선 5·6기의 협치시정 기초를 고려하여 협치친화적 평가체계와의 적절한 조화를 이룬 ‘협치친화적 통합형 시정평가제도’로의 전환 모색이 바람직
- 협치친화적인 통합형 시정평가제도로의 전환을 위해 다음과 같은 추진전략을 강구
  - 우선, 기존의 성과평가체계와 새로운 협치특화형 평가체계의 적절한 연계·융합을 모색
  - 둘째, 민간위탁사업 평가제도도 현재와 같은 성과 일변도의 평가, 위탁자 중심의 평가 체계에서 탈피하여 협치친화적 평가체계로의 질적 전환을 모색
  - 셋째, 최근 확대되고 있는 지역사회기반 협치사업은 협치적 원리를 적극 반영한 혁신적인 사업성과평가 제도를 정립
  - 마지막으로 협치친화형 평가제도를 위한 다양한 제도적 지원환경을 조성

#### 추진전략 및 세부 추진과제

| 추진전략                          | 세부 추진과제   |
|-------------------------------|---|
| 협치친화적<br>균형성과평가체계 구축          | - 현행 BSC기반 성과평가제의 조정(변경)<br>- 협치특화형 성과평가모델의 도입 및 BSC기반 성과평가와의 통합<br>- 민간참여형 평가프로세스 구축 |
| 협치지향적 민간위탁<br>평가제도 정립         | - 지도·점검 평가의 질적 개선<br>- 협치지향형 평가모델의 도입에 기반을 둔 통합형 평가체계 정립<br>- 개방형·참여형 평가프로세스 구축       |
| 지역사회기반 협치사업<br>평가체계 구축        | - 삼위일체형 협치사업 평가체계 구축<br>- 참여형 평가프로세스의 도입·운영   |
| 협치친화형 평가체계를 위한<br>제도적 지원환경 조성 | - 협치평가제도 전담조직의 설치·운영<br>- 협치평가를 위한 모니터링 및 서베이시스템 구축<br>- 민간(시민)참여를 위한 평가채널 구축         |

## 협치친화적 균형성과평가체계 구축

BSC기반 성과평가제의 골격을 유지하되, 협치친화적 균형성과평가체계 병행

- 효율성과 결과 일변도의 BSC기반 성과평가제를 ‘통합형 균형성과관리체계’, 즉 실적에 기반을 둔 경영성과(BSC 성과평가)와 협치역량(협치성과평가)을 함께 평가하는 체계로 전환
- ‘BSC 성과평가’는 현행 평가체계의 골격을 대체로 유지하는 가운데, 사업성과 중심의 평가체계로 특성화를 모색
- ‘협치역량평가’는 조직의 협치성과 내지 협치역량 중심의 평가체계로 특성화 모색

