

# 서울시 협치친화형 평가체계 구축방안

정병순

Establishing a Collaborative Governance Based Evaluation System in Seoul, South Korea



서울연구원  
The Seoul Institute

서울시 협치친화형  
평가체계 구축방안

## \ 연구책임

정병순      협치연구센터장 /  
                  시민경제연구실 선임연구위원

## \ 연구진

이성호      시민경제연구실 초빙부연구위원  
김경철      시민경제연구실 연구원  
박예완      시민경제연구실 연구원  
조현혜      시민경제연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약

# 시민참여형 협치역량 평가프로세스 구축하고 협치평가제도 전담조직 설치·관련 조례 개정

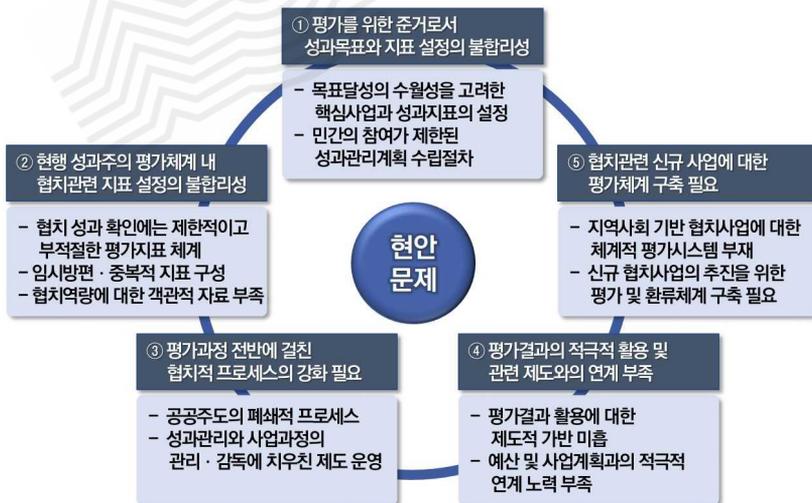
## ‘협치서울 2.0’ 실질 구현하는 협치친화적 시정평가제도 구축 필요

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

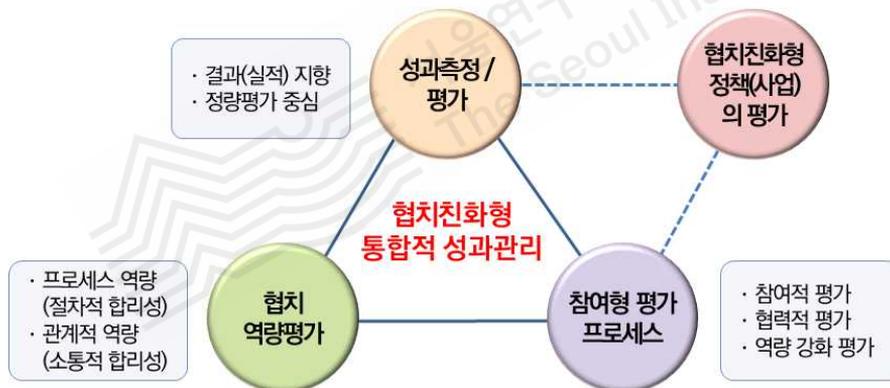
서울 시정의 평가체계는 1990년대 후반 도입된 심사평가제도, 목표관리제도 등 전통적인 재무적 관점에 기반한 물량 중심의 평가에서 2000년대 중후반 들어 성과주의 평가, 즉 시정평가 2.0으로 전환하였다. 균형성과관리계획(Balanced Score Card, BSC) 기반 성과평가제도를

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 시정기초에 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 지역사회의 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.

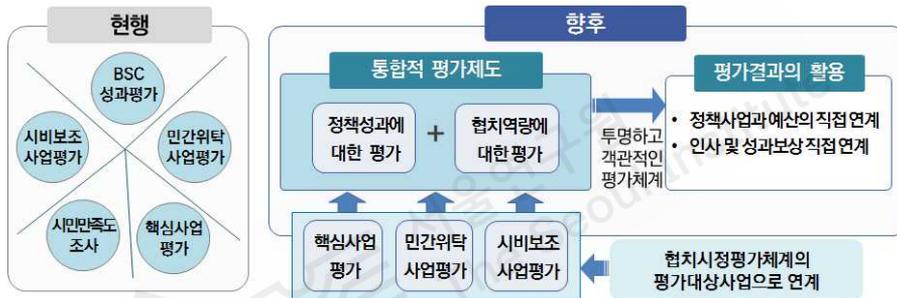
협치특화형 평가모델에서는 평가의 투명성이나 실효성, 평가결과의 활용도를 제고하기 위해서는 평가프로세스에서 민간의 참여와 협력을 유도하는 다양한 채널을 확보할 필요가 있다. 협치기반 평가프로세스를 실현하기 위한 시민 참여의 형태는 우선 평가대상 계획의 수립과정 참여, 평가주체로 참여, 시민체감 평가지표에 대한 조사대상으로 참여, 평가결과의 공개 및 환류 대상으로 참여 등을 적극적으로 제도화한다.

### ■ 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.

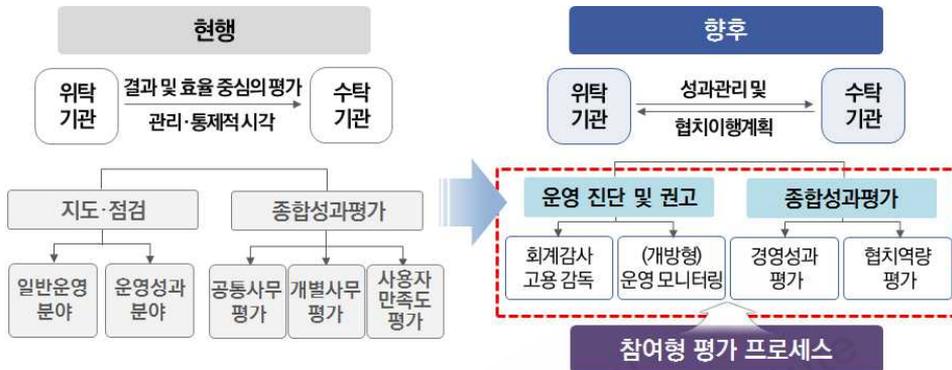
협치역량평가는 부서 간 업무특성의 편차와 형평성을 고려해 실·국·본부 단위를 대상으로 시행하며, 협치문화 확산에 대한 조직리더의 관심을 유도하기 위해 3급 이상의 고위공무원에 대한 개인평가에도 포함한다. 평가결과는 현재의 성과인센티브 지급 방식을 더욱 확장하여 평가우수사업의 차년도 사업예산 증액 등 예산제도와 연계할 뿐만 아니라, 정책주체의 의지와 문화확산을 위해 부서장급 공무원의 개인 인사고과에 반영하는 방안까지 단계적으로 확대한다. 이와 함께 평가제도에 대한 인식제고와 활용을 위해 현행 시정핵심사업 평가제도 등과 연계한 성과발표회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

# 목차

01 연구의 개요	2
1_연구의 배경 및 목적	2
2_연구의 내용 및 방법	4
02 서울시 시정 평가체계 현황 및 운영실태	8
1_협치친화형 평가제도에 관한 예비적 논의	8
2_서울시 주요 평가제도 운영현황 및 실태	18
03 서울시 평가제도 운영실태 분석	66
1_조사 개요	66
2_시정 평가제도 운영실태 설문조사 분석결과	68
3_민간위탁사무 수탁기관 인터뷰 조사결과	95
4_요약 및 시사점	99
04 협치친화형 평가체계 구축을 위한 주요 현안문제	104
1_현행 시정 평가제도 진단: 총론	104
2_세부 현안문제 진단	107
3_제도 개선의 기본방향	131
05 협치친화형 평가제도 구축방안	140
1_협치친화형 평가모델 개발	140
2_협치친화형 시정 평가제도 구축	160

3_협치지향적 민간위탁 평가제도의 정립	175
4_지역사회기반 협치사업 평가체계 구축	189
5_협치친화형 평가제도 지원환경 조성	199
참고문헌	213
부록	216
Abstract	237



## 표

[표 2-1] 서울시정 평가제도 운영 현황(2016년)	19
[표 2-2] 시정평가 패러다임의 변화	22
[표 2-3] 서울시 성과관리계획 구성요소와 그 내용	23
[표 2-4] BSC 기반 성과평가 분야별 평가자료 및 평가항목(2016년)	25
[표 2-5] 서울시 기관 및 개인평가 평가비중	27
[표 2-6] 2013~2016년 BSC 기반 성과평가 내 지표의 비중 변화	29
[표 2-7] 2016년 대내외 협력성과 평가항목	29
[표 2-8] 2016년 상반기 기관별 성과평가 결과	30
[표 2-9] 서울혁신기획관 산하 부서별 핵심성과지표(KPI)의 유형	33
[표 2-10] 도시재생본부 재생정책기획관 공공개발센터의 주요사업계획	36
[표 2-11] 실·국·본부의 민간위탁사업 현황	37
[표 2-12] 민간위탁의 사무 유형	37
[표 2-13] 사무유형별 민간위탁사업 현황: 2016년 연간 예산액 기준	38
[표 2-14] 사무유형별 민간위탁사업 현황: 계약기간	38
[표 2-15] 지도·점검 및 종합성과평가에 관한 법적 근거	39
[표 2-16] 일반운영 분야의 점검 분야와 점검 항목	42
[표 2-17] 운영성과 분야의 점검 분야 및 주요 점검 항목	42
[표 2-18] 사무유형별 평가영역 및 지표	45
[표 2-19] 종합성과평가 세부 프로세스	46
[표 2-20] 차수별 민간위탁사업 종합성과평가 결과(2016년)	47
[표 2-21] 2016년 중간지원조직형 민간위탁사업 현황	48

[표 2-22] ‘마을공동체 종합지원센터 운영’ 종합성과평가 개요(2015년)	49
[표 2-23] ‘NPO지원센터’ 종합성과평가 결과(2016년)	51
[표 2-24] 보조금 사업의 종류	55
[표 2-25] 유형별 지방보조사업 현황(2016년)	55
[표 2-26] 실·국·본부별 지방보조사업 현황	56
[표 2-27] 평가대상의 보조유형별 구분	58
[표 2-28] 자체평가 지표체계의 분야, 내용 및 배점	60
[표 2-29] 지방보조사업 성과평가 결과 환류	62
[표 2-30] 2016년도 지방보조사업 성과평가 결과	63
[표 2-31] 아동급식지원 사업의 자체평가 평가지표 및 득점 현황	64
[표 4-1] 사무유형별 종합성과평가지표(공동사무) 비교	115
[표 4-2] 대내외 협력성과 지표 변화	117
[표 5-1] 좋은 거버넌스와 관련한 8가지 기준과 특성	141
[표 5-2] 로컬 거버넌스 수준에서의 거버넌스 측정지표	142
[표 5-3] 환경 거버넌스 평가지표	143
[표 5-4] 선행연구의 세부지표 유형과 공통지표 영역의 도출	146
[표 5-5] 2016 협치서울선언의 주요 과제	149
[표 5-6] 협치역량평가체계의 ‘협치맞춤형 평가지표체계’(협치평가 지표체계) 구성(안)	156
[표 5-7] 평가지표별 평가주체 및 평가방식(안)	159
[표 5-8] 협치친화적 시정 평가제도: 협치역량평가지표체계 구성(안)	167
[표 5-9] 협치친화적 시정 평가제도: 협치역량평가지표(안)의 평가방법 및 평가주체	169
[표 5-10] 운영모니터링을 위한 체크리스트(안)	179
[표 5-11] 협치지향적 민간위탁사업 성과평가제도: 경영성과평가지표체계 구성(안)	180
[표 5-12] 협치지향적 민간위탁사업 성과평가제도: 협치역량평가지표체계 구성(안)	181
[표 5-13] 협치지향적 민간위탁사업 성과평가제도: 협치역량평가지표(안)의 평가방법 및 주체	183
[표 5-14] 지역사회 기반 협치사업 평가체계의 구성	193

## 그림

[그림 2-1] 통합적 접근의 성과관리	11
[그림 2-2] 서울시 평가시스템의 변화 방향	16
[그림 2-3] 협치친화형 통합적 성과관리	18
[그림 2-4] 균형성과표(BSC)의 종합적 틀	20
[그림 2-5] BSC 기반 성과평가의 구성체계	23
[그림 2-6] BSC 기반 성과평가 프로세스	27
[그림 2-7] 2016년 서울혁신기획관 성과관리계획 수립 현황	32
[그림 2-8] 2016년 도시재생본부 성과관리계획 수립 현황	35
[그림 2-9] 민간위탁사업 성과평가의 체계	40
[그림 2-10] 지방보조사업 성과평가제도의 구성체계	58
[그림 2-11] 지방보조사업 성과평가 프로세스	59
[그림 3-1] 실태조사 개요	67
[그림 3-2] 시정 평가제도별 중요성(복수선택)	69
[그림 3-3] 협치시정 실현을 고려한 평가제도의 적절성	69
[그림 3-4] 협치형 사업 평가와 관련한 현행 시정 평가제도의 충분성	70
[그림 3-5] 협치시정을 고려한 바람직한 시정 평가제도 구축방안	71
[그림 3-6] 새로운 협치친화형 평가제도 구축 방식	72
[그림 3-7] 협치친화형 평가제도에 대한 민간 참여의 바람직한 방식	73
[그림 3-8] 협치의 역량이나 성과 평가에 있어서 중요하게 고려해야 할 요소(복수선택)	73
[그림 3-9] 성과관리계획의 수립	74

[그림 3-10] 성과관리계획 수립 시 민간주체의 참여 여부	75
[그림 3-11] 전략목표 및 성과목표 설정 시 중요 고려요소	76
[그림 3-12] '핵심성과지표(KPI)' 개발 시 중요하게 고려하는 기준	77
[그림 3-13] '핵심성과지표(KPI)' 개발 시 갖는 주요 애로사항(복수선택)	78
[그림 3-14] BSC 성과관리와 대내외 협력성으로 구성된 현재의 평가지표체계의 타당성	79
[그림 3-15] 현행 대내외 협력성과 구성체계에 대한 평가(복수선택)	80
[그림 3-16] 현행 대내외 협력성과 지표체계에 대한 평가	80
[그림 3-17] BSC 기반 성과평가 결과의 활용 방식	81
[그림 3-18] BSC 기반 성과평가 과정에서 민간의 참여 가능성	82
[그림 3-19] BSC 성과평가제도에 민간 주체가 참여하는 것에 대한 의견	82
[그림 3-20] 협치시정 실현의 관점에서 볼 때 현행 민간위탁사업 성과평가제도에 대한 의견	83
[그림 3-21] 지도·점검 평가에 대한 의견	84
[그림 3-22] 지도·점검 체크리스트에 고려된 평가항목이나 지표에 대한 의견	85
[그림 3-23] 운영성과 분야 체크리스트에 대한 의견(上) 및 지도·점검이 어려운 지표 항목(下)	86
[그림 3-24] 현행 지도·점검 과정에의 민간의 참여 여부(上) 및 주요 참여주체(下)	87
[그림 3-25] 현재의 종합성과평가에 대한 의견	88
[그림 3-26] 종합성과평가 시 사무의 유형별 구분에 대한 의견	89
[그림 3-27] 종합성과평가 시 중간지원조직형 별도 구분에 대한 의견	89
[그림 3-28] 종합성과평가과정의 민간참여 방식(上)과 주요 참여주체(下)	90
[그림 3-29] 종합성과평가 결과의 활용 상태	91
[그림 3-30] 민간위탁사무의 평가에 있어서 협치적 방식의 필요성 인식과 이유	92
[그림 3-31] 협치적 관점에 기초한 민간위탁사업 성과평가제도 구축을 위한 요소	93
[그림 3-32] 민간위탁사무의 협치역량 및 성과평가의 중점 고려사항(복수선택)	94
[그림 4-1] 핵심성과지표 개발 시 고려요소 실태조사 결과	110
[그림 4-2] 서울혁신기획관 산하 부서별 핵심성과지표 설정 현황	111

[그림 4-3] 대내외 협력성과 지표의 문제점에 대한 인식	118
[그림 4-4] BSC 기반 성과평가에서 민간의 참여 영역	123
[그림 4-5] BSC 기반 성과평가 결과의 활용방식	127
[그림 4-6] 협치시정을 둘러싼 평가제도 주요 현안: 종합	131
[그림 4-7] 시정 평가제도의 전환: 통합적 성과관리를 향해	132
[그림 4-8] 협치평가모델 적용을 위한 대안 검토	133
[그림 4-9] 협치친화형 평가체계 구축을 위한 세부 추진과제	137
[그림 5-1] 협치시정 평가제도 구축 기본구상	152
[그림 5-2] 협치맞춤형 평가지표체계 개발을 위한 대안검토	154
[그림 5-3] 협치친화형 시정 평가제도로의 전환	162
[그림 5-4] 협치역량평가체계 세부 내용	163
[그림 5-5] 「협치이행계획서」 구성(안)	165
[그림 5-6] 협치역량평가지표 항목의 구성	166
[그림 5-7] 협치친화형 시정 평가제도의 피평가 주체(안)	172
[그림 5-8] 협치친화형 시정 평가제도 중 협치역량평가의 평가관련 주체	172
[그림 5-9] 협치역량평가와 BSC 성과평가 프로세스 비교	173
[그림 5-10] 평가결과의 2단계 활용 방안	175
[그림 5-11] 협치지향형 민간위탁 평가체계 기본구상	178
[그림 5-12] 경영성과관리 및 협치이행계획서 구성(안)	185
[그림 5-13] 협치친화적 민간위탁사업 성과평가 결과 활용	188
[그림 5-14] 지역사회 기반 협치사업 평가제도 기본구상	191
[그림 5-15] 지역사회 기반 협치사업 평가 결과(안)	194
[그림 5-16] 지역사회 기반 협치사업 연차별 평가 프로세스	199
[그림 5-17] 협치친화형 평가제도 전담조직 설치방안	203
[그림 5-18] 협치친화형 평가모델의 구성요소	204

# 01

---

## 연구의 개요

1\_연구의 배경 및 목적

2\_연구의 내용 및 방법

# 01 | 연구의 개요

## 1\_연구의 배경 및 목적

- 민선 6기 서울시의 시정기조는 ‘혁신’과 ‘협치(協治)’로, 최근에는 민선 5기의 협치서울 1.0을 바탕으로 ‘협치서울 2.0’을 모색 중임
  - 협치(governance)는 행정의 일방적인 정책 추진방식이 경직성과 비효율성 뿐만 아니라 시민의 관심과 참여의 결여로 인해 오히려 갈등을 유발하는 정부 실패(government failure) 현상에 직면하면서 이를 극복하기 위한 새로운 패러다임을 모색하는 것임
  - 이는 다원적인 가치와 이해관계, 요구들을 정책에 반영하고 다양한 주체들의 참여를 통해 도시문제의 해결에 공동대응하려는 행정 패러다임의 전환으로 인식할 수 있음
  - 서울수도 민선 5기 들어 협치원리에 입각한 다양한 정책의제들이 도입되기 시작하였으며, 민선 6기에서는 이를 제도화하는 노력의 일환으로 2016년 9월 『민관협치 활성화를 위한 기본조례』를 제정
- 이와 함께 서울협치추진단을 중심으로 시정 전반에 걸친 협치원리의 구현을 위해 지역사회기반 협치모델을 구축하고 개선 또한 모색하고, 시정차원에서 협치친화적 제도를 재정립하는 한편, 그 일환으로 평가제도를 개선하거나 모색하고 있음
  - 제도적 기반 구축은 협치형 계획모델 도입, 협치예산제도 도입 등 새로운 제도의 도입뿐만 아니라 기존 제도의 질적 개선 역시 필요
  - 유사한 맥락에서 시정 평가제도 또한 정책과정의 지향점을 명확히 하고 정책실무자들에 대한 동기부여의 수단이 된다는 점에서 시정기조의 전환에 발맞춰 협치의 가치와 원리에 기반한 제도로의 전환이 긴요한 과제
- 시정 평가제도의 원리인 성과평가제도도 시정 기조의 전환을 고려해 기존의 결과주의(내지 실적주의) 위주의 평가체계에서 탈피해, 보다 ‘협치친화적인 평가제도’로의

전환이 긴요한 과제로 대두되고 있음

- 현행 시정 평가제도는 기업의 평가모델을 원용한 결과(실적) 및 효율 지향의 성과주의 원리에 기반하고 있어, 기존 평가제도의 질적 개선을 요구하는 다양한 목소리들이 제기되고 있음
- 현재의 평가체계는 균형성과관리(BSC) 기반 성과평가제도를 근간으로 하되 다양한 평가제도들이 운용되고 있는데, 제도 내적으로 불합리성이 존재하고 시정기조의 전환과 괴리를 보여 정책주체들 간 긴장도 확대
- 특히, 시정 단위에서 협치적 원리나 프로세스가 반영될 수 있는 평가프레임의 도입에 대한 요구와 함께, 민간위탁사업에서도 협치 원리를 바탕으로 한 평가제도로의 제도개선의 요구도 강하게 제기되고 있음
- 이러한 시정여건의 변화 속에 서울시정의 가치와 목표, 새로운 정책들에 부합하도록 기존 제도의 합리적 개선과 협치친화적인 새로운 평가제도의 개발이 필요
  - 정책의 결과 외에 절차와 관계에 초점을 둔 평가체계, 그리고 평가과정에 이해당사자의 참여를 고려하는 평가모델의 개발
  - 마을공동체 사업, 사회적경제 활성화사업, 최근의 지역사회혁신계획 등 지역사회기반 협치사업들을 체계적으로 평가할 수 있는 제도의 도입도 필요
- 이 연구에서는 현재 서울시의 평가제도를 면밀하게 진단함으로써 향후 성과주의 중심적 평가제도 바탕 위에 협치 원리 내지 관점이 반영된 평가체계, 즉 “협치친화형 평가체계”를 도입조화시키는 방안을 모색
  - 평가지표체계 / 평가절차 / 평가결과 활용 및 환류 등을 중심으로 협치친화적 평가제도로써 기존 시정 평가체계의 합리적 개선방안을 도출하는 한편,
  - 평가결과의 활용, 특히 평가결과를 다른 영역, 가령 인사 및 예산제도 등과 환류연계시키는 방안도 강구하고자 함

## 2\_연구의 내용 및 방법

### 1) 연구의 주요 내용

- 현행 서울시가 운영하고 있는 평가체계에 관한 현황 및 운영실태 분석
  - 민선 6기 서울 시정단위에서 운영 중인 성과평가 관련 제도의 현황 파악
  - 서울시 담당공무원들과 정책관련집단에 대한 설문조사 및 인터뷰를 바탕으로 성과평가제도의 전반적 과정, 즉 성과관리계획의 수립과 성과목표의 설정, 평가결과의 활용방법, 협치친화적 평가체계에 대한 인식과 개선방안 등을 조사
  - 특히, 균형성과관리계획(BSC) 기반 성과평가제도와 민간위탁사업 성과평가제도와 관련하여 성과관리계획의 수립절차와 평가프로세스, 평가결과의 활용에 대한 전체적인 체계를 파악
- 신규 추진 예정인 『지역사회혁신계획』 도입에 따른 신규 평가체계 운영여건 분석
  - 2017년부터 시행 예정인 지역사회기반 협치계획인 『지역사회혁신계획』과 『동마을계획』의 추진에 따른 평가체계 마련을 위해 관련 유사평가제도들에 대한 조사와 적용가능성 평가
- 현 서울시정의 평가체계에 관한 체계적인 정책과제 도출
  - 현행 성과주의 기반 시정 평가제도 운영에 따른 현안과제 도출
  - 현행 평가제도 내의 불합리한 협치 평가지표체계에 따른 현안과제 도출
  - 공공주도의 폐쇄적 평가프로세스에 따른 현안과제 도출
  - 지역사회 기반 협치사업 평가체계 부재에 따른 현안과제 도출
- 시정 및 지역사회 기반 협치친화적 평가체계 도입 및 운영방안 도출
  - 서울 시정의 협치평가모델 및 지표체계 구축
  - 현행 성과주의 기반 평가제도와 협치친화적 평가제도 간의 융합방안
  - 협치친화적 평가 프로세스 및 결과 활용 개선방안
  - 지역사회 기반 협치사업들의 성공적 추진과 정착을 위한 체계적인 평가와 정책 환류체계 구축방안

## 2) 연구의 방법

- 문헌조사 및 정책자료 분석
  - 서울형 협치평가 지표체계의 이론적 근거 확보를 위해 평가제도의 성격에 관한 이론적 논의를 비롯하여 거버넌스 운영 평가 관련 선행연구 및 지표체계 조사분석
- 서울시 시정 평가제도의 운영현황 조사
  - 균형성과관리계획(BSC) 기반의 성과평가제도, 민간위탁사업 성과평가제도 등 현재 시정 평가제도의 근간을 이루고 있는 주요 평가제도를 중심으로 평가제도의 성격 및 운영프로세스, 운영현황 등을 조사 분석
- 서울시 실·본부·국의 과장을 대상으로 시정 평가제도의 운영에 대한 실태조사 분석
  - 균형성과관리계획의 수립단위가 되는 서울시 실·본부·국의 136개 과 단위의 과장을 대상으로 현행 평가체계 및 평가지표의 적합성, 실효성, 문제점을 중심으로 시정 평가제도 전반에 대한 인식, 협치 관련 평가제도의 운영 및 개선방안에 대해 설문조사 실시
  - 설문조사의 응답률 제고를 위해 온라인 및 오프라인 조사 병행
- 시정 평가제도의 운영주체 및 협치정책 추진주체 및 사업참여자들을 대상으로 간담회 실시
  - 서울시 협치추진단 사무국 및 평가담당관, 민관협력담당관 등 시정 평가제도 운영 및 협치사업 추진 관련 담당자들과의 연구간담회를 통해 현행 평가체계의 문제점 및 대안에 관해 논의
  - 서울시 NPO지원센터, 마을공동체지원센터 등 중간지원조직형 민간위탁사업 기관 담당자와의 간담회를 통해 현행 민간위탁사업 성과평가제도 운영의 문제점 및 개선방안에 관한 논의 진행
- 이외에도 공공 평가제도의 협치친화적 개선을 위한 국내외의 다양한 정책사례들을 발굴분석하여 정책적 시사점을 도출함

# 02

---

## 서울시 시정 평가체계 현황 및 운영실태

- 1\_협치친화형 평가제도에 관한 예비적 논의
- 2\_서울시 주요 평가제도 운영현황 및 실태

## 02 | 서울시 시정 평가체계 현황 및 운영실태

### 1\_협치친화형 평가제도에 관한 예비적 논의

#### 1) 성과관리 제도와 참여형 평가모형

##### (1) 평가와 성과관리 제도

- 20세기 후반 들어 정부(government) 주도의 행정시스템이 경직성과 비효율로 인해 위기를 노정하면서 사회 전반에 새로운 거버넌스(new governance) 원리가 확대됨<sup>1)</sup>
  - 새로운 거버넌스는 시장(market)의 경쟁과 효율, 성과에 기반한 거버넌스, 신공공관리(NPM) 패러다임<sup>2)</sup>으로 구현되는가 하면,
  - 조직 간 네트워크나 상호조정 및 협력 등도 강조되었던 바, 현재 ‘협치’(collaborative governance)의 패러다임으로도 확립됨
- 여기서 협치는 다원적 이해당사자들의 참여, 공론과정에 공공과 민간의 결합 등을 포함한 ‘협력적 통치 내지 협력적 정책추진체계’를 의미함(Ansell & Gash, 2007; Innes & Booher, 2003; Stoker, 1998)
  - 이러한 참여수단으로는 대면상의 대화(face-to-face dialogue), 신뢰구축, 절차에 대한 헌신(commitment to the process), 이해의 공유, 중간단계의 성과물(intermediate outcomes) 등 다양
  - 이러한 행정시스템의 변화·발전 속에 이 연구의 평가제도나 성과관리체계를

1) 두 가지 경로로 대별되는 뉴거버넌스는 현실에서 다양한 용례로 발현되고 있는데, 최소국가(작은 정부), 기업거버넌스, 신공공관리(NPM), 바람직한 거버넌스, 사회적 사이버네틱스, 자기조직화하는 네트워크로서 거버넌스 등이 이에 해당됨. 자세한 설명은 Rhodes(1997), 정병순(2015)을 참조할 것

2) 신공공관리(NPM)에서는 고객으로서 시민, 성과주의 제도의 도입과 확대, 중앙에서 지방으로의 분권화, 공공부문 내 시장과 경쟁 원리의 강화, 공기업 민영화 등을 근간으로 함(Kerley, 1994). 신공공관리라는 새로운 조류에 의해 후술할 것처럼, 성과관리 제도에서도 전략계획의 도입, 결과지향의 성과평가, 책임성 강조, 고객만족도 강조, 서비스 스탠더드 등의 제도적 수단들이 모색됨

둘러싼 다양한 모색이 이루어지고 있음

- 공공행정의 한 부분으로서 평가제도 또한 20세기 후반 뉴거버넌스(new governance)의 출현을 계기로 다양한 제도로 변화·발전하고 있음
- 일반적으로 평가제도는 정책(사업)평가와 기관평가가 서로 성격을 달리하면서, 다양한 목적을 위해 시행되고 있음
  - 이 경우에 개별 정책의 결과를 진단하고 그 영향요인을 분석하는 ‘정책평가’와 달리, ‘기관평가’는 사업평가에 더해 조직·인사·정보관리 등 업무 전반을 포괄적으로 평가(Scriven, 1991; Perrin, 1999)
  - 평가제도는 조직(기관)의 책무성<sup>3)</sup> 확보, 사업(제도)의 진단과 개선, 해당 정책(제도)에 대한 정보 제공과 지식의 향상 등 다양한 목적을 가지고 있음 (Vedung, 1997)
- 현재 평가제도는 성격과 형식을 따라 다양한 모형이 개발되면서 지속적으로 변화와 발전을 경험하고 있음
- 평가, 특히 정책(사업)평가는 성격이나 형식 등에 따라 다양한 평가모형(models)이 존재함(Vedung, 1997; 이윤식 외 7인, 2006)
  - 평가제도는 평가의 성격에 의해 효과성 모형/경제성 모형/전문가 모형/의사결정 모형 등으로 구분 가능함(다음 박스 참조)
  - 특히, 이 가운데 ‘고객지향 모형’이나 ‘이해당사자 모형’ 등은 이 연구의 “협치친화적 평가제도”의 근간을 이루는 ‘참여형 평가모형’의 초기 모형으로서 의미를 가짐<sup>4)</sup>
- 이러한 정책평가 패러다임은 신공공관리라는 새로운 조류의 출현을 계기로, ‘성과관리’(performance management) 패러다임으로 전환

3) 책무성(accountability)은 정책추진 주체들이 주어진 권한을 적절하게 행사하고 사무를 정당하게 수행하는지를 판단하고자 하는 것으로, 법률적 책무성/재무적 책무성/서비스전달 책무성/범위 책무성/효율화 책무성 등 다양한 차원으로 구성됨. 보다 상세한 내용에 대해서는 Vedung(1997), Rossi & Freeman(1989)을 참조할 것

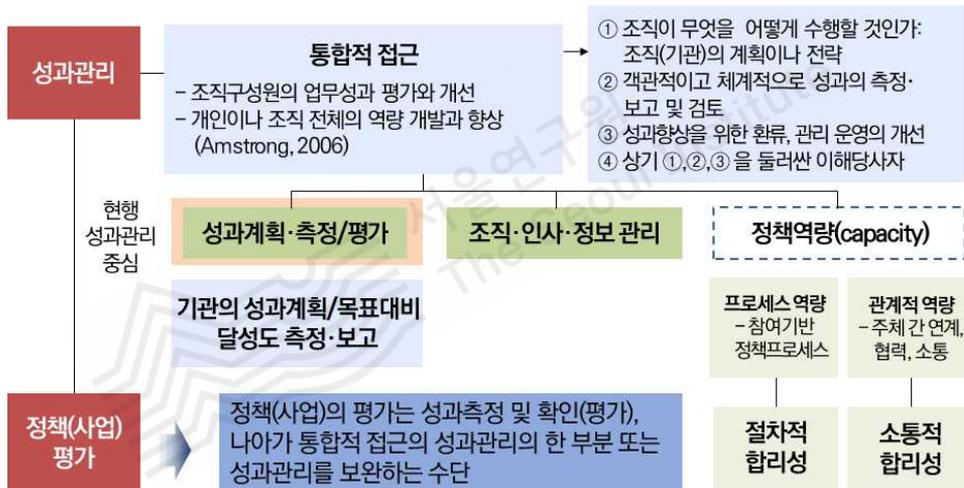
4) 고객지향 모형이나 이해당사자 모형은 기존의 평가모형과 다르게, 정책 대상주체들의 기대, 관심, 필요 등을 평가의 판단기준이나 기본원칙으로 삼고 있음

- 성과관리에는 다양한 접근이 있으나 무엇보다도 ‘조직구성원들의 업무성과를 개선’하고, ‘개인과 팀의 역량을 개발’하는 전략적이면서도 통합적 접근이 중요하다는 점을 인식해야 함(Armstrong & Baron, 1998)
  - [그림 2-1]에서 볼 수 있듯이, 성과관리는 개인이나 조직(기관)의 목표와 추진전략(정책)에 더해, 조직·인사·정보 등 조직 활동의 전반에 관한 성과를 계획·평가·개선함은 물론,
  - 업무의 추진 프로세스나 정책에 관련된 주체들의 관계를 고려해 정책의 수행역량을 관리, 개선하는 영역까지 포괄함
  - 이러한 맥락에서 성과관리는 조직(기관) 전체의 목표와 전략(정책)의 실현 여부, 조직(기관)의 운영, 정책(사업)의 추진방식이나 절차 등 통합적 관점으로 접근할 필요가 있음

<효과성 평가의 세부 유형(Vedung, 1997)>

- 목표달성 모형(goal achievement model): 달성된 결과가 프로그램의 목표와 얼마나 일치하는가를 측정. 그러한 결과가 프로그램의 결과에 의한 것인가를 사정(assessment)
- 부수효과 모형(side-effects model): 공식적 목표달성 외에, 의도하지 않았거나 예측할 수 없었던 부수효과(side effect)를 고려, 평가
- 탈목표 모형(goal-free model): 평가의 출발점은 목표가 아닌 프로그램의 결과라는 인식에 기반. 정부 정책의 전반적인 모습을 파악하고, 그로부터 파생된 모든 효과를 평가
- 종합적 모형(comprehensive model): 사업의 결과만 평가할 것이 아니라, 최소한 집행단계, 나아가 기획단계까지 포함해 종합적으로 평가
- 고객지향 모형(client-oriented model): 해당 사업이나 서비스가 고객의 관심, 요구, 기대를 충족하는가 여부를 평가. 표출된 압박이 사업이나 서비스를 향상시키고 소비자 만족을 증대시킨다는 관점에 입각
- 이해당사자 모형(stakeholder model): 정책(사업)에 영향을 받는 사람들의 관심사나 견해에 기반한 평가. 고객지향 모형과 유사하나 대상범위가 상이함

- 통합적 관점의 성과관리를 수행하기 위해서는 다음과 같이 성과계획(planning)-성과측정(measuring)-성과보고(reporting) 및 활용으로 이어지는 3단계의 요소들이 체계화되어야 함
  - ① 조직이 의도하는 성과를 정의하고(성과지표 설정), 달성하려는 결과수준을 설정(성과목표, 서비스 수준 등) → 성과계획의 수립
  - ② 객관적·체계적 형태로 성과를 측정·보고·심사 → 성과측정 및 보고
  - ③ 성과개선 및 향상을 위해 사업의 운영 및 제도의 개선 → 성과관리(성과평가)의 환류·활용
  - ①, ②, ③을 둘러싼 이해당사자들의 참여와 협의



[그림 2-1] 통합적 접근의 성과관리

- ‘성과관리’ 제도를 이해하는 데 있어서 성과관리와 밀접한 관계를 지니는 (정책)평가와의 관계를 인식하는 것도 중요
  - 일반적으로 평가, 특히 정책평가는 성과관리와 별개의 제도 혹은 성과관리를 보완하는 수단으로 인식됨(윤수재 외 2인, 2008)<sup>5)</sup>

<sup>5)</sup> 참고로 미국의 성과관리제도의 근간을 이루는 GPRA(정부성과결과에 관한 법률)에서는 정책(사업)평가는 성과관리와 별개의 것으로 이해하며, 정책(사업)평가를 공식적으로 요구하지는 않으나 성과목표 달성도를 측정하고, 그 성과에 영향을 주는 요인을

- 기관평가의 경우에는 정책평가와 달리 성과관리와 거의 동일한 의미를 가진다고 볼 수 있음
- 이러한 제도 간 관계와 달리, 국내의 경우에는 성과관리와 정책(사업)평가의 관계가 다소 불분명하거나, 성과관리를 단순히 국정 및 시정 과제의 추진실적, 사업의 진척도나 결과에 대한 평가로 접근을 나타냄
  - 국내의 경우에는 성과관리 개념을 행정이 추진하려는 과제(정책) 내지 사업에 대한 성과(결과)의 측정과 평가로 인식하는 경향이 강함
  - 다시 말해, 성과관리는 구체적 추진과제나 사업의 결과(실적)에 대한 평가를 의미하는 성과평가나 성과측정의 협소한 차원으로 접근

## (2) 협치친화적 평가프로세스로서 참여형 평가

- 앞서 언급한 바와 같이 평가모형 중 고객지향 모형과 이해당사자 모형은 기존의 평가모형과는 차별적 성격을 나타냄
- 이 이해당사자 평가모형(stakeholder model)에서 발전한 평가모형이 '참여형 평가'(participatory evaluation) 모형이라 할 수 있음
  - 80, 90년대에 사회서비스, 교육, 보건의로 등의 분야를 중심으로 모색하다 지난 15년 동안 국제적 규모로 확대(Plottu, B. & E. Plottu, 2009)
  - 이 경우에 참여형 평가는 이 연구의 협치친화적 평가모델 구축과 관련해, 평가프로세스 관점에서 논의할 필요가 있음
- 그럼에도 불구하고, 참여형 평가는 기존의 관리주의적 사고의 평가체도로부터의 단절을 의미한다는 점에서 단순히 새로운 모형의 하나라기보다는 패러다임의 전환에 가까운 것으로 인식할 수 있음
  - 기본적으로 평가제도는 관리주의적 접근에서 가정하고 있듯이 가치중립적 과정이 아니라 가치의존적(value-laden) 과정으로 인식(Plottu et al., 2009)
  - 평가가 가치의존적, 가치개입적 과정이기 때문에 평가가 사회적 정당성을 확

보하기 위해서는 공적 행동에 대해 다양한 관점이 반영되고 표출될 수 있게 하는 것이 중요하다는 인식에서 출발

- 이러한 인식에 기반해, 참여형 평가에서는 평가과정에 포용(inclusion), 대화(dialogue), 숙의(deliberation)의 원리와 이를 구현한 제도적 절차가 강조됨(House, 2005)
- 이해당사자의 적극적 참여를 원칙으로 하는 참여형 평가는 크게 두 가지로 구분되는 시점이 존재하며, 이에 기초해 다양한 모형들이 제안됨
  - 두 가지 접근으로는 ‘실무적(practical) 내지 실용적(pragmatic) 접근’과 ‘변형적(transformative) 접근 내지 역량강화(empowerment) 접근’으로 대별됨(Cousins & Whitmore, 1998)
    - 실용적 접근: 평가과정에 이해당사자들이 참여함으로써 평가의 적실성(타당성), 평가에의 애착심, 평가의 실효성을 증대시킴
    - 변형적 접근: 평가에의 참여를 통해 개인이나 집단의 역량을 강화
  - 아울러, 참여형 평가에 관한 최근의 논의에서는 참여형 평가의 다양한 형태들이 제안되고 있음(Plottu & Plottu, 2011)<sup>6)</sup>
- 어떠한 접근방법과 유형에 해당하든 참여형 평가는 전통적인 평가모형과 비교해, 다음과 같은 다양한 효과를 기대해 볼 수 있음
  - 평가의 대외적 타당성(external validity) 제고: 평가에 참여함으로써 이해당사자들이 다양한 관점을 표출할 수 있고, 그 결과로 평가결과의 대외적 타당성이나 신뢰를 높일 수 있음
  - 평가결과의 효용성(utilization) 증대: 참여형 평가절차를 취함으로써 평가 자체는 물론 정책에 대해 더 잘 이해할 수 있고, 그 결과로 평가결과가 활용될 기회가 더욱 확대됨
  - 공공정책(사업)에 대한 관심 제고와 협력적 태도의 유도: 평가에 참여하는