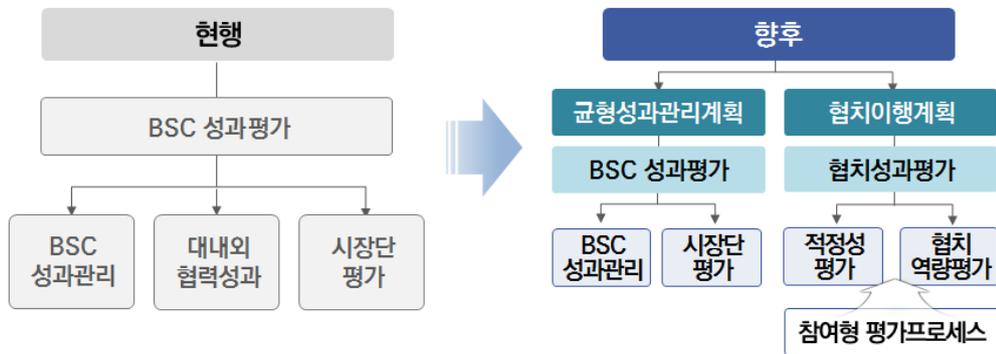


그림 4. 협치친화형 균형성과평가체계 기본구상

- 특정한 조직의 협치역량을 종합평가하는 ‘협치역량평가체계’는 다음의 방식으로 구성
  - 별도로 개발한 ‘협치맞춤형 지표체계’를 활용해 협치역량평가의 지표체계를 구성하되, 상기 평가지표체계에 부합하는 방식의 세부 평가방법과 평가주체도 구성
  - 『균형성과관리계획』과 함께, 협치성과평가의 준거로서 『협치이행계획서』 수립·시행
- 협치역량평가 지표체계는 계획의 걱정성(15점)/목표달성도(15점)/협치역량평가(70점)로 구분하여 평가(※ 세부 내용은 부록 표 1을 참조)
  - ‘협치역량평가’에서는 제도적 기반, 협치인식 및 문화 기반, 사회적가치 지향성, 협치시정 시민만족도, 협치수행역량 등 협치관련 활동이나 절차 등을 다각적으로 평가

- 협치친화형 성과평가체계의 다른 중요한 요소는 참여형 평가프로세스의 확립
  - 평가자와 피평가자 모두 행정 주체로 구성된 현 폐쇄적 평가프로세스에서 탈피
  - 협치역량평가는 민간이 참여하는 [협치역량평가단]을 구성하되, 평가지표의 다양성을 고려해 평가단을 '전문평가단'과 '시민모니터링단'으로 이원화 운영
- 전체적으로 특정 평가대상, 조직이나 개인의 평가는 BSC기반 성과평가와 협치역량평가의 상대적 중요도를 고려해 최종 평가결과를 도출
  - 가령, BSC기반 성과평가 대 협치역량평가의 비율 ⇒ 60점:40점 또는 50점:50점

## 민간위탁 평가제도도 협치지향적 평가제도로 재정립

- '지도·점검'과 '종합성과평가'로 구성된 현행 민간위탁 평가제도도 협치친화적 내지 협치지향적인 평가체계로 재정립을 모색
- 이를 위해 전체 민간위탁 평가체계를 '운영진단 및 권고'와 '종합성과평가'로 재정립
  - '운영진단 및 권고'는 현재와 같은 관리·통제적 시각의 평가를 최소화하고, 체크리스트에 기초해 운영과정을 모니터링하고 컨설팅하는 시각으로 전환
  - '종합성과평가'는 '경영성과평가'와 '협치역량평가'를 균형적으로 종합 평가 (※ 표 5 참조)

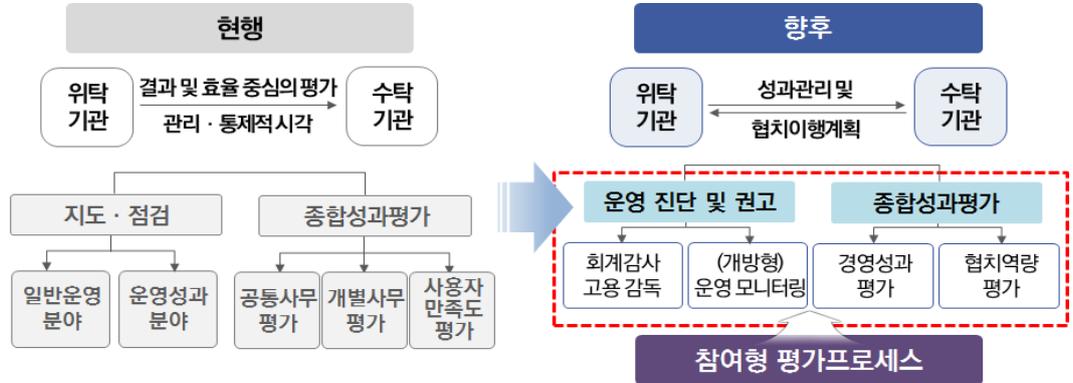


그림 5. 협치지향형 민간위탁 평가체계 기본구상

표 5. 협치지향적 민간위탁사업 성과평가제도: 협치역량평가지표체계 구성(안)