<sup>6)</sup> 여기에는 역량강화형 평가(Empowerment evaluation), 비판적 평가(Critical evaluation), 4세대 평가(Fourth generation evaluation), 효용지향 평가(Utilization-focused evaluation), 다원주의적 평가(Pluralist evaluation), 민주적 평가(Democratic evaluation) 등이 제안되고 있음

주체들이 해당 정책(사업)에 대해 적극적인 관심을 가지는 계기가 되며, 정책협력에 대한 보다 긍정적 태도를 유도·확산

- 참여 민주주의의 기여: 사회 취약계층의 참여를 통해 정책(사업)에 대한 공적토론이나 정책학습 기회를 확대하고 풍요롭게 함
- 물론, 참여형 평가는 그 다양한 기대효과 내지 장점에도 불구하고, 제도를 운영하는 데 있어서 다양한 쟁점이 존재한다는 사실 또한 인식해야 함
  - 참여주체의 규모나 범위: 참여형 평가 모형에 따라서는 평가에 참여하는 주체들의 수나 범위가 다양할 수 있음
    - 모든 이해당사자의 참여 / 제한된 이해당사자의 참여
  - 적절한 참여단계의 구성: 전체적인 평가프로세스에서 이해당사자의 참여가 바람직 또는 효과적이라고 보는 적절한 단계의 선정
    - 평가과정 초기단계에서 참여 / 모든 단계에의 참여(평가설계/평가방법 선택, 현장실사, 자료의 가공, 진단과 권고 등의 모든 단계)
  - 평가자(evaluator)의 역할: 평가자가 가지는 적절한 역할 관련 쟁점
    - 참여형 평가과정 전반을 주도하는 특별한 지위와 역할 부여 / 이해당사자의 참여를 지원하는 역할에 한정

## 2) 서울시 평가제도의 성격과 의의

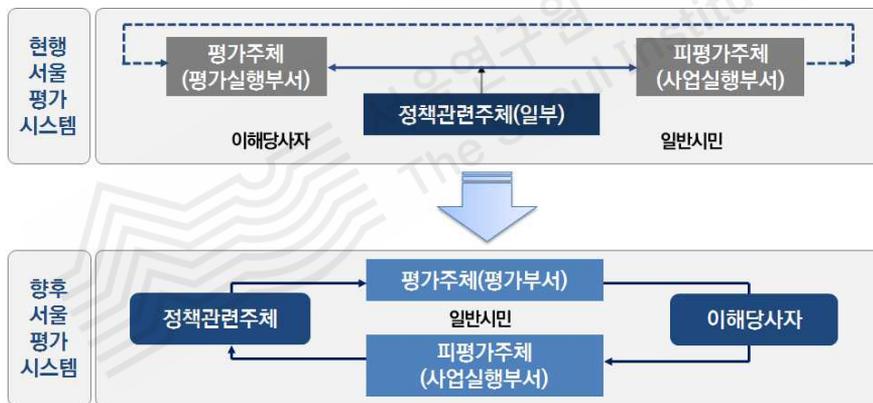
- 앞의 평가(제도)에 관한 개념적 논의에 기초해, 현재 서울시가 운영하고 있는 평가제도의 성격을 살펴볼 수 있음
  - 서울시 평가제도가 가지는 기본적 성격을 이해하는 데 있어서 다음과 같은 3가지 요소가 중요하게 고려될 필요가 있음
  - 여기서 언급하는 평가제도의 맥락적 이해는 평가제도의 진단과 개선방안 모색과 관련해 방향성을 정립하는 데 기여할 것임
- 우선, 평가제도의 다원화와 이의 분절적 운영이 서울시 평가제도가 지닌 기본적인 특성의 하나로 지적될 수 있음

- 현재 서울시에는 BSC 기반 성과평가제도, 시정 핵심·주요사업 평가, 지방보조사업 평가를 포함해 다양한 평가제도가 운용되고 있음<sup>7)</sup>
- 이들 평가제도는 평가의 대상이나 방법 등에 있어서 상호 연계되지 않은 차별개의 제도로 운용됨
- 가령, BSC 기반 성과평가의 경우, 시정 핵심·주요사업 평가나 지방보조사업 평가와 평가대상이나 주체가 서로 연계되지 않은 실정임
- 향후에는 평가대상 정책(사업)이나 평가방법 및 기준 등 다양한 측면에서 상호 연계할 수 있는 평가시스템 구축이 모색될 필요가 있음
- 둘째, 앞의 성과관리 논의에 비추어 볼 때 서울시의 평가제도가 협소한 프레임에 기반하고 있다는 점도 중요하게 인식할 필요가 있음
  - 서울시 평가제도의 근간을 이루는 것이 ‘BSC 기반 성과평가제도’라고 했는데, 이는 전략과제/핵심사업에 대한 핵심성과지표(KPI)를 선정하고, 이를 기준으로 성과를 평가하는 방식임
  - 이 경우에 성과를 평가하는 데 있어서 정량적 중심의 성과, 그리고 결과지향의 사고가 지배적 원리로 작용하고 있음
- 이렇듯 시정 평가제도가 BSC(Balanced Score Card)와 결합됨으로써 성과관리 제도는 부서가 추진하는 사업 단위의 성과측정 및 평가제도로 축소(환원)됨
  - 앞서 논의된 통합적 성과관리 프레임에 비추어, 이는 대상 조직의 성과관리가 협소한 관점과 방법에 입각해 이루어지고 있음을 의미
  - 향후에는 보다 통합적 관점과 방법에 기반한 성과관리 프레임으로의 전환이 요구됨
- 마지막으로, 현재 서울시의 평가시스템은 다소 폐쇄적인 프로세스와 개방형 루프(open-loop) 체계에 기반하고 있는 특성도 나타냄
  - 현재 서울시의 평가시스템은 행정 내 평가수행 부서가 정책(사업)을 실행하

<sup>7)</sup> 서울시의 주요 평가제도들에 관한 기본현황 및 실태에 대해서는 2장 2절에서 상세하게 논의될 예정임

는 다른 부서를 평가하는 폐쇄적 프로세스에 기반

- 이에 따라, 평가과정에 평가대상 사업에 관련된 주체들(이해당사자)이 참여하는 절차나 채널이 사실상 부재함
  - 일부 전문가들이 평가과정에서 사업에 관한 모니터링 의견을 제시하는 정도의 매우 소극적 수준의 참여가 존재
- 아울러, 평가결과에 따른 문제해결적 권고가 결여되어 있음으로 인해 정책(사업)의 시정과 개선, 조직 운영의 향상으로 환류될 수 있는 순환체계(loop system)도 미흡한 실정임
- 향후에는 성과계획을 수립하는 것으로부터 평가결과가 환류되는 과정에 이르기까지 다양한 주체들이 참여할 수 있는 채널을 구축하는 한편, 평가결과도 환류하는 폐쇄형 루프(closed-loop) 시스템 구축 필요

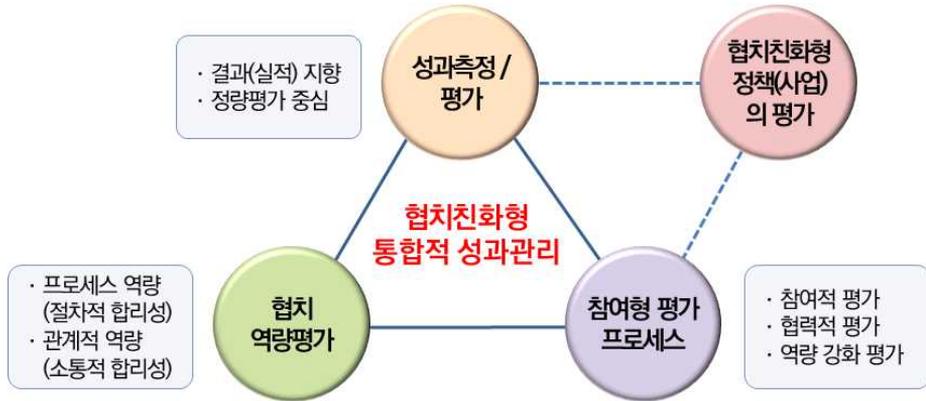


[그림 2-2] 서울시 평가시스템의 변화 방향

- 전체적으로 논의를 종합하자면, 서울시 평가제도는 앞서 살펴본 바와 같은 현재의 다소 제한적이고 폐쇄적인 시스템에서 탈피해, “협치친화적인 통합적 성과관리시스템”으로의 이행이 필요한 전환기라 할 수 있음
  - 이러한 통합적 성과관리시스템 속에 조직들이 추진하는 정책(사업)에 대한 평가가 적절히 자리매김하고 활용될 수 있도록 하는 것이 바람직함
- 이러한 패러다임 전환을 모색하기 위해서는 다음과 같은 측면에서 몇 가지 요구들

에 대한 근본적 검토가 요구됨

- 우선, 관리·통제적 사고에 입각한 전통적인 ‘결과(실적)중심적 성과평가’ 프레임에서 탈피해,
  - 평가대상 기관(조직)의 관리역량이나 정책수행역량까지도 종합적으로 평가할 수 있는 성과관리 및 평가체계 구축 필요
  - 특히, 이 연구에서는 정책수행역량과 관련해 ‘정책주체들의 협치역량’, 즉 절차적 합리성에 기반한 ‘프로세스 역량’과 소통적 합리성에 기반한 ‘관계적 역량’이 중요하다고 인식함
- 이와 함께, 평가프로세스 측면에서도 다양한 주체, 특히 정책이나 제도에 대해 이해관계를 가지는 당사자들이 직간접 참여가 가능한 기회와 채널을 마련할 필요가 있음
- 이러한 참여형 평가프로세스의 확립은 평가결과에 대한 대외적 타당성이나 실효성(활용성)을 크게 향상시키고,
  - 정책의 이해당사자들로 하여금 정책(사업)에 대한 우호적 인식을 확산시키는 데도 일조할 것이 기대됨
- 마지막으로 새로운 통합적 성과관리시스템에서는 평가의 절차나 기준 등을 마련하는 데 있어서 정책(사업) 자체가 내재하고 있는 성격에 대해서도 신중하게 고려할 필요가 있음
- 가령, 시정 차원에서 공공주도로 추진하는 사업의 평가와 민간주체나 지역 사회 주도로 추진하는 사업의 차별성을 고려한 평가의 수행
  - 유사하게 일반적 정책(사업)과 민간의 참여와 협력에 기반한 사업, 소위 ‘협치친화적 정책(사업)’의 차별성을 고려한 평가체계 구축



[그림 2-3] 협치친화형 통합적 성과관리

## 2\_서울시 주요 평가제도 운영현황 및 실태

### 1) 서울시정 평가제도의 운영 현황

- 1990년대에 공공부문에서 성과관리 제도가 도입된 이래, 지방자치단체에는 01년 관계 법령이 제정되면서 자체 평가제도가 도입되기 시작함
  - 1990년대부터 정부 차원에서 정부업무 평가제도, 목표관리제, 직무성과계약제, 성과급 보수제도, 성과감사 등 성과주의에 기반한 일련의 제도들이 도입·운영됨
  - 지방자치단체의 경우에는 01년 「정부업무등의평가에관한기본법」 제정을 계기로 성과평가제도 운용의 법적근거가 마련됨
- 서울시도 2001년 '시정업무평가에 관한 규칙'이 제정되면서, 심사평가, BSC 성과관리 등 성과주의적 평가 모델의 적용이 모색되기 시작함
  - 서울시는 1998년부터 성과관리와 정책·사업평가가 연계된 심사평가제도, 성과관리와 조직 및 인사관리가 연계된 목표관리제도, 성과관리와 예산제도가 연계된 성과주의 예산제도를 상호 연관성을 가지고 운영
  - 2001년 「서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙」 제정을 계기로, 평가의

## 종류 및 절차 등의 기본사항을 규정함

- 현재 서울시는 시정의 다양한 영역에 대한 효율적 조직관리와 사업추진을 위해 다양한 방식의 평가제도를 운용 중임([표 2-1] 참조)
  - 주요 평가체도로 균형성과관리계획(Balanced Scorecard, BSC)을 토대로 성과를 측정하는 포괄적 제도로써 ‘BSC 기반 성과평가’를 비롯해,
  - 시의 위탁사무에 관한 운영성과를 평가하는 ‘민간위탁사업 성과평가’, 시비보조사업에 대한 ‘지방보조사업 성과평가’ 등이 있음
  - 이외에도 시정 4개년 계획에 근거한 핵심사업 및 주요 현안사업을 대상으로 하는 ‘시정 핵심·주요사업 평가’도 시의 평가체도로 운용 중임

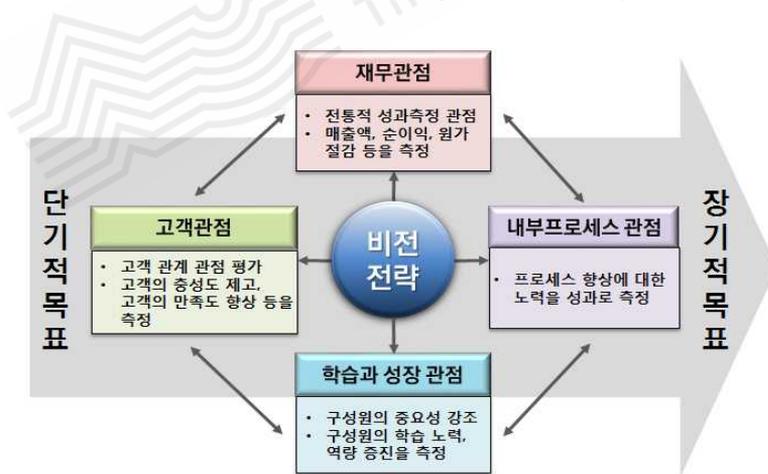
[표 2-1] 서울시정 평가제도 운영 현황(2016년)

평가명		평가 대상	주요 내용	주기
BSC 기반 성과평가	기관평가	살본부국 40개, 4급 이상 부서 232개	BSC 성과관리 평가, 시장단 평가, 대내외 협력성과 등	연 2회
	개인평가	4급 이상 공무원	BSC 성과관리, 시장단 평가	연 1회
민간위탁 사업 성과 평가제도	지도점검	모든 위탁사무	일반운영(예산집행 등) 점검, 운영성과 점검	연 1회 이상
	종합성과 평가	5억 원 이상의 별도 평가 체계 없는 위탁사무	공통 및 개별사무지표 평가, 사용자만족도 평가	위탁기간 내 1회
지방보조사업 성과평가		시비보조사업(국고보조사업 제외)	사업부서 자체평가, 심층평가(기획조정실)	연 1회
기타 사업	행정서비스 시민만족도 평가	서울시 주요 행정서비스	시민의 주요 행정서비스 만족도, 불만요인 평가	연 1회
	주요 재정사업 평가	5억 원 이상 투자사업, 5천만 원 이상 행사성사업	사업(성과)계획의 적정성, 성과관리의 적정성, 성과달성 및 사업평가결과의 환류 여부 평가	연 1회
	시정 핵심·주요사업 평가	시정 핵심사업 및 주요 현안 사업	시정 핵심사업에 대한 중점관리, 이슈 및 현안사업에 대한 상시점검	월 1회 (3~5개 사업 평가)
	시장요청사항 추진상황 평가	시장요청사항	시장요청사항 이행 여부에 대한 평가	분기별 1회
	핵심분야 리스크관리 평가	5대 핵심분야 관련 사업 리스크 대응 방안	시정 핵심분야 5개 리스크에 대한 위기대응 여부, 적절성 평가	연 1회

## 2) 균형성과관리계획(Balanced Score Card) 기반 성과평가제도

### (1) 제도의 개요

- BSC 기반의 성과관리제도는 2000년대 중반 이후 정부 및 공공부문의 평가제도로 도입되어, 현재 정부 성과평가제도의 근간을 이루고 있음<sup>8)</sup>
  - BSC 성과관리는 기존 재무중심의 성과측정에 비재무적 관점을 더한 균형적 관점의 성과관리제도로 정착
  - 서울시를 위시한 지방자치단체의 경우에는 2008년경 중앙정부가 주도하여 BSC 기반 성과평가제도가 도입되기 시작
- 본래 ‘균형성과관리계획 또는 균형성과표(Balanced Score Card)’는 기업의 전략 경영 차원에서 개발된 균형적 관점의 성과관리 모델을 의미
  - 초기에는 기업의 성과관리 목적의 지표개발이 중심을 이루었으나, 이후 지표와 기업의 전략을 연결, 통합하는 시스템으로 진화
  - 즉, BSC는 기본적으로 성과와 관련된 재무, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장의 4가지 균형적 관점에서 접근(Kaplan & Norton, 1996)



[그림 2-4] 균형성과표(BSC)의 종합적 틀

<sup>8)</sup> BSC 기반 성과평가체계가 공공부문에 도입된 것은 2004년으로 해양경찰청이 시초였으며, 지자체의 성과관리 모델로서 중앙정부 차원에서 도입을 권장하였고, 부천시를 시작으로 전국적으로 확산. 서울시는 2008년에 시정 평가제도로 도입(강상원·최병대, 2012)

<BSC 기반 성과평가의 4단계 절차(Kaplan & Norton, 1996)>

- 1단계: 비전정립과 전략지도 설계: 비전과 전략을 수립하고, 이를 근거로 하여 구체적인 핵심성과지표(KPI)를 도출
  - 2단계: BSC 설계: 1단계의 핵심성과지표의 배분방법과 가중치 등을 설정함
  - 3단계: 1, 2단계의 산출물을 BSC 솔루션에 등록해 기능을 자동화하는 단계
  - 4단계: BSC 활용: 다음연도 전략수립에 반영, 조직 및 개인의 평가결과를 인사고과, 성과급제, 연봉제 등의 인사자료로 활용
- 
- 기업 경영의 관점에서 BSC가 가지는 유용성에도 불구하고 공공영역에서의 성과평가에서는 근본적으로 다른 사고와 원리가 요구됨
    - 기업의 성과관리에서 ‘고객’은 기업의 이익극대화를 둘러싼 외부환경 또는 목표집단의 성격을 가지지만,
    - 시민은 단순히 정책의 대상(객체)으로만 존재하기보다는 정책과정 전반에 직·간접적으로 참여하거나 이해관계를 지니는 정책의 주체로서도 존재론적 기반을 내재함
    - 따라서 공공부문과 비영리부문에 적용하는 성과관리의 경우에는 정책과정에 참여하는 다양한 주체의 만족도와 효과성을 고려하는 차별적인 접근방법이나 제도적 모델이 요구됨

(2) 서울시 균형성과관리계획(BSC) 기반 성과평가제도 주요 현황

① 제도의 개요

- 서울시는 90년대 후반에 심사평가제도, 목표관리제도, 성과관리와 예산제도가 연계된 성과주의 예산제도를 운영한 바 있음
  - 이들 제도는 개별사업 위주의 평가체계로 인해 조직 전체의 성과를 종합적으로 진단·관리하는 것이 어려웠고,
  - 투입 및 산출지표 중심의 평가로 인해 자치단체장의 목적에 부합하는 목표 달성 정도를 측정하는 데도 제한적임

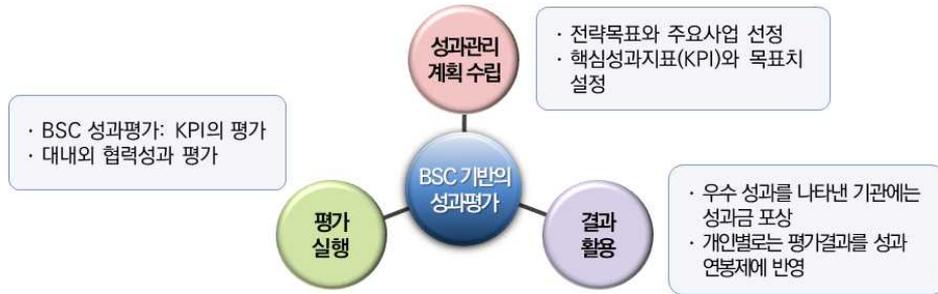
- 이러한 개별사업 위주의 기존 평가제도의 한계를 극복하기 위해 2008년부터 새로운 성과관리 모델인 BSC 기반 성과평가제도를 도입
  - 조직의 비전과 전략을 명확히 하고, 그 비전을 성과지표와 연계하여 전략적 목표를 달성한다는 원리에 기반하고 있는 바,
  - 이 제도는 장·단기 실적과 미래역량 등을 균형적으로 평가한다는 점에서 이전과 구별되는 시정평가 2.0 단계로의 전환에 해당

[표 2-2] 시정평가 패러다임의 변화

	시정평가 1.0 (1998~2008년)	시정평가 2.0 (2008~현재)
성과평가제도	· 심사평가제도, 목표관리제도, 성과주의 예산제도	· 균형성과관리계획(BSC) 기반 성과평가제도
성과측정	· 과거실적 위주 평가	· 균형적 평가 (장·단기, 과거실적, 미래역량 등)
조직의 전략적 관리	· 비전과 전략 개념 희박 · 성과지표와 비전의 연계 부족 · 실국 개별 목표 달성에 집중	· 비전과 전략 개념 명확 · 성과지표와 비전의 연계 · 비전 및 전략적 목표달성에 집중

자료: 서울특별시(2007), 서울시에 적합한 균형성과관리(BSC)시스템 구축방안 연구

- BSC 기반 성과평가제도는 다음과 같은 요소를 근간으로 하여 운영되고 있음
  - 성과측정 및 성과관리의 대상으로서 전략목표와 사업, 성과지표를 구체화한 계획의 수립
  - 동 계획을 평가의 준거로 한 평가의 시행 및 평가결과의 활용 등을 주요 내용으로 함([그림 2-5] 참조)



[그림 2-5] BSC 기반 성과평가의 구성체계

## ② 성과평가제도의 세부 내용

- 서울시의 BSC는 시정 비전에서 기관의 전략목표, 개별사업의 성과목표에 이르는 종적 유기성을 고려한 성과관리체계임
  - 성과관리계획은 서울시 전체의 관점과 전략(성과)목표를 바탕으로 이를 뒷받침하는 주요사업과 핵심사업, 달성여부 측정을 위한 KPI 목표치와 가중치로 구성
  - 각 실본부·국과 개별 사업부서에서는 전략목표(성과목표)/주요사업(핵심사업)/핵심성과지표(KPI)를 구체화

[표 2-3] 서울시 성과관리계획 구성요소와 그 내용

구성요소	내용	설정 주체	비고
관점	- 서울시 비전과 전략, 실·국 임무 달성을 체계적이고 균형적으로 관리하기 위해 전략목표와 핵심성과지표 등을 범주화한 영역	서울시	시민주인 관점 정책성과 관점
전략목표	- (시, 실·본부·국 단위의) 비전 달성을 위한 전략적이고 핵심적인 목표	서울시, 실·본부·국	과담당관 수로 제한
성과목표	- (부서 단위의) 핵심적으로 수행하는 중점목표, 구체적 활동목표	과담당관	부서별 2개 이내로 제한
주요사업	- 전략(성과)목표 달성을 뒷받침하는 사업, 핵심성과지표로 성과측정	과담당관	부서별 2개 이내로 제한
핵심사업	- 주요사업 중 최우선 순위로 관리해야 하는 사업(사업 실적을 시스템에 입력하여 주기적으로 관리)	과담당관	부서별 1개로 제한
핵심성과 지표(KPI)	- 전략(성과)목표 달성 여부를 측정할 수 있는 핵심 지표 (시·실·국·부서 간의 목표와 지표 간의 연계성 고려, 투입·과정지표보다는 산출·결과지표를 권장)	과담당관	부서별 2개 이내로 제한
목표치	- 핵심성과지표의 달성목표를 수치로 표현한 것	과담당관	
가중치	- 핵심성과지표 및 주요사업 중요도의 정도	과담당관	

자료: 서울특별시(2016), 2016년도 성과관리계획 수립 지침

- 평가는 본청 실·본부·국의 4급 이상 부서 및 3급 이상의 사업소(기관평가)와 4급 이상 공무원 개인(개인평가)을 대상으로 함
  - 기관평가는 서울시 40개 실·본부·국, 사업소 및 독립기관, 232개 4급 이상 부서 대상이며 연 2회(반기별) 실시
  - 개인평가는 4급 이상 공무원을 대상으로 하고 있으며, 연 1회 실시
- 특히, 성과관리계획에서 중요한 위치를 차지하는 요소가 주요사업·핵심사업과 핵심성과지표(KPI)라 할 수 있음
  - 주요사업은 시장·부시장 관리사업, 시정운영계획 15대 중점과제 등 중점 추진사업을 과별로 2개 이내로 선정하여 관리하도록 요구함<sup>9)</sup>
  - 사업의 성과측정 수단인 핵심성과지표(KPI)는 부서별로 2개 내외로 설정하도록 하며, 실효성이 있는 지표설정을 위해 부서 사전검토, 외부전문가 사전평가 등을 거치도록 함

<핵심성과지표(KPI)의 주요 작성 지침>

- 성과지표는 부서별로 2개 내외로 하되, 주요사업과 성과지표는 1:1로 매칭
- 성과지표 설정 시, 구체적·연관성·측정가능성 등을 검토하도록 하여 지표의 타당성과 적정성을 확보
- 성과지표는 가급적 1차 결과지표보다는 궁극적으로 추구하는 성과지표(결과)를 권장하며, 특히 계속사업의 경우에는 2개 성과지표 중 1개는 결과지표로 설정하도록 요구

- 평가는 핵심사업 핵심성과지표(KPI)의 추진성과에 근거한 ‘BSC 성과관리’와 ‘대내외 협력성과’, ‘시장단평가’의 3개 분야로 구분하여 실시
  - ‘BSC 성과관리’는 전체 평가의 60%를 차지하는 핵심 평가분야로, 크게 BSC 성과지표에 대한 ‘정량평가’와 BSC 핵심사업에 대한 ‘정성평가’로 대별됨

<sup>9)</sup> 핵심사업은 담당과의 주요 사업 가운데 핵심이 되는 사업으로서 1개를 선정해 시스템에서 주기적으로 성과를 관리하도록 하고 있음

- 2013년부터 도입된 ‘대내외 협력성과’는 전체 평가점수의 30%(16년 현재)에 해당하며 협업/협치/혁신의 3가지 분야로 구성
- ‘시장단평가’는 주요 사업들의 추진과정에 대해 추진사업의 난이도, 기관장 노력도 등에 기초한 시장단의 정성적 평가 영역에 해당

[표 2-4] BSC 기반 성과평가 분야별 평가자료 및 평가항목(2016년)

평가분야		평가항목	비중	평가자료
BSC 성과관리 (60%)	BSC 성과지표 (정량평가)	핵심성과지표(KPI) 설정의 적정성 - 주요사업의 중요도, 난이도 - KPI의 성과측정 적정성, 목표값의 도전성, 성과관리 체계의 유기성	15%	균형성과관리 계획서
		핵심성과지표(KPI) 목표대비 달성도	20%	
	BSC 핵심사업 (정성평가)	핵심사업 자체성과평가 및 조정평가 - 자체평가: 핵심사업의 중요도, 난이도, 추진성과, 추진역량(노력도, 업무개선) - 조정평가: 주요사업 수, 기관특성	25%	BSC 자체정성평가서
시장단 평가 (10%)		기관별 추진사업 난이도, 기관장 노력도	10%	추진사업 및 기관장 주요활동 (관련자료 제출)
대내외 협력성과 (30%)	협업성과	희망기업 제품구매	2%	대내외 협력성과관련 주요활동 (관련자료 제출)
		세외수입 증대	2%	
		청렴활동	3%	
		외부기관 평가실적	4%	
	협치성과	보도실적	2%	
		소통활동	2%	
		엠보팅 실시	2%	
		민관협력활성화	4%	
	혁신성과	행정서비스 시민만족도	2%	
		조직문화개선 참여도	5%	
	장애인공무원 균형배치	2%		

- 실제, 평가는 부서에서 제출한 성과관리계획서와 자체평가서나 관련자료 등에 기초해 시행됨
- ‘BSC 성과관리’ 평가의 경우, 핵심성과지표(KPI) 설정의 적정성과 목표대비 달성도로 구분하여 정량평가, 주요핵심사업은 정성평가를 실시

- ‘KPI 설정의 적정성’은 외부전문평가기관<sup>10)</sup>에서 주요사업의 중요도와 난이도, KPI의 도전성 정도를 정량평가
  - ‘KPI 목표대비 달성도’는 BSC 시스템에 입력된 성과관리계획을 근거로 기획조정실 평가담당관이 목표치 대비 추진실적을 정량평가
  - ‘핵심사업 자체성과평가 및 조정평가’는 각 사업부서에서 사업의 중요도, 난이도, 시정기여도, 추진실적을 기준으로 자체적으로 정성평가하며, 그 결과에 대해 기획조정실(평가담당관)에서 기관특성과 주요사업 수 등을 감안하여 조정
  - ‘대내외 협력성과’는 기획조정실(평가담당관)에서 각 평가지표별 해당업무의 주관 부서를 통해 상·하반기 기관별 실적자료를 제출받아 종합하여 평가
    - 가령, ‘희망기업 제품 비율’과 ‘세외수입 증대’ 지표는 재무과와 세무과에서 실적을 취합하고,
    - ‘보도실적’과 ‘소통활동’은 언론담당관과 시민소통담당관에서 취합하며, ‘혁신성과’는 인사과에서 부서별 실적을 수합해 기획조정실로 제출
  - ‘시장단평가’는 기관별 추진사업의 난이도, 기관장 노력도를 시장단에서 종합적으로 판단하여 정성평가함
- ③ 평가 프로세스와 평가결과의 활용
- BSC 기반 성과평가제도는 전체적으로 성과관리계획 수립 → 성과평가 실시 → 결과 활용의 프로세스로 전개됨
    - 성과관리계획은 매년 초(2월경) 평가담당부서인 기획조정실 평가담당관이 시행계획을 수립하여 각 실본부국, 부서에 시달
    - 각 실본부국, 부서에서 작성한 성과관리계획(주요사업 및 KPI 포함)을 평가담당관에서 확정

10) 2013년은 서울연구원, 2014년은 한국행정연구원, 2015~2016년은 (주)웨슬리케스트에 의뢰하여 실시



[그림 2-6] BSC 기반 성과평가 프로세스

- 성과평가는 외부 평가기관의 평가와 내부 평가부서의 평가로 구분하여 실시
  - 매해 5월경 외부 평가기관은 KPI 지표설정의 적정성을 평가하며,
  - 실·본부·국, 부서에서는 연 2회 핵심사업 추진성과 자체평가 결과를 평가담당관에 제출하고, 평가담당관은 이를 취합해 평가를 실시
- 평가결과는 평가등급을 부여해 기관에게는 성과금, 개인에게는 성과연봉을 차등 지급하는 방식으로 활용함
- 기관평가는 BSC 성과평가, 대내외 협력성과, 시장단평가의 3가지 평가의 합산을 최종점수로 산출하며, 성과포상금을 지급
  - 평가결과는 BSC 성과평가(60%), 대내외 협력성과(30%), 시장단평가(10%)의 3가지 분야 합산점수를 최종점수로 산출
  - 결과에 따라 3등급(S, A, B)으로 부여하여 성과포상금을 차등 지급
- 개인평가는 BSC 성과평가, 시장단평가 2가지 평가의 합산을 최종점수로 산출하며, 성과연봉에 반영
  - 평가결과는 대내외 협력성과 분야를 제외한 BSC 성과평가(80%), 시장단평가(20%)의 2가지 분야 합산점수를 최종점수로 산출
  - 결과에 따라 4등급으로 배분하여 성과연봉에 반영

[표 2-5] 서울시 기관 및 개인평가 평가비중

구분	BSC 성과평가			시장단평가	대내외 협력성과
	KPI 설정 적정성	KPI 목표 달성도	핵심사업 정성평가		
기관평가	15%	20%	25%	10%	30%
개인평가	15%	25%	40%	20%	-

- 평가결과는 기관의 성과평가 결과보고서를 홈페이지에 공개하며, 개인평가 결과는 공개하지 않음
  - 평가항목별 우수기관과 기관별 성과 및 개선과제 등의 내용을 담은 성과평가 결과보고서는 서울시청 홈페이지를 통해 공개
  - 평가결과에 따른 구체적인 점수와 등급은 비공개를 원칙으로 함

### (3) BSC 기반 성과평가 운영현황

#### ① 개관: 2013~2016년

- 지난 2008년 평가제도가 도입된 이래, 시기별로 다소간의 변화를 거치면서 오늘날 까지 꾸준히 시행
  - 대상기관에 있어서 14년 34개 실·국·본부를 대상으로 하다, 지속적으로 증가해 16년 43개 기관으로 확대
- 매년 평가를 시행하면서 BSC성과관리/대내외 협력성과/시장단평가의 영역 간 배점에서 지속적인 변화가 있었음([표 2-6] 참조)
  - 우선 BSC 성과관리의 배점은 13년 전체의 50%로 설정되었다가, 매년 증감을 거듭한 이후 16년 현재 60%로 설정되어 있음
  - 이에 상응해, 대내외 협력성과의 경우 13년 40%로 설정되었다가 15년까지 감소했다가 16년에 다시 30%로 상향 조정됨
- 대내외 협력성과만 보면, 3개의 평가영역에 대해 매년 변화를 보여, 평가의 안정성이 다소 부족함을 알 수 있음
  - 협력성과 지표들의 경우 13년 15%에서 16년 11%로 감소하였고,
  - 협치성과 지표들도 13년 15%를 기록한 이후, 16년 12% 수준을 나타냄

[표 2-6] 2013~2016년 BSC 기반 성과평가 내 지표의 비중 변화

구분	2013년		2014년		2015년		2016년	
대상/시기	37개 실·국·본부(연 2회)		34개 실·국·본부(연 2회)		36개 실·국·본부(연 2회)		43개 실·국·본부(연 2회)	
평가내용	BSC 성과관리(50%)		BSC 성과관리(60%)		BSC 성과관리(65%)		BSC 성과관리(60%)	
	대내외 협력성과	협치성과(15%)	대내외 협력성과	협치성과(12%)	대내외 협력성과	협치성과(11%)	대내외 협력성과	협치성과(11%)
	(40%) 혁신성과(10%)	(30%) 혁신성과(6%)	(25%) 혁신성과(4%)	(30%) 혁신성과(7%)				
	시장단 평가(10%)		시장단 평가(10%)		시장단 평가(10%)		시장단 평가(10%)	
평가방법	목표대비 실적 정량평가, 추진성과 정성평가							

자료: 서울특별시(2013), 13년 기관별 성과평가 추진계획; 서울특별시(2014~2016), 14~16년 상반기 기관별 성과평가 결과

- 16년을 기준으로 대내외 협력성과 평가항목들을 살펴보면, 협업이나 협치성과 모두 단편적인 지표들로 평가가 이루어짐을 알 수 있음
  - 실제, 협업성과의 경우 부서의 실질적 협업활동으로 보기 어려운 평가지표들을 중심으로 2~3%의 배점을 차지하고 있으며,
  - 협치성과도 보도실적(2%)이나 소통활동(2%)과 같이 제한적인 정량지표들, 혹은 민간협력활성화와 같이 측정이 어려운 지표로 구성
  - 이와는 반대로 협치의 관점에서 볼 때, 매우 중요한 평가지표인 ‘시민만족도’의 경우에는 2%로 매우 낮은 배점이 부여되어 있음

[표 2-7] 2016년 대내외 협력성과 평가항목

평가항목(지표)	비중	평가내용	평가부서	비고	
협업 성과 (11%)	희망기업 제품구매	2%	○ 희망기업 구매실적, 기관 협력도 등	재무과	
	세외수입 증대	2%	○ 세외수입 발굴노력도, 목표달성도, 법규개정 건수, 민간재원 점유율	세무과	
	청렴활동	3%	○ 기관장 청렴의지, 청렴교육 활성화, 청렴주간 참여도 등	감사담당관	
협치 성과 (12%)	외부기관 평가 실적	4%	○ 외부평가 실적 및 협력 우수기관	평가담당관	연 1회
	보도실적	2%	○ 보도율 및 기자설명회 개최건수	언론담당관	
	소통활동	2%	○ 기관장 소통활동, 시민참여, 홍보실적 등	시민소통담당관	
	엠보팅 실시	2%	○ 정책입안 시 시민의견 수렴 여부 평가	정보기획담당관	
	민간협력활성화	4%	○ 민관 거버넌스 운영 실적	평가담당관	연 1회
행정서비스 시민 만족도 결과	2%	○ 기관별 대표 행정서비스 시민 만족도 점수	평가담당관	연 1회	
혁신 성과 (7%)	조직문화개선 참여도	5%	○ 5급 이상 리더십교육 참여율, 유연 근무, 혁신과제 노력도 등	인사과	
	장애인 공무원 균형배치	2%	○ 현원 대비 장애인공무원 근무 현황	인사과	

- 이러한 제도변화의 추이 속에 16년에는 실·국·본부 및 3급 이상의 43개 기관을 대상으로 BSC 성과평가가 실시됨
  - 평가 결과, 서울혁신기획관과 안전총괄본부 등이 BSC 성과관리와 대내외 협력성과 등에서 전반적으로 높은 성과를 나타냄

[표 2-8] 2016년 상반기 기관별 성과평가 결과

구 분		내 용	
대상		실·국·본부 및 3급 이상 사업소 43개 기관	
평가분야		BSC 성과관리(60%), 대내외 협력성과(30%), 시장단평가(10%)	
평가 결과	종합 우수	서울혁신기획관, 안전총괄본부, 도시기본시설본부	
	BSC 성과관리	BSC 성과지표 설정의 적정성 및 달성도는 여성가족정책실, 일자리노동국, 소방재난본부 등이 우수하게 평가 받음	
	대내외 협력성과	협업	희망기업 제품구매, 세외수입 증대, 청렴활동은 기획조정실, 평생교육정책관, 소방재난본부 등이 우수하게 평가 받음
		협치	언론보도, 소통활동 및 엠보팅은 도시교통본부, 기후환경본부, 한강사업본부 등이 우수하게 평가 받음
혁신		조직문화참여개선도, 장애인공무원균형배치는 비상기획관, 시민감사옴부즈만위원회, 보건환경연구원 등이 우수하게 평가 받음	
결과 활용		평가 등급(S, A, B)에 따라 성과포상금을 차등 지급하고, 업무 효과 향상을 위한 사기진작을 유도	

자료: 서울특별시(2016), 16년 상반기 기관별 성과평가 결과

- 이하에서는 평가결과가 비교적 양호한 2개의 기관을 통해 BSC 성과평가제도가 어떻게 운영되는지를 살펴보고자 함
  - 서울혁신기획관과 도시재생본부의 2개 기관을 대상으로 균형성과관리계획의 내용을 검토

② BSC 성과관리계획 사례: 서울혁신기획관<sup>11)</sup>과 도시재생본부

- 16년 현재 서울혁신기획관은 6개 담당관<sup>2)</sup>으로 구성되어 있으며, 지역사회와 시민 참여를 통한 민관협치와 사회혁신을 추진 중임

11) '서울특별시(2016), 2016년도 성과관리계획'을 참조

12) 사회혁신기획관, 민관협력담당관, 지역공동체담당관, 청년정책담당관, 갈등조정담당관, 인권담당관의 6개 부서로 구성

- 사회과제 해결에 있어서 정부의 행정력만으로 할 수 없다는 인식 아래, 2012년 1월, 서울특별시장 직속기구로 출범
- 주요사업으로는 시민중심의 사회혁신 추진, 서울형 민관협력체계 구축, 지역 사회 시민역량 강화 추진, 청년 자립지원 정책 강화 등이 있음
- 16년 BSC 성과평가 결과, BSC 성과관리, 대내외 협력에서 전반적으로 높은 성과를 나타냈으나, 시민인권보호 및 권리증진을 위한 공무원 인권교육 실적은 저조
  - 다수의 청년정책네트워크 회원을 확보하여 대학생 기자단, 청년의회 등 다양한 활동에 참여함으로써 청년주도의 정책의제 발굴 및 사업을 추진함
  - 사회 전반의 인권의식을 높이고 인권행정 실행역량을 강화하기 위해 시 및 출자·출연기관 직원 대상 인권교육을 계획하였으나 당초 목표대비 교육실적 저조
- 다른 기관과 마찬가지로 서울혁신기획관도 BSC 성과평가의 일환으로 균형성과관리계획을 수립([그림 2-7] 참조)
  - 서울혁신기획관 전체적으로 ‘민관파트너십을 통한 협력적 거버넌스 구현’을 포함해 총 5개의 전략목표가 도출됨
  - 기획관 산하 6개의 담당관 각각 1개~3개의 성과목표와 각 목표마다 1~2개의 주요사업이 설정됨
  - 가령, 민관협력담당관의 경우 ‘협치역량 강화 및 체계 구축’을 포함해 3개의 성과목표와 3개의 주요사업이 선정됨



[그림 2-7] 2016년 서울혁신기획관 성과관리계획 수립 현황

- 균형성과관리계획에서 중요한 위치를 차지하는 것은 주요사업별로 설정된 핵심성과지표와 목표치/가중치임
  - 민관협력담당관의 경우 비영리 민간단체 지원건수, 민관협력담당자 교육만족도, 민관협치교육 참여인원이 핵심성과지표로 설정됨
  - 이들 성과지표 각각에 대해 143건, 85%, 350명의 목표치가 설정됨
- 상술(上述)한 사례에서 볼 수 있듯이 서울혁신기획관 소속 담당관의 핵심성과지표(KPI)는 대부분의 투입이나 산출지표 위주로 구성됨
  - 단계별 목표달성을 측정하는 과정지표나 정책의 궁극적인 효과를 측정하는 결과지표는 찾아보기 힘든 실정
  - 이는 성과지표의 구체화, 성과측정상의 제약, 실제적 성과달성의 어려움 등에서 기인하는 것으로,
  - 투입과 산출 중심의 성과지표를 통한 평가는 정책을 통해 시민 및 기업이 얻은 효과와 만족도를 파악하기에는 어려움이 있음

[표 2-9] 서울혁신기획관 산하 부서별 핵심성과지표(KPI)의 유형

부서	성과지표 유형			
	투입지표	과정지표	산출지표	결과지표
사회혁신담당관	서울혁신파크활동단체 지원 건수	-	공유단체기업사업 협력 건수	-
민관협력담당관	비영리민간단체 지원 건수	-	민관협치교육 참여인원 수	민관협력담당자 교육만족도
지역공동체담당관	자치구 마을생태계 조성 지원 건수	-	주민공동체 활동 및 공간운영 건수	-
갈등조정담당관	-	-	갈등관리 역량강화교육 참석인원 수, 갈등진단 및 조정 건수	-
인권담당관	시민단체 인권증진활동 지원 누적 건수	-	공무원 등 인권교육 운영 횟수	-
청년정책담당관	-	-	청년정책네트워크 참여자 수, 무중력시대 멤버십 회원 수	-

- 도시재생본부 또한 협치와 관련된 영역인 대내외 협력성과에 대해 우수 성과사례라는 점에서 주목할 필요가 있음
  - 도시재생본부는 2개 기획관<sup>13)</sup>으로 구성된 조직으로서 시민체감형 도시재생, 민간 주도의 지속가능한 재생 기반 마련, 주민이 중심이 되는 주거재생사업 지속 지원 등을 목표로 함
- 16년 BSC 성과평가에서 도시재생본부는 주요사업 추진 전 과정에서 시민참여에 대한 높은 성과를 나타냄
  - 도시재생 후보지, 주거지재생 희망지 선정 등 2단계 도시재생활성화지역 후보지를 선정, 주민참여 기반과 공감대 형성으로 진정한 서울형 도시재생 기반마련
  - 노들섬 운영구상부터 공간·시설 조성, 실제 운영까지 전 과정을 시민공모로 추진, 최종 3단계 설계공모를 성공적으로 마무리하여 서울의 새로운 문화예술 명소로의 조성기반 마련
- 다른 기관과 마찬가지로 도시재생본부도 BSC 성과평가의 일환으로 균형성과관리 계획을 수립<sup>14)</sup>([그림 2-8] 참조)
  - 도시재생본부 전체적으로 ‘서울형 도시재생의 기반 확충’을 포함해 총 5개의 전략목표가 도출됨
  - 재생정책기획관과 주거사업기획관 각각 2개 이상의 전략목표와 각 목표마다 1~2개의 주요사업이 설정됨
    - 가령, 재생정책기획관의 경우 ‘서울의 새로운 명소 조성’이라는 전략목표에 따라 2개의 주요사업이 선정됨

13) 2개 기획관, 2단, 9과, 3반, 1센터로 구성(재생정책기획관: 재생정책과, 공공개발센터, 공공재생과, 도시활성화과, 역사도심재생과 / 주거사업기획관: 주거재생과, 재생협력과, 주거사업협력센터, 주거사업과, 주거환경개선과, 도시재생지원센터추진반)

14) 민관협치 관련된 일부 전략목표만 그림으로 제시함



[그림 2-8] 2016년 도시재생본부 성과관리계획 수립 현황<sup>15)</sup>

15) 도시재생본부의 전략목표 중 민간합치 관련된 내용 일부만 표로 제시함

- 균형성과관리계획에서 중요한 위치를 차지하는 것은 주요사업별로 설정된 핵심성과지표와 목표치/가중치임
  - 재생정책기획관의 경우 한강협력계획 4대 핵심사업 추진을, 세종대로 일대 역사문화특화공간 조성 공정률이 핵심성과지표로 설정됨
  - 이들 핵심성과지표 각각에 대해 20%, 50%의 목표치가 설정됨
- 상술한 사례에서 볼 수 있듯이 도시재생본부 소속 기획관의 핵심성과지표(KPI)는 투입지표와 과정지표로 구성됨
  - 단계별 목표달성을 측정하는 과정지표를 활용함으로써 정책과정에서 시민이나 기업의 참여활동을 파악할 수 있음
  - [표 2-10]은 재생정책기획관의 전략목표에 따라 공공개발센터에서 추진하는 주요사업계획의 추진과정을 제시한 것임
  - 핵심성과지표를 ‘현상공모, 시설계 및 조성공사 등 노들섬 문화명소화 조성사업 추진율’의 과정지표로 잡아, 업무 프로세스상에서 시민참여 및 협력체계를 확인할 수 있음

[표 2-10] 도시재생본부 재생정책기획관 공공개발센터의 주요사업계획

전략목표 (성과목표)	서울시	옛것을 보존하고 미래 지속가능한 도시를 꿈꾸는 서울					
	도시재생본부 재생정책기획관	서울의 새로운 명소 조성					
	공공개발센터	노들섬 문화생태공간 조성					
KPI와 최종 목표치	핵심성과지표(KPI)		실적치				목표치
	현상공모, 시설계 및 조성공사 등 노들섬 문화명소화 조성사업 추진율		2014년	2015년	2016년	2017년	2017년
			10%	50%	75%	95%	40%
업무 프로세스		① 기본구상 마련 → ② 현상공모 1단계 → ③ 현상공모 2단계 → ④ 현상공모 3단계 → ⑤ 기본 및 실시설계 → ⑥ 공사 및 준공					
협력체계 (파트너십)	내 부	문화관광디자인본부, 푸른도시국, 도시교통본부					
	자치구	용산구, 동작구					
	외 부	한강사업본부					

자료: 서울특별시(2016), 주요사업계획(도시재생본부)

### 3) 서울시 민간위탁사업 성과평가제도

#### (1) 민간위탁사업 성과평가제도 기초현황

##### ① 서울시 민간위탁사업 현황

- 현 시정여건에서 민관협치를 위한 선도적 정책영역의 하나가 민간위탁사업으로, 다양한 영역에서 민간위탁이 시행되고 있음
  - 2016년 12월 현재 총 370개이며, 예산액은 약 10,451억 원 규모임
  - 부서별로는 복지본부가 전체의 18.6%로 가장 많은 비중을 차지함

[표 2-11] 실·국·본부의 민간위탁사업 현황

(단위: 개)

구분	복지본부	여성가족정책실	평생교육정책관	시민건강국	경제진흥본부
사업	69(18.6%)	54(14.6%)	52(14.1%)	41(11.1%)	34(9.2%)
구분	주택건축국	기후환경본부	문화본부	일자리노동정책과	기타
사업	14(3.8%)	13(3.5%)	12(3.2%)	12(3.2%)	69(18.6%)

- 이들 민간위탁사업은 예산지원형(시설형/사무형)과 수익창출형으로 구분
  - 시의 예산지원을 바탕으로 사업을 운영하는 예산지원형 사업이 341개(92.2%)로 전체 민간위탁사업의 대부분을 차지
  - 예산지원형의 경우, 시설형 사업이 전체의 66.9%로 다수를 차지함
  - 실·본부·국 중 민간위탁사업을 운영하는 곳은 28곳이며, 기관별로는 복지본부가 가장 많은 사업(전체의 18.6%)을 위탁

[표 2-12] 민간위탁의 사무 유형

(단위: 개)

구분	정의	
예산지원형 (341)	시설형 (228)	서울시가 소유하거나 임차한 시설의 운영을 법인단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁하여 운영 (예: 복지시설, 청소년수련관, 자원회수시설)
	사무형 (113)	시설의 운영이 아닌 일반사무를 법인단체 등에게 위탁하여 운영(예: 산학연 협력지원사업, 사회투자기금 관리운영)
수익창출형 (29)	시의 예산지원 없는 위탁사무로서, 수익이 발생되는 시설을 일정한 공익적 목적 달성을 위해 법인단체 등에게 위탁하여 운영	

자료: 서울특별시 내부자료(2016), 2016년도 서울특별시 민간위탁 사업현황

- 평가대상 여부의 기준인 사업규모와 관련해, 연간 예산을 기준으로 최소 3,100만원에서 최대 1,972억 원을 나타냄
  - 사무유형별로는 시설형 사무가 사무형보다 많은 예산규모를 나타냄
  - 시설형은 예산지원액이 5억 원~50억 원까지 고르게 분포하고 있는 반면, 사무형의 경우에는 주로 5억 원 이하의 예산규모로 운영

**[표 2-13] 사무유형별 민간위탁사업 현황: 2016년 연간 예산액 기준**

(단위: 개, %)

구 분	전체	5억 원 이하	5억 원 초과~10억 원 이하	10억 원 초과~50억 원 이하	50억 원 초과~100억 원 이하	100억 원 초과
시설형*	232(100.0)	68(29.3)	56(24.1)	77(33.2)	19(8.2)	12(5.2)
사무형	113(100.0)	68(60.2)	15(13.3)	17(15.0)	5(4.4)	8(7.1)

\* 예산지원형태에 대한 현황이며, 수익창출형(시설형) 중 예산지원 받는 사업 4개 포함

자료: 서울특별시 내부자료(2016), 2016년도 서울특별시 민간위탁 사업현황

- 민간위탁사업의 계약기간은 최소 8개월~최대 5년을 나타내고 있는데, 이 경우에 시설형이 비교적 계약기간이 길
  - 시설형은 주로 2~5년(85.9%) 사이의 계약이 많은 반면, 사무형은 주로 1~3년(89.3%) 사이의 계약이 이루어짐

**[표 2-14] 사무유형별 민간위탁사업 현황: 계약기간**

(단위: 개, %)

구 분	전체*	1년 이하	1년 초과~2년 이하	2년 초과~3년 이하	3년 초과~5년 이하
시설형	255(100.0)	3(1.2)	33(12.9)	151(59.2)	68(26.7)
사무형	113(100.0)	6(5.3)	31(27.4)	70(61.9)	6(5.3)

\* 계약종료일 만료가 협약해지 사유인 경우 및 임대유기기간 만료인 경우(2개)를 제외

자료: 서울특별시 내부자료(2016), 2016년도 서울특별시 민간위탁 사업현황

## ② 민간위탁사업 평가제도 시행경과

- 정부는 민간위탁의 성과를 확인하기 위해 사업의 과정과 결과에 대한 평가와 환류체계를 갖춘 민간위탁사업 성과평가제도를 도입

- 서울시도 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 근거해 민간위탁사업을 체계적으로 평가하는 성과평가제도를 도입·운영
  - 14년까지 위탁부서에 의한 지도·점검과 위탁기간 내 1회 실시하는 경영평가를 통해 민간위탁사업에 대한 평가를 실시하다가,
  - 특히, 15년부터는 기존의 경영성과를 종합성과평가로 대체하고, 평가의 주체도 기획조정실로 일원화하는 방식으로 제도를 개선

[표 2-15] 지도·점검 및 종합성과평가에 관한 법적 근거

구분	관련 법규	내 용
지도·점검	「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제16조	② 시장은 수탁기관에 대하여 매년 1회 이상 지도·점검을 실시하여야 하며, 지도·점검 시 필요한 서류, 시설 등을 검사할 수 있다. ③ 시장은 제1항 및 제2항에 따른 보고 및 지도·점검 결과 위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 수탁기관에 대하여 시정요구 등 필요한 조치를 하여야 한다.
	「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 시행규칙」 제9조	시장은 조례 제16조제2항에 따른 지도·점검을 하는 경우 성과점검을 포함하여야 한다. 다만, 조례 제18조제1항에 따라 종합성과평가를 실시하는 경우에는 당해 사업연도의 성과점검을 생략할 수 있다.
종합성과평가	「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제18조	① 시장은 위탁사무 중 규칙으로 정하는 사무에 대하여 위탁기간의 만료 90일 전까지 종합성과평가를 실시하여야 한다. ② 시장은 제1항에 따른 종합성과평가를 전문평가기관에 위탁할 수 있다. ③ 시장은 제1항에 따른 종합성과평가 결과를 운영위원회에 보고하고, 시 홈페이지에 공개하여야 한다.
	「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 시행규칙」 제10조	① 조례 제18조제1항에 따라 시장이 종합성과평가를 실시하여야 하는 위탁사무는 연간 사업비 5억 원 이상인 사무로 한다. 다만, 법령이나 조례 등에 따라 별도의 평가를 하는 사무는 그 결과로 대체할 수 있다.

- 현재는 민간위탁사업 성과평가제도가 ‘지도·점검’과 위탁기간 내에 실시하는 ‘종합성과평가’로 이원화되어 시행되고 있음

- 지도·점검은 위탁사무의 수행상황 점검, 필요시 시정사항 통보, 종합성과평과의 연계를 통한 수탁기관 지도 및 위탁사무의 서비스 향상에 활용
- 종합성과평가는 사무에 대한 종합적 성과평가를 통해 향후 사무의 개선, 그리고 민간위탁 사무의 재계약 적정성을 판단하는 데 활용
- 민간위탁의 성과평가제도는 사무의 성격에 따라 차별적인 평가지표를 적용하고 있다는 점에 주목할 필요가 있음
  - 민간위탁 사무에 대해 시설형/사무형/중간지원기구형으로 구분하고,
  - 각 사무, 특히 중간지원기구형 사무에 대해 상이한 평가지표를 적용
- 아울러, 위탁사업의 성격(사업의 규모)에 따라 평가를 달리하고 있다는 점도 고려할 필요가 있음
  - 사업의 규모가 5억 미만의 경우에는 매년 실시하는 ‘지도·점검’ 평가만 실시하는 대신,
  - 사업의 규모가 5억 이상인 경우에 한해, 지도·점검 평가에 더해, 종합성과평가를 실시함



[그림 2-9] 민간위탁사업 성과평가의 체계

### ③ 지도·점검 평가체계

- 지도·점검 평가는 위탁사업의 주관부서가 주도하여 매년 의무적으로 실시하며, 협약서에도 정기점검 일자를 명기함
  - 지도·점검 평가는 연 1회 주관부서 공무원으로 구성된 점검반이 편성되어 시행하고 있는데,
  - 다만, 평가가 잦다는 비판을 수용해, 2016년 이후 종합성과평가 시행연도에는 지도·점검에 따른 운영성과(성과점검)를 면제함
- 지도·점검은 ‘체크리스트를 활용한 평가방식’에 의거하고 있으며, 최근에는 운영성과에 대한 점검이 추가된 바 있음
  - 과거 주관부서별 점검항목으로 평가하다가 이 방식이 체계적이지 않다는 문제제기에 따라 15년 이후 체크리스트<sup>16)</sup>를 통해 평가를 실시
  - 아울러, 16년 들어 지도·점검 항목에 성과점검이 추가되어, 현재는 ‘일반운영’ 분야와 ‘운영성과(성과점검)’ 분야로 구분하여 실시
- 일반운영 분야는 [표 2-16]과 같이 크게 공통지표와 개별지표로 구분하여 실시됨
  - 공통지표는 주로 적법성과 관련된 지표로, 주로 회계관리와 고용과 관련된 지표들이 중심을 이루며,
  - 개별지표는 시민과 전문기술과 관련된 점검항목들로 구성되어 있음
- 운영성과(성과점검) 분야는 사전협약서 또는 사업계획서에 명시된 성과목표에 기초하여 평가를 실시함
  - 운영성과의 점검은 투입, 과정, 산출, 활용으로 구분된 체크리스트를 바탕으로 실시하며, 사업성과 달성이 50점으로 가장 큰 배점을 차지
  - 사업성과 달성은 성과목표 대비 달성률로 평가하는데, 이 경우에 성과목표는 형식상 위수탁자 간 협의를 통해 설정하는 것으로 함

16) 2015년부터 조직담당관에서 작성된 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에서 제시된 체크리스트를 기본으로 해서 체계적으로 실시

[표 2-16] 일반운영 분야의 점검 분야와 점검 항목

분 야		주요 점검 항목
공통 지표	회계관리	민간위탁금 관리, 수입금 관리, 후원금 관리, 통장 및 증빙서류 관리, 정보공개 등
	고용	인사 관리, 복무 관리, 급여 관리, 근로자 인터뷰 등
개별 지표	시민	시민만족도 조사, 정보공개, 의사소통 등
	전문기술	안전 관리, 물품 및 시설관리 등

자료: 서울특별시(2016), 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침

[표 2-17] 운영성과 분야의 점검 분야 및 주요 점검 항목

분야	점검 항목(점수)	주요 점검 내용
투입	인력(10)	인력의 적정성, 적정 인력 투입
	자원(10)	사업과정별 예산집행의 적정성, 시설 및 기자재 활용 적절성, 지역사회 및 관련 전문가 활용 정도
과정	준수성(10)	사업계획 이행 여부, 서비스 및 업무 과정 기록의 충실성, 관련 법규, 규정, 안전 수칙 및 지침 준수
	노력성(10)	지역사회 내 관련단체 및 기관의 연계, 외부자원(인적, 물적자원) 동원 노력, 목표달성을 위한 홍보 노력
산출	사업성과 달성 (50)	사업별 성과 달성률 확인 * 사업성과 미달(60% 미만) 사업 시 조치절차 ① 사업성과 미달(60% 미만) 사업 확인 ② 사업성과 미달(60% 미만) 사업 목록 작성 ③ 사업성과 미달(60% 미만) 사업 사유서 작성 ④ 사업성과 미달(60% 미만) 사업 보완계획 작성
활용	피드백(10)	이용자 만족도 조사 유무, 이용자 만족도 반영 및 활용 여부, 자체 성과점검 및 평가 유무, 지난 평가 수정 사항 반영 여부

자료: 서울특별시(2016), 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침

- 지도-점검에 의한 평가결과는 위탁부서에 의한 수탁기관 지도에 활용하고, 이행정도를 종합성과평가에 반영함
  - 지도-점검은 양호, 보통, 미흡의 3단계로 평가하며, ‘미흡’ 시 수탁기관에 시정을 지시하며, 조치사항에 대한 이행결과 제출을 요구
  - 성과점검에서 성과목표 달성 저조(60% 미만) 시 2개월 내 보완계획 마련시행
  - 수탁기관이 의무를 이행하지 않거나 위탁계약 조건을 위반 시 위탁 취소 가능

## ④ 종합성과평가 운영 체계

- 종합성과평가는 지도·점검과 연계하여 위탁계약 기간 내에 1회 종합적으로 성과를 평가
  - 2015년부터 기존의 경영평가를 수탁기관의 성과를 종합적·객관적으로 평가할 수 있는 ‘종합성과평가’ 제도로 전환
  - 2016년부터는 종합성과평가 시, 사무유형을 시설형/사무형/중간지원기구형으로 세분화하고, 지도·점검과도 연계를 모색
- 종합성과평가는 조직담당관(민간위탁팀)이 주관하며, 체계적이고 객관적인 평가를 위해 별도 위탁기관(한국능률협회컨설팅)을 선정하여 실시
  - 한국능률협회컨설팅은 매년 3차례로 나누어 평가를 실시하고 있으며(2015년의 경우 4차례),
  - 각 수탁기관들은 위탁기간 만료일 90일 전까지 1차례 평가를 받음
- 종합성과평가는 사업의 규모에 따라 평가대상 여부가 결정되고 있음
  - 연간 사업비가 5억 원 이상인 경우에는 법령·조례에 따른 별도의 평가절차가 수반되지 않음
  - 반면, 5억 이상의 사무인 경우에는 개별부서의 성과점검(지도·점검 중 운영성과 분야) 결과를 활용하여 평가를 실시<sup>17)</sup>
- 종합성과평가의 평가항목은 크게 공통사무 평가(35), 개별사무 평가(50), 사용자 만족도 평가(15)로 구성([표 2-18] 참조)
- 공통사무 평가의 경우 ‘사업인프라’와 ‘사업활동’에 관한 평가로 구분되는데, 사무유형별로 상이한 평가지표들을 적용
  - 평가지표 및 세부 평가요소는 조직담당관과 총괄자문단이 협의를 거쳐 도출 (※ 총괄자문단(14인으로 구성)은 조직담당관이 선정관리)
  - 사무형의 경우 시설형 평가지표체계와 달리, ‘물품구매 시 지역가치 기여 노력’

17) 위탁기간 중 한 해라도 사업비가 5억 원을 초과하는 경우에는 위탁기간 내 평가 사업비 규모에 관계없이 종합성과평가의 대상에 포함됨. 가령, 3년간 연간 사업비가 3억~3억~5억 원인 위탁사업의 경우에는 종합성과평가의 대상임

- 및 ‘지역 민간전문가 활용 노력’ 등의 세부 평가요소가 추가
- 중간지원조직형도 ‘물품구매 시 지역가치 기여 노력’, ‘의사소통 노력도’, ‘네트워크를 통한 외부사업 연계’ 등 이른바 협치형 지표를 반영
- 개별사무 평가는 사무의 특성에 부합하는 별도 평가지표를 통해 평가
  - 위탁사무별 사무평가지표(30점)의 경우 수탁기관, 주관부서, 조직담당관, 평가기관(한국능률협회컨설팅)이 협의를 통해 도출
  - 개별사무 평가에 ‘지도점검에 대한 이행률’ 및 ‘지도점검에 대한 이행 노력도’ 항목을 추가하여, 종합성과평가와 지도점검을 연계
- 사용자만족도 평가의 경우 시민만족도(CS) 조사를 통해 수탁자들의 만족도 제고 노력을 평가
- 종합성과평가는 사업성과, 지도점검에 대한 이행률, 사용자만족도 조사 등 일부 항목을 제외하고 대부분 정성평가 방식을 수행
  - 정성평가의 경우, 총 9등급(S~D0)으로 구성하고 등급별 평점은 10점 편차로 하되, 평가의 실효성 확보를 위하여 등급별 평점은 중앙값 부여
  - 평가항목 중 가장 높은 30점의 배점을 차지하는 사업성과의 경우 지표별 목표(사업계획서상 목표) 대비 성과 달성도로 정량평가
- 종합성과평가는 평가지표개발, 실적보고서 작성, 성과평가 실시, 사용자 만족도 조사, 최종결과 산출의 5단계로 구성
  - 피평가 주체인 수탁기관은 종합성과평가를 위해 평가지표편람에 따라 자체 실적보고서를 작성하여 제출
  - 실적보고서를 바탕으로 평가기관(한국능률협회컨설팅)은 서면평가와 현장실사를 실시하되, 현장실사는 인터뷰를 중심으로 진행함

[표 2-18] 사무유형별 평가영역 및 지표

평가영역	평가범주	평가지표	세부평가요소	사무형	시설형	중간지원 조직형
공통 사무 (35)	사업인프라	조직 및 인력 운영	조직구성 및 인력운영 적정성	○	○	○
			사업운영의 전문성 보유	○	○	○
			근로여건 및 고용안정 노력	○	○	○
			의사소통 노력도			○
		재정구조 및 예산집행 효율성	재정적인 부담능력	○	○	
			민간위탁금 관리의 투명성			○
			경제적 효율성	○	○	○
		자원운영 및 사회적 가치 기여	사업예산집행의 효율성	○	○	○
			물품구매 시 지역가치 기여노력	○		○
			시설 및 기자재 활용		○	
			지역 민간전문가 활용노력	○		
		사업활동	사업계획 집행수준	사업계획의 적정성	○	○
	사업운영 자체점검활동 및 관련규정 준수 수준			○	○	○
	사업관리 운영의 투명성			○	○	○
	사업활성화 개선노력		사업활성화 개선 노력도	○	○	○
		이해관계자 협조체계 구축	○	○		
		네트워크를 통한 외부사업 연계			○	
	사업성과	※ 위탁사무별 사업성과지표 개발	사업 마케팅 및 홍보노력	○	○	○
			사업성과			
	개별 사무 (50)	프로그램 및 서비스 질적 수준 제고 노력	사무별 업무특성 및 환경을 반영한 성과목표의 적정성			공통
대외적 우수사례(Best Practice) 성과창출 수준						
지도점검에 대한 이행률						
지도점검에 대한 이행 노력도						
사용자 만족도 (15)	만족도 제고노력	CS조사결과 점수(면접 및 전화조사)				
		CS시스템, 시민만족도 제고노력				

주: 사무유형별 지표배점, 세부배점, 가중치, 평가방식 등 구체적인 평가영역은 부록 참조

자료: 서울특별시(2016), 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침

[표 2-19] 종합성과평가 세부 프로세스

단 계	내 용	비 고
평가지표 마련	- 평가대상사무별 사업성과(30점) 지표 개발 - 지표에 대한 수탁기관 이의신청 및 의견수렴 - 평가대상사무별 평가편람 확정	수탁기관 사업부서 조직담당관 평가기관
↓		
보고서작성 설명회	- 위탁사무유형별 실적보고서 작성 방법 안내	수탁기관 사업부서 평가기관
↓		
실적보고서 작성	- 평가지표편람에 따라 평가보고서 작성	수탁기관
↓		
서면평가	- 수탁기관에서 작성한 평가보고서 평가 - 현장실사 체크리스트 작성	평가기관
↓		
현장실사	- 서면평가 결과 확인사항에 대한 확인점검	사업부서 조직담당관 평가기관
↓		
평가보고서 작성	- 평가보고서(초안) 작성 - 평가보고서(초안) 배포	평가기관
↓		
이의신청	- 이의신청 및 의견수렴 - 의견반영 평가보고서(수정본) 작성, 배포	사업부서 수탁기관
↓		
자문단 운영	- 평가보고서(수정본) 자문의견 수렴	자문단
↓		
평가보고서 확정	- 평가보고서(최종) 확정, 배포	평가기관 조직담당관
↓		
평가결과보고회	- 평가결과 보고 및 수탁사무별 주요성과개선과제 발표 - 수탁사무별 과제에 대한 개선방안 및 향후계획 제시 - 우수사례 공유 등	조직담당관 사업부서 수탁기관 평가기관 자문단
↓		
시 홈페이지 공개	- 시 정보소통광장에 평가결과 공개	조직담당관

자료: 서울특별시(2016), 2016년 민간위탁 종합성과평가 추진계획

- 평가결과는 평가결과 보고회를 거쳐 서울시 홈페이지에 공개하며, 이후 위탁사무의 개선 및 재계약 적정성 심의 자료로 활용
  - 평가결과 보고회는 종합성과평가의 해당 차수별로 조직담당관, 한국능률협회컨설팅 담당자, 총괄자문단, 수탁기관 관리자 및 주관부서 담당팀장 등이 참석해 평가결과 보고 및 주요성과, 개선방안 등을 발표
  - 현재의 규정에서는 종합성과평가에서 60점 미만을 받은 수탁기관의 경우 향후 재계약 대상에서 배제하도록 함

## (2) 서울시 민간위탁사업 성과평가제도 운영현황

### ① 2016년 민간위탁사업 종합성과평가 결과

- 2016년 현재 종합성과평가 대상(5억 이상)의 민간위탁사업은 총 45개로 위탁만료 시점에 따라 3번에 걸쳐 평가를 시행함
  - 1차 평가에서는 11개 사업이 평가를 받은 가운데 '서울광역자활센터 설치운영 사업'이 가장 높은 점수(84.23점)를 받음
  - 2차에서는 29개 사업의 평가가 시행되었고, 이 중 '서남권글로벌센터운영 사업'이 가장 높은 점수(92.16점)를 받음
  - 3차에서는 7개 사업이 평가를 받은 가운데, '동대문디자인플라자 및 동대문 역사문화공원 운영사무'가 가장 높은 점수(86.22점)를 받음

[표 2-20] 차수별 민간위탁사업 종합성과평가 결과(2016년)

(단위: 개, 점)

구 분	1차(1~4월)	2차(5~8월)	3차(9~12월)
종합성과평가 대상	11	29	7
위탁만료일	16년 11월	17년 2월	17년 5월
평균 총점	75.19	82.1	78.69

자료: 서울특별시(2016), 16년 1~3차 민간위탁 종합성과평가 결과

- 주목할 점은 2016년부터 종합성과평가에서 '중간지원조직형'<sup>18)</sup>이 평가의 대상사

<sup>18)</sup> 서울시의 자료에 따르면, 중간지원조직형은 ① 각종 자원과 기술 알선 및 조정, ② 조직운영, 재정, 홍보 등의 관리를 위한

무 유형으로 추가되었다는 점임

- 2016년 현재 전체 370개 민간위탁사업 중 마을공동체종합지원센터 운영, NPO지원센터 등 7개 사업이 ‘중간지원조직형 사무’로 구분
- 이 중 NPO지원센터가 처음으로 종합성과평가를 받았으며, 도심권50+센터 운영도 중간지원조직형으로 재분류됨<sup>19)</sup>

[표 2-21] 2016년 중간지원조직형 민간위탁사업 현황

부서명	위탁사무명	시설보유 유형	수탁업체	위탁 기간	지원예산*	평가여부
지역공동체담당관	마을공동체 종합지원센터 운영	사무	(사)마을	3년	약 52억 원	'15년 1차
민관협력담당관	NPO지원센터	시설	사단법인 시민	3년	약 19억 원	'16년 1차
사회적경제과	서울시 협동조합 상담지원센터 운영	사무	서울지역협동조합 협의회	2년	약 7억 원	'15년 3차
인생이모작지원과	도심권50+센터 운영	시설	(사)고령사회고용 진흥원	3년	약 8억 원	'16년 3차
사회적경제과	사회적경제지원센터	시설	(사)서울사회적경제 네트워크	3년	약 52억 원	예정
사회혁신담당관	서울혁신센터	시설	(사)사회혁신공간 데어	3년	약 62억 원	예정
청년정책담당관	서울시 청년허브 운영	시설	(학교법인)연세대학교	3년	약 40억 원	예정

\* 지원예산은 2016년 한 해 동안 지원받은 예산에 해당

자료: 서울특별시 내부자료(2016), 2016년도 서울특별시 민간위탁 사업현황

- 민간위탁사업은 협치의 원리가 중요하게 작용하는 제도 영역으로, 협치의 관점에서 평가제도가 어떻게 운영되는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있음
  - 특히, 중간지원조직형 사무의 경우에는 협치의 원리나 프로세스가 평가과정

교육 및 컨설팅, ③ 사회기반의 정비, 조사, 연구, 여론형성, 입법화·제도화를 위한 로비활동 등의 기능을 수행하는 사무를 의미함(서울특별시, 2016, 2016년 민간위탁사업 종합성과평가 추진계획)

19) 도심형50+센터 운영은 2016년 종합성과평가에서는 시설형으로 평가를 받았으나, 평가 이후에는 중간지원조직형으로 재분류됨.

에 어떻게 반영되는지를 확인할 필요가 있음

- 이하에서는 ‘마을공동체 종합지원센터 운영’(15년 종합성과평가)과 2016년에 평가를 받은 ‘NPO지원센터’(16년 종합성과평가) 사례를 중심으로 평가의 실재를 구체적으로 살펴볼 것임

② 종합성과평가 사례 1: ‘마을공동체 종합지원센터 운영’

- ‘마을공동체 종합지원센터 운영’은 사단법인 마을이 수탁한 사업으로, 마을공동체 사업 및 주민을 지원하는 ‘중간지원조직형’ 사무에 해당
  - 2012년 8월부터 3년 동안 사무위탁이 이루어졌으며, 연간 서울시 예산 지원액은 약 23억 원 수준
- 종합성과평가의 결과는 총점 72.94점으로 평가되었으며, 평가결과로 2018년까지 향후 3년간 재위탁이 결정됨
  - 동일한 시기에 이루어진 평가의 평균(1차 평가의 평균)인 78.12점보다 다소 낮은 평가결과를 획득
  - 평가점수 이외에 공모사업 프로세스 개선을 통한 주민참여 확대와 역량 강화가 위탁사무의 성과로, 고용 안정화 방안 마련이 향후 개선사항으로 도출됨

[표 2-22] ‘마을공동체 종합지원센터 운영’ 종합성과평가 개요(2015년)

구 분	내 용	
위탁부서	마을공동체담당관	
평가기관	한국능률협회컨설팅	
수탁기관	사단법인 마을	
사무유형	사무형	
위탁기간	'12.08.23.~'15.08.22. (3년)	
지원예산	약 23억 원(2015년 한 해 기준)	
평가결과	주요성과	공모사업 프로세스를 개선하여 주민 참여를 확대하고 주민 역량 강화
	개선과제	수탁사업 추진 연속성과 전문성을 확보하기 위한 고용 안정화 방안 필요

자료: 서울특별시(2015), 15년 1차 민간위탁 종합성과평가 결과

- 상기 종합성과평가와 관련해, 수탁기관에 의해 평가의 방법이나 절차 등을 중심으로 문제제기가 존재
  - 평가기관인 한국능률협회컨설팅이 대상사업인 마을공동체 사업에 대한 체계적인 이해가 부족했으며,
  - 객관성 확보를 이유로 정량적 평가 위주로 이루어진 평가방법이나 평가기간의 제약 등으로 인해 피평가 주체로부터 불만을 초래
- 시설형이나 사무형 사무와 다르게, ‘중간지원조직’으로서 사무가 가진 특성을 고려하지 않은 평가방법도 문제점으로 지적
  - 피평가 주체는 ‘중간지원조직형’의 사회혁신경영이라는 특성을 반영하여 다른 관점에서 평가해야 함을 주장
  - 이러한 주장에도 불구하고, 실제 평가에서는 다른 유형의 사무와 동일한 평가지표 사용
- 종합성과평가 이후 평가제도 개선을 위해 ‘중간지원조직형’ 기관 간 논의를 위한 협의체를 수립·운영하였으나, 합의할 수 있는 실행기구 부재로 인해 논의 수준으로만 진행

### ③ 종합성과평가 사례 2: ‘NPO지원센터’

- NPO지원센터는 사단법인 시민이 수탁하여 운영하고 있는 민간위탁사무로, 시민공익 활동과 활동가들의 역량강화를 지원하는 ‘중간지원조직형’ 사무
  - 회의 및 세미나실로 활용가능한 공간에 대한 관리·운영 업무를 포함하고 있어 위탁계약 당시에는 시설형 위탁사무로 분류되었으나,
  - 2016년 종합성과평가 과정에서 중간지원조직형으로 재분류하여 평가
- 종합성과평가의 결과는 총점 82.09점으로 비교적 양호하게 평가되었고, 평가결과로 2019년까지 3년간 재위탁이 결정됨
  - 동일한 시기(16년 1차)에 있었던 평가의 평균(75.19점)보다 상대적으로 높은 점수를 기록
  - 조직문화 개선을 위한 내부논의 진행 등 수평적 커뮤니케이션 활성화, 무료

상담 및 컨설팅, 서울연구원 등 타 기관과 예산공동부담 사업추진이 주요 성과로 평가

- 정보공개 확대 및 이를 위한 홈페이지 개편, 규모 대비 복잡한 조직구조 등이 주요 개선사항으로 도출

[표 2-23] 'NPO지원센터' 종합성과평가 결과(2016년)

구 분	내 용	
위탁부서	민관협력담당관	
평가기관	한국능률협회컨설팅	
수탁기관	사단법인 시민	
사무유형	시설형	
위탁기간	'13.11.15.~'16.11.14.(3년)	
지원예산	약 19억 원(2016년 한 해 기준)	
평가결과	주요성과	· 센터장과 직원 간 정기적 개별면담, 조직문화 개선을 위한 내부논의 진행 등 수평적 커뮤니케이션 활성화 · 회계법을 전문가와 자원연계를 통한 무료상담 및 컨설팅, 서울연구원 등 타 기관과 예산공동부담 사업추진
	개선과제	· 재무제표, 주요사업성과, 감사보고서 등 정보공개 관련해 시민이 파악하도록 홈페이지 개편 및 정보공개사항 확대 필요 · 조직규모 대비 4단계의 과도한 조직문화로 인한 해소방안 검토

자료: 서울특별시(2016), 16년 1차 민간위탁 종합성과평가 결과

- NPO지원센터의 경우에는 앞의 마을공동체지원센터와 다르게 종합성과평가 준비 과정에서 평가방법에 대한 일부 개선이 있었음
  - '중간지원조직형'에 맞는 평가지표 개선을 위한 비공식 간담회를 개최하였으며, 그 결과 일부 평가지표가 개선
  - 조직담당관, 수탁기관(중간지원조직형), 평가기관(한국능률협회컨설팅) 등이 참여한 간담회를 통해 '의사소통 노력도' 평가지표 포함 등 수탁기관의 의견이 일부 반영
- 그럼에도 불구하고, 전반적인 지표체계에 있어서 기존의 평가지표체계가 그대로 유지되었다고 볼 수 있음
  - 가령, '물품구매 시 지역가치 기여노력' 지표의 경우 서울시의 계약 지침이

있어 일정한 제약이 존재

- 해당 지표의 활용가능성에 대해 문제제기가 있었던 것으로 확인되나, 실제 평가에서는 동 지표가 그대로 활용됨
- 지도·점검의 경우에도 평가의 필요성에 대해 일정한 공감대가 있음에도 불구하고, 대상 영역이나 방식, 전문성 등의 측면에서 문제점을 노정
  - 일반운영 체크리스트를 통해 감사에 대비한 통장 및 대물장부 구비 등 구체적인 행정집행에 도움을 받지만, 과도한 행정집행을 요구하므로 업무부담 가중
  - 운영성과 체크리스트의 경우 지도·점검에 대한 공통된 가이드라인의 부재로 담당 공무원에 따른 운용방식의 편차가 존재
  - 또한 운영성과를 단순히 예산 집행 달성률로만 평가한다는 한계 노출
- 평가기관의 평가대상 사무에 대한 전문성과 이해 부족으로 인해 사업의 핵심적 성과 파악과 측정 등이 이루어지지 못한 채, 일부 사업의 추진현황을 바탕으로 단순 평가
  - NPO지원센터는 자체적으로 업무담당 위원회인 ‘시민공익활동촉진위원회’의 보고를 위해 매년 핵심성과지표 및 사업계획안을 수립하고 있음에도 불구하고 평가기관에서 이를 성과평가에 반영하거나 연동하려는 시도가 없음
  - ‘중간지원기구형’의 차별적 평가지표라고 할 수 있는 ‘의사소통 노력도’ 지표 역시 성과측정에 대한 세부지침 없이 실적보고서만으로 평가 진행
- 평가기관의 일률적인 평가, 그리고 이용자 만족도 조사결과를 환류하려는 노력이 부족한 점도 피평가기관의 불만을 가중시킴
  - 평가기관에서 이용자 대상 만족도 조사를 실시하나, 수탁기관에 상세한 조사내용(지표, 측정방식 등)을 공개하지 않음