| 항 목                  | 평 가지 표                     | 측 정 방 법                 | 배점                                |    |
|----------------------|----------------------------|-------------------------|-----------------------------------|----|
| 계획의 적정성<br>(15점)     | 계획내용의 타당성                  | 계획이 사업방향에 부합되게 수립되었는가   | 5                                 |    |
|                      | 목표부합성 및 명확성                | 협치성과목표의 설정은 적절한 수준인가    | 5                                 |    |
|                      | 수립과정의 적절성                  | 계획이 협치적 과정을 통해 수립되었는가   | 5                                 |    |
| 성과목표 달성도(15점)        | 협치성과목표 달성 정도               | 핵심 협치성과목표에 대한 계획 대비 달성률 | 15                                |    |
| 협치성과 평가<br>(70점/13개) | 시민 만족도<br>(15점/1개)         | 이용자 만족도 조사 결과           | 시민(이용자)과 지역사회(주민) 대상으로 만족도를 조사 평가 | 15 |
|                      | 공익가치 지향<br>(10점/3개)        | 사회배려기업 지원               | 사회적기업 물품 구매 비율                    | 4  |
|                      |                            | 청년 및 장애인 고용 노력          | 청년 및 장애인 고용 비율                    | 3  |
|                      |                            | 고용안정화 노력                | 재계약 시 고용승계를, 비정규직 증가 여부 등         | 3  |
|                      | 협치환경<br>기반조성<br>(15점/4개)   | 리더의 협치행정 리더십            | 조직 내 협치지향문화 개선노력 사례               | 4  |
|                      |                            | 협치활동 관련 모니터링 체계         | 협치 모니터링 시스템 구축 및 운영               | 4  |
|                      |                            | 협치친화적 인식체계 확산           | 조직 내·외 대상 협치촉진교육 시행 여부            | 4  |
|                      |                            | 협치증진을 위한 이벤트 개최         | 시민참여형 행사기획, 협치증진 홍보활동 등           | 3  |
|                      | 협치적 사업<br>프로세스<br>(30점/5개) | 업무수행 과정의 협력             | 위수탁자 간 지속적 협력 정도                  | 5  |
|                      |                            | 사업기획단계의 공론절차 이행         | 설명회, 토론회 등 공론절차 활성화 여부 등          | 3  |
|                      |                            | 개방형 사업추진 활성화            | 협의체 운영 활성화, 이해관계자 참여 다양성 등        | 5  |
|                      |                            | 지역사회와의 신뢰관계 형성          | 외부자원의 동원 및 자발적 참여 정도 등            | 7  |
|                      |                            | 「운영진단 및 권고」 반영도         | 운영모니터링 결과에 대한 개선 여부               | 10 |
| 조정사항                 | ① 실적기술서의 적정성 ② 업무특성 ③ 개선노력 |                         | ±5                                |    |
| 총 점                  |                            |                         | 100                               |    |

- BSC기반 성과평가를 협치친화적으로 개선하는 것과 같이 민간위탁사업 평가제도도 개방형·참여형의 협치프로세스를 구축해 평가제도의 혁신을 강구
- 우선 사전에 위·수탁자 간 상호협의를 아래 추진하려는 사업계획과 도달 목표를 구체화한 『경영성과관리 및 협치이행 계획서』를 수립해 이를 토대로 평가를 시행
- 사업의 평가과정에서도 현재와 같이 전문 평가기관(한국능률협회컨설팅)에 전적으로 의존하는 방식보다 [협치역량평가단]을 구성·운영
- 특히, 종합성과평가는 평가가 종료된 이후 가능한 1개월 이내에 ‘종합성과평가 시민 보고대회’를 개최
- 마지막으로 평가제도의 실효성 강화를 위해서는 평가결과가 적극 활용되어야 하며, 민간위탁 재계약(재협약)이나 사업예산계획수립에 적절히 연계하는 방안도 그중 하나

## 지역사회기반 협치사업 평가를 위한 혁신형 사업평가체계 구축

- 현재 서울시가 역점적으로 추진하고 있는 지역사회기반 협치선도사업(마을공동체, 사회적경제, 주거재생 사업 등)을 대상으로 협치친화적 사업평가체계를 도입·운영
- 이들 협치선도사업은 대부분 시비보조사업으로, 사업의 체계적 관리는 물론 성과 창출과 지속가능한 발전을 위해 합리적 사업평가모델의 정립이 시급
- 특히, 민선 6기 들어 자치구와 동·마을 단위에서 「지역사회혁신계획」, 「마을계획」 등 다양한 지역사회기반 협치계획이 추진되고 있으므로, 이를 체계적으로 평가할 수 있는 혁신적 평가체계 도입이 긴급