### (3) 민간위탁사업 성과평가제도 운영의 시사점

- 현재 운용 중인 민간위탁사업의 성과평가는 운영 자체의 효율성에 대한 평가를 중심으로 민간위탁사무의 성과와 개선사항을 도출
  - 평가에서는 사업운영의 경제적 효율성 확보, 시민대상 기술 및 정보제공, 이

용자의 피드백 반영, 민간전문가 및 협력기관 활용을 통한 전문성 제고 등을 성과 및 개선사항의 중점 요소로 인식

- 반면, 민간위탁사업이 가지는 고유한 특성에 대한 반영 노력이나 협치시정으로서의 전환 기초에 따른 민간위탁제도의 개선방향 등에 대한 고려는 부족한 실정
- 협치의 관점에서 볼 때 앞서 논의한 민간위탁사업 성과평가제도의 운영실태에는 다양한 한계가 내재되어 있음을 확인할 수 있음
- 우선, 다양한 민간위탁 사무의 성격을 고려할 수 있는 평가제도의 정립이 요구되고 있음
  - 현재 민간위탁 사무에 대해 시설형/사무형/중간지원기구형으로 구분하고 있기는 하나,
  - 각각의 사무를 구분하기가 용이하지 않으며, 각 유형별 평가방법의 차별화도 명확하지 않은 것이 사실임
  - 향후에는 사회적 가치 지향성의 차이를 중심으로 사무를 구분하고, 그에 근거해 평가방법을 차별화하는 방안을 강구
- 둘째, 위탁자와 수탁자 간의 수평적 관계에 기초해 평가를 수행하는 평가제도의 정립이 중요하게 검토될 필요가 있음
  - 현재 민간위탁 사무의 평가는 위탁자가 수탁자를 관리·감독하고 성과를 통제하려는 시각과 접근방법에서 출발함
  - 그러나 본래 민간위탁제도가 민간의 참여와 활력을 활용하려는 것임을 고려해 볼 때, 사무를 둘러싼 목표와 책임의 공유에서 출발해 평가를 시행하는 새로운 관점과 접근방법의 정립이 긴급요
  - 이러한 관점에 입각해 평가를 위한 상호협의를 및 합의에 기초해 성과관리계획을 수립하고 이에 기초해 제3자가 객관적으로 평가하는 평가프로세스의 정립이 필요
- 셋째, 민간위탁 사무를 수행함에 있어서 단순한 성과와 효율 중심의 평가에 매몰

되지 않고, 협치역량을 체계적으로 평가하는 것이 필요

- 수탁자가 시설을 운영하고 서비스를 제공함에 있어서 이용자, 나아가 지역 사회 주민들의 참여와 협력을 촉진하려는 노력과 성과를 평가하도록 하며,
  - 이를 통해 민간위탁이 개방적 절차와 관계에 기초해 운영함으로써 서비스의 질과 이용자의 만족도를 제고하고,
  - 시민사회와 지역사회의 역량도 지속적으로 강화하는 계기로 활용함
- 마지막으로, 평가과정에서 이해당사자, 나아가 일반시민(주민)들이 참여할 수 있는 기회와 채널을 확대할 필요가 있음
- 민간위탁 사무가 궁극적으로 시민(주민)에게 양질의 서비스를 제공하기 위한 제도적 수단이라는 점을 고려해,
  - 사무의 성과(결과)를 평가하는 과정에서 다양한 주체들의 직간접적 참여를 촉진할 수 있는 제도적 절차를 마련하는 것이 필요

#### 4) 지방보조사업 성과평가제도

##### (1) 제도의 개요

##### ① 서울시 시비보조사업 주요 현황

- 현재 서울시는 다양한 목적으로 민간이나 기초자치단체(자치구)를 대상으로 한 시비보조사업을 실시
  - 민간이 자율적으로 수행하는 사업(개인 또는 단체)에 대해 지원하거나, 시의 정책이나 재정여건상 필요시 자치구에 재정 지원
  - 이 경우에 지방보조사업은 지원대상에 따라 공공단체 보조금과 민간보조금으로, 보조금 내용에 따라 경상보조와 민간보조로 구분

**[표 2-24] 보조금 사업의 종류**

구 분		내 용
대상별	공공단체 보조	자치단체자본경상보조, 교육기관에 대한 보조, 예비군육성지원자본경상보조
	민간보조	민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조
내용별	경상보조	보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조
	자본보조	보조사업자의 자본형성을 위한 보조

- 2016년 서울시의 지방보조사업은 총 1,193개이며, 예산규모로는 7조 123억 원임
  - 대상별로는 공공단체보조사업이 836개(70.1%), 예산 5조 6,481억원(80.5%)으로, 전체 지방보조사업의 2/3 이상을 차지
  - 성격별로는 경상보조사업이 748개, 예산액으로는 전체 보조금의 91.5%인 6조 4,129억 원에 이를 정도로 대부분을 차지

**[표 2-25] 유형별 지방보조사업 현황(2016년)**

(단위: 개, 억 원, %)

구 분	계	대상별		성격별	
		공공단체 보조	민간 보조	경상보조	자본보조
사업 수	1,193 (100%)	836(70.1)	357(29.9)	748(62.7)	445(37.3)
예산 액	70,123 (100%)	56,481(80.5)	13,642(19.5)	64,129(91.5)	5,994(8.5)

자료: 서울특별시 내부자료(2016), 2016년도 서울시 보조금 사업 현황

- 기관별로는 사업 수를 기준으로 복지본부, 문화본부 등의 비중이 높으며, 예산액 기준으로는 복지본부, 여성가족정책실 등의 비중이 높음
  - 복지본부는 노인기초연금과 기초생활수급자 지원, 여성가족정책실은 양육수당 및 보육료 지원사업 등을 자치단체경상보조로 집행

[표 2-26] 실·국·본부별 지방보조사업 현황

(단위: 개, 억 원, %)

구 분	사업 수	예산액	구 분	사업 수	예산액
복지본부	155	29,239	평생교육정책관	74	2,006
문화본부	147	1,081	기후환경본부	66	1,193
경제진흥본부	114	1,391	관광체육국	59	929
시민건강국	114	2,689	푸른도시국	54	387
안전총괄본부	104	188	도시교통본부	44	6,879
여성가족정책실	104	20,416	기타	158	3,726
-	-	-	전체	1,193	70,123

자료: 서울특별시 내부자료(2016), 2016년도 서울시 보조금사업 현황

- 주민참여예산제 사업과 이의 새로운 형태인 시민참여예산제, 지역사회혁신계획 모두 시비보조사업으로 이 평가제도의 대상임
  - 2016년 기준 시비보조사업으로 추진되고 있는 주민참여예산제 사업은 총 312개 사업으로 예산액 기준으로는 356억 원임
  - 이들 사업은 소규모 예산사업으로, 수적으로는 전체의 26.2%를 차지하나, 예산액으로는 0.5%에 불과

## ② 제도의 성격 및 도입 경과

- 상술한 시비보조사업에 대한 평가제도로 최근에 새로 도입된 제도가 바로 지방보조사업 성과평가제임
- 지방보조사업은 그간 지자체가 자체 관리하다, 2014년 「지방재정법」(제32조의7)의 개정을 통해 성과평가제도의 법적 근거가 확립됨
  - 동 법률에서는 지방자치단체장이 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고, 그 결과를 예산편성에 반영하도록 규정<sup>20)</sup>

20) 과거에는 지방보조사업 운영에 대한 규정만 있을 뿐 평가의 근거가 부재했으며, 각 지자체 조례와 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 의해 분산 관리되고 있었음

- 관계 법령의 개정에 따라 서울시도 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 정비해 2016년부터 시비보조금 운용에 관한 성과평가를 시행
  - 이전에는 서울시 역시 조례에 체계적인 평가 관련 규정 없이, 중앙정부의 훈령 등에 따른 지방보조금 운영 관리를 지속해 왔음
  - 현재는 법령 및 조례의 상세 규정에 따라 지방보조금심의위원회를 설치하고 예산 편성, 사업자 선정, 보조금 관리, 성과평가 등을 시행하고, 그 결과를 차기 사업 예산 배정에 반영하도록 제도를 운용 중임

#### <지방보조사업 성과평가에 관한 근거>

- 「지방재정법」 제32조의7(지방보조사업의 운용 평가)
  - ① 지방자치단체의 장은 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고 특별한 사유 없으면 그 평가결과를 예산편성에 반영하여야 한다. 다만, 국고보조사업의 경우에는 예외로 할 수 있다.
- 동 시행령 제37조의4(지방보조사업의 평가 및 관리)
  - ① 지방자치단체의 장은 법 제32조의7에 따른 성과평가 및 법 제32조8의 제8항에 따른 사후평가를 하는 경우에는 보조사업의 성과, 보조사업의 유지 필요성 등에 대한 평가를 포함하여야 한다.
- 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 제32조(성과평가)
  - ① 시장은 법 제32조의7 및 법 시행령 제37조의4에 따라 국고보조사업을 제외한 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고 특별한 사유 없으면 그 평가결과를 예산편성에 반영하여야 한다.

### ③ 서울시 지방보조사업 성과평가제도의 구성체계

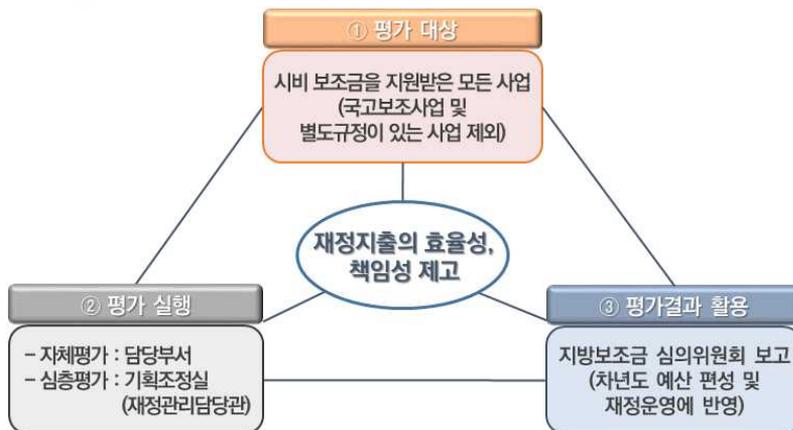
- 서울시 지방보조사업 성과평가의 대상은 서울시의 예산이 투입된 지방보조사업 중 별도의 예외규정이 존재하는 사업을 제외한 모든 사업임
  - 국고보조사업의 경우 평가대상에서 제외되며, 별도의 자체평가를 실시하는 기금사업 역시 평가대상에서 제외

- 예비군육성지원보조, 운수업계보조, 기금사업이며 기금사업의 경우에는 별도 자체평가를 수행

[표 2-27] 평가대상의 보조유형별 구분

구분	공공단체보조	민간보조
평가대상	① 자치단체경상보조 ② 자치단체자본보조 ③ 교육기관 보조	① 민간경상사업보조 ② 민간자본사업보조 ③ 민간행사사업보조 ④ 민간단체법정운영비보조 ⑤ 사회복지시설법정운영비보조 ⑥ 사회복지사업보조
평가제외	예비군육성지원자본보조 국고보조	운수업계보조 기금사업(별도 자체평가)

- 지방보조사업 성과평가제도는 일차로 실·국·본부의 사업부서가 내부적으로 실시하는 ‘자체평가’와 기획조정실(재정관리담당관)의 주관하에 이루어지는 ‘심층평가’로 구성
  - 자체평가는 실·국·본부의 사업부서, 3급 이상 사업소에서 수행하며, 부서별로 전체 보조사업에 대해 A, B, C의 3등급으로 평가
  - 부서 자체평가 결과에서 C등급을 부여받은 사업에 대해서는 기획조정실 재정관리담당관에서 심층평가를 실시
- 현 제도에서는 평가결과를 지방보조금 심의위원회에 보고하고, 차년도 보조금 예산편성 및 재정운영에 반영하도록 하고 있음



[그림 2-10] 지방보조사업 성과평가제도의 구성체계

## (2) 서울시 지방보조사업 성과평가제도의 평가방법

### ① 지방보조사업 성과평가체계

- 지방보조사업 성과평가제도는 크게 ‘목표설정’, ‘성과평가’, ‘성과보고’, ‘재정운용 환류’ 프로세스로 추진됨
- ‘목표설정’ 단계에서 시비보조사업 주체는 사업계획서 작성 과정에서 사업 특성에 맞는 계획과 그에 부합하는 성과목표 및 지표를 설정
  - 2016년 이후 시비보조사업은 사업계획서상에 성과목표의 설정을 의무화하고, 이를 바탕으로 향후 성과평가를 실시
- ‘성과평가’는 업무담당부서에서 실시하는 ‘자체평가’와 자체평가에서 미흡으로 평가된 사업에 대해 기획조정실(예산담당관)의 ‘심층평가’로 구성
  - 당해연도 3~6월 동안 설정된 성과목표와 성과지표에 따라 부서별로 자체평가 및 확인이 이루어지며,
  - 자체평가에서 성과가 미흡한 사업에 대해서는 기획조정실에서 통합하여 심층평가 수행
- ‘성과보고’에서는 당해연도 7월까지 예산담당관에서 자체평가와 심층평가를 종합한 종합평가보고서를 작성하여 지방보조금심의위원회에 보고
- ‘재정운용 환류’ 단계에서는 당해연도 8~11월 동안, 지방보조금심의위원회가 제출된 종합평가보고서에 기초하여 관련 평가결과를 다음연도 예산 및 사업계획에 반영하도록 함



[그림 2-11] 지방보조사업 성과평가 프로세스

### ② 자체평가 절차 및 방법

- 자체평가는 부서별로 과장급 위원장 1인과 팀장급 위원 4~5인 내외로 구성된 평가

단을 통해 내부적으로 수행

- 자체평가 지표는 사업계획 등 3개 분야와 8개 중점평가항목으로 구성되며, 각 지표는 다시 세부 평가지표로 구분([표 2-28] 참조)
- 평가지표는 서울시 지방보조금 운영계획에서 제시하고 있는 예시안을 준용 하되, 부서별 특성에 맞게 조정 가능
- 평가에서 가장 큰 비중을 차지하는 사업성과 분야의 경우 사전 설정된 성과목표와 성과지표를 근거로 하여 달성률을 평가
  - 사업주체가 사업계획서에 성과목표와 함께 목표 달성을 위한 성과지표 제시를 의무화하고, 제시된 성과지표를 근거로 성과평가 실시
  - 2015년 시행 보조사업의 성과평가(16년 시행)의 경우에는 성과목표의 설정이 사전에 이루어지지 않아 사업계획 대비 실적으로 평가
- 평가는 기본적으로 e-호조를 통해 입력된 자료를 기반으로, 평가단이 정성적으로 판단하여 평가 시행
  - 평가점수는 지표별로 매우 우수(10점), 우수(8점), 보통(6점), 미흡(4점), 매우 미흡(0~2점)으로 평가한 후 지표별 배점을 계산해 산출
  - 세부적인 평가기준이 마련되어 있지 않기 때문에 주로 언론 보도나 연구 용역 등을 참고하여 담당공무원으로 이루어진 평가단이 판단

[표 2-28] 자체평가 지표체계의 분야, 내용 및 배점

분야	운영내용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사중복되지 않는가?	10
	1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	5
	2-2. 사업계획이 계획대로 집행되었는가?(※ 예산집행률, 기타 집행실적 등을 감안)	15
	2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?	5
	2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	-20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가?	40
	3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	20

자료: 서울특별시(2016), 2016년 지방보조금 운영계획

- 합산된 총 점수에 따라 실·국·본부별로 전체 보조사업에 대해 A, B, C등급의 상대 평가가 이루어지며, 각 등급별 비율은 각각 10%, 80%, 10%로 구성
  - 실·국·본부별 보조사업이 10개 미만인 경우는 절대평가

### ③ 심층평가 절차 및 방법

- 심층평가는 자체평가 결과가 C등급인 전체사업에 대한 기획조정실 재정관리담당관의 주관하에 실시
- 심층평가는 구체적인 평가지표나 평가방법, 평가주체가 공개되어 있지 않으나, <2016년 지방보조금 심층 평가계획>에 일부 지침이 제시
  - 사업추진 절차의 합법성, 보조사업 부정수급 관련 등에 대해서는 감사부서에서 정기감사를 통해 점검하고 있으므로, 보조사업 성과평가는 목표 대비 사업성과 및 사업존속 여부만을 중점적으로 판단
  - 구체적으로 목표(계획) 대비 실적 분석, 예산집행률 분석, 유사·중복 사업판단, 사업관리 등과 관련한 기타사항 등을 평가
- 평가의 방법으로는 내부평가와 서면자문을 병행하며, 필요한 경우에는 사업부서 및 보조사업자 인터뷰 실시 등의 방법을 활용
  - 평가담당관(정기·수시평가)과 예산담당관(재정사업영향평가)의 평가기법을 참조하도록 규정하고 있으나 구체적인 평가방법은 비공개
  - 시비보조사업 주체 등과의 유선, 이메일 등을 통한 의견을 기반으로, 자체평가 결과를 시의 입장에서 재검토하는 방식이 주를 이룸
- 평가의 결과는 ‘정상추진’, ‘개선필요’, ‘미흡’, ‘매우 미흡’의 네 등급으로 구분
  - ‘정상추진’의 경우 C등급임에도 불구하고 지속 추진하고, ‘개선필요’는 보완이행을 전제로 한 지속 추진
  - ‘미흡’은 기본적으로 사업의 이행은 지속하지만, 사업을 축소하여 시행하며, 3년 연속으로 ‘미흡’을 받을 경우에는 사업을 폐지
  - ‘매우 미흡’에 해당하는 사업의 경우 사업의 통·폐합 또는 즉시 폐지
- 평가결과는 종합(평가)보고서로 작성되어 지방보조금 심의위원회에 보고되며, 이

에 기반하여 차년도 예산 조정 심의가 이루어짐

- 「지방재정법」 제32조의 7에서 규정하고 있는 3년 단위의 유지필요성 평가는 매년 이루어지는 심층평가 결과로 같음

[표 2-29] 지방보조사업 성과평가 결과 환류

구 분	평가결과의 환류 내용
정상추진	지속 추진
개선필요	사업운영 개선을 위한 보완 등 이행
미흡	① 사업의 축소, ② 3년 연속 '미흡' 사업은 사업 폐지
매우 미흡	사업의 통-폐합 또는 즉시 폐지

자료: 서울특별시(2016), 2016년 지방보조금 운영계획

### (3) 시비보조사업 성과평가제도 운영 현황

#### ① 2016년 성과평가 결과 주요 내용

- '16년 처음 시행된 지방보조사업 성과평가에서 대상이 되는 사업은 '15년도에 시비보조를 받은 사업으로, 평가예외사업을 제외한 849개 사업임
  - 2015년도 시비보조사업은 총 1,223개 사업이며, 이 중 국비보조사업과 운수업계보조사업 등을 제외한 849개 사업에 대해 평가를 시행
  - '17년에는 '16년 시행된 지방보조사업 1,193개 사업 중 868개 사업에 대해 성과평가를 시행할 예정
- 자체평가의 결과, 전체 대상사업 849개 중 97개의 사업(11.4%)이 C등급으로 분류되어 기획조정실 재정관리담당관에서 심층평가를 시행
  - 상대평가에 기초한 자체평가 결과 전체의 16.3%가 최상위인 A등급, 11.4%가 최하위인 C등급을 기록하였으며,
  - 심층평가 대상인 최하위의 C등급에 해당하는 사업 역시 90%가량이 60점 이상에 해당하는 '보통' 이상의 평가결과를 획득

[표 2-30] 2016년도 지방보조사업 성과평가 결과

(단위: 개)

등 급 별					
계	A등급		B등급		C등급
849(100%)	138(16.3%)		614(72.3%)		97(11.4%)

C등급 사업의 평가점수 분포					
계	매우 우수 (90-100)	우수(80-90)	보통(60-80)	미흡(50-60)	매우 미흡 (50 미만)
97(100%)	2(2.0%)	2(2.0%)	83(85.6%)	4(4.2%)	6(6.2%)

자료: 서울특별시 내부자료(2016), 2016년 지방보조금 심층평가계획

- 전반적인 평가 프로세스가 대부분 비공개로 진행되는 폐쇄적 절차를 보이는 가운데, 평가결과의 신뢰성과 실효성도 다소 취약한 모습을 보임
  - 자체평가의 결과 대부분의 사업이 높은 평가점수를 획득하고 있어 평가기준 및 평가결과의 신뢰성과 엄밀성에는 의문이 존재함
  - 특히 심층평가의 경우 평가과정은 물론, 최종적인 평가결과 역시 대외 비공개로 하고 있다는 점에서 문제의 소지가 있음
- ② 시비보조사업 성과평가 주요사례: 가족담당관 ‘아동급식지원’ 사업
  - ‘아동급식지원’ 사업은 2008년부터 추진되고 있는 사업으로, 25개 자치구를 대상으로 추진되며, 지원예산액은 약 169억 원임
    - 부모의 실직·가출 등 여러 가지 사정으로 급식지원이 필요한 저소득층 가정 아동들을 지원함으로써 아동의 건전육성을 도모하는 사업
    - 예산과목은 자치단체경상보조금으로서 보조사업의 유형분류상, 공공단체보조(대상별), 경상보조(내용별)에 해당
  - 이 사업은 다른 14개 사업의 평가와 함께 이루어졌으며, 행정 내부 5명의 평가위원들에 의해 자체평가가 시행됨
    - 부서 내 4명의 팀장(가족정책팀장, 출산장려팀장, 아동복지팀장, 가족지원팀장)을 평가위원, 그리고 부서장인 가족담당관을 평가위원장으로 하여 자체평

- 가단을 구성하고,
- 평가지표와 배점은 서울시의 2016년 지방보조금 운영계획을 준용하여 사업 계획의 2개 지표(총 15점), 사업관리의 4개 지표(총 25점), 사업성과의 2개 지표(총 60점)로 구성
  - 평가 결과, 점수는 부서 내 평가대상 사업 중 두 번째인 91점으로 평가되었으며, 상대평가 기준에 따라 A등급 획득
    - 14개의 사업 중 90점 이상인 2개 사업은 A등급, 80~89점인 11개 사업은 B등급을 받았으며, 79점 이하인 2개 사업은 C등급 부여
    - 아동급식지원 사업은 A등급으로 평가됨에 따라 심층평가는 따로 수행되지 않았으며, 자체평가 결과를 토대로 종합평가보고서를 작성
  - 부정적으로 평가된 항목(지표)은 사업관리의 2개 지표, 사업성과의 1개 지표로, 감점 사유는 예산집행률 부족과 일정관리 등임
    - 감점이 가장 큰 지표는 사업관리 중 '2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가 여부'(예산집행률, 기타 집행실적 등, 10점/15점)이며,
    - 예산집행률이 98.8%(예산액 171억여 원 중 169억여 원 집행)이고, 일정상 차질, 그리고 관련된 기타 집행실적을 종합적으로 고려해 감점이 이루어진 것으로 확인됨

[표 2-31] 아동급식지원 사업의 자체평가 평가지표 및 득점 현황

평가분야	중점평가항목	만점	점수	감점
	총점	100	91	9
1. 사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과의 유사, 중복 여부	10	10	0
	1-2. 보조사업자의 사업계획 효율성·적절성	5	5	0
2. 사업관리 (25)	2-1. 보조사업자의 주기적인 사업관리와 문제 해결 적절성	5	3	2
	2-2. 사업의 계획적인 집행 여부(예산집행률, 기타 집행실적)	15	10	5
	2-3. 예산절감, 집행효율성 제고 실적 여부	5	5	0
	2-4. 예산 낭비 여부	-20	0	0
3. 사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과의 달성 여부	40	38	2
	3-2. 계속 지원 필요성의 인정 여부	20	20	0

# 03

---

## 서울시 평가제도 운영실태 분석

- 1\_조사 개요
- 2\_시정 평가제도 운영실태 설문조사 분석결과
- 3\_민간위탁사무 수탁기관 인터뷰 조사결과
- 4\_요약 및 시사점

## 03 | 서울시 평가제도 운영실태 분석

### 1\_조사 개요

#### 1) 시정 평가제도 운영실태 설문조사 개요

- 서울시 현행 평가제도의 운영실태를 파악하기 위한 설문조사로 현행 시정 평가제도의 문제점과 협치친화적 평가체계 구축을 위한 개선방안 등을 다각적으로 조사함
- 조사의 주요 내용은 평가제도 전반에 관한 인식, 평가제도의 운영실태, 협치적 관점에서의 접근 등을 중심으로 실시
  - 현행 서울시 평가제도 전반에 관한 인식 조사를 통해 제도 자체의 적절성, 개선방안에 대한 의견 등을 파악하고,
  - 시정의 주요 평가제도인 BSC 기반 성과평가제도와 민간위탁사업 성과평가제도를 중심으로 평가제도 운영실태 조사를 통해서 평가항목 및 지표체계의 타당성 및 개선 필요 사항 등을 구체화하며,
  - 협치친화형 평가제도에 관한 인식 조사를 통해서 조사 대상자의 협치적 관점의 필요성에 대한 이해 수준, 평가제도에의 적용 가능성 및 방안 등을 도출
- 조사는 서울시 본청 소속의 136개 과·담당관의 과장을 대상으로 온라인 및 오프라인 조사를 병행하여 실시
  - 2017년 1월 9일부터 2월 3일까지 조사가 실시되었으며, 응답자 편의성을 고려하여 방문조사 이외에 구글독스, 이메일 발송 등을 병행하여 활용
- 조사 수행 결과 총 66부가 회수되어 48.5%의 응답률을 기록



[그림 3-1] 실태조사 개요

## 2) 민간위탁사무 수탁기관 인터뷰조사 개요

- 설문조사와 함께 서울시 민간위탁사업 성과평가제도의 구체적인 운영양상과 문제점을 파악하기 위해서 민간위탁사무 수탁기관을 대상으로 인터뷰를 실시
  - 서울시 공무원 대상 설문조사 결과와 비교하여 피평가자인 수탁기관의 입장에서 평가제도에 대한 인식을 파악하고자 함
- 인터뷰 내용은 민간위탁사업 성과평가제도 전반에 관한 인식, 운영실태 및 실효성, 협치적 관점에서의 접근 등을 중심으로 파악
  - 현행 민간위탁사업 및 성과평가제도 운영에 대한 전반적인 의견 파악을 통해 제도의 적절성 및 개선방안을 도출하고,
  - 민간위탁사업 성과평가제도의 운영실태에 대한 의견을 통해 평가항목 및 유형별 지표체계의 타당성 여부, 개선 필요 사항 등을 구체화하며,
  - 협치적 관점에서 민간위탁사업 성과평가제도에 대한 의견을 파악함으로써 관련 주체들의 협치적 관점에 대한 이해 수준 및 평가제도와의 적용 가능성을 파악
- 인터뷰 대상은 서울시 민간위탁사무 수탁기관 중 중간지원조직형에 해당하는 2개 기관의 실무자를 대상으로 실시
  - 2015년과 2016년에 각각 종합성과평가를 받은 기관으로, 직접 기관을 방문하여 질의응답 형식으로 실시
  - 중간지원조직형은 평가제도 운영에 대한 개선사항 요구를 가장 적극적으로

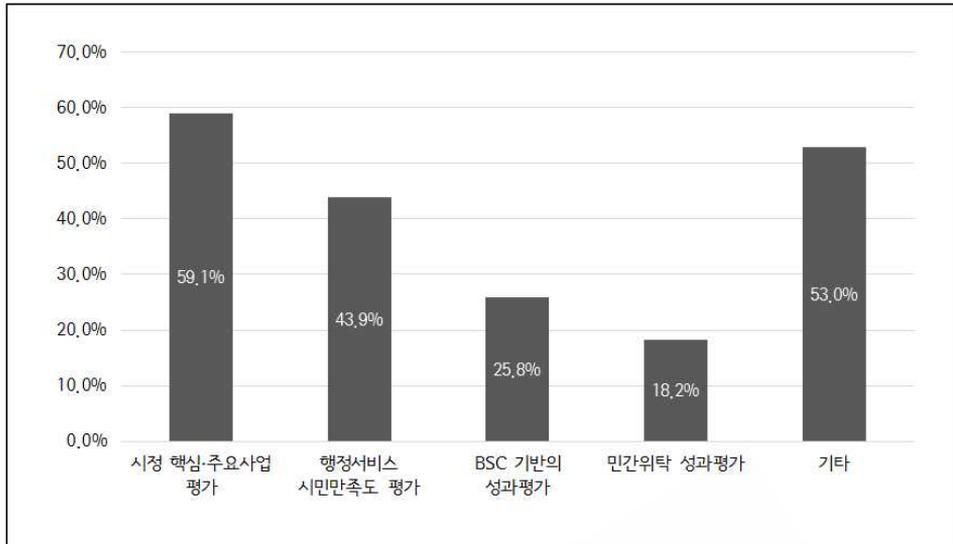
드러내고 있을 뿐만 아니라, 시 행정과 민간활동의 중계·조정자의 역할을 수행한다는 점에서 서울시정의 협치기조와 가장 연관성이 높다는 점에서 인터뷰 대상기관으로 선정

- 일정은 2017년 2월 8일과 2월 13일 양일에 걸쳐 각각 기관을 방문

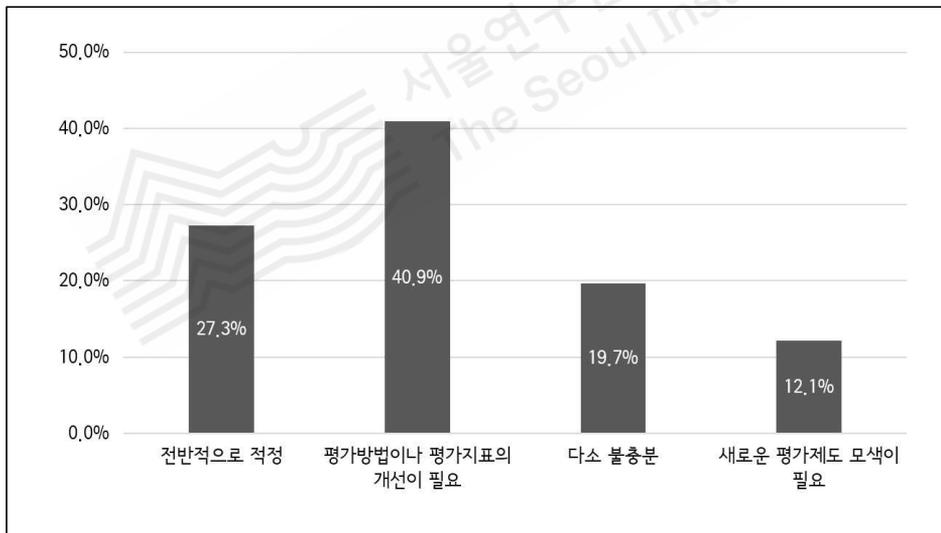
## 2\_시정 평가제도 운영실태 설문조사 분석결과

### 1) 시정 평가제도에 관한 전반적 인식과 협치친화형 평가체계 구축

- 현행 시정 평가제도별 중요성에 대해, 시정 핵심·주요사업 평가에 대한 응답이 높게 나타나는 반면, BSC 기반 성과평가에 대해서는 비교적 낮은 중요도를 가진 것으로 인식
  - 여러 평가제도 중 시정 핵심·주요사업 평가에 대해 59.1%, 행정서비스 시민만족도 평가에 대해서는 43.9% 응답
  - 반면, BSC 기반 성과평가에 대해서는 25.8%, 민간위탁사업 성과평가에 대해서는 18.2% 응답
  - 이는 종합적 시정 평가제도로서 시정 평가제도의 근간이 되어야 할 BSC 기반 성과평가가 평가의 실효성이 다소 떨어지는 대신 특정 사업을 중심으로 한 평가제도가 주요하게 운용되고 있는 것으로 파악됨
- 민선 6기의 시정기조 중 하나인 ‘협치시정 실현’을 고려한 현행 평가제도의 적절성에 대해 72.7%가 평가제도의 개선이 필요함을 인식하는 가운데, 전반적으로 적정하다는 응답은 27.3%만을 차지함
  - 평가제도에 대한 개선을 인식하는 응답 중, 현 제도의 기본적인 틀은 유지하더라도 평가방법이나 평가지표의 개선이 필요하다는 응답은 40.9%를 차지함
  - 현행 평가제도의 한계를 보다 심각하게 인식하는 경우는 31.8%를 차지하며, 그 중 12.1%는 더 나아가 새로운 평가제도 모색이 필요하다고 인식하고 있음



[그림 3-2] 시정 평가제도별 중요성(복수선택)

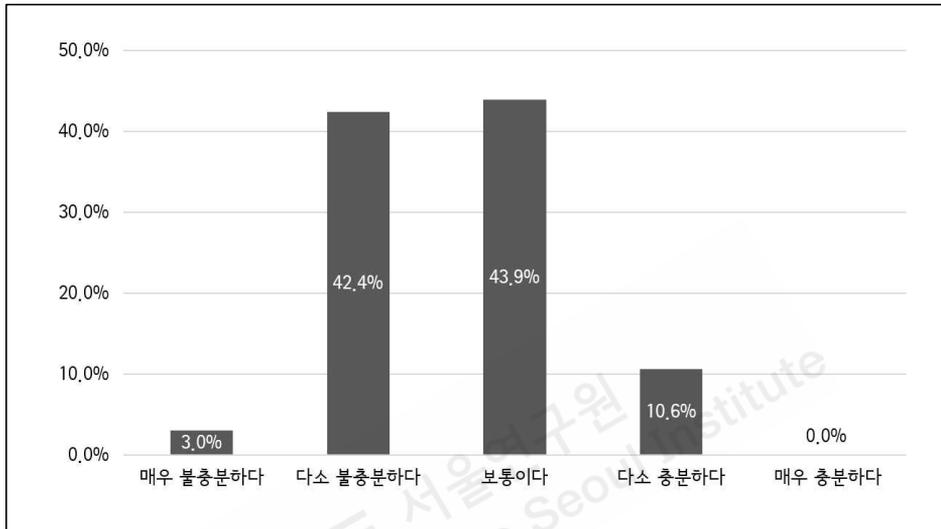


[그림 3-3] 협치시정 실현을 고려한 평가제도의 적절성

- 특히, 현재 추진되고 있는 협치형 사업의 평가와 관련해서는 현행 평가체계가 불충분하다는 인식이 45.4%로 상당히 높게 나타나고 있음
  - 현행 평가체계의 충분성과 관련해 보통이라고 인식하는 응답을 포함하면, 절대

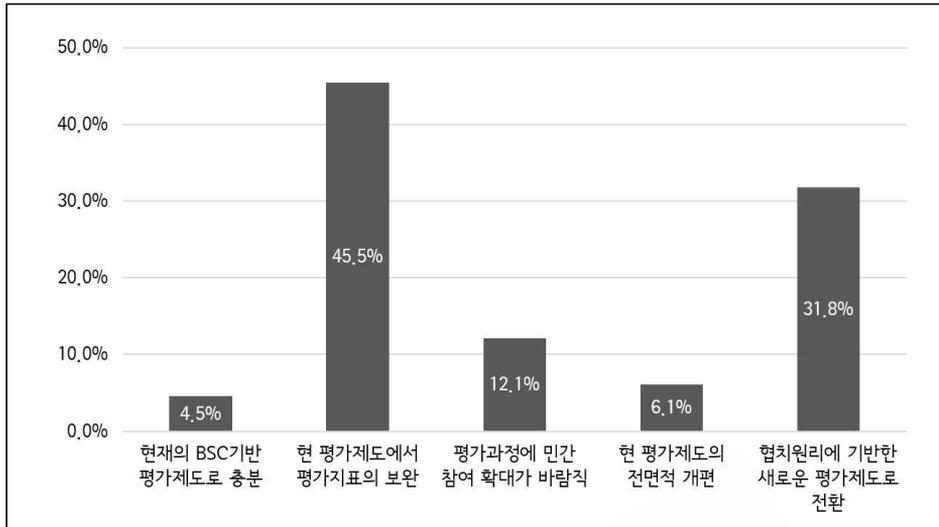
다수인 89.3%가 현행 평가제도를 통한 협치형 사업 평가방식에 대해 만족하지 못하고 있는 것으로 나타남

- 반면, 다소 충분하다는 응답은 10.6%에 불과하고, 매우 충분하다는 응답자는 없음



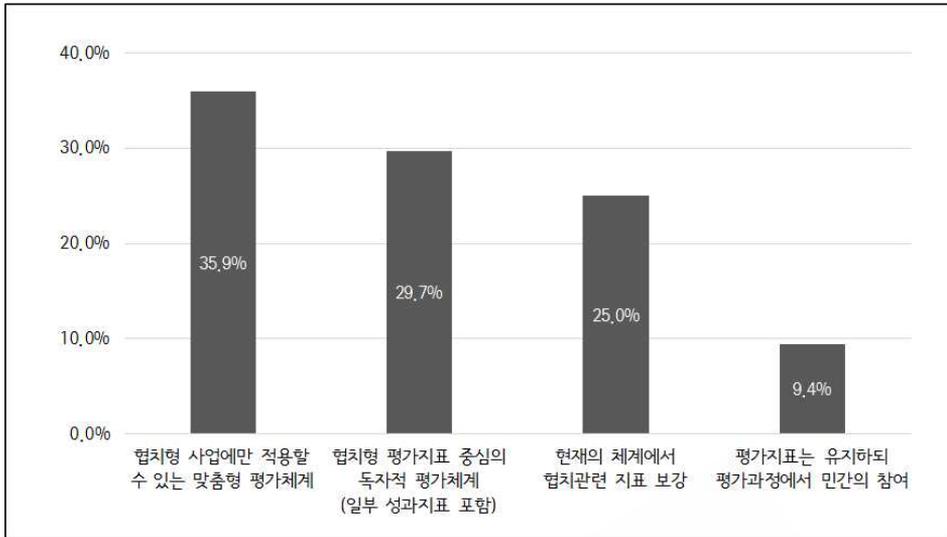
[그림 3-4] 협치형 사업 평가와 관련한 현행 시정 평가제도의 충분성

- 이에 따라, 향후 바람직한 시정 평가제도의 구축방안에 대해서는 현행 성과평가제도를 개선·보완하는 방식(53.6%)이 제도를 근본적으로 혁신하는 방식(37.9%)에 비해 다소 우세한 인식을 나타냄
  - 현재의 BSC 기반 평가제도로 충분하다는 의견은 4.5%로 미미한 수준이지만, 현 평가제도에서 평가지표의 보완(45.5%)이나 평가과정에 민간의 참여 확대(12.1%)를 통한 개선·보완 방식이 적절하다는 의견이 다수를 차지하고 있으며,
  - 협치 관점이나 원리에 기반한 새로운 평가제도로의 전환이 바람직하다(31.8%)는 인식도 높게 나타남