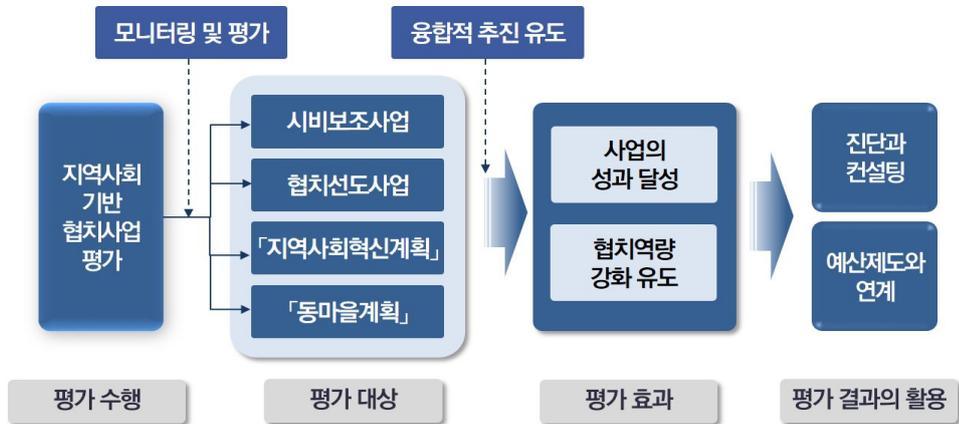


그림 6. 지역사회기반 협치사업 평가제도 기본구상

- 이러한 여건을 고려해, 지역사회기반 협치사업 평가체계는 사업평가-모니터링-진단 및 권고로 이어지는 ‘삼위일체형’ 평가모델을 정립
- 사업평가는 계획 내 협치사업들을 중심으로 사업 추진에 따른 목표달성 정도와 협치 수행 성과를 균형적으로 평가(※ 부록 표 2 참조)
- 협치역량평가는 사업계획의 적정성, 협치수행역량, 핵심사업 추진성과, 향후 계획의 발전잠재력 등으로 구분하고 항목별로 세부 평가지표를 구성
  - 협치수행역량은 지역사회발전에의 기여, 협치활력도를 다양한 지표로 평가하고, 핵심사업 추진성과는 사업실행성과와 사업추진 효율성의 2차원으로 구분하여 평가
- 평가결과는 ‘평가점수표’와 함께 ‘진단과 권고 의견서’를 작성, 활용
- 협치친화형 평가제도의 취지를 고려해 개방형·참여형 평가프로세스를 운용하되, 그 중 하나로 [지역협치사업평가단]을 구성·운영

---

## 협치친화형 시정평가제도 구축을 위한 제도적 지원환경 조성

- 시정 평가제도의 전담조직인 ‘평가담당관’이 현재와 같이 성과주의 평가제도에 주력한다면, ‘협치역량평가’를 전담하는 협치평가제도 전담기구의 설치를 모색
  - 이 기구는 협치역량평가의 종합적 관리와 주요 평가지표의 성과측정에 더해, 협치역량평가를 위한 개방형·참여형 평가프로세스의 관리 등의 다양한 사무를 수행
- 협치친화적 시정평가제도를 뒷받침하고 시민참여를 늘리기 위한 평가채널 구축
  - 일반시민이나 이해당사자를 포함한 민간참여 기반의 [협치역량평가단]을 구성하되, 각 평가지표의 특성을 고려해 ‘전문평가단’과 ‘시민모니터링단’으로 이원화 운영
  - 지역사회기반 협치사업 평가체계에도 정책 전문가나 지역사회의 다양한 주체가 평가주체로 참여하는 [지역협치사업평가단]을 구성·운영
  - 주요 평가결과는 시민이나 이해당사자가 참여하는 평가보고대회를 개최해 공개
- 협치시정 모니터링 및 평가를 위한 서베이시스템인 ‘협치서베이’(가칭)도 구축
  - 협치친화적 시정평가제도와 민간위탁 평가제도에 사용하는 평가지표 중 시민대상의 평가지표를 중심으로 ‘협치서베이’(가칭) 시스템을 구축