[그림 3-5] 협치시정을 고려한 바람직한 시정 평가제도 구축방안

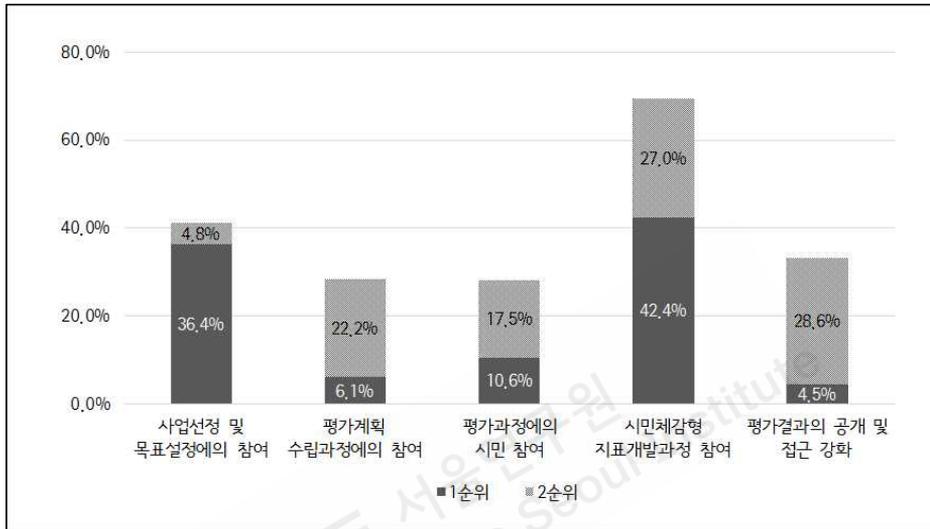
- 새로운 협치친화형 평가제도의 구축방식에 대해서는 65.6%의 응답자가 별도의 협치평가체계 개발의 필요성에 대해 공감하지만, 시정 전반의 평가체계가 아닌 협치형 사업에만 한정된 평가체계로 인식하는 경향을 나타냄
  - 다수의 응답자가 협치친화형 평가제도를 현행의 평가제도와는 체계를 달리 하는 새로운 평가체계로 구축해야 한다는 인식을 가지고 있지만, 그 성격을 협치형사업만을 대상으로 하는 맞춤형 평가체계(35.9%)로 인식
  - 현재의 평가체계에서 협치적 관점을 강화하는 방식이 적당하다는 인식은 34.4%에 불과함
  - 이전 문항에서 시정 평가제도는 현 평가제도의 개선에 대한 인식이 높았던 반면, 협치친화형 평가제도는 새로운 체계로 구축하는 방식을 선호한다는 점에서 응답자들이 시정 평가제도와 협치친화형 평가제도를 서로 분리된 별도의 평가제도로 인식하는 것으로 생각할 수 있음



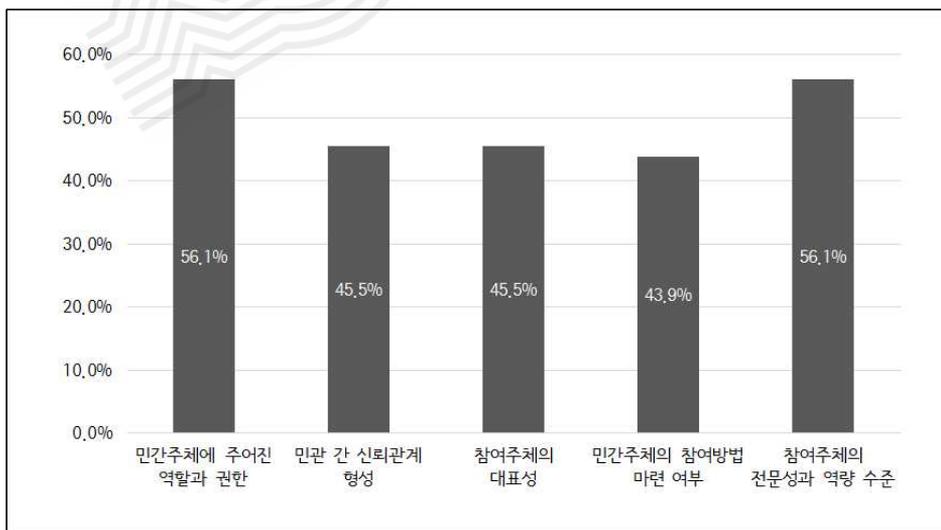
[그림 3-6] 새로운 협치친화형 평가제도 구축 방식

- 협치친화형 평가제도에서 민간의 참여방식에 대해서는 다양한 방식을 선호하지만, 실제 평가프로세스보다는 지표개발, 사업선정 등 사전단계에 대한 참여를 바람직한 것으로 인식
  - 전문가를 중심으로 한 시민체감형 지표개발 과정 참여(42.4%, 1순위 응답 기준)가 가장 높고, 사업 선정 및 목표설정 과정에서의 참여는 36.4%가 응답한 반면,
  - 평가계획 수립과정에서의 참여와 평가결과의 공개 및 접근 강화는 각각 6.1%와 4.5%에 불과
  - 특히 1순위에 해당하는 가장 중요한 참여방식으로 지표개발 과정과 사업선정 및 목표설정 과정 등 사전단계에 대한 선호가 높은 반면, 2순위 응답은 평가 전 단계에 걸쳐 고르게 인식
- 마지막으로 협치 관련 역량 및 성과를 평가할 때 중요하게 고려해야 할 요소의 경우 다양한 요소들에 대해 고른 응답을 나타냄
  - 대부분의 요소들이 모두 중요하게 고려되는 가운데, 민간 주체에 주어진 역할과 권한(56.1%), 참여주체의 전문성과 역량 수준(56.1%), 민관 간 신뢰관

계 형성(45.5%), 참여주체의 대표성(45.5%) 등을 보다 중요한 요소로 인식  
 - 고려요소 중 참여주체의 협력에 대한 인식 변화(8.5%), 서울시-자치구 간  
 거버넌스 구축여부(20.3%), 민관 거버넌스 활동을 통한 효과의 정도(25.4%)  
 등을 중요하게 고려하는 응답은 상대적으로 낮게 나타남



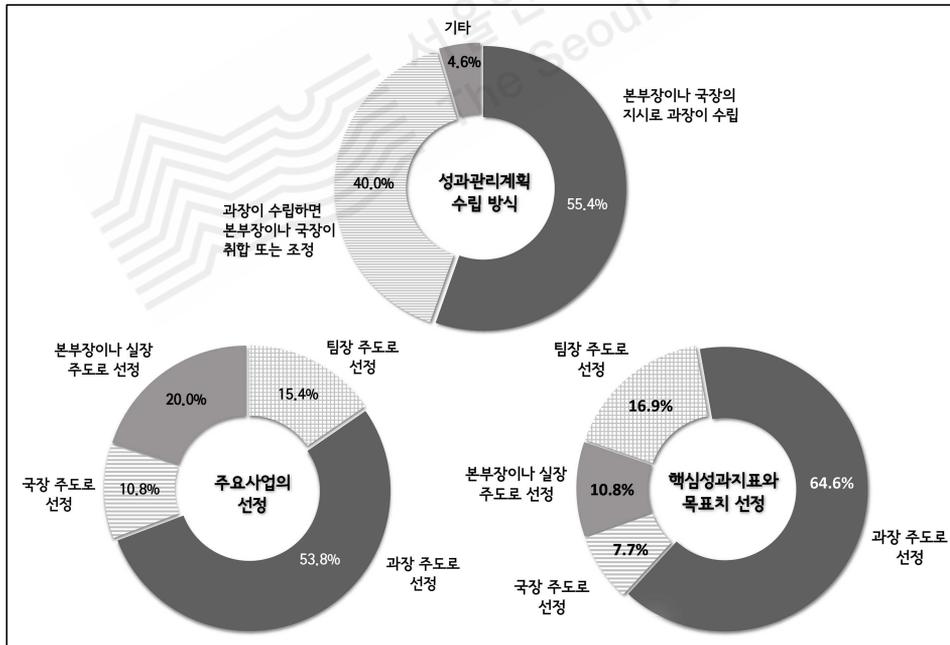
[그림 3-7] 협치친화형 평가제도에 대한 민간 참여의 바람직한 방식



[그림 3-8] 협치의 역량이나 성과 평가에 있어서 중요하게 고려해야 할 요소(복수선택)

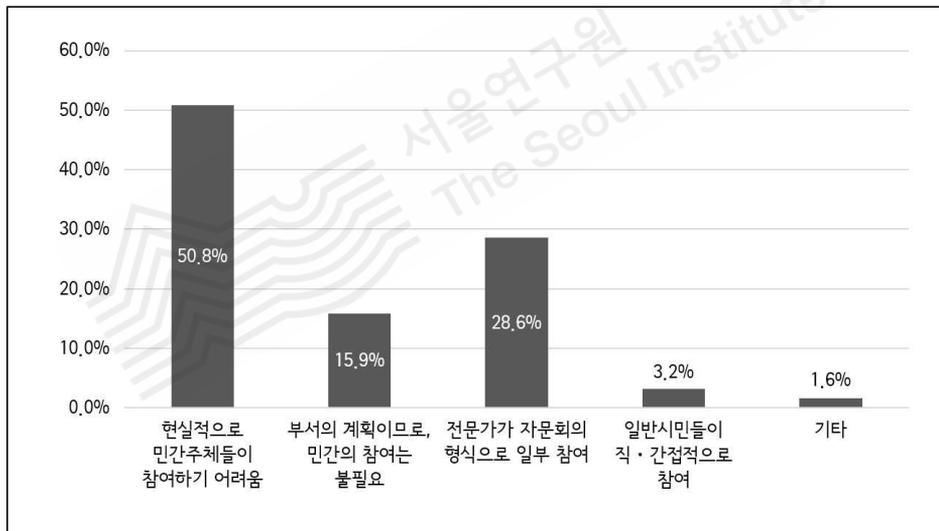
## 2) BSC 기반 성과평가제도 운영방식과 인식

- 우선 BSC 기반 평가제도의 핵심 요소 중 하나인 성과관리계획의 수립은 전반적으로 부서별로 과장 주도로 이루어지고 있음
  - 전체적으로 성과관리계획은 국장이 방향이나 지침을 주고 과장이 세부계획을 수립하거나 과장이 수립해 본부장·국장이 조정하는 형태로 진행된다는 응답이 절반을 상회하고 있으나,
  - 실제로는 성과관리계획에서 핵심내용이 되는 주요사업과 핵심성과지표, 목표치 등은 과장의 주도로 선정. 특히 핵심성과지표와 목표치의 경우 64.6%가 과장 주도로 결정하는 등 성과관리계획의 수립은 과장 중심으로 이루어지고 있음
  - 주요 사업이나 핵심 성과지표 선정 시, 본부장이나 실·국장 주도라는 응답은 각각 30.8%, 18.5%에 불과



[그림 3-9] 성과관리계획의 수립

- 부서의 성과관리계획 수립 시, 민간주체의 참여에 대해 31.8% 정도만 참여한 것으로 응답해 매우 폐쇄적인 계획수립체계를 나타냄
  - 특히, 참여하는 경우도 대부분 전문가가 자문회의에 참여하는 수준이고 (28.6%), 일반시민의 참여는 3.2%에 불과
  - 민간주체의 참여 필요성에 대해서는 어느 정도 인정하고 있지만 계획수립의 과정에서 실질적인 참여로 이어지기에는 많은 제약이 있다는 점을 대다수가 인식(50.8%)하고 있는 상황
  - 일부에서는 민간의 참여 자체를 불필요하게 인식(15.9%)
  - 이러한 결과는 BSC 기반 성과평가제도가 근본적으로 전략적 접근과 성과주 의에 기초해 시정이 운영되는 가운데, 평가 주체와 피평가 주체 모두 행정 이 주도하는 공공중심의 폐쇄적 평가체계인 것에서 비롯함

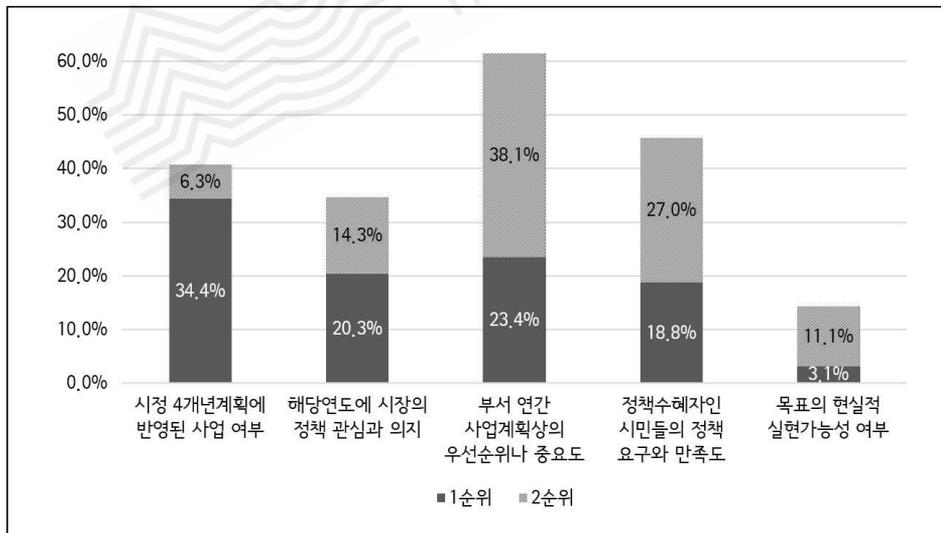


[그림 3-10] 성과관리계획 수립 시 민간주체의 참여 여부

- 성과평가의 대상이 되는 부서의 전략목표와 성과목표 설정 시, 시정의 전략계획이 나 부서의 사업계획이 가장 중요하게 고려되고 있음
  - 목표 설정 시 가장 중요하게 고려하는 요소로는 대상사업의 시정 4개년계획 반영 여부(34.4%)가 가장 주요한 요인으로 나타나고 있으며, 이외에도 부서

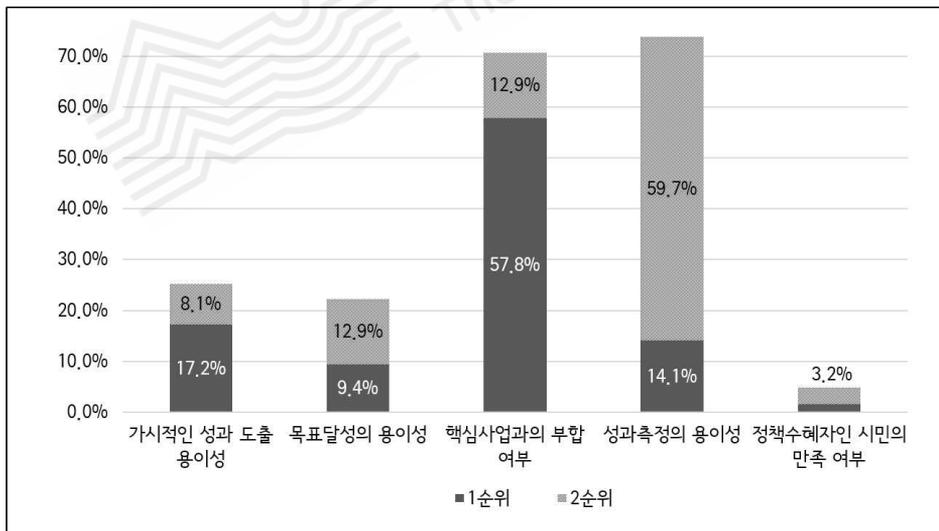
의 연간사업계획상의 우선순위(23.4%), 해당연도 시장의 정책관심과 의지(20.3%) 등을 중요하게 고려

- 시정 4개년계획이 시장의 주요 공약사항을 반영한 추진계획이라는 점에서 전체적으로는 시장의 관심사항 여부가 부서의 성과목표 설정 시 가장 중요하게 고려되는 것으로 볼 수 있음
- 1, 2순위 응답을 동시에 고려할 경우에는 양상이 조금 달라지는데, 부서의 연간사업계획상 우선순위가 가장 중요하게 고려(1, 2순위 통합 응답률 기준 61.5%)되는 가운데, 정책수혜자인 시민들의 정책요구와 만족도(통합 응답률 45.8%)도 중요요소로 고려
- 1순위로 가장 중요하게 고려하는 요소인 시정 4개년계획 반영 여부는 1순위 고려 응답은 가장 높은 반면, 2순위 고려는 거의 없는 것으로 나타난 것이 특징
- 전체적으로는, 성과 목표의 수립 시 앞서 시정 평가제도의 중요도 인식과 마찬가지로 시장의 관심사항(시정 4개년계획 및 해당 연도의 정책 관심과 시민 만족도(시민만족도 조사)가 중요하게 고려되는 것으로 볼 수 있음



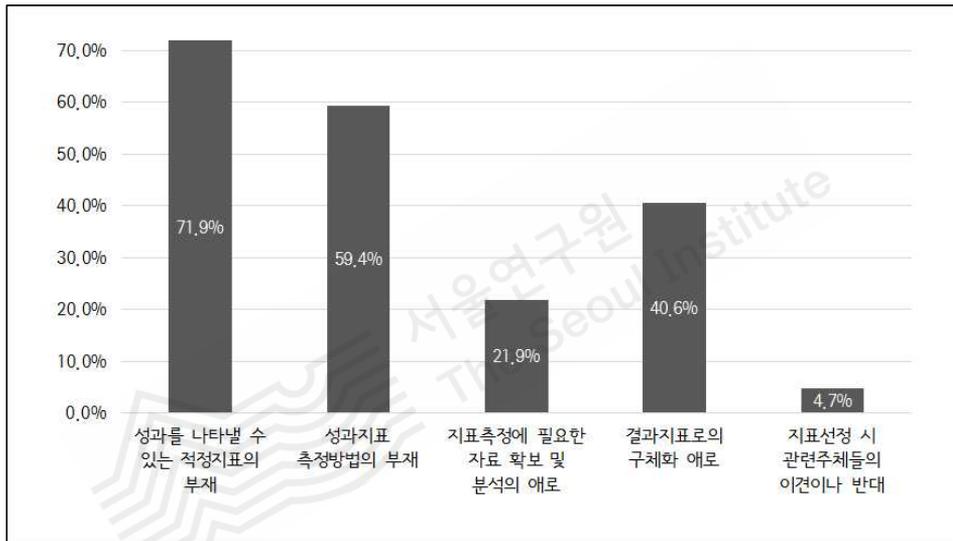
[그림 3-11] 전략목표 및 성과목표 설정 시 중요 고려요소

- 핵심성과지표(KPI) 개발 시, 중요한 고려기준에 대해서는 핵심사업과의 부합성 여부가 중요하게 고려되지만, 성과측정의 용이성 또한 매우 중요한 기준으로 작용하고 있음
  - 1순위 응답 기준으로는 핵심사업과의 부합성 여부라는 응답이 57.8%로 가장 중요한 고려사항인 것으로 나타나지만
  - 1, 2순위 통합 응답을 기준으로 할 경우, 성과측정의 용이성 여부가 73.8%로 가장 중요한 고려사항인 것으로 나타남
  - 이외에도 가시적 성과도출의 용이성이나 목표달성의 용이성 등도 상당수 고려한다는 점에서, 핵심사업의 성과를 측정할 수 있는 여러 가지 지표 중 가장 핵심적인 속성에 대한 지표보다는 측정이 용이하고 성과를 쉽게 달성할 수 있는 비핵심 지표들이 선정될 개연성이 높음
  - 또한 이 같은 구조하에서는 성과관리계획에서 핵심성과지표의 선정 이전에 핵심사업의 선정 시 목표달성이 비교적 용이하거나 성과측정이 용이한 사업들이 이미 선정될 가능성 존재



[그림 3-12] '핵심성과지표(KPI)' 개발 시 중요하게 고려하는 기준

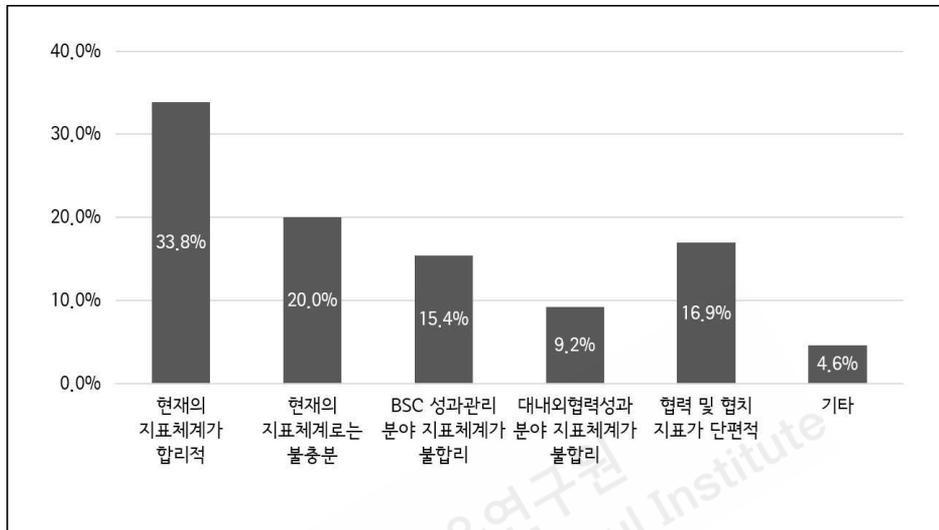
- 핵심성과지표 개발 시 애로요인으로는 성과지표, 특히 결과지표의 개발과 측정방법의 부재 등이 우선적 요인으로 손꼽히고 있음
  - 성과를 나타낼 수 있는 적정지표 부재에 대해 71.9%가 응답하고, 이와 유사하게 결과지표로의 구체화 애로에 대해 40.6%가 응답하는 한편,
  - 적정지표를 찾고 구체화를 하더라도, 이를 측정할 수 있는 방법이 부재하다는 문제에 대해서도 59.4%가 애로요인으로 응답
  - 이에 비해 지표 선정 시 관련 주체들 간 이견이나 반대 등과 관련된 사항은 4.7%로 크게 어려움을 느끼지 않고 있음



[그림 3-13] '핵심성과지표(KPI)' 개발 시 갖는 주요 애로사항(복수선택)

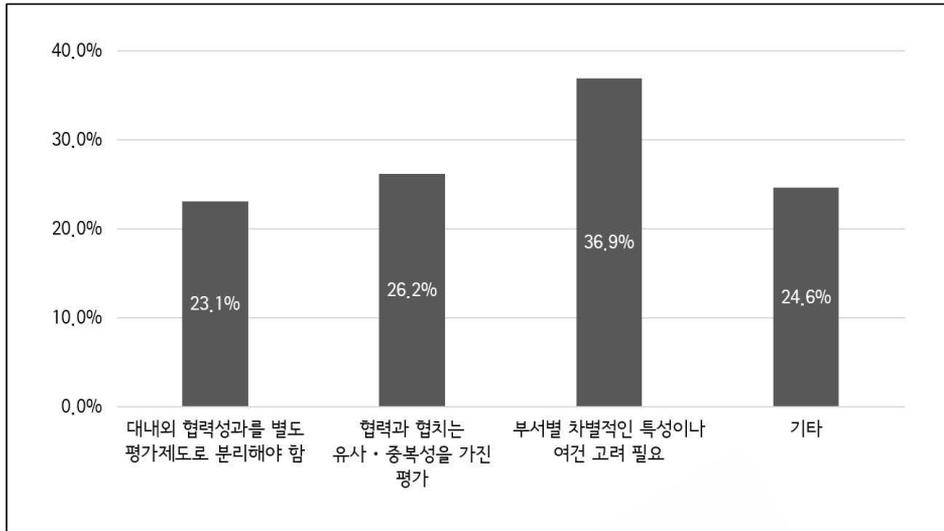
- BSC 성과관리와 대내외 협력성으로 구성된 현재의 평가지표체계에 대해, 다양한 성과를 균형적으로 평가하고자 할 때 현재의 지표체계가 합리적이라는 응답은 33.8%에 불과한 반면, 61.6%는 다양한 형태의 불합리성을 인식
  - 문제를 인식하는 응답 중, 현재의 지표체계로는 다양한 성과를 균형적으로 평가하기에 불충분하다(20.0%)는 인식이 다수를 차지하고 있으며,
  - 대내외 협력성으로 해당하는 협력 및 협치관련 지표들이 지나치게 단편적(16.9%)이고, 지표체계가 전반적으로 불합리(9.2%)할 뿐만 아니라,

- BSC 성과관리 분야의 평가지표들이 불합리하다(15.4%)는 응답도 비교적 많은 비중을 차지하고 있어 전반적인 지표체계 전체에 대한 개선이 필요한 것으로 인식

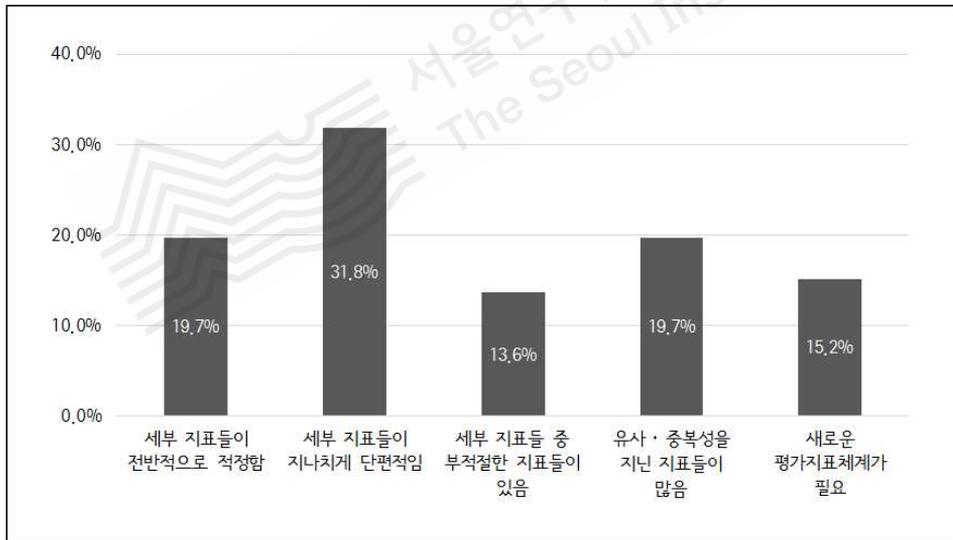


[그림 3-14] BSC 성과관리와 대내외 협력성으로 구성된 현재의 평가지표체계의 타당성

- 특히, 대내외 협력성과 지표체계의 경우 부서마다 차별적인 특성이나 여건에 대한 고려 부족(36.9%), 협력과 협치 지표들의 상호 유사·중복성(26.2%) 등에 다양한 형태의 한계를 인식하고 있는 것으로 확인됨
  - 이외, 대내외 협력성과가 별도 평가제도로 분리되어야 한다는 응답도 23.1%를 차지
- 대내외 협력성과 분야를 구성하고 있는 협력/협치/혁신 관련 세부지표들에 대해서도 전체의 80.3%가 불합리한 것으로 인식하고 있음
  - 현재의 세부지표들이 적절하다는 인식은 19.7%에 그친 반면,
  - 현재의 평가지표들이 지나치게 단편적으로 구성되었다(31.8%)는 응답 외에, 유사·중복성을 가진 지표들(19.7%), 협력/협치/혁신을 평가하기에는 부적절한 지표들(13.6%)이 많고,
  - 나아가 현재와는 다른 새로운 평가지표들이 필요하다(15.2%)는 응답도 높게 나타남



[그림 3-15] 현행 대내의 협력성과 구성체계에 대한 평가(복수선택)

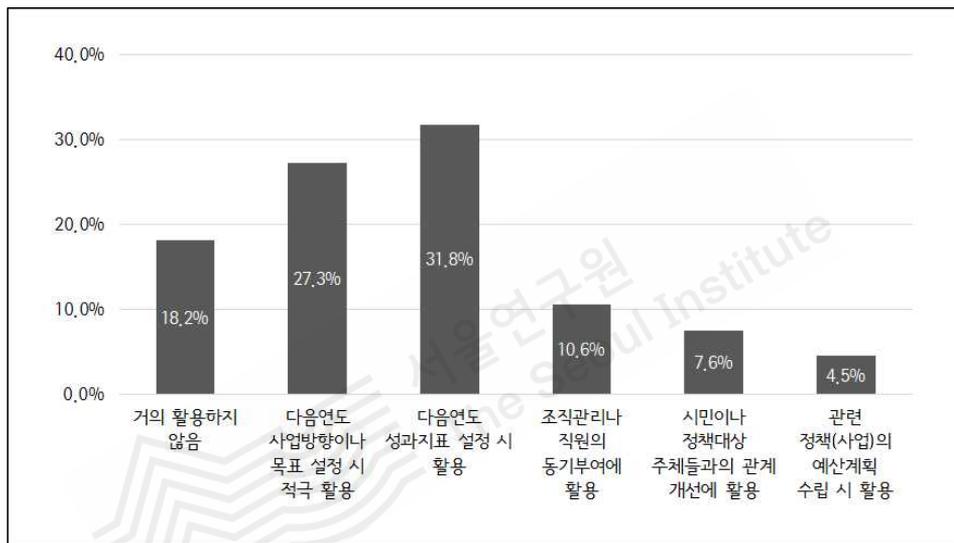


[그림 3-16] 현행 대내의 협력성과 지표체계에 대한 평가

- 평가제도에서 중요한 구성요소 중 하나인 평가결과의 활용에 대해서는 거의 활용되지 않거나, 형식적인 내부조직 관리 수준으로 소극적으로 활용하는 경우가 대부분 - 거의 활용하고 있지 않다는 응답이 18.2%를 차지하는 가운데, 다음연도 성

과지표 설정 시 활용한다는 응답(31.8%), 다음연도 사업의 방향이나 목표 설정 시 활용(27.3%), 조직관리나 직원의 동기부여에 활용한다는 의견(10.6%)이 대다수를 차지하는 가운데,

- 정책대상 주체와의 관계 개선에 활용(7.6%)하거나 관련 정책의 예산계획 수립에 활용(4.5%)하는 것과 같이 협치적 관점에서의 정책개선 자료로 활용하거나 예산편성 등과 같이 정책의 집행과 실질적으로 연계되는 활용의 비중은 매우 낮음

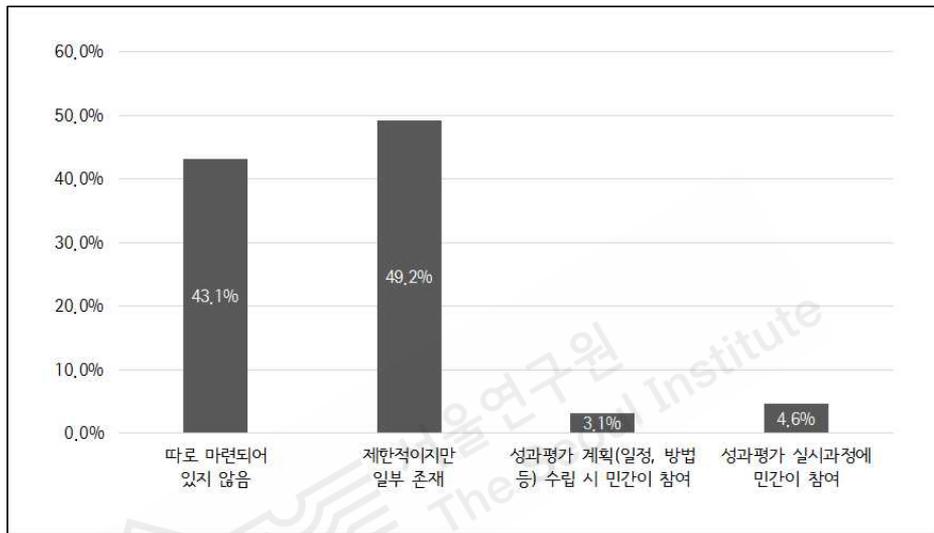


[그림 3-17] BSC 기반 성과평가 결과의 활용 방식

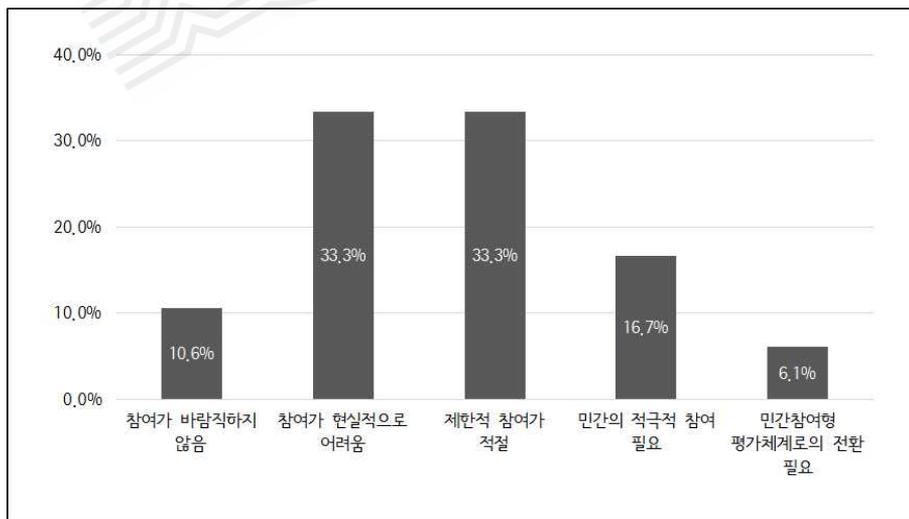
- 평가 프로세스상에서 민간의 참여여부에 대해서는 앞서 살펴보았던 성과관리계획의 수립 과정과 마찬가지로, 참여의 필요성에 대해서는 어느 정도 인식하고 있으나 적극적 참여로 이어지는 것에는 부정적인 의견을 보임
  - 현재의 평가 프로세스에서는 민간의 참여기회가 따로 마련되어 있지 않다는 응답이 43.1%를 보였으며, 제한적으로 존재한다는 응답도 49.2%를 나타내고 있어 민간의 참여 자체가 매우 제한적임을 드러내고 있음
  - 그럼에도 불구하고, 민간주체의 참여에 대해서는 절반 이상인 56.1%의 응답자가 어떠한 형식으로도 필요성을 인식하고 있으며, 참여에 대해 부정적

인식을 보이는 경우에도 대부분 참여가 바람직하지 않다(10.6%)기보다는 현실적으로 어렵다(33.3%)는 인식이 지배적임

- 다만 민간의 참여 필요성을 인식하는 응답 중 참여의 형태가 제한적이어야 한다는 의견의 비중이 더 높다는 점에서 민간 참여의 전면적 확대나 제도의 전환으로 이어지는 것 자체에는 다소 부정적임



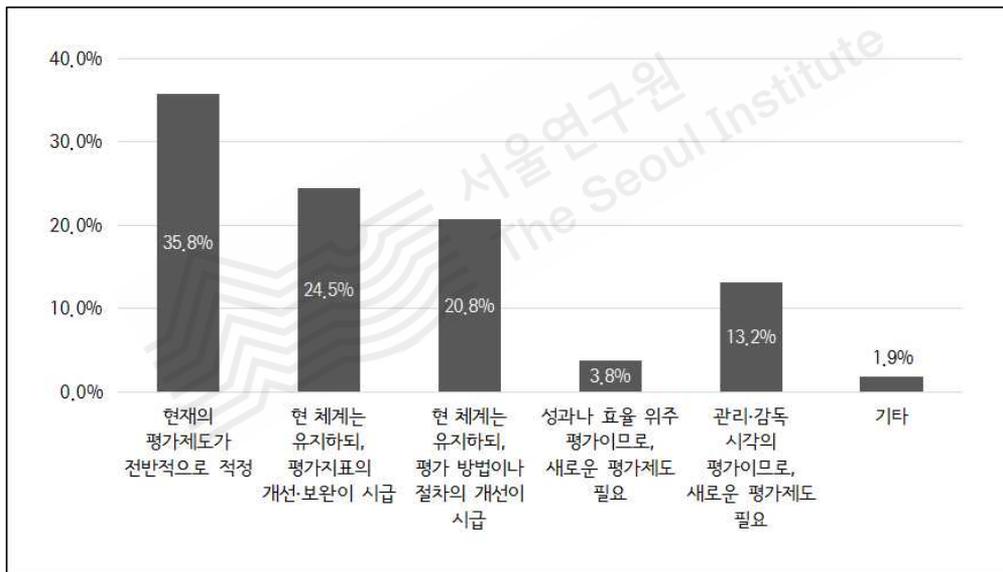
[그림 3-18] BSC 기반 성과평가 과정에서 민간의 참여 가능성



[그림 3-19] BSC 성과평가제도에 민간 주체가 참여하는 것에 대한 의견

### 3) 민간위탁사업 성과평가제도 관련

- 협치시정 고려 시, 현재의 민간위탁사업 성과평가제도가 적정하지 않다는 인식(62.3%)이 절반 이상을 차지하고 있는 가운데, 개선의 방식에 대해서는 새로운 평가제도를 도입(17.0%)하는 것보다 현 제도를 보완하는 것(45.3%)을 선호
  - 현 제도의 문제를 인식하고 있는 응답 중에는 평가지표의 개선이 가장 시급(24.5%)하다는 응답이 가장 많으며, 평가방법이나 절차의 개선이 시급하다는 의견(20.8%)도 상당수를 차지
  - 현 평가제도를 대체하는 새로운 평가제도의 도입이 필요하다는 인식의 이유로, 현 제도가 관리·감독 시각에 치우쳐 있어서(13.2%) 협치시정의 기초에 적합하지 않기 때문이라는 의견이 가장 많음

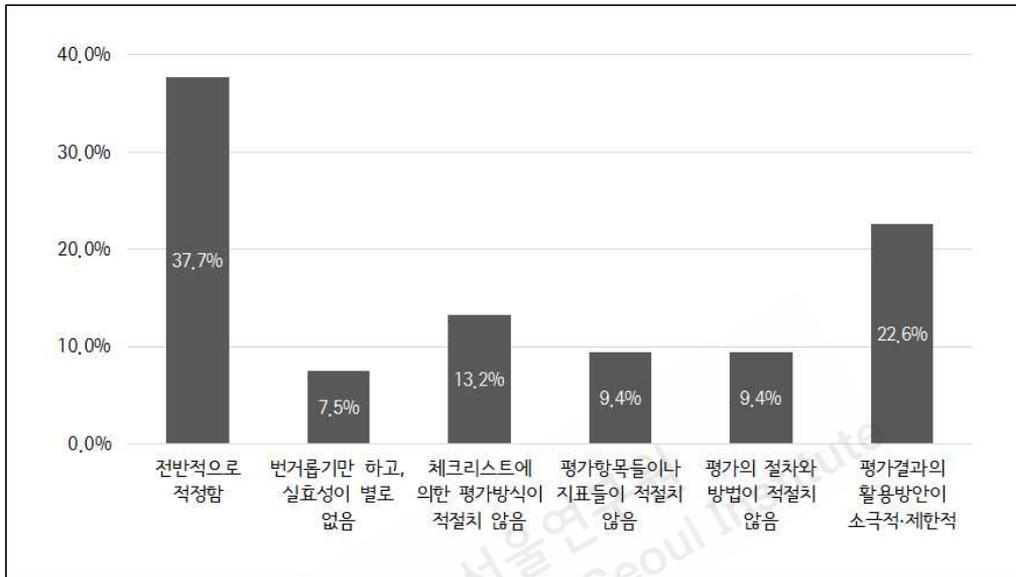


[그림 3-20] 협치시정 실현의 관점에서 볼 때 현행 민간위탁사업 성과평가제도에 대한 의견

- 민간위탁사업 성과평가제도 중 지도·점검에 대해서는 전체적인 인식과 유사하게 부정적인 인식(62.3%)이 절반 이상으로 높게 나타나고 있음
  - 현행 지도·점검 체계의 문제점으로는 평가결과의 소극적·제한적 활용(22.6%)이 가장 많이 제기되었으며, 체크리스트 방식이 부적절하다는 의견(13.2%)