# 부록: 협치친화형 평가제도의 지표체계

부록 표 1. 협치친화형 성과평가체계: 협치역량평가 지표체계 구성(안)

| 항 목                            | 평가지표  | 측정방법                             | 배점                                    |   |
|--------------------------------|---|----------------------------------|---------------------------------------|---|
| 계획의 적정성<br>(15점/3개)            | 계획내용의 타당성   | 시정방향과 업무영역에 부합되게 수립되었는가          | 5                                     |   |
|                                | 목표 부합성 및 명확성  | 협치성과 목표의 설정은 적절한 수준인가            | 5                                     |   |
|                                | 수립과정의 적절성   | 계획이 협치적 과정을 통해 수립되었는가            | 5                                     |   |
| 목표달성도<br>(15점/1개)              | 성과목표 달성 정도  | 핵심성과목표에 대한 계획 대비 달성률             | 15                                    |   |
| 협치<br>기반<br>조성<br>(28점<br>/8개) | 제도적<br>기반<br>(18점<br>/4개)                                     | 민관협력 활력도                         | 위원회 운영, 협치친화형 사업 발굴, 중간지원기구<br>설치운영 등 | 4 |
|                                |   | 시민참여절차 조성 및 운영활력                 | 부서 차원의 공론절차 도입, 정보공개를 위한 노력 등         | 4 |
|                                |   | 재정협치 기반 조성                       | 협치관련 예산 확보와 재정기반 구축                   | 4 |
|                                |   | 지역사회와의 관계 개선                     | 지역사회의 정책과정 참여, 협력관계 개선노력 등            | 3 |
|                                | 인식 및<br>문화<br>기반<br>(10점<br>/4개)                              | 협치증진을 위한 혁신적 제도화                 | 협치친화적 사업운영개선 / 제도도입 사례 등              | 3 |
|                                |   | 리더의 협치행정 리더십                     | 부서 내 협치친화적 문화 조성 노력 관련 사례 등           | 3 |
|                                |   | 협치활동 관련 모니터링 체계                  | 상시적 협치모니터링 시스템 구축 및 운영 등              | 3 |
|                                |   | 협치친화적 인식체계 확산                    | 대내외 협치 관련 교육·훈련 시행 노력 등               | 2 |
| 사회적 가치<br>지향성<br>(6점/3개)       | 공공조달혁신 및 사회배려기업 지원<br>청년 및 장애인 고용 이행 의지와<br>노력<br>고용안정성 강화 노력 | 사회적기업 물품 구매비율 등                  | 2                                     |   |
|                                |   | 청년인턴 활용비율 등                      | 2                                     |   |
|                                |   | 비정규직 증가 및 비정규직 차별사례 유무 등         | 2                                     |   |
| 협치시정<br>시민만족도<br>(10점/2개)      | 사업 및 서비스 만족도  | 추진사업, 제공 서비스의 만족수준 등             | 6                                     |   |
|                                | 협치시정 만족도  | 정책 인지도/접근성, 정책과정 전반에 관한 시민만족 수준  | 4                                     |   |
| 협치수행역량<br>(대상사업)<br>(25점/7개)   | 협치친화적 추진체계 확립   | 협치프로세스를 고려한 사업추진체계 확립 등          | 5                                     |   |
|                                | 기획단계의 공론절차 이행   | 수요조사, 설명회, 청책토론회 등 공론절차 활성화 여부   | 4                                     |   |
|                                | 개방형 사업추진체계 운영 활성화   | 위원회·협의체 운영의 활성화, 이해관계자 참여의 다양성 등 | 5                                     |   |
|                                | 정책파트너와의 수평적 관계 정립   | 참여주체에 대한 자율성 부여 정도 등             | 3                                     |   |
|                                | 민관예산협의절차 이행 여부  | 시민참여예산절차 이행 노력, 재정협치기구 운영 등      | 3                                     |   |
|                                | 관련계획 및 사업 간 연계조정 노력   | 관련계획 및 타 부서 관련 사업과의 연계조정 노력 등    | 3                                     |   |
|                                | 정책의 환류 노력   | 민간의 비판 수용 노력, 평가결과의 반영 및 개선 등    | 2                                     |   |
| 조정사항                           | ① 실적기술서의 적정성 ② 업무특성 ③ 개선노력                                    |                                  | ± 10                                  |   |
| <b>총 점</b>                     |   |                                  | <b>100</b>                            |   |