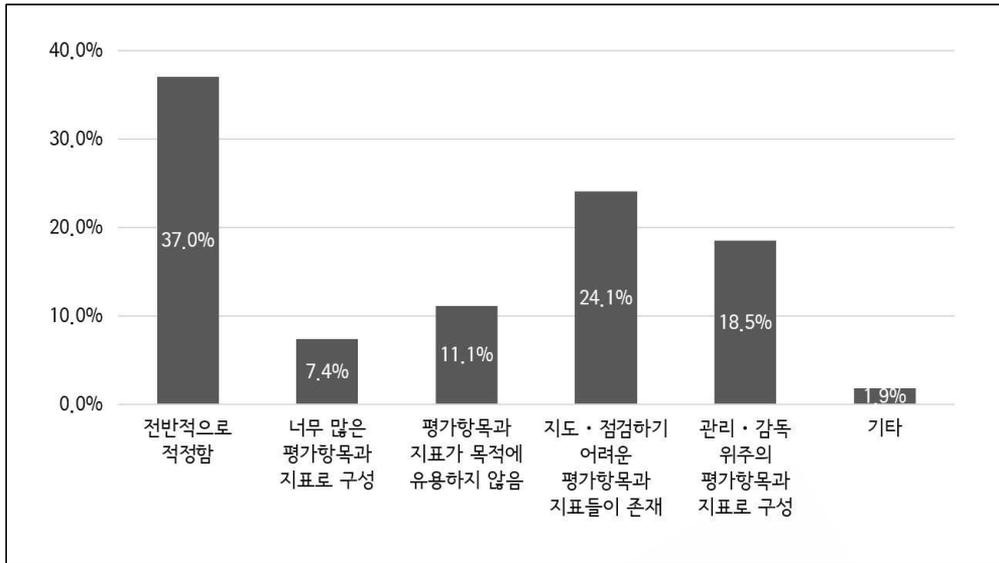
도 높게 나타남

- 또한, 지도·점검이 번거롭기만 하고 실효성이 없다는 부정적 의견도 7.5%로 상당한 비중을 보임



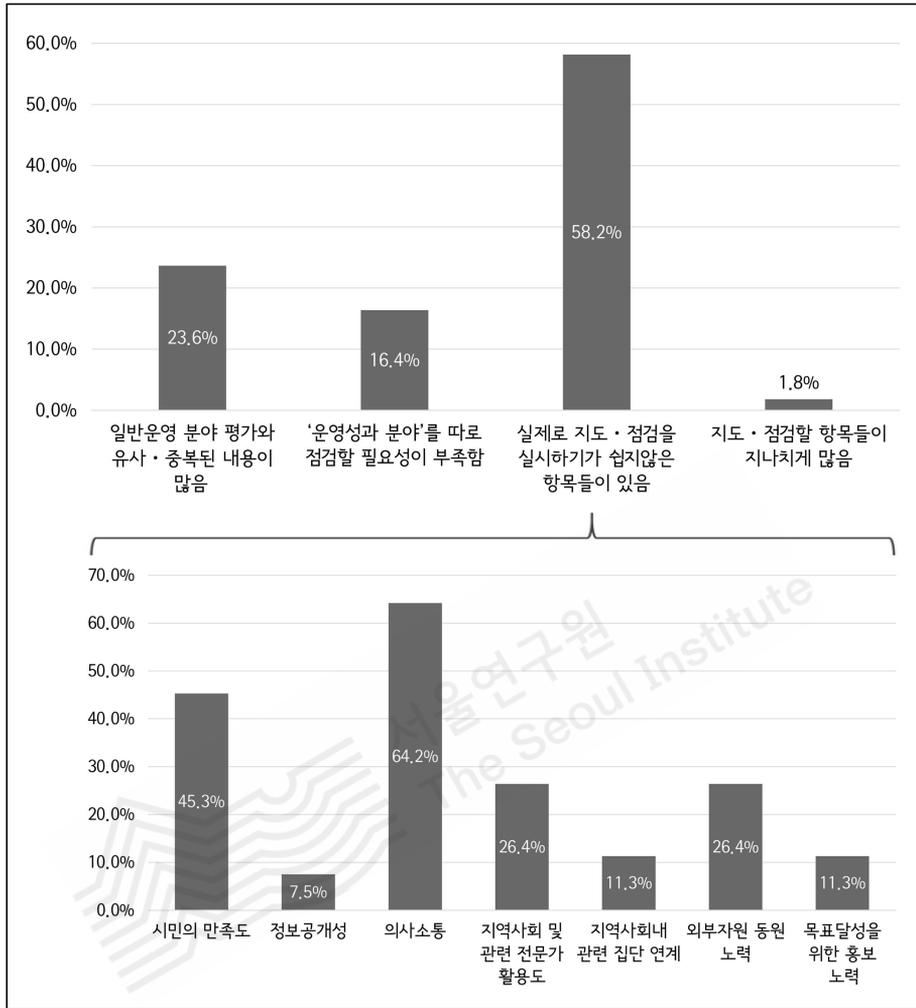
[그림 3-21] 지도·점검 평가에 대한 의견

- 지도·점검 체크리스트에 활용된 평가항목 및 지표들에 대해서도 37.0% 정도만 긍정적 인식을 보이고 있으며, 나머지 63.0%는 부정적 인식을 나타냄
  - 실제, 평가 항목과 지표들이 지도·점검이 쉽지 않거나 유용하지 않거나 (35.2%), 관리감독 위주(18.5%)라는 지적이 다수를 차지함
  - 이 외에, 평가 항목과 지표들이 너무 많다는 의견도 7.4%를 차지



[그림 3-22] 지도·점검 체크리스트에 고려된 평가항목이나 지표에 대한 의견

- 체크리스트 중 운영성과 분야에 대해서는 전반적으로 실효성 부족을 인식하고 있는 가운데, 특히 의사소통, 시민의 만족도 등 협치적 관점의 관계와 반응성 등의 지표 측정과 평가에 대해 어려움을 느끼고 있음
  - 우선 지도·점검에서 운영성과 분야를 별도로 평가하는 것에 대해 일반운영 분야와 유사·중복된다는 인식(23.6%)과 별도로 분리해서 실시할 필요성을 느끼지 못한다(16.4%)는 인식이 40% 가까이 차지한다는 점에서 제도의 의의 자체에 대한 부정적 인식이 높은 가운데,
  - 운영성과 평가지표 중 지도·점검을 실시하기 어려운 항목들이 있다는 점(58.2%)을 가장 주요한 애로사항으로 제기. 지도·점검의 실시가 어려운 항목으로는 주로 의사소통(64.2%), 시민의 만족도(45.3%) 등이 언급됨
  - 이외에도 지역사회 및 관련 전문가 활용도(26.4%), 외부 자원의 동원노력(26.4%)도 지도·점검을 실시하기 어려운 항목으로 제시되고 있어, 주로 정책관련자, 이용자 등 민간과의 관계와 관련한 항목들에 대해 어려움을 느끼고 있다고 볼 수 있음

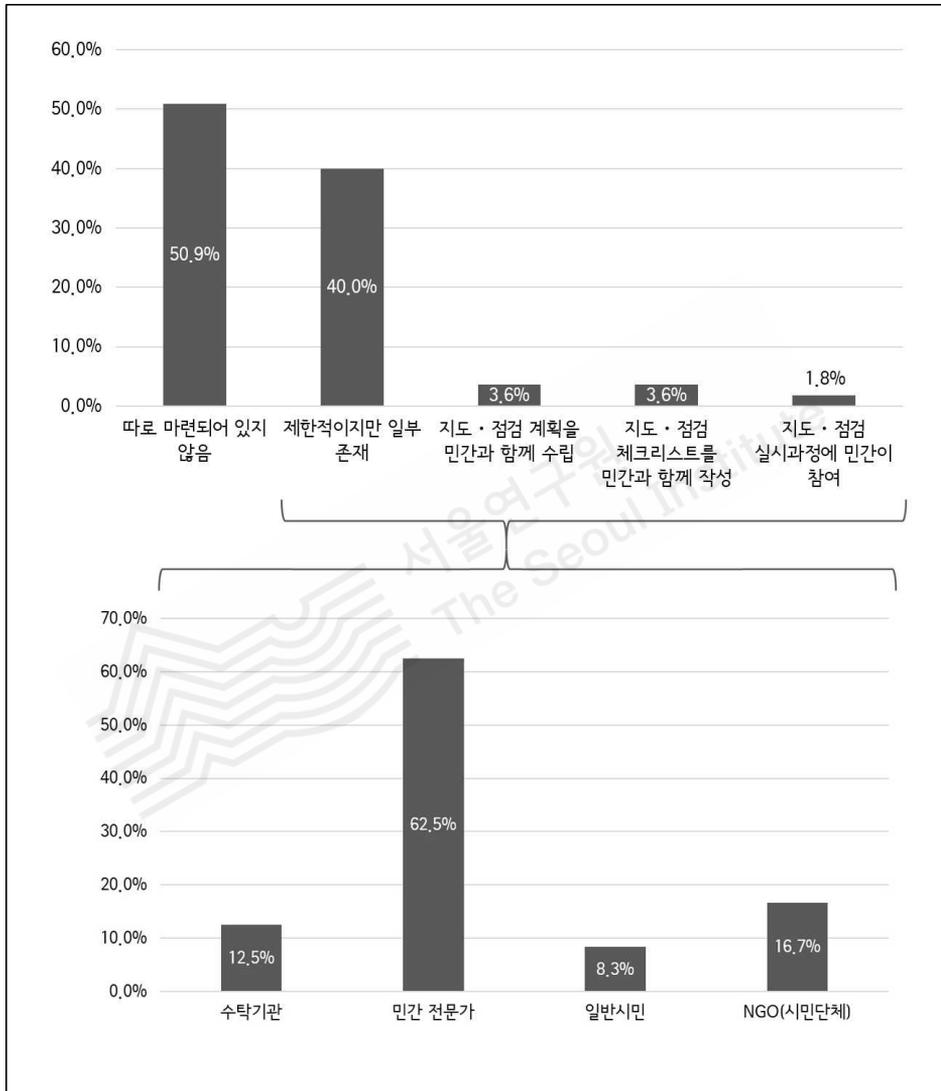


[그림 3-23] 운영성과 분야 체크리스트에 대한 의견(上) 및 지도·점검이 어려운 지표 항목(下)

- 지도·점검 과정에서 민간의 참여 절차에 대해 그 기회가 매우 미흡하며, 있는 경우에도 전문가 차원의 제한적 참여에 불과
  - 참여 절차 자체가 마련되어 있지 않다는 응답이 50.9%에 달하고, 제한적으로 일부 존재한다는 응답도 40.0%를 나타냄
  - 반면 계획의 수립을 민간과 함께 하거나(3.6%), 체크리스트의 작성(3.6%), 지도·점검 실시 과정에서의 참여(1.8%) 등 적극적인 참여가 이루어지는 경우는

소수에 불과

- 민간의 참여기회가 보장되는 경우에도 대부분 민간의 영역을 전문가에만 국한시키는 경향이 나타나고 있음

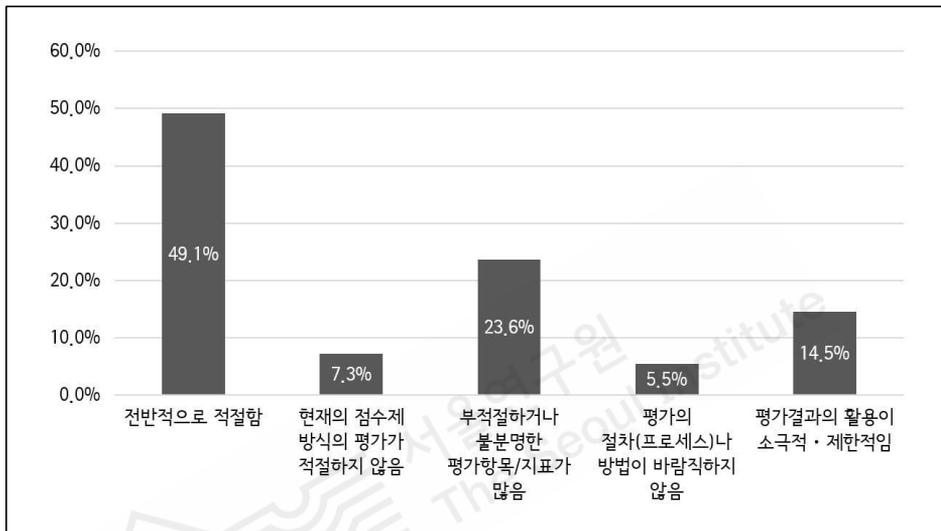


[그림 3-24] 현행 지도·점검 과정에의 민간의 참여 여부(上) 및 주요 참여주체(下)

- 종합성과평가의 경우 민간위탁사업 성과평가제도 전체나 지도·점검에 비해 상대적으로 긍정적인 인식이 높게 나타나고 있으며, 주요 문제점으로는 평가항목이나 평

가지표의 불합리성과 평가결과의 활용방식을 제기

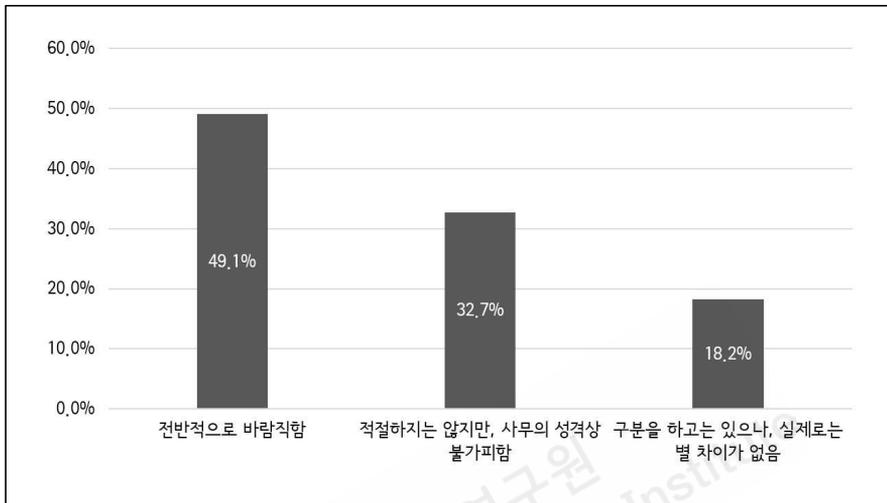
- 전체적으로 현행 제도가 적절하다는 의견(49.1%)과 그렇지 않다는 의견(50.9%)이 비슷하게 나타나고 있는 가운데,
- 부적절하게 인식하는 경우에는 평가지표의 문제(23.6%)나 평가결과의 활용(14.5%) 등을 중요하게 고려함



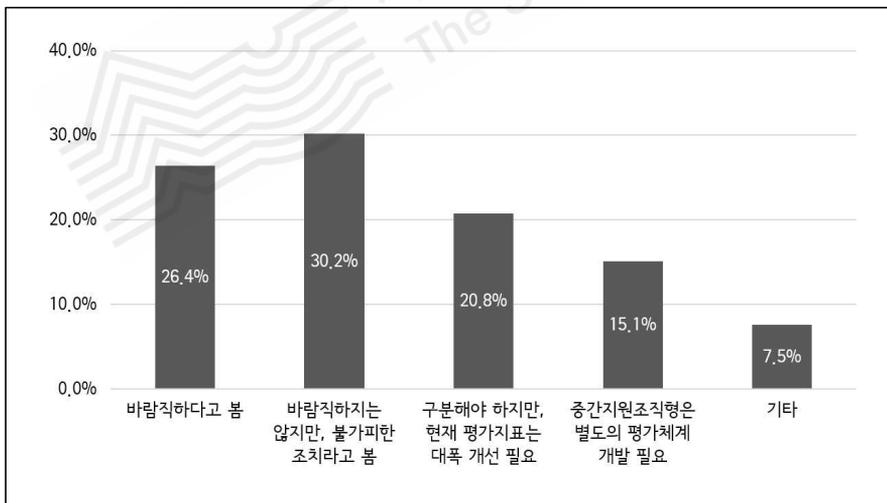
[그림 3-25] 현재의 종합성과평가에 대한 의견

- 종합성과평가 시 사무의 유형별로 약간 다르게 평가하는 방식에 대해서는 대부분 바람직하거나 불가피한 것으로 판단하고 있으며, 다만 중간지원조직형을 별도로 분류하는 현재의 방식에는 문제점을 인식
  - 전체 응답자의 절반 정도인 49.1%가 사무의 유형별 구분에 대해 바람직하다는 견해를 보이고 있으며, 32.7%는 바람직하지는 않지만 현재의 여건상 불가피하다는 인식을 보임
  - 다만, 중간지원조직형의 별도 평가에 대해서는 바람직하다는 의견이 26.4%로 유형구분을 바람직하게 보는 의견에 비해 훨씬 낮게 나타나고 있어 중간지원조직형 구분에 대해서는 상대적으로 동의를 하지 못하는 경향을 나타냄
  - 이는 현재의 지표구분을 대폭 개선해야 한다는 의견(20.8%), 중간지원조직

에 대한 별도의 평가체계를 개발해야 한다(15.1%)는 의견이 높다는 점을 고려할 때, 유형 구분 자체에 대한 비판보다는 현재의 유형구분 방식과 기준에 대한 문제에서 기인하는 것으로 볼 수 있음



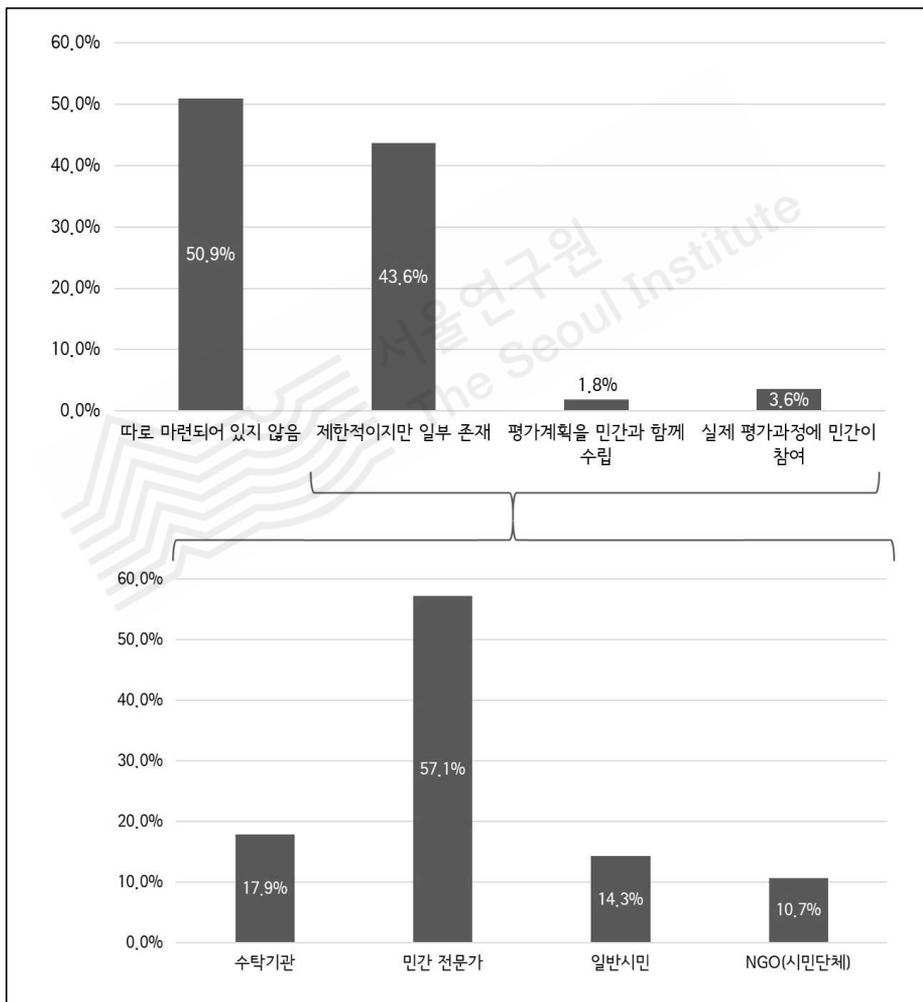
[그림 3-26] 종합성과평가 시 사무의 유형별 구분에 대한 의견



[그림 3-27] 종합성과평가 시 중간지원조직형 별도 구분에 대한 의견

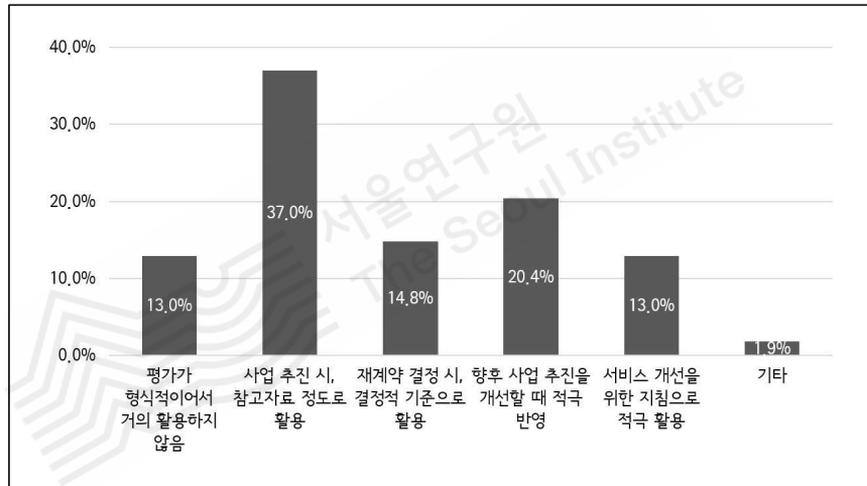
- 앞의 지도·점검과 유사하게 종합성과평가의 경우에도 민간의 참여 기회는 매우 미흡하며, 있더라도 전문가 차원의 제한적 참여에 불과

- 따로 마련되어 있지 않다는 응답이 50.9%이며, 제한적으로 일부 존재한다는 응답도 43.6%를 나타냄. 민간의 참여가 이루어지는 경우에도 응답자의 57.1%가 민간전문가의 참여로 국한되어 있는 것으로 응답
- 전체적으로 지도·점검의 민간 참여율 및 주요 참여주체의 비율이 유사하게 나타나고 있다는 점에서, 종합성과평가가 지도·점검과는 다른 평가주체와 프로세스를 갖추고 있지만, 민간 참여의 측면에서는 유사하게 진행되고 있음을 알 수 있음



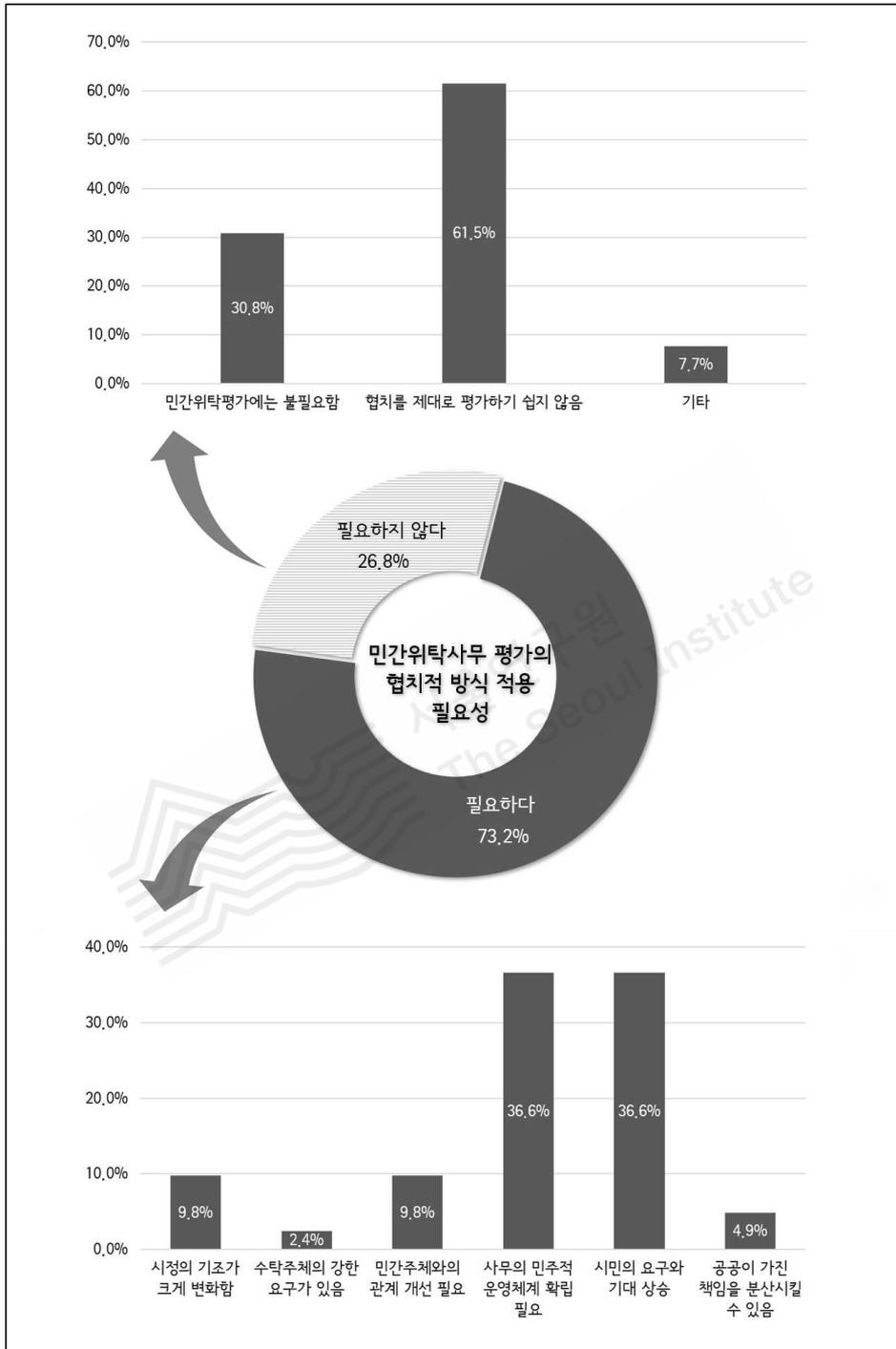
[그림 3-28] 종합성과평가과정의 민간참여 방식(上)과 주요 참여주체(下)

- 평가결과의 활용과 관련해서는 응답자의 절반인 50.0%가 주요한 자료로 활용하지 않는다고 응답하고 있어 평가결과의 활용과 환류가 미흡함을 드러냄
  - 평가의 결과를 참고자료 정도로 단순 활용하는 비율이 37.0%로 가장 높게 나타났으며, 활용하지 않는 경우 역시 13.0%로 상당히 높게 나타남
  - 현재 제도 운용상의 지침에서는 성과평가의 결과를 재계약 심사의 자료로 활용하고 규정하고 있지만, 실제 이를 재계약 심사의 결정적 기준으로 활용하는 경우는 14.8%에 불과
  - 이처럼 민간위탁의 종합적 평가가 가지는 실효성이 다소 낮은 것은 평가의 객관성이나 정확성이 낮은 데서 비롯한 것으로 추정됨



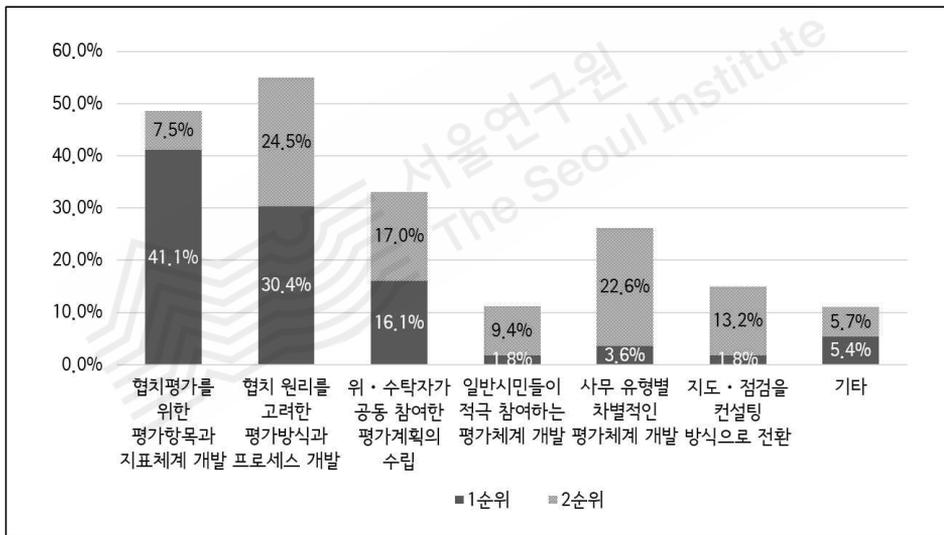
[그림 3-29] 종합성과평가 결과의 활용 실태

- 민간위탁사업 성과평가 시, 협치적 관점이나 방법의 필요성에 대해 ‘필요하다’는 인식이 73.2%로 압도적 우위를 나타냄
  - 필요하다고 인식한 경우에는 그 이유로 민주적 운영체제 확립(36.6%), 시민의 요구와 기대수준 상승(36.6%) 등을 주로 지적함
  - 반대로 필요하지 않다고 인식한 경우에는 제도 자체의 불필요(30.8%)보다는 협치를 평가하기 쉽지 않다(61.5%)는 현실적인 문제를 지적하고 있다는 점에서 협치적 관점의 필요성에 대해서는 대체적으로 동의하고 있다고 볼 수 있음



[그림 3-30] 민간위탁사무의 평가에 있어서 협치적 방식의 필요성 인식과 이유

- 협치친화적인 민간위탁사업 성과평가제도를 확립하기 위해서는 협치원리를 고려한 평가프로세스의 개선이 우위를 나타냄
  - 1순위 응답 기준으로는 협치를 평가할 수 있는 평가항목이나 지표 개발이 41.1%로 가장 높게 나타나지만, 2순위 응답까지를 모두 고려할 경우 평가 프로세스 개발의 필요성에 대해서 가장 시급하게 인식하는 것을 알 수 있음
  - 위·수탁자의 공동 참여나 민간이 참여한 평가체계 개발 역시 평가프로세스 개선에 대한 의견이라는 점에서 전체적으로 평가프로세스의 협치적 개선을 협치친화적 평가제도 확립을 위한 우선 고려요인으로 인식
  - 이외, 사무유형별 평가체계(3.6%), 컨설팅 방식의 평가(1.8%) 등 평가방식의 변경을 지적인 응답도 존재함

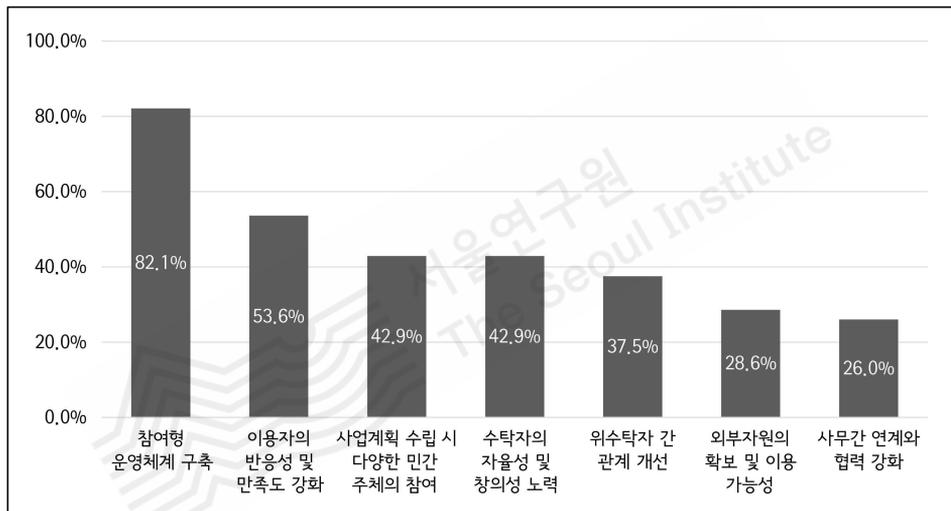


[그림 3-31] 협치적 관점에 기초한 민간위탁사업 성과평가제도 구축을 위한 요소

- 민간위탁사업 성과평가 시, 협치 역량 및 성과를 평가하기 위해 중점 고려할 요소로는 다양한 요소들에 대해 고른 응답을 나타내는 가운데, 참여형 평가체계의 구축(82.1%)에 대해서 대부분의 응답자가 중요성을 인식하고 있음
  - 앞선 문항의 결과와 마찬가지로 협치적 관점의 평가체계 구축이나 협치역량의 평가에서 가장 중요한 요소로 다른 요인들보다 다양한 주체들의 참여를

가장 우선적으로 고려하고 있음

- 민간위탁의 특성상 이용자의 반응성 및 만족도 강화(53.6%) 역시 중요한 요인으로 고려되고 있는 가운데,
- 수탁자의 자율성 및 창의성 노력(42.9%), 위·수탁자 간 관계 개선(37.5%) 등도 비교적 높은 응답률을 보이는 것으로 나타나, 수탁자와 위탁자의 관계성 측면에 대해서도 중요하게 인식하고 있는 것을 확인할 수 있음
- 이외에도 외부의 다양한 자원의 확보 및 이용가능성 28.6%, 사업(사무) 간 연계와 협력 강화 26.0% 등도 중요하게 고려됨



[그림 3-32] 민간위탁사무의 협치역량 및 성과평가의 중점 고려사항(복수선택)

### 3\_민간위탁사무 수탁기관 인터뷰 조사결과

#### 1) 성과목표 및 평가지표의 설정 관련

- 운영지침과는 달리 실제 사업 운영과정에서는 성과목표의 사전 설정과정이 배제되어 있으며, 평가과정에서 사업진척도 등으로 성과목표 달성률을 대체하여 평가 진행
  - 민간위탁제도의 운영지침상에는 사전에 사업계획서나 협약서 등을 통해 위수탁자의 협의하에 성과목표를 설정하고 이에 근거하여 운영성과를 평가하도록 되어 있지만, 실제로는 사전 협의과정은 생략
  - 실제 평가에서는 성과목표의 부재로 인해 평가 개시 단계에서 사업계획서상의 주요사업 중 일부를 선택하여 이에 대한 진척도 내지는 집행률을 근거로 성과를 측정
- 평가지표의 설정 역시 수탁자에 대한 형식적인 의견수렴 절차로 인해 평가기관이 실질적인 지표설정 과정을 주도하고 있으며, 이로 인해 평가과정에 대한 수탁기관의 불만이 가중되고 있음
  - 평가지표 역시 수탁기관과의 협의를 거쳐 설정하도록 되어있지만, 실제 운영상에서는 평가기관(한국능률협회컨설팅) 주도하에 사전에 평가지표의 설정이 이루어지며, 이후 수탁기관에게 설정된 평가지표에 대한 사후적 의견수렴 절차만 진행
  - 이미 평가지표의 전체적인 설정이 이루어진 상태에서 의견수렴 절차가 진행되기 때문에 수탁기관의 문제제기가 있더라도 1~2개 지표를 제외하거나 수정하는 정도의 부분적 반영 정도에 그침
- 전체적인 평가의 사전 준비단계를 평가기관(한국능률협회컨설팅)이 주도하고 있지만, 사업에 대한 전문적 지식과 이해도의 부족으로 인해 개별사업의 특성 반영이나 적절한 지표의 설정이 이루어지지 않는 점이 주요 불만요인으로 제기
  - 성과목표에 대한 달성 여부를 사업계획상의 주요 사업으로 평가하지만, 사업에 대한 이해의 부족으로 인해 주요 사업의 선정과 이에 대한 평가결과의 작성을 피평가자에게 위임하여 사실상 자체평가의 형태로 진행

- 동일한 평가기관이 전체 민간위탁사무에 대한 평가를 전담하게 되면서, 평가 지표의 선정이나 평가참여자의 선정 등에서 사무별 특성에 대한 고려보다는 전체적인 평가절차 진행의 효율성에 입각한 단일한 평가절차를 구축하려는 경향이 나타남

<민간위탁사업 수탁기관 담당자 인터뷰 중>

- “지침에 나와 있는, 위·수탁자 협의하에 목표를 설정하고 지표를 설정한다는 것은 다 그냥 말이에요. 한국능률협회컨설팅에서 성과지표 만들어서 보내줘요. 조직과도 권한이 없어요. 피평가기관 의견 듣는다고 하지만, 계약상 올라서 의견을 개진하지 못해요.”
- “이 부분은 평가기관이 꼼꼼하게 다 볼 시간이 없으니까, 저희한테 (사업계획서 중에서) 가장 잘한 사업 몇 개를 뽑아서 내용을 채우라고 해요. 그래서 점수도 실제 저희가 줘요. 그럼 이걸 합쳐서 총점이 나오는 거예요.”
- “오신 자문위원들이 이쪽 분야 전문가가 아니더라고요. 평가전문위원으로서 부적합한 질문이 많았어요. 피평가기관과 평가기관이 반반으로 추천하도록 제안했으나 묵살되었죠. 평가에 영향이 올까 봐 제대로 이야기도 못해요.”

## 2) 지도·점검 및 종합성과평가 운영 관련

- 지도·점검의 경우 행정사무의 절차관리 측면에서는 필요성을 인정하지만, 운영성과 평가에 대해서는 실효성에 대한 문제를 제기
  - 정부의 행정절차에 대해 익숙하지 않은 수탁기관의 입장에서 담당 공무원이 서류 관리, 예산집행 절차 등에 대해 점검을 해 주는 것을 통해 감사에 대비하는 등 행정적 측면에서는 도움을 받고 있지만, 고유 사업영역에 대해서는 큰 연관성을 가지지 않는다는 의견
  - 다만, 운영성과 분야의 경우 담당 공무원이 사업의 전문가가 아니라는 점에서 개별적인 평가가 쉽지 않으며, 이로 인해 ‘사업달성률’ 지표를 예산을 60% 이상 사용했는지 여부로만 판단하고 있다는 점에서 실질적인 평가의 의미를 가지기 힘들다고 인식

- 수탁기관의 입장에서는 지도·점검의 방식과 지표에 있어 체계적인 기준의 부재와 현재의 여건을 제대로 반영하지 못하고 있다는 점을 주요 불만사항으로 제기
  - 지도·점검에 대해 공통된 가이드라인이 없기 때문에 평가담당 주무관마다 요구하는 중요도가 다 다르며, 담당 주무관이 바뀔 경우 지도·점검의 내용이나 방식도 바뀌게 되어 혼란이 있음
  - 현재 활용하고 있는 지도·점검 체크리스트는 현재의 사업여건을 제대로 반영하지 못하고 있어 개선의 필요성을 인식
    - 예를 들어 일반운영 분야의 ‘급여관리’ 지표는 서울시 규정에 따르도록 되어 있으므로 수탁기관이 임의로 개선할 수 있는 여지가 없음에도 항목에 포함되어 있음

<민간위탁사업 수탁기관 담당자 인터뷰 중>

- “지도·점검을 연 2회 받는데, 사업진행에 도움이 되고 필요성도 있다고 생각해요. 우리 기관이 행정 전문가가 아니어서 감사를 대비해서 통장이나 대물 장부 같은 중요항목을 모르잖아요. 아무래도 공무원이 봐주면 행정적 측면에서 도움이 되죠.”
- “지도·점검 체크리스트 안에 급여 관리는 서울시 공무원 규정이에요. 초과근무하게 되면 점수가 오하러 깎이게 돼요. 근무하다 보면 야근도 하게 되는데, 우리 여건에 맞춰서 평가기준을 바꿔달라고 건의해도, 초과근무를 줄이라고만 해요.”

- 종합성과평가와 관련하여 수탁기관에서 가장 개선이 필요하다고 인식하는 요소는 평가기관에 의한 일방적·폐쇄적 평가과정임
  - 수탁기관 측에서 가장 불만을 가지고 있는 평가항목은 전화조사 방식으로 이루어지는 사용자 만족도 분야로, 평가기관(한국능률협회컨설팅)에서 문항이나 질문방식 등 조사내용을 수탁기관에 공개하지 않을 만큼 폐쇄적으로 이루어졌음
  - 이용자 만족도 조사에 응답자의 제보를 통해 조사항목에 ‘직원의 복장 및 언행 단정’ 등 사업수행의 적절성과 관련이 없는 항목들이 다수 포함되어 있음

다는 사실을 발견하고 이에 대한 문제제기를 하였으나 개선여부에 대해서는  
확인할 수 없음

- 평가결과의 활용 측면에서는, 성과평가가 여러 단계에 걸쳐 복잡한 과정을 통해 이루어지고 있으나 실질적인 활용은 미흡하다는 점에서 결과 활용 대비 업무 부담 과중
  - 현재의 성과평가는 평가결과가 단순히 재위탁 승인여부에 한정해서 이루어지고 있으며, 평가결과의 내용이 다음 위탁 발주 혹은 계약 시 개선사항으로 반영되지는 않고 있음
  - 재위탁 심사자료의 활용 역시 단순히 60점을 넘겼느냐가 가장 중요한 기준이기 때문에 실질적인 평가결과의 활용이 이루어진다고 보기는 어려움
  - 제한적인 평가결과의 활용에도 불구하고 평가과정에서 여러 단계에 걸쳐 자료제출을 요구하고 있기 때문에 피평가자의 업무 부담을 가중시키고 있음
  - 따라서 현행 평가체계를 단순화하여 업무 부담을 줄여주어야 한다는 입장

<민간위탁사업 수탁기관 담당자 인터뷰 중>

- “한국능률협회컨설팅이 자신의 시스템에 의해 사용자 만족도를 조사해요. 우리에게 데이터를 달라고 하고요. ‘직원의 복장이 용모단정?’ 이런 식의 지표와 ‘언행이 단정했나?’ 이런 지표를 사용하면서 설문문항은 비공개라 주지 못한다고 해요. 시스템 하나로 여기저기에 운영하는 거 같아요. 역으로 피평가 이용자가 전화해서 항의하더라고요.”
- “평가할 때 복잡하게 하는데 그 평가결과를 쓰는 게 거의 없잖아요. 재위탁 심사 때 그것도 완전히 들어가는 것도 아니고, 참고자료밖에 안 되는 건데 이렇게 제도를 개선하고 복잡하게 만들었으면 결과를 좀 더 발전시키는 방안이 필요해요.”

- 현재의 민간위탁사업 성과평가제도의 협치친화적 개선과 관련해서는 기획, 실행, 평가에 이르는 전 과정에서의 수탁기관의 참여와 함께, 평가지표에도 위탁사무가 가지는 사회적 가치가 반영되어야 함을 강조
  - 현재의 평가제도 운영은 관련 지침 등의 규정과는 달리 관련 부서와의 상호 합의나 민간주체에 대한 의견수렴 절차가 제대로 이루어지지 않으므로 협치

적인 평가제도로 보기는 어렵다고 인식

- 따라서 협치친화적 평가제도로의 전환을 위해서는 평가제도 운영의 전 과정에 걸쳐 위·수탁자 간의 협의뿐만 아니라 관련 이해당사자들의 적극적인 참여 절차가 마련되는 것이 가장 중요하다는 점을 강조
- 또한, 평가지표의 선정에 있어서도 개별 사무의 특성이 반영될 수 있어야 하며, 특히 중간지원조직형 위탁사무의 경우에는 다른 위탁사무와는 달리 민간의 자율적이고 전문적인 역량을 바탕으로 한다는 점과 사업의 목표 자체가 경영 성과보다는 사회적 가치를 지향하고 이를 지원한다는 점이 고려되어야 함을 제시

#### <민간위탁사업 수탁기관 담당자 인터뷰 中>

- “협치형 협의라 함은 기획, 실행, 평가를 함께 하는 것으로 보는데, 서울시와 협치추진단은 협의를 의견 수렴 수준까지만 보고 상호합의를 하지 않아요...(중략)...지표구성이 바뀌어야 해요. 관리적 내용이 들어간 일반지표와 사회적 가치가 들어간 특성화 지표요, 위·수탁 협약서에 수행 업무를 명시한 것 있죠? 그게 반영된 특성화 지표를 넣어야 해요.”

## 4\_요약 및 시사점

- 시정 평가제도에 있어 주요 사업단위로 이루어지는 평가제도에 대한 중요도 인식이 높게 나타나고 있어, BSC 기반 성과평가제도의 운영방식이나 실효성 등에 대한 문제점을 간접적으로 확인
- BSC 기반 성과평가제도는 시정의 종합적 평가제도로써 시정 전체와 부서의 전략목표와 핵심사업을 체계적으로 설정·관리한다는 점에서 시정 평가제도의 핵심이라고 할 수 있음
- 하지만, 실태조사 결과에서는 BSC 기반 성과평가제도보다 시장의 주요 관심사항에 대한 핵심·주요사업 평가제도에 대한 중요성을 더 높게 인식

- 이는 BSC 기반 성과평가제도의 실질적인 운영에 대한 행정주체 및 피평가자들의 부정적 인식이 제도의 중요성에 대한 인식에 영향을 미친 것으로 볼 수 있음
  - BSC 기반 성과평가제도는 평가과정에 다양한 문제점을 노출하고 있고, 행정 내에서도 제도 개선이 필요하다는 인식을 공유하고 있음
  - BSC 기반 평가결과의 활용이 소극적·제한적인 수준에 그치는 점 역시 피평가자들이 가진 부정적 인식의 영향으로 볼 수 있음
  - 또한 부서와 부서장급의 공무원들에 대한 평가만 이루어지기 때문에 개인에게 미치는 영향이 가시적으로 드러나지 않는다는 점에서, 결과 발표회 등 구체적인 이벤트가 진행되는 핵심·주요사업 평가 등에 비해 중요도를 인식할 수 있는 요소가 부족하다는 점도 작용
- 협치시정으로의 전환을 고려할 때 현행 평가체계의 개선에 대한 필요성은 대체적으로 인식하고 있지만, 전면적인 개편보다는 현행 제도의 보완과 개선을 보다 선호
  - BSC 기반 성과평가제도와 민간위탁사업 성과평가제도 모두 현행 제도의 문제점과 개선의 필요성에 대해서는 대체적으로 동의하고 있지만, 새로운 평가체계의 도입보다는 지표나 평가방식 등 현행 체계의 개선에 대한 인식이 높음
  - 이는, 공무원들의 경우 실제 평가의 대상이 되거나 업무 담당자에 해당한다는 점에서 현행 체계의 전면적인 개편을 통한 재정비에는 상당한 부담감을 인식하고 있음을 확인할 수 있음
  - 전면적이고 신속한 제도의 개편은 오히려 공무원 사회뿐만 아니라 피평가자들의 반발을 불러와 수용성의 문제를 일으킬 수 있다는 점에서 현행 제도의 개선과 새로운 제도의 도입 간 조화를 고려할 필요가 있음
- 협치친화형 평가체계에 대해서 도입의 필요성은 인정하고 있지만, 그 성격을 시정 전반이 아닌 협치형 사업 등 특정 영역에 국한된 평가제도로 인식
  - 현재의 평가제도들이 협치형 사업의 평가에 불합리하다는 점과 협치적 관점에서 현 평가제도들의 개선이 필요하다는 점은 모두 인식하고 있지만, 개선 방식에 대해서는 각각이 별도의 제도로 분리해서 접근하는 경향을 보임
  - 최근 증가하고 있는 협치형 사업의 평가에 대해서는 새로운 평가제도의 신

규 도입이 필요하다고 보지만, 시정 전반에 걸친 현행 평가제도는 오히려 평가지표나 평가방식의 개선 등 부분적인 보완을 선호

- 즉, 새로운 ‘협치친화형 평가체계’의 도입 필요성은 인식하고 있지만, 새로운 평가체계는 협치형 사업에 한정된 특정 영역의 평가제도로 그 성격을 제한
- 현재의 평가지표 체계에 대해서는 공무원들과 민간주체 모두 개선이 필요함을 공통적으로 인식
  - 현재의 평가지표 체계에 대해서는 다양한 문제점을 인식하고 있으며, 특히 협치적 관점과 협치역량에 대한 평가의 측면에서는 지표체계의 전면적인 개선이 필요하다는 점을 나타내고 있음
  - 다만 공무원들의 경우 현행 지표체계 내에서 구체적인 성과나 협치역량을 측정하거나 측정할 수 있는 지표 자체를 개발하는 문제에서 애로를 겪고 있음을 주로 인식하고 있는 반면,
  - 민간주체들의 경우 지표체계의 설정 절차에서 일방적이고 폐쇄적인 과정을 주요 문제로 인식
- 평가 프로세스에 민간의 참여 확대에 대해서는 공무원들과 민간주체들의 인식의 차이가 드러남
  - 공무원들의 경우 평가 프로세스에서 민간의 참여 확대에 대해서는 인식하고 있지만, 그 방식은 지표 개발이나 사전 계획의 수립 등 실질적인 평가과정 운영보다는 사전 단계에서의 참여에 한정하고자 하는 경향을 드러내고 있음
  - 또한 민간 참여의 주체 역시 전문가 집단에 주로 국한하고자 하는 인식
  - 이에 반해 민간주체들의 경우 협치친화적 평가제도의 구축을 위해서는 계획의 수립, 지표의 개발, 평가과정, 평가결과의 활용 등 평가과정 전반에 걸친 적극적인 참여와 협의 등이 필요함을 인식
- 이를 종합하면 현행 시정 평가체계의 문제점에 대한 인식을 바탕으로 협치친화형 평가체계 구축에 대한 필요성은 대체적으로 인정하고 있지만, 개선의 방향이나 방식에 대해서는 인식의 공유가 부족한 상황

- 협치친화형 평가체계로의 전환은 평가제도 운영의 전 과정에 걸쳐 고려되어야 하지만, 구체적인 방식에 대해서는 다양한 인식의 차이를 드러내고 있는 만큼 현행 제도의 전면적 대체나 전환보다는 현 제도의 기반하에서 단계적·점진적 전환 방식에 대한 고려 필요

# 04

---

## 협치친화형 평가체계 구축을 위한 주요 현안문제

- 1\_현행 시정 평가제도 진단: 총론
- 2\_세부 현안문제 진단
- 3\_제도 개선의 기본방향

## 04 협치친화형 평가체계 구축을 위한 주요 현안문제

### 1\_현행 시정 평가제도 진단: 총론

#### 1) 서울시 성과주의 평가체계와 민선 6기 시정기조 간의 부조화

- 시정의 평가체계는 전통적인 재무적 관점과 물량(품목이나 재무회계) 기반의 평가에서 2000년대 중후반 평가 2.0단계, 즉 성과주의 평가로 전환
  - 전통적인 평가제도는 회계중심적 접근, 투입 및 공정(진척도) 중심의 정책 운영에 관한 평가였으나,
  - BSC 기반 성과평가제도는 이러한 투입과 공정 중심의 접근에서 탈피해, 조직 전체의 거시적 목표와 방향에 따라 사업의 성과를 전략적으로 관리할 목적으로 사업들을 평가함
- 성과관리라는 평가패러다임에서 볼 때, BSC에 기반한 성과평가제도는 사업을 중심으로 한 기업의 경영적 마인드 그리고 정량화된 성과, 결과 내지 실적 중심의 제한적 성과관리제도로의 전환을 시사함
  - BSC는 다양한 강점에도 불구하고 기업의 경영환경을 배경으로 한 것이므로, 비기업 영역에 그대로 적용하기에는 제약이 존재
  - 기업은 시장과 고객의 전략적 관리와 이를 통한 수익창출의 관점에서 성과관리를 모색하지만, 공공 및 준공공 영역은 시민이나 이용자가 이해당사자(stakeholder)로서 정책과정에 직·간접적으로 관여
    - 시민 또는 정책의 이해당사자는 공공정책(사업) 대상주체, 서비스 이용자인 면서도 경우에 따라서는 직접적 참여주체로서 존재
- 현재의 BSC 기반 성과평가는 또한 양적 결과(실적) 위주의 평가체계로 인해 (통합적) 성과관리라는 원리를 제대로 구현해 내지 못하고 있음
- 이에 따라 이전 시정에서 사업 중심의 평가와 이를 통해 부서의 실적관리에 어느 정도 유용하게 활용되었던 BSC 기반 성과평가제도는 최근의 시정기조 변화에 의

해 점차 실효성이 약화되고 있음

- 민선 5기와 6기에는 시정의 기초가 혁신과 협치로 전환해, 시정운영에서 소통, 시민참여, 민관협력이 매우 중요한 요소로 인식되고 있으며,
  - 이에 따라 다양한 가치와 이해관계들이 정책(사업) 추진과정에 투입될 수 있는 절차나 프로세스, 참여주체의 관계와 역할분담이 사업의 결과(실적) 못지않게 중요한 정책요소로 부각되고 있음
  - 이와 같이 협치시정으로의 기초 변화는 기존의 사업 단위에 기반한 결과 위주의 평가제도의 질적 전환, 제도혁신을 요구하고 있음
- 여기서 협치시정의 관점에서 볼 때, 정책에의 참여·협력에 더해, 평가 내지 성과관리 제도에서의 이해당사자의 참여가 매우 중요한 요소로 인식됨
- 현재 BSC 기반 성과평가제도에서는 평가주체와 피평가주체 모두 행정부서가 중심을 이루고 있는 가운데,
  - 이해당사자 혹은 일반시민들이 참여할 수 있는 기회는 사실상 차단되어 있고, 소수의 전문가가 제한적으로만 참여
- 민선 5, 6기 협치시정으로의 전환을 고려해 볼 때, 평가과정에 다양한 방식으로 이해당사자의 참여가 모색될 필요가 있음
- 특정 정책이나 기관 전체를 실제 평가하는 과정에 정책(사업)의 이해당사자들이 직접적 혹은 간접적으로 참여할 필요가 있으며,
  - 평가의 준거(기준)가 되는 성과관리계획 수립 과정에서도 가급적 이해당사자들의 참여가 고려될 필요가 있음
- 이러한 평가제도에서의 참여는 규범적 의미 외에도, 평가결과의 신뢰성이나 결과의 활용도를 향상시키고 시민들의 정책관심도를 제고할 수 있음
- 논의를 종합하자면, 현재의 시정 기초와 성과평가에 기반한 시정 평가제도 간 점차 심화되고 있는 괴리는 중장기적으로 제도 자체의 정당성을 침식하고 평가의 실효성도 크게 약화시킬 가능성을 초래
- 실제, 행정 전반의 전략목표와 KPI를 평가하는 BSC 기반 성과평가의 경우,

시장 평가제도의 근간이었으나, 이 제도에 대해 피평가자들이 가지는 평가의 의미(미)는 지속적으로 약화되고 있음을 확인함

- 유사하게 민간위탁사업 성과평가제도의 경우에도 평가지표의 불합리성과 평가과정의 폐쇄성으로 인해 평가의 실효성에 대한 문제제기와 피평가자들의 불만이 근본적으로 해소되지 못하고 있는 실정임

## 2) 협치시정에 부합하는 평가제도로의 질적 전환 모색 개요

- 협치시정, 나아가 협치서울이 뿌리내리고 지속가능하기 위해서는 다양한 영역에서 협치친화적인 제도적 환경 조성 필요
- 동일한 맥락을 고려해 볼 때, 시장의 평가제도에서도 협치시정에 부합하는 평가제도의 정립이 긴요한 과제임
  - 시장 환경의 변화를 고려해, 평가제도의 원리나 구체적 기준과 방법 등에서 기존 제도적 틀을 합리적으로 개선·보완할 필요가 있으며,
  - 특히, 협치친화적인 원리나 기준, 협치시정에 부합하는 프로세스 등을 충실히 반영하는 평가체계를 재정립해야 함
- 여기서 협치친화적인 평가제도의 정립은 무엇보다도 통합적인 성과관리에 기반할 필요가 있음
  - 단순히 행정주체가 수행하는 주요사업들의 결과(성과)를 평가하는 관점에만 머무르는 것이 아니라,
  - 해당 행정주체들의 정책수행역량이나 조직관리역량도 그 자체 피평가 주체가 지향하는 핵심 목표로 고려하여 성과를 관리하도록 함
- 둘째, 정책수행역량 내지 업무수행역량은 정책의 성공이나 만족도 등과도 결부되는 절차와 관계를 중심으로 한 역량에 초점을 둬
  - 절차적 합리성에 기초해 다양한 이해당사자들의 정책과정에 참여할 수 있는 기회나 제도적 절차를 관리할 수 있는 역량과 더불어,
  - 참여하는 주체들이 상호 소통, 연계, 협력하도록 촉진·지원하는 소위 관계적

- 역량 등도 종합적으로 평가하는 데 초점을 둘 필요가 있음
- 이러한 두 차원의 역량이 평가, 관리될 수 있도록 성과계획을 수립하고, 적절한 지표에 근거해 평가할 필요가 있음
  - 마지막으로, 협치친화적 평가제도는 (성과)평가가 시행되는 전반적인 과정에서도 참여지향적 절차나 평가 프로세스가 확립될 필요가 있음
    - 우선, 평가 또는 관리되어야 할 성과의 기준을 정하는 데 있어서 정책(사업)의 이해당사자들의 참여와 협력을 강구하고,
    - 실제 평가가 시행되는 과정에서도 직·간접적으로 이해당사자들의 참여가 확보될 수 있도록 함
    - 이 외에 평가결과의 활용이나 환류에 있어서도 협치시정을 촉진·유도할 수 있도록 제도적 방안 모색 필요

## 2\_세부 현안문제 진단

### 1) 성과목표와 성과지표 설정을 둘러싼 불합리성

#### (1) 현재의 여건

- 현재 BSC 기반 성과평가에서는 성과목표, 주요사업, 핵심성과지표(KPI)를 핵심 내용으로 하는 균형성과관리계획을 작성하도록 요구
  - 균형성과관리계획은 전략목표(서울시 및 실·본부·국)-성과목표(과·담·당·관)-주요사업-핵심성과지표 체계를 중심으로 구체화
  - 이 경우에 실·본부·국의 전략목표는 과·담·당·관 수로 제한하고, 성과목표는 부서별로 2개 이내로 설정함(세부내용은 2장 2절 참조)
  - 주요사업은 부서별로 2개 이내로 선정하되 핵심성과지표와 1:1로 매칭되도록 하며, 주요사업 중 최우선의 사업을 핵심사업으로 설정<sup>21)</sup>

21) 부서별로 주로 과장의 주도하에 성과관리계획, 주요사업계획, 지표정의서를 작성하여 실·본부·국장의 결재 후 기획조정실로

- BSC 기반 성과평가의 평가대상 내지 준거가 바로 이 균형성과관리계획에서 설정된 주요사업과 핵심성과지표(KPI)임
  - 전체 BSC 기반 성과평가에서 BSC 성과관리에 대한 평가배점은 전체의 60%를 차지함(※ 정량평가 35% + 정성평가 25%)
  - 이 중 KPI 목표달성도의 비중이 20%로 가장 높아 KPI를 어떻게 설정하는가가 BSC 기반 성과평가에서 결정적 요소라 할 수 있음
- 성과측정을 위한 핵심성과지표(KPI)는 사업의 중요도를 가중치 형태로 고려하는 한편, 성과의 측정을 위해 정량적 지표 형태를 요구함(2016년도 성과관리계획 수립 지침)
  - 핵심성과지표 개발 시, 평가의 공정성과 정확성을 명분으로 측정가능한 정량 지표 중심으로 성과목표를 설정하도록 권고
  - 핵심성과지표는 당해연도 핵심과제 목표치와 「시정4개년계획」의 목표치와 일치시키며, 전년 대비 실적치보다 높을 것을 요구함
  - 계속사업의 핵심성과지표는 투입과정산출지표 설정을 지양하고 결과지표 1개 이상을 반드시 설정하도록 하고 있음
- 한편, 민간위탁사업 성과평가제도의 경우에는 별도의 성과관리계획을 수립하지 않고 성과를 평가하고 있음
  - 위탁사업의 주관부서가 수탁기관과의 협의를 통해 협약서나 사업계획서에 성과목표를 명시하도록 하며,
  - 이 성과목표에 기초해 2015년부터 매년 지도·점검을 통해 ‘일반운영’과 별도로 ‘운영성과(성과점검)’ 항목을 점검
- 여기서 운영성과 평가(성과점검)는 투입, 과정, 산출, 활용의 4개 항목으로 구분된 체크리스트에 기초하여 실시<sup>22)</sup>
  - 성과목표 달성이 저조(60% 미만)한 경우에는 2개월 내 보완계획을 마련해

제출하면, 평가담당관의 검토를 거쳐 성과관리계획 확정

<sup>22)</sup> 이 중 가장 큰 배점을 차지(50)하는 ‘사업성과 달성’은 사전협약서 또는 사업계획서에 명시된 성과목표 대비 달성률로 확인

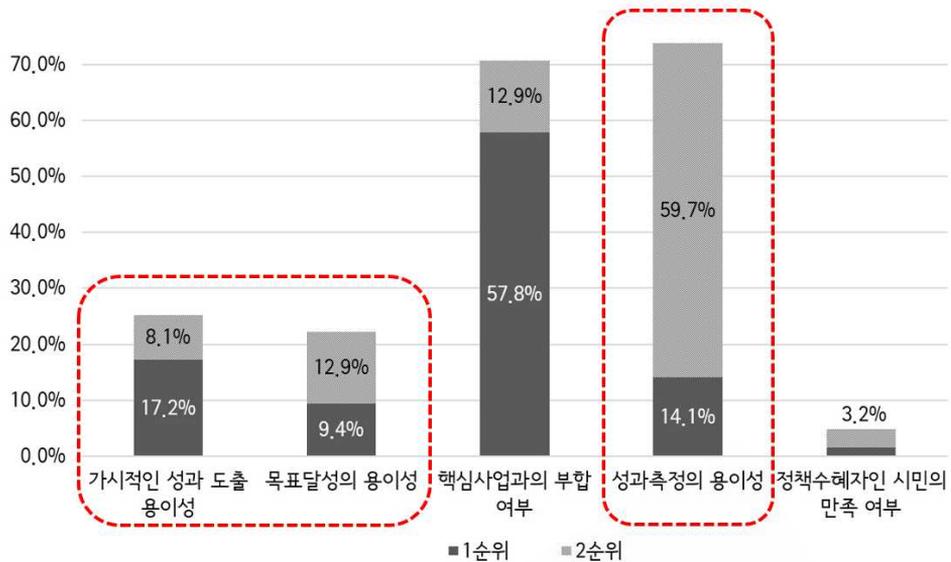
시행해야 하며, 미이행 시 위탁을 취소할 수 있도록 규정함

- ‘종합성과평가’는 위탁기간 종료 전 1회에 한해 ‘공통분야’(35점), ‘개별분야’(60점), ‘사용자만족도’(15점) 영역으로 구분해 평가하고 있으며, 이 중 ‘개별분야’의 ‘사업성과’ 항목이 가장 높은 배점을 차지함
  - ‘사업성과’는 사업부서와 수탁기관, 평가기관이 사전협의를 통해 사무에 특화된 지표를 적용하며, 목표 대비 성과달성도를 정량 평가함
  - ‘개별분야’ 영역 중 ‘프로그램 및 서비스 질적 수준 제고 노력’은 ‘지도·점검’에 대한 이행률과 ‘지도·점검에 대한 이행 노력도’ 지표를 추가함으로써 지도·점검과 종합성과평가의 연계를 모색함

## (2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 현행 성과주의 평가체계에서는 핵심사업과 관련 성과지표들이 사업의 전략적 우선성보다는 성과목표 달성의 수월성을 고려해 설정하는 경향 존재
  - 현재의 시정 평가제도에서는 성과목표의 달성 여부가 성과평가 결과를 좌우할 정도로 중요한 비중을 차지하고 있기 때문에 성과측정 및 목표달성의 용이성을 고려해 사업과 지표를 선정하는 경향 존재<sup>23)</sup>
  - 실제, 실태조사에서도 핵심성과지표 개발 시 성과측정의 용이성 외에, 가시적 성과도출의 용이성, 목표달성의 용이성 등 수월성 중심의 사고가 지배적인 경향을 나타냄([그림 4-1] 참조)
  - 이렇듯 핵심성과지표(KPI)가 시정의 핵심기조나 전략목표를 우선적으로 고려하기보다 평가결과의 달성 여부에 주로 초점을 맞추더라도 현실적으로 이를 제어하기는 쉽지 않은 실정임

23) 가령, 2016년 핵심사업으로 선정된 여성정책담당관의 여성안심택배사업, 여성일자리사업은 시정의 전략목표를 고려하기보다는 가시적 결과 여부를 전략적으로 고려해 선정



[그림 4-1] 핵심성과지표 개발 시 고려요소 실태조사 결과

- 핵심성과지표가 투입과 산출에 치중한 지표들로 개발되고 있어 절차나 관계적 요소들을 평가에 반영하기 어려운 구조도 문제임
  - BSC 기반 성과평가제도에서 성과측정을 위한 지표는 여전히 단순 실적주의, 즉 투입(input)이나 산출(output) 중심의 지표들에 기반
  - 가령, 2016년 서울혁신기획관 산하 담당관의 핵심성과지표를 살펴보면 대부분 투입이나 산출지표로 구성
    - [그림 4-2]에서 볼 수 있듯이 투입성격의 지표로는 서울혁신파크활동단체 지원건수, 비영리민간단체 지원건수, 자치구 마을생태계조성 지원건수, 시민단체 인권증진활동 지원건수 등을 설정
    - 유사하게 민관협치교육 참여인원, 갈등관리 및 역량강화 교육 참석인원, 청년정책네트워크 참여자 수, 무중력지대 멤버십 회원 수 등도 산출 성격의 지표에 해당
  - 이와 같은 투입과 산출 중심의 성과지표 체계는 정책이 추진되는 절

치나 관계적 측면에서의 성과를 측정하기 어렵고 정책의 핵심 성과의 하나인 정책에 대한 실질적 만족도 등도 평가하기 쉽지 않음

전략맵(서울시)	사람이 중심인 서울, 시민이 행복한 서울												
전략목표 (서울시)	서울형 창조경제 실현으로 신성장동력 창출				청년이 자랄 수 있는 생태계를 조성하는 도시								
전략목표 (서울혁신기획관)	시민중심의 열린 사회혁신 추진	민관 파트너십을 통한 협력적 거버넌스 구현	지역사회 시민역량강화 체계적 추진	갈등예방 및 인권보호 기반 강화	청년 지원 기반 구축 및 삶의 질 개선								
성과목표	사회혁신 생태계 조성 및 활성화 추진	지원활성화를 통한 사회적경제 활성화	마을공동체 활성화 위한 기반 구축	신재적 갈등대응 및 갈등관리 역량강화	시민인권보호 및 권리증진을 위한 기반 구축	청년주도의 청년정책 수립 및 실행력 있는 청년활동 지원							
주요사업	세계가 주목하는 서울혁신파크 조성	글로벌 우수수도 서울 추진	비영리 민간단체 공익활동 등 지원	민관협력 담당자 역량강화	주인공동체 활동 및 공간 운영	자치구 마을생태계 조성 지원	갈등진단 및 갈등영향 분석	갈등관리 역량강화 교육 참여인원	시민단체 인권증진 활동 지원 투척 건수	공무원 등 인권교육 운영 횟수	서울시 청년정책 네트워크 운영	청년종합 활동 공간 무중력 시대 설치·운영	
핵심성과지표 (KPI)	서울혁신파크 활동단체 지원 건수	공유단체 기업 사업 협력 건수	비영리 민간단체 지원 건수	민관협력 담당자 교육 참여인원	주인공동체 활동 및 공간운영 건수	자치구 마을생태계 조성 지원 건수	갈등진단 및 조정 건수	갈등관리 역량강화 교육 참여인원	시민단체 인권증진 활동 지원 투척 건수	공무원 등 인권교육 운영 횟수	청년정책 네트워크 참여자 수	무중력시대 캠퍼스 회원 수	
목표치/가중치	150건/ 50점	16건/ 30점	143건/ 30점	85%/ 30점	350명/ 20점	150건/ 50점	22건/ 30점	43건/ 50점	1,750명/ 30점	37건/ 30점	266회/ 50점	400명/ 40점	3,000명/ 40점

[그림 4-2] 서울혁신기획관 산하 부서별 핵심성과지표 설정 현황

- 민간위탁사업 성과평가의 경우에는 체계적 평가를 위한 준거인 성과계획 및 성과 목표 자체가 사전에 수립·설정되지 않은 채, 평가시점에 즈음해 다소 불분명한 평가기준에 의거해 평가가 이루어지는 점이 문제임
  - 민간위탁사업의 평가 역시 목표 대비 성과달성률이 지도·점검 운영성과 배점의 50%, 종합성과평가에서도 전체 배점의 30%를 차지할 정도로 성과주의가 평가의 지배적 원리가 되고 있음
  - 그럼에도 불구하고, 민간위탁사업에서는 성과목표가 사전에 명확하게 설정되지 않는 경우가 다수이며, 평가하기 용이한 사업에 대해 단순한 사업목표(실적치)를 고려함(※ 다음 박스 참조)
  - 이에 따라 지도·점검 평가의 경우, 단순한 예산집행률로 성과달성 여부를 평가하고, 종합성과평가의 경우에도 사후에 정한 주요사업의 진척도나 활동의 1차적 결과를 중심으로 평가

<민간위탁사업 수탁기관 담당자 인터뷰 중>

- 지도·점검 운영성과: “대부분은 그냥 예산으로 해요. 사실상은 예산을 60% 지출여부로 평가하는 거고 예산을 60% 안 썼다고 하면 보완계획서를 내라고 해요.”
  - 종합성과평가 사업목표달성률: “사업이 다 들어가는 게 아니에요. 그 부분은 피평가기관이랑 합의를 하거든요. 이 부분은 평가기관이 꼼꼼하게 다 볼 시간이 없으니까, 저희한테 (사업계획서 중에서) 가장 잘한 사업 몇 개를 뽑아서 내용을 채우라고 해요. 그래서 점수도 실제 저희가 줘요. 그럼 이걸 합쳐서 총점이 나오는 거예요.”
- 
- 협치시정에서 시민친화적, 수요자지향의 정책(사업) 추진을 고려해 볼 때, 평가의 준거가 되는 성과관리계획의 수립 시 이해당사자들의 직·간접적인 참여가 부재한 점도 문제점으로 지적할 수 있음
    - 시민이 요구하는 정책이 추진되고 또 서비스의 질과 만족도를 제고하기 위해서는 성과관리계획이 단순히 평가의 준거라는 의미를 넘어 민간(시민)의 참여가 전제되는 계획이 되어야 할 것임
    - 그럼에도 불구하고 현재 BSC 기반 성과평가에서는 성과관리계획의 수립, 특히 성과목표와 성과지표의 설정이 이해당사자들의 참여는 부재한 채 행정(사업부서) 주도로 이루어지고 있음
    - 이는 실태조사 결과에서도 잘 나타나, 성과관리계획 수립 시 민간의 참여는 자문회의(23.7%) 형식이 대부분이며, 일반 시민의 참여는 3.4%에 불과함
      - 내부적으로 성과목표 절차를 통한 계획수립 시에 민간주체들과의 공론과 협의결과를 중요하게 고려하는 경우 역시 7.1%에 불과함
  - 향후에는 협치의 관점, 사회적 가치의 실현 등을 다각적으로 고려한 성과목표의 수립을 통해 평가의 실효성도 기하고 정책의 성과도 제고할 수 있는 방향으로 제도 개선 필요
  - BSC 기반 성과평가제도는 BSC 성과관리계획 수립단계에서부터 민간의 참여를 확대하여 협치적 관점에서 전략목표와 주요사업들을 선정

- 성과관리계획의 수립이 성과평가의 결과뿐만 아니라 전반적인 시정 운영의 방향과 관련된다는 점에서 성과관리계획의 수립 단계에서 적극적인 참여와 협력의 방식 모색 필요
- 부서별 성과관리계획의 수립 단계에서부터 민간 참여가 확대될 수 있도록 하는 제도적 기반 구축과 인식 강화를 통해 관련주체들의 적극적인 참여와 협업을 통한 의제와 실천목표 발굴
- 민간위탁 제도도 위/수탁자 및 민간의 참여를 통해 해당 사업을 통한 공동의 정책 목표와 가치를 발굴하여 사업계획과 성과목표에 반영 필요
  - 민간위탁사업을 단순한 정부 업무의 대행이나 행정 효율의 향상이라는 관점에서 벗어나 공공과 민간이 함께 하는 공동의 정책과정으로 재정립
  - 사업의 사전 기획단계에서부터 정책 관련자들과의 적극적인 협의를 통해 정책목표를 발굴하고, 해당 사업별로 지향하는 사회적 가치를 반영한 사업계획의 사전 구체화 및 성과목표의 수립절차 모색

## 2) 현행 성과주의 평가체계 내 협치관련 지표 설정의 불합리성

### (1) 현재의 여건

- 민선 6기 시정의 핵심기조가 ‘혁신’과 ‘협치’로 전환되면서 2013년부터 BSC 기반 성과평가에 ‘대내외 협력성과’가 별도 평가항목으로 추가
  - 대내외 협력성과는 협업, 협치, 혁신의 3가지 분야로 구성되며, 전체 BSC 기반 성과평가 배점의 30%를 차지(2016년 기준)
  - 대내외 협력성과의 평가는 해당 업무의 담당부처에서 기관별 실적을 수합·평가해 제출한 후 기획조정실 평가담당관실에서 결과를 취합
- 대내외 협력성과의 평가항목과 세부지표, 반영비율은 매년 조정하도록 되어 있으나, 실제로는 신규지표의 병렬적 추가와 비율 조정 정도에 불과
  - 대내외 협력성과의 반영비율은 40%(2013년)→30%(2014년)→25%(2015년)→30%(2016년)로 점차 감소하고 있는 추세

- 평가항목과 세부지표는 매년 정책가치, 평가자와 피평가자의 비판 등을 통해 조정할 수 있으나, 실제로는 기존 지표의 조정보다는 신규지표의 추가로만 대부분 진행

<대내외 협력성과 관련 평가지표>

- 협업성과는 주체 간 협력에 의해 시정목표를 효과적으로 달성한 성과, 협치성과는 시민과의 적극적 소통을 통한 정책 추진 성과, 혁신성과는 업무 수행에 있어서 창의적이고 적극적인 개선노력의 성과를 각각 측정
- 협치분야의 평가지표는 보도실적(보도율 및 기자설명회 개최건수), 소통활동(기관장 소통활동, 시민참여, 홍보실적), 엠보팅 실시(정책입안 시 시민의견 수렴 여부), 민관협력활성화(민관 거버넌스 운영 실적), 행정서비스 시민만족도(대표 행정서비스 시민만족도 점수)의 5개 항목으로 구성(2016년 기준)
- 민간위탁 평가의 경우에도 제한적이거나 협치와 관련된 요소들이 평가지표의 일부로 포함되어 있음
- 우선 민간위탁사업 성과평가에서는 협치가 별도의 평가항목으로 구성되어 있지는 않으나, 협치요소의 이행여부를 개별지표의 일부로 평가함
  - 매년 실시하는 지도·점검의 경우 시민만족도 조사, 정보공개, 의사소통 등을 일반운영 분야의 시민지표로 구성하고 있으며,
  - 운영성과에도 지역사회 및 관련 전문가 활용정도, 지역사회 내 관련단체 및 기관의 연계, 이용자 만족도 조사 등을 평가항목으로 포함
  - 종합성과평가에서도 의사소통 노력도, 네트워크를 통한 외부사업 연계, 마케팅 및 홍보노력, 지역 민간전문가 활용노력, 이해관계자 협조체계 구축 등의 평가항목이 협치성 평가지표로 간주할 수 있음
- 아울러 종합성과지표의 경우에는 제한적이거나 협치관련 대상사무의 성격에 따라 평가의 기준을 달리하기도 함
  - 실제 종합성과평가 중 공통사무 평가관련 세부지표들은 사무의 유형에 따라

상이하게 구성

- 즉, 과거 모든 사무에 대해 일률적으로 평가지표를 적용하는 것에서 탈피해, 2016년부터는 시설형/사무형/중간지원조직형<sup>24)</sup>으로 구분
- o 사무유형별로 차별화된 종합성과평가지표(공통사무)의 구성
  - 사무형의 경우 ‘시설 및 기자재 활용’ 대신 ‘물품 구매 시 지역가치 기여 노력’ 및 ‘지역 민간전문가 활용 노력’ 등의 지표 신설
  - 중간지원조직형의 경우도 ‘이해관계자 협조체계 구축’ 대신 ‘네트워크를 통한 외부사업 연계’ 및 ‘의사소통 노력도’ 등의 지표 신설

[표 4-1] 사무유형별 종합성과평가지표(공통사무) 비교

평가영역	평가범주	평가지표	세부평가요소	사무형	시설형	중간지원조직형
공통사무	사업인프라	조직 및 인력 운영	조직구성 및 인력운영 적정성	○	○	○
			사업운영의 전문성 보유	○	○	○
			근로여건 및 고용안정 노력	○	○	○
			의사소통 노력도			○
		재정구조 및 예산집행 효율성	재정적인 부담능력	○	○	
			민간위탁금 관리의 투명성			○
			경제적 효율성	○	○	○
			사업예산집행의 효율성	○	○	○
		자원운영 및 사회적 가치 기여	물품구매 시 지역가치 기여노력	○		○
			시설 및 기자재 활용		○	
			지역 민간전문가 활용노력	○		
			사회적 기여 등 위탁사무가치 제고		○	
	사업활동	사업계획 집행수준	사업계획의 적정성	○	○	○
			사업운영 자체점검활동 및 관련규정 준수 수준	○	○	○
			사업관리 운영의 투명성	○	○	○
		사업활성화 개선노력	사업활성화 개선 노력도	○	○	○
			이해관계자 협조체계 구축	○	○	
			네트워크를 통한 외부사업 연계			○
		사업 마케팅 및 홍보노력	○	○	○	

24) 민관 또는 민민 간의 협력과 조정, 민간역량 강화 지원 등 사회적 가치 지향형 사업이나 협치친화형 사업 등을 담당하고 있는 7개의 전문조직을 ‘중간지원조직형’으로 별도 분류. 현재 서울혁신센터, NPO지원센터, 마을공동체 종합지원센터, 청년허브, 사회적경제 지원센터, 협동조합 상담지원센터, 도심권 50+센터가 중간지원조직형에 해당

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 현행 성과평가제도하의 협치관련 평가지표들은 정량지표 중심의 실적지표들이 지배적이어서 정책을 둘러싼 협치의 진행과정이나 핵심성과를 확인하기에는 제한적이거나 부적절함
  - BSC 기반 성과평가의 대내외 협력성과 지표는 평가의 공정성과 정확성을 이유로 대부분 측정가능한 정량지표 중심으로 구성되어 있어 해당 행위가 유발하는 실질적 효과보다는 가시적(정량화된) 결과에 치중
    - 가령, 협치성과 지표 중 <민관협력활성화>는 협력을 통한 성과나 의미라기 보다는 거버넌스 운영실적이라는 양적 수치로만 평가
  - 더욱이 협치사무들은 특성상 단기에 가시적인 성과로 표현되지 않는 부분들이 존재하기 때문에, 정량지표 위주의 평가지표체계를 통해 측정·평가하는 것은 현실적으로 한계가 존재

<BSC 기반 성과평가제도에 대한 담당 공무원 인터뷰 중>

- “측정을 할 때 항상 있는 문제지만, 계량화하지 않으면 주관성이 개입해서 자의적이게 되고 형평성을 잃어버리게 되기 때문에 가급적 계량화를 하려고 하죠.”
- “협치평가가 중요하지만 BSC에 포함되는 순간 어쩔 수 없는 모순을 안게 되는 거예요. BSC는 정량적인 수치화된 결과로 평가를 하다 보니까 본질과 어긋나는 경우가 있게 됩니다. 협치를 어느 정도 체감을 했느냐를 ‘체감도’로 묻게 되면 수치화의 문제가 생기는 것이고, 민간자원을 얼마나 동원했느냐를 평가한다고 할 때 민간자원을 끌어들이는 수치에만 매달리게 되는 것입니다.”