부록 표 2. 지역사회기반 협치사업 평가체계의 구성

| 평가항목                    | 세부 평가지표              | 평가<br>배점                 | 평가등급      |           |           |    |
|-------------------------|----------------------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|----|
|                         |                      |                          | 우수<br>(A) | 보통<br>(B) | 미흡<br>(C) |    |
| 사업계획의 적정성               | 개별사업의 연계·통합 노력       | 3                        | 3         | 2         | 1         |    |
|                         | 목표설정의 적정성            | 3                        | 3         | 2         | 1         |    |
|                         | 계획 내용의 타당성(합리성)      | 6                        | 6         | 5         | 4         |    |
|                         | [진단과 권고 의견서] 반영 및 개선 | 3                        | 3         | 2         | 1         |    |
|                         | 소 계                  | 15                       | 15        | 11        | 7         |    |
| 협치<br>수행역량              | 지역사회<br>발전예의<br>기여   | 지역사회 내 낙후·침체지역의 발전       | 3         | 3         | 2         | 1  |
|                         |                      | 지역사회 주민의 만족도             | 4         | 4         | 3         | 2  |
|                         |                      | 지역사회 현안 해결               | 5         | 5         | 4         | 3  |
|                         |                      | 지역의 사회적 자본 확충 노력         | 3         | 3         | 2         | 1  |
|                         |                      | 소 계                      | 15        | 15        | 11        | 7  |
|                         | 협치<br>활력도            | 이해관계자 의견수렴 및 반영 노력       | 4         | 4         | 3         | 2  |
|                         |                      | 지역 내 협력관계 구축 노력          | 5         | 5         | 4         | 3  |
|                         |                      | 지역사회의 신뢰와 참여 확대          | 4         | 4         | 3         | 2  |
|                         |                      | 대내외 협치 관련 교육·훈련<br>시행 노력 | 3         | 3         | 2         | 1  |
|                         |                      | 협치친화적 제도화 및 개선 노력        | 4         | 4         | 3         | 2  |
|                         |                      | 소 계                      | 20        | 20        | 15        | 10 |
| 핵심<br>사업추진<br>성과        | 사업실행<br>성과           | 성과목표 달성도                 | 15        | 15        | 10        | 5  |
|                         |                      | 사업추진 난이도 / 혁신성           | 10        | 10        | 7         | 5  |
|                         |                      | 지역의 물적·사회적 환경개선          | 10        | 10        | 7         | 5  |
|                         |                      | 소 계                      | 35        | 35        | 24        | 15 |
|                         | 사업추진<br>효율성          | 사업추진체계 적절성               | 5         | 5         | 4         | 3  |
|                         |                      | 예산운용의 효율성                | 5         | 5         | 4         | 3  |
|                         |                      | 모니터링·환류 노력               | 5         | 5         | 4         | 3  |
|                         |                      | 소 계                      | 15        | 15        | 12        | 9  |
| 향후 계획의 발전잠재력, 실적기술서 적정성 |                      | ±5                       |           |           |           |    |
| <b>총 점</b>              |                      | <b>100±5</b>             |           |           |           |    |

**서울연구원 정책리포트**는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

발행인 : 서왕진

편집인 : 정희윤

발행처 : 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)

[twitter.com/seoulinstitute](https://twitter.com/seoulinstitute)

[www.facebook.com/SeoulInstitute/](https://www.facebook.com/SeoulInstitute/)

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 협치친화형 평가체계 구축방안」을 바탕으로  
작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.