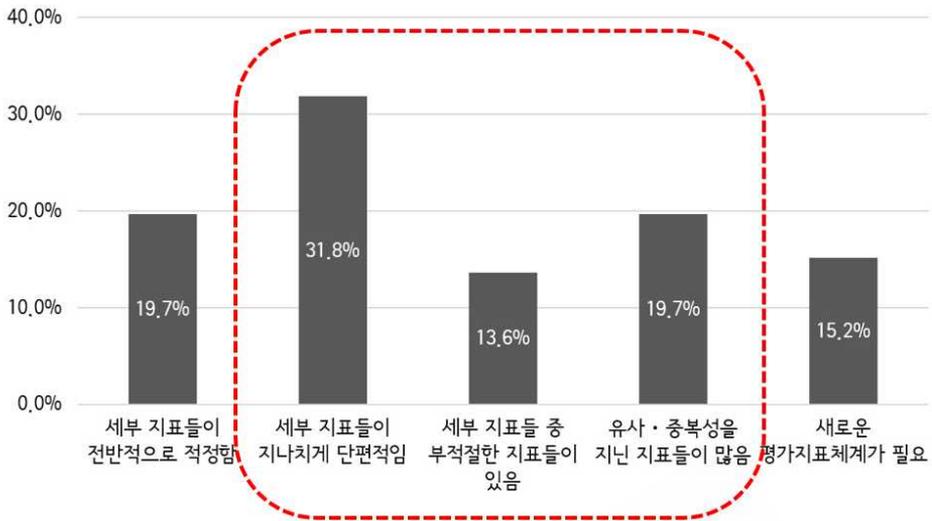
- 평가지표, 특히 BSC 기반 성과평가제도에 협치관련 평가지표들이 임시방편적이고 중복적인 지표들로 구성되어 있는 점도 문제점임
  - 협치시정의 가치를 종합적·체계적으로 평가할 수 있는 지표체계가 개발되지 못한 채, 시정여건이 변화하는 가운데 평가항목과 세부 지표들이 임시방편적으로 추가되는 구조임

- 다시 말해, 대내외 협력성과 내에서 협력/협치/혁신 분야 간의 개념적 구분이 모호한 채 중복적이고 단순나열적인 지표체계로 구조화
  - 가령, 보도실적 항목이 별도로 설정되어 있음에도 불구하고 소통활동 항목에 홍보실적이 다시 포함되어 있음
  - 유사하게 소통활동 항목의 <시민참여>와 엠보팅 실시 항목의 <시민의견 수렴여부>, 민관협력활성화 항목의 <거버넌스 운영 실적> 등도 사실상 상호 중복성을 지닌 지표로 볼 수 있음

[표 4-2] 대내외 협력성과 지표 변화

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적약자기업제품 공공구매</li> <li>• 세외수입 증대</li> <li>• 정부합동평가</li> <li>• 청렴교육이수</li> <li>• 서울촬영지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 희망기업 제품구매</li> <li>• 세외수입 증대</li> <li>• 정부합동평가</li> <li>• 청렴활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 희망기업 제품구매</li> <li>• 세외수입 증대</li> <li>• 정부합동평가</li> <li>• 청렴활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 희망기업 제품구매</li> <li>• 세외수입 증대</li> <li>• 정부합동평가</li> <li>• 청렴활동</li> </ul>
혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상상뱅크 실현</li> <li>• 직무발명</li> <li>• 대외수상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유연근무제 활성화</li> <li>• 연가사용 확대</li> <li>• 상시학습 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연가사용 및 유연근무 확대</li> <li>• 상시학습 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애인공무원 균형 배치</li> <li>• 조직문화개선 참여도</li> </ul>
협치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보도실적</li> <li>• 소통·협치실적</li> <li>• 국민·시민제안 실행</li> <li>• 정보공개실적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보도실적</li> <li>• 소통활동</li> <li>• 시민·공무원 제안실행</li> <li>• 정보공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보도실적</li> <li>• 소통활동</li> <li>• 시민·공무원 제안실행</li> <li>• 정보공개</li> <li>• 모바일투표 엠보팅 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보도실적</li> <li>• 소통활동</li> <li>• 엠보팅 실시</li> <li>• 민관협력활성화</li> <li>• 행정서비스 시민 만족도</li> </ul>

- 이러한 구조적 한계는 이 연구의 실태조사 중 BSC 기반 성과지표에 대한 조사결과에서도 확인되고 있음
  - 현재의 BSC 기반 성과평가 중 대내외 협력성과 평가의 지표에 대해 단편적인 지표 구성(31.8%), 지표들 간의 유사·중복성(19.7%), 부적절한 지표 포함(13.6%) 등의 문제를 인식하고 있음



[그림 4-3] 대내외 협력성과 지표의 문제점에 대한 인식

- 아울러 개별 부서의 업무노력을 통해 달성하기 어렵거나, 단순히 외생적으로 주어진 지표들로 협치의 역량을 평가하는 점도 평가의 타당성을 떨어뜨리는 요소임
  - 예를 들어 혁신 분야의 <장애인공무원 배치>는 개별 부서의 결정이 아닌 인사과 소관 업무이며, <기자설명회 개최건수>, <거버넌스 운영 실적> 등은 담당 업무에 따른 편차가 존재할 수밖에 없음
  - 민간위탁사업의 경우에도 종합성과평가 지표 중 시설형과 차별화하기 위한 사무형과 중간지원조직형의 개별지표로 개발된 ‘물품구매 시 지역가치 기여 노력’은 실제 구매계약에 대한 승인이 서울시 본청의 기준에 따라 이루어지기 때문에 개별 수탁기관의 노력으로 개선할 수 있는 측면이 미미
- 민간위탁사업 성과평가제도에서는 사업의 성격 등을 충분히 고려하지 않고 평가체계를 구성하는 데 따른 수탁기관의 불만도 강함
  - 민간위탁사업 종합성과평가는 보통 위탁자와 수탁자, 평가기관(한국능률협회 컨설팅)이 협의하여 평가를 시행하도록 되어 있으나 실제로는 평가기관이 주도하여 평가를 시행하고 있음(※ 다음 박스 참조)
  - 중간지원조직형을 포함해 사무의 성격에 따라 평가지표를 달리한다는 점도

실제로는 그다지 차별성을 가지지 못하고 있음

- 더욱이 차별성을 보이는 지표의 경우 사업의 본원적 성격과는 다소 거리가 먼 단편적 지표들이라는 점도 평가의 실효성을 저하시킴
  - 중간지원조직형의 경우 사무의 특성에 맞게 별도로 신설한 ‘의사소통 노력도’, ‘이해관계자 협조체계 구축’은 측정 자체도 모호할 뿐만 아니라, 중간지원조직형의 업무적 차별성을 대표한다고 보기에는 미흡한 지표임

<민간위탁사업 수탁기관(중간지원조직형) 담당자 인터뷰 中>

- “협치친화형이라면 우선 지표선정 과정부터 논의가 돼서 가야되는데, 현재의 방식은 전혀 협치적인 방식이 아니에요. 지표가 평가전문기관에게서 사전에 일방적으로 공지가 되는 거고, 의견이 있으면 의견을 달라는 건데, 의견을 드려도 수렴을 해서 몇 개 고치거나 말거나 하는 수준이에요.”
- “민간위탁기관의 경우에는 사전에 협약을 맺잖아요. 그 협약서의 내용이 평가지표에는 하나도 들어가 있지 않아요. 일반 수익 내는 곳이란 똑같고, 사회적 가치나 이런 게 전혀 들어가 있지 않거든요.”
- 협치시정의 관점에서 협치관련 평가영역들의 반영정도(배점)가 상대적으로 낮아 협치역량 수준을 제대로 평가하기 어렵다는 점도 문제임
  - BSC 기반 성과평가의 경우 대내외 협력성과평가가 전체의 30%를 차지하지만, 대부분 일반적인 정량지표 위주여서 평가의 변별력을 가지기도 쉽지 않음
    - 오히려 전체 평가의 10%를 차지하는 시장단 평가가 전체 결과에 더 크게 영향을 줄 수 있다는 인식도 상존함
  - 민간위탁사업 종합성과평가의 경우에도 중간지원조직형 사무에 중요한 협치관련 평가지표들의 반영비율은 상대적으로 미미한 수준임
    - ‘의사소통 노력도’와 ‘네트워크를 통한 외부사업 연계’의 반영비율은 각각 3%와 4%에 불과

- 마지막으로 협치의 성과를 평가하는 데 있어서, 보다 객관적인 평가를 수행하는 데 필요한 자료의 부족도 개선이 필요한 대목이라 할 수 있음
  - 평가제도의 정당성을 확보하고 평가결과의 수용성을 높이기 위해서는 평가의 객관성과 공정성이 요구되는 바, 평가를 뒷받침할 수 있는 관련 행정 및 통계자료가 이를 위한 중요한 요소임
  - 현행 서울시 평가제도 내에서는 객관적인 평가자료가 부족해 실제 평가과정에서 상당한 제약이 되고 있고, 피평가자의 불만도 가중
  - 예를 들어 민간위탁사업 종합성과평가에서 사용자 만족도 평가는 종합성과 평가 업무를 위탁받은 한국능률협회컨설팅 주관으로 전화조사를 통해 이루어지는데, 평가항목의 불합리성과 불투명성으로 인한 문제제기도 발생
- 이와 같은 문제점들을 종합적으로 고려해, 향후에는 지표체계를 개선, 재정립하기 위한 다양한 노력들이 모색될 필요가 있음
- 여러 정책영역들 간의 융합, 조정, 지역사회와의 관계성까지 종합적으로 평가할 수 있는 협치지표체계의 개발이 무엇보다 긴요함
  - 사업의 결과(실적)를 평가할 수 있는 지표체계에 더해, 관계와 과정 중심의 협치활동이나 협치역량을 평가할 수 있는 협치특화형의 지표체계 개발 필요
  - 협치지표체계는 특정 정책영역이나 사업에 한정되기보다는 시정 전반에 걸친 협치환경 조성에 대한 노력과 사업 추진과정에서의 협치적 성과를 모두 종합적으로 평가할 수 있도록 범용적 성격의 체계가 바람직
  - 실제 정책 영역의 적용에 있어서는 평가대상의 성격과 목적에 따른 협치평가 지표 및 적용기준을 유형화하여 각 사무가 수행되는 현장의 구체성, 차별성을 고려하는 평가절차나 기준 모색
- 아울러 협치성과 측정과 평가 활용을 위해 이른바 <협치역량조사>를 주기적으로 실시하여 객관적인 평가자료를 구축할 수 있는 방안도 강구 필요
  - 협치 평가의 객관성과 수용성을 높이기 위해서는 협치역량에 대한 평가의 근거가 되는 객관적이고 체계적인 자료의 구축이 필수적임

- 성과평가를 위한 일시적 조사보다는 지속적인 협치역량 조사를 통해 평가 자료로서의 활용뿐만 아니라 협치활동에 대한 모니터링 체계로까지 기능 확대

### 3) 평가과정 전반에서 협치지향적 프로세스 강화 필요

#### (1) 현재의 여건

- BSC 기반 성과평가는 연 2회 기획조정실(평가담당관)이 주관하여 피평가 주체(기관/개인)를 대상으로 평가절차를 이행
  - BSC 기반 성과평가 중 ‘기관평가’는 전체 실·본부·국 및 사업소의 4급 이상 부서를 대상으로 반기별로 실시하며,
  - ‘개인평가’는 4급 이상 공무원을 대상으로 연 1회 실시하되, 평가결과의 최종 수합과 조정은 기획조정실의 평가담당관이 수행

#### <BSC 기반 성과평가체도의 주요 프로세스>

- 핵심성과지표에 대한 정량평가는 설정 적정성(15%)과 목표 달성도(20%)로 구분하여 외부전문평가기관과 평가담당관이 각각 실시
- 핵심사업에 대한 자체성과평가 및 조정평가(25%)는 사업부서에서 정성평가 후 기획조정실에서 부서특성과 주요사업 수를 감안해 결과를 재조정
- 대내외 협력성과는 각 지표별 업무담당 부서에서 상·하반기 기관별 실적을 수합 및 평가 후 기획조정실에 결과 제출
  - 협업성과 담당부서: 재무과, 세무과 감사담당관, 평가담당관
  - 협치성과 담당부서: 언론 및 시민소통담당관, 정보기획담당관, 평가담당관
  - 혁신성과 담당부서: 인사과
- 민간위탁사업의 성과평가는 공무원 주도로 연 1회 지도·점검을 실시하고, 위탁기간 내에 1회에 한해 전문평가기관을 통해 종합성과평가를 실시
  - 여기서 ‘지도·점검’은 위탁업무 담당부서 공무원으로 구성된 점검반을 편성해

시행하는 반면,

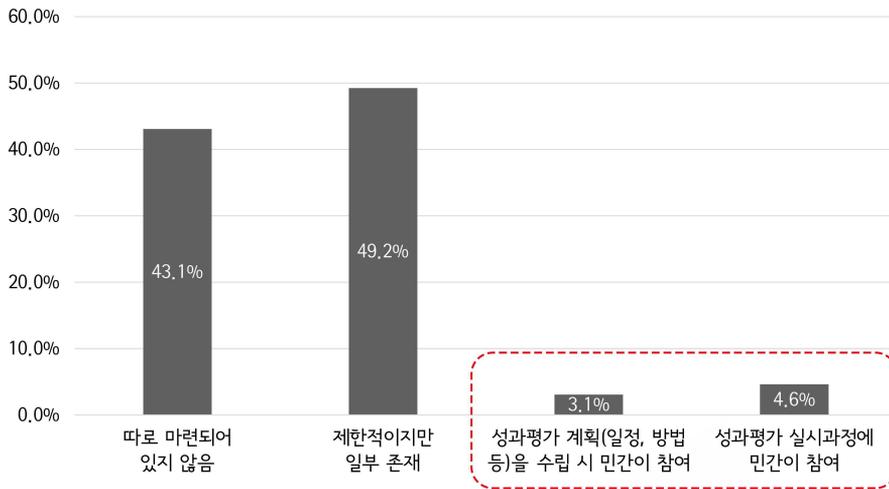
- ‘종합성과평가’는 사업비 5억 원 이상의 사무에 대해 위탁기간 종료 전 조직 담당관 민간위탁팀 주관하에 별도 위탁기관을 선정해 실시

<민간위탁사업 종합성과평가 사무의 위탁>

- 민간위탁 종합성과평가 사무는 외부 전문평가기관인 ‘한국능력협회컨설팅’이 실시하며, 3년간(2015~2018년) 평가제도 운영 전반에 관한 사무 위탁
- 평가방법은 수탁기관에서 작성한 실적보고서에 대한 서면평가, 서면평가 결과에 대한 확인점검을 위한 현장실사, 전화설문조사를 통한 이용자 만족도 조사로 이루어짐

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 현재 BSC 기반 성과평가는 민간의 참여가 제한적·소극적인 공공주도 내지 공공일방의 폐쇄적 평가프로세스가 근간을 이루고 있음
  - BSC 기반 성과평가는 시정 평가제도의 근간이 되고 있음에도 개별 사업 중심의 성과관리(실적 중심의 관리) 위주로 평가
  - 이 과정에서 외부기관의 참여는 KPI 설정 적정성 평가 시, 외부 전문평가기관의 참여 정도에 불과한 실정
  - 아울러, 실제 평가과정에서도 외부의 참여는 어려운 구조로 되어 있으며, 참여한다 해도 일부 민간 전문가의 자문회의 참여 정도로 한정되어 있어 소극적·부분적 참여에 그침
- 이러한 폐쇄적 프로세스에 대한 인식은 이 연구에서 실시한 실태조사에서도 비교적 분명하게 드러나고 있음
  - 민간이 참여하는 단계를 묻는 조사에 대해 성과계획의 수립(3.1%)이나 평가과정(4.6%)에의 실질적 참여는 미미한 것으로 조사되고,
  - 유사하게 향후의 개선방향을 묻는 질문에 대해서도 전문가 집단을 중심으로 한 평가지표의 개발 등 사전준비 단계에 한정하는 것이 바람직하다는 제한적 인식을 드러냄



[그림 4-4] BSC 기반 성과평가에서 민간의 참여 영역

- 민간위탁사업의 성과평가제도 또한 민관파트너십이라는 가치에 기반해 평가 프로세스가 설계되기보다는 실적관리와 감독·통제의 시각에 입각해 전체 프로세스가 설계
  - 당초 민간위탁제도의 도입 자체가 비용절감과 민간의 효율성 활용에 바탕을 두고 있기 때문에 민간위탁 과정은 수탁자에 대한 위탁자의 치밀한 관리감독 절차가 중요하다는 인식이 여전히 지배적임
  - 더욱이, 사회적경제, 마을공동체 사업 등 소위 협치친화적 위탁사무와 같은 경우, 민간의 효율성 차원보다는 수탁자가 지닌 전문성과 자율성·창의성이 중요한 '위임형 위탁사무'의 성격을 지니는데도 실제 평가는 일반적인 민간위탁사업과 동일하게 이루어지기도 함
- 수탁자나 다른 민간주체들의 참여가 매우 제한적이라는 사실은 이 연구의 여러 조사과정에서도 확인되고 있음
  - 민간위탁사업의 성과평가 과정에서 피평가자인 수탁자의 참여는 다소 수동적·소극적으로 이루어지고 있으며(※ 다음 박스 참조),
  - 다른 민간주체들의 참여절차는 마련되어 있지 않다(44.1%)거나 제한적으로만 존재(33.9%)한다는 응답이 다수를 차지

- 제한적으로 참여하는 경우에도 대부분 민간전문가(63.6%)이고, 시민단체(18.2%)나 수탁기관(9.1%) 참여는 미흡

<민간위탁사업 수탁기관 담당자 인터뷰 중>

- “근본적으로 행정은 평가의 주체고 돈 받은 사람은 평가의 대상이에요...(중략)...무슨 위탁기관이 평가를 해요? 행정 입장에서는 기가 찬 거지. 일반적으로 위탁기관은 주무관이 주무르는 하청기관이에요. 그런데 평가주체가 시민이고 평가를 센터에서 하겠다고 하니까 행정은 기가 찬 것이지요.”

자료: 정병순(2015), p.130에서 재인용

- 민간위탁사업 성과평가제도에서 제한적이거나 존재하는 조사전문기관이나 소수 민간전문가의 참여도 제도개선을 위한 신중한 검토가 필요
  - 사실 민간위탁이란 민간의 전문성 활용이라는 취지로 사업을 위탁한 것인데, 지도·점검(특히 운영성과)은 다시 전문적 판단을 요하는 운영성과를 행정부서가 직접 수행하고 있는 역설이 존재
  - 다른 한편, 종합성과평가의 경우에도 평가를 위탁받은 기관은 사실상 위탁사무 각각에 대한 이해와 전문지식을 사실상 결여
  - 이로 인해 사업별 특성과 성과를 고려하지 않은 채 단편적이고 획일적인 평가지표를 일방적으로 적용하고 있어 피평가 주체들과의 공감대를 거의 끌어내지 못하는 실정

<민간위탁사업 수탁기관 담당자 인터뷰 중>

- “지도점검 지표 자체가 워낙 신뢰성이 없다 보니까 공무원들도 잘 알잖아요. 그래서 엄격한 가이드라인으로 받아들여지지 않는 것 같아요. 그래서 주무관들이 다 자기 색깔대로 지도·점검을 하고, 요구하는 뉘앙스도 달라요. 그래서 전반적으로 서울시에 공통된 가이드라인이 없기 때문에, 주무관이 누구냐에 따라서 결과가 달라요.”

- 이와 같이 평가 프로세스를 둘러싼 다양한 문제점을 고려해, 향후 시정 평가제도에서는 다양한 민간주체, 특히 사업의 수행주체나 이해당사자들이 참여할 수 있는 다각적인 채널 모색 필요
  - 협치친화적 평가체계로의 전환을 위해서는 평가지표의 설정뿐만 아니라 평가 과정 역시 협치적 관점에서 전환이 이루어져야 하며, 이를 위해서는 평가과정 전반에 걸친 민간주체의 참여 확대가 필요
  - 특히 시정의 협치역량에 대한 평가는 보다 광범위한 차원에서 다양한 시정 관련 주체들의 적극적인 참여가 보장될 수 있어야 함
- 평가 프로세스를 결과 도출을 위한 수단으로만 국한시키지 않고, 사업운영의 개선을 위한 민간주체들과의 공론과 협력의 과정으로 확대
  - 평가를 단순히 평가결과를 도출하기 위한 기계적 과정으로만 인식할 것이 아니라, 정책추진 과정의 모니터링과 개선을 위한 협치의 과정으로 성격을 전환하는 것이 필요
  - 특히, 민간위탁 제도는 평가계획 수립단계에서부터 위·수탁자가 평가 절차와 방법에 대해 상호 협의하는 프로세스가 필요하며, 사업 관련 다양한 주체들이 평가과정에 참여할 수 있는 방안도 강구 필요
- 평가결과에 대한 대외공개 및 시민접근성 확대
  - 시민주인의 관점에서 평가 과정과 결과에 대한 대외공개 및 시민접근성의 확대를 모색하며, 시민 의견에 대한 적극적인 반영 및 모니터링 체계 확립

#### 4) 평가결과의 적극적 활용과 관련 제도와의 연계성 부족

##### (1) 현재의 여건

- BSC 기반 성과평가는 서울시 본청의 4급 이상 실·본부·국에 대한 기관평가와 4급 이상 공무원에 대한 개인평가로 구성
  - BSC 기반 성과평가의 경우 3개 영역 점수를 합산해 S, A, B의 세 등급으로 구분하고, 기관에 대해서는 등급에 따라 포상금을 차등 지급하고, 개인에 대

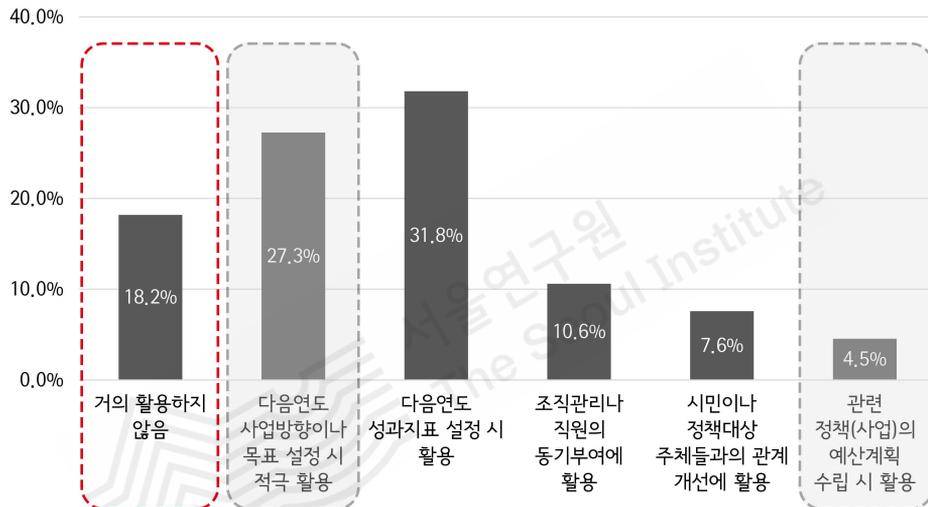
해서는 성과연봉 책정에 반영

- 평가결과에 대해서는 우수기관, 기관별 성과, 개선과제 내용 등을 중심으로 시청 홈페이지에도 공개
- 민간위탁의 경우에는 종합성과를 평가한 결과에 대해 위탁사무를 개선하고 재계약 적정성을 심의하는 데 반영함
  - 종합성과평가 점수가 60점 미만인 경우 재계약에서 배제
- 현재의 성과평가 결과는 금전적 보상 외에 예산제 등 다른 제도와 적극적으로 연계하는 노력은 크지 않은 편임
  - 특히 BSC 성과평가의 경우 평가지표와 성과측정 방식 등의 문제로 인해 제도의 문제점에 대한 인식이 광범위하게 확산되어 있어 평가결과를 인사고과 등과 연계하여 적극적인 활용을 하기에는 부담이 따르고 있는 실정
  - 민간위탁사업 성과평가의 경우 평가점수가 60점 이상일 경우에는 별다른 활용방안이 없으며, 평가의 결과나 지적사항이 다음 위탁계약 발주 시에 반영될 수 있는 별도의 활용체계를 갖추지 못한 상황

## (2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 시정 평가제도는 다양한 시정제도와 연계해 적극적으로 활용할 수 있어야 비로소 평가제도 본연의 의미를 가질 수 있음
- 현재의 평가제도에서는 금전적 보상이라는 낮은 차원을 넘어, 평가결과를 예산 및 사업계획과 연계하는 등의 적극적 제도화 노력이 미흡
  - BSC 기반 성과평가가 보상이라는 단순 결과 활용에만 치중하고 있고 차년도 예산이나 계획의 수립에 반영하는 노력이나 제도적 방안은 미흡한 실정
    - BSC 기반 성과평가의 결과는 4급 이상 공무원의 성과연봉 책정 및 기관평가포상금 지급에 활용되는데, 더욱이 다수의 5급 이하 직원의 경우에는 평가결과가 가지는 실질적인 영향과 체감도는 높지 않음
- 평가결과의 활용성을 둘러싼 문제점 역시 이 연구의 여러 실태조사에서 명확하게 드러나고 있음([그림 4-5] 참조)

- BSC 기반 성과평가의 경우 평가결과를 예산계획 수립 시 활용(5.1%)하거나 차년도 사업의 방향이나 목표 설정에 활용(25.4%)하는 경우는 그다지 높지 않으며, 활용하지 않는 경우도 상당수(20.3%) 있음
- 민간위탁의 경우에도 현재 제도 운용상의 지침과 달리 재계약 결정 시 기준으로 활용하는 경우는 16.0%에 불과
- 2015년 종합성과평가를 실시했던 36개의 사무 중 재계약 배제는 2개에 그쳐 평가의 실효성 자체에 대한 문제도 제기됨



[그림 4-5] BSC 기반 성과평가 결과의 활용방식

- 평가결과의 활용성이 미약한 점은 평가체계의 불합리성과 함께 평가제도 전반의 제도적 정당성과 중요성을 약화시키는 요인으로 작용
- 복잡한 성과평가 과정에도 불구하고 평가결과의 실질적인 활용은 매우 제한적으로만 이루어지고 있어, 피평가자들이 느끼는 평가의 필요성과 중요성 자체가 낮아지게 되는 요인으로 작용

<BSC 기반 성과평가제도에 대한 담당 공무원 인터뷰 중>

- “어렵게 BSC 작업을 하고 나서 결과가 나오고 나면, 사실 실제적으로 이용되는 건 4급 이상에 대해서 연봉 책정할 때 한 번, 연초에 쓰이는 것이거든요.”
  - “5급 이하 분들께서는 기관평가에 따라 기관성과포상금이라는 걸 지급합니다. 하지만 사실 그게 인지할 수 있고 차이가 있을만한 정도의 규모는 아니다 보니까 개개인에게 유인으로 삼고 그러기는 힘든 거죠. 예를 들면 과 단위에서 워크숍을 간다거나 할 때 쓸 수 있는 정도? 개인에게 나눠줄 수 있는 정도는 아닌 거죠.”
- 
- 향후에는 평가제도의 실효성과 대내외 타당성을 제고하기 위해서는 평가결과를 활용하고 다른 제도와도 연계할 수 있는 합리적 방안이 모색될 필요가 있음
    - 협치가 시정의 기조로 설정되어 있으나 시정의 실질적 운영은 시장의 관심도가 상대적으로 높은 사업에 집중하는 것이 현실임
    - 따라서 일차로 협치친화적 평가의 결과가 통합적 성과관리제도 내에 정착될 수 있도록 실효성 있는 활용·연계 방안을 모색하는 한편,
    - 현재 핵심사업의 성과평가에 한정된 ‘성과평가보고대회’와 같은 프로그램을 협치역량평가에 대해서도 시행하는 방안도 검토
      - 즉 시장의 관심도가 협치이행의 의지와 성과를 유도할 수 있는 요소의 하나일 수 있으므로 협치에 대한 평가에 대해서도 ‘성과보고대회’를 개최
  - 평가를 통한 정책(사업)의 긍정적 측면과 개선방안이 시정 전반에 확대될 수 있는 환류체계도 모색
    - 바람직한 정책방향에 대한 인지적 준거로 작용할 수 있다는 점에서 평가결과를 확산시키는 것도 중요
    - 협치역량에 대한 평가 또한 평가를 통해 드러난 현재의 여건과 문제점에 대해 시정 내·외부 간의 교류와 학습을 통한 개선방안의 도출로 체계적으로 이어질 수 있는 환류체계 구축

## 5) 협치관련 신규 사업에 대한 평가체계 구축 필요

### (1) 현재의 여건

- 현재 지역사회를 중심으로 다양한 협치친화적 사업들이 추진되고 있으며, 2012년 이후에는 주민참여예산제도도 매년 시행하고 있음
  - 2017년 들어, 기존 협치선도사업들을 연계·융합하기 위한 새로운 계획모델인 「지역사회혁신계획」, 「동마을계획」 등이 신규 추진 예정
  - 아울러, 17년에는 기존의 주민참여예산제도 시정형 참여예산과 지역형 참여예산으로 이원화된 시민참여예산제로 전환될 예정임
- 이들 협치형 사업들은 주로 시비보조사업의 형태로 추진되는 바, 현재 지방보조사업 성과평가의 대상에 해당함
  - 2014년 「지방재정법」 및 「지방보조금에 관한 시행령」 개정을 통해 지방보조사업에 대한 성과평가 근거가 마련되었으며, 서울시는 이를 근거로 2016년부터 지방보조사업 성과평가를 실시<sup>25)</sup>
  - 이 성과평가는 서울시가 예산을 지원하는 지방보조사업에 대해 매년 실시하고 있으며, 3년마다 유지 필요성에 대한 평가도 실시함
- 이러한 제도 도입에도 불구하고, 현재 지역사회 기반의 각종 사업, 특히 협치친화형 사업에 대해 체계적인 평가를 수행하기 쉽지 않은 실정임
  - 지방보조사업 평가제도는 제도적 틀이 정착되지 않은 시행 초기로서, 내부 프로세스에 한정된 형식적인 평가에 그치고 있어,
  - 지역사회 단위의 협치원리에 기반한 신규 협치사업을 협치친화적인 방식으로 평가하는 데 직접 적용하기에는 현실적 한계가 존재
  - 아울러 평가의 과정이나 결과가 대부분 투명하게 공개되어 있지 않은 폐쇄적 구조로 인해 제도의 적용가능성 자체를 검토하기에도 어려운 여건임

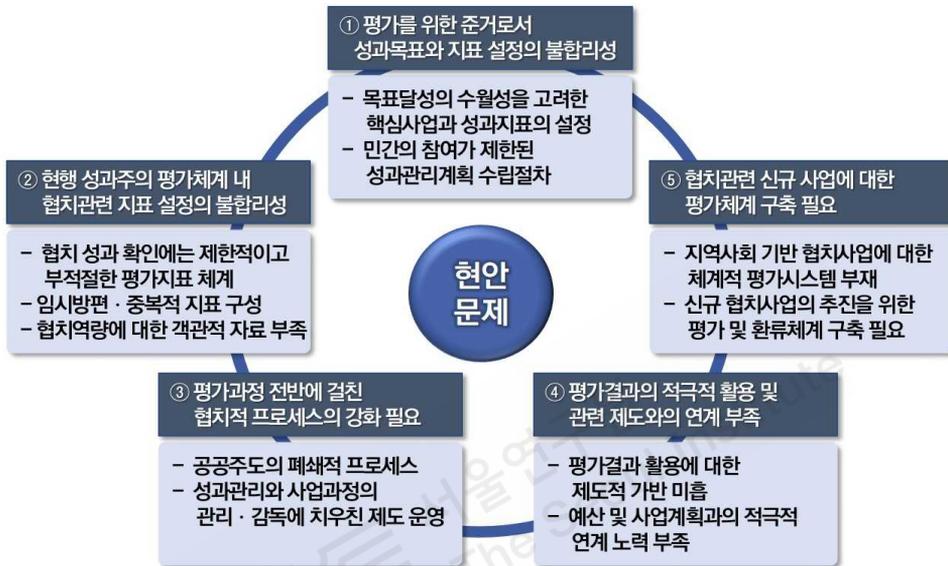
25) 2016년의 경우 확대 개편되는 시민참여형 예산제의 전 단계라고 할 수 있는 주민참여형 예산제도하의 사업들은 시비보조사업의 형태로 추진되면서 지방보조사업의 평가 대상에 포함되어 있는 상황임

## (2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 지역사회기반 협치사업과 관련해서는 무엇보다도 사업을 체계적으로 진단·평가할 수 있는 체계가 현재는 제대로 확립되어 있지 않다는 점임
  - 협치시정 기조에 부응하여 다양한 협치친화형 사업들이 신규 도입되고 있으나 현행 시정 평가제도는 이러한 시정여건의 다양한 변화에 제대로 부응하지 못하고 있음
  - 특히, 최근에 도입되고 있는 「지역사회혁신계획」, 「동마을계획」 등에 대해서는 사업의 일관된 추진과 함께, 사업의 성과를 체계적으로 관리하기 위해 평가체계 마련도 시급
- 협치적 과정을 통해 지역사회 역량을 강화하는 것을 목표로 하는 새로운 협치사업은 제도의 목적과 취지가 주로 사업관리의 효율성 평가에 있는 현행 평가제도의 성격과 잘 부합하지 않음
  - 실제, 지방보조사업 성과평가는 예산집행의 정당성과 사업 추진의 효율성을 평가하기 위한 제도로, 사업계획(20), 사업관리(25), 사업성과(60) 등의 평가 영역으로 구성
  - 하지만 지역사회 기반 협치사업의 경우 사업 추진의 효율성에 더해, 지역사회 협치역량의 강화 역시 매우 중요한 정책목표이므로 협치역량이나 과정, 주체들 간 관계도 체계적으로 평가되어야 함
- 아울러, 평가절차가 담당부서에 의한 내부적 프로세스로만 진행되고 있는 지방보조사업 성과평가 절차 또한 협치형 사업에 대한 평가에 요구되는 협치적 평가 프로세스와 부합하지 않다는 점도 문제임
- 이러한 현실적 여건을 종합적으로 고려해, 향후에는 지역사회 기반 협치사업들의 성과를 통합적으로 평가(관리)하고, 그 결과를 환류·활용할 수 있는 제도적 방안 마련이 긴요함
  - 사업이 성공적으로 추진되고 성과를 창출하는 경우에는 제도적 인센티브를 제공하고 대외적으로도 확산시키는 한편,
  - 사업이 효과적으로 추진되지 못하고 있는 경우에는 문제에 대한 진단과 개선

에 대한 권고를 모색함

- 특히, 지역사회 기반 협치사업들의 평가를 실행함에 있어서 이해당사자들, 나아가 지역의 주민들이 평가과정에 직간접적으로 참여할 수 있는 ‘참여형 평가 프로세스’를 적극 모색 필요



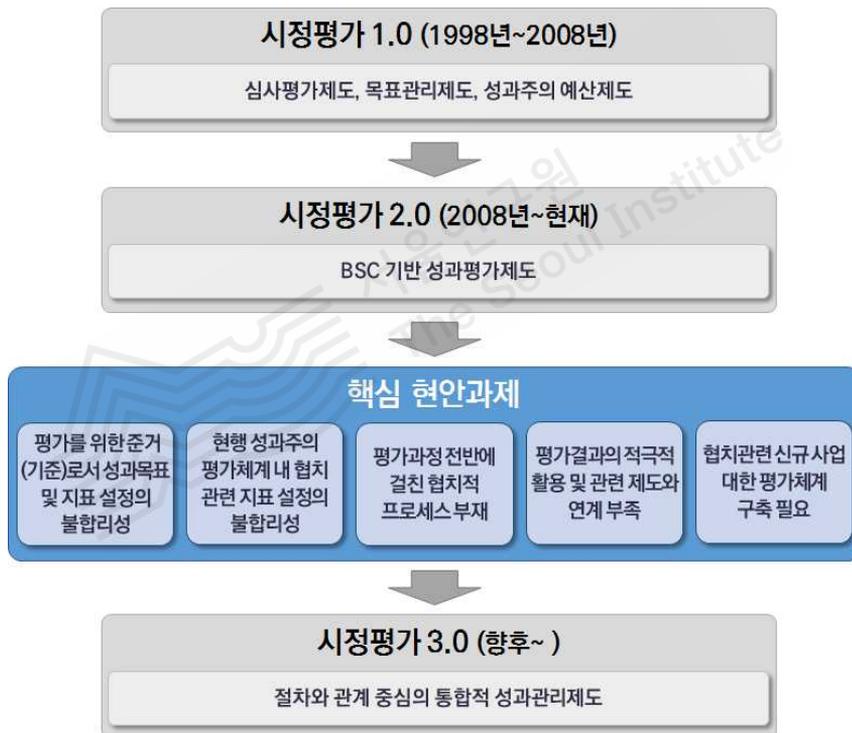
[그림 4-6] 협치시정을 둘러싼 평가제도 주요 현안: 종합

### 3\_제도 개선의 기본방향

#### 1) 통합적 성과관리를 향해

- 서울시는 시정평가 1.0 단계를 거쳐 08년 이후 현재와 같은 성과관리 중심의 시정평가 2.0 단계로 전환
  - 1990년대 후반에 심사평가제도, 목표관리제 등을 중심으로 한 평가제도가 간간을 이루는 시정평가 1.0 단계를 경험하였고,
  - 2008년 이후에는 현재와 같은 ‘균형성과관리계획(BSC)’에 기반한 성과평가, 소위 시정평가 2.0 단계로 전환하였음

- BSC 기반 성과평가제도가 성과중심적 사고를 시정에 도입하는 데 일정한 기여가 있었으나 현재 다양한 한계와 제약을 노정
  - BSC 기반 성과평가제도는 효율과 결과(실적) 지향의 평가제도로, 주요사업들이 단기에 가시적 성과를 창출해 내도록 유도
  - 그럼에도 불구하고, 이 연구의 현안과제에서 진단한 바와 같이 평가의 방법이나 절차 등을 둘러싸고 다양한 문제를 초래하고 있음
  - 이 연구에서 도출한 핵심 현안과제들이 바로 그것으로, 이를 해결하기 위한 보다 근본적인 제도 개선이 요구됨



[그림 4-7] 시정 평가제도의 전환: 통합적 성과관리를 향해

- 향후에는 새로운 평가 패러다임(시정평가 3.0), 즉 ‘협치친화적인 통합적 성과관리 체계’로의 전환을 모색
  - 이러한 통합적 성과관리체계는 기존의 효율 및 결과중심적 접근을 넘어 ‘절

- 차'와 '관계' 중심, 참여 지향의 접근과도 조화를 모색
- 즉, 정책(사업)의 추진 절차, 참여하는 주체들의 협력적 관계에 초점을 두며 평가 프로세스에서도 참여형 모델로의 전환도 함축
  - 이를 위해 협치친화적인 통합적 성과관리체계는 현재와 같은 성과주의 평가제도에 기초하여 협치평가제도의 수용 및 결합을 모색
    - 현재 서울시정의 성과주의 평가제도는 나름대로의 취지와 제도적 틀이 정착되어 있으므로, 현 평가체계를 어느 정도 유지하는 가운데,
    - 시정기조 전환을 고려해 협치친화적 평가체계를 도입하고, 기존 평가체계와의 융합을 모색하는 방향으로 제도 개선을 모색함
  - 협치친화형의 통합적 성과관리 체계를 구축하기 위해 다음과 같은 3가지 모델을 검토함
    - 대안1: 협치보완형의 성과관리 모델
    - 대안2: 성과·협치 상보적 성과관리 모델
    - 대안3: 협치중심형 성과관리 모델



[그림 4-8] 협치평가모델 적용을 위한 대안 검토

- 대안1: 협치보완형 성과관리 모델
  - 현재의 성과주의 기반 평가체계를 근간으로 하면서 전체 평가체계 내에 협치평가 영역을 결합시키는 방식으로,
  - 현행 평가체계의 큰 틀을 유지한다는 점에서 행정영역 내 수용되기 용이하다는 장점을 가질 수 있으나,
  - 협치적 요소에 대한 평가가 제한적·소극적이라는 점에서 기존 평가체계와 차별성이 없으며, 모든 시정영역 내지 정책영역에 보편적으로 적용하기가 현실적으로 어려움
- 대안2: 성과와 협치 상보적 성과관리 모델
  - 기존의 효율과 결과 위주의 성과평가체계와 새로운 절차 및 관계 중심의 평가체계를 다소간 독립적이되 상호보완적인 평가제도로 운영
  - 현행 제도와 신규 제도 모두 필요성과 고유성을 인정하는 절충적 방식의 성과관리 모델로,
  - 현행 제도적 틀을 상당부분 유지하는 점에서 행정의 반발을 일부 완화할 수 있으나, 두 영역이 결합할 수 있는 합리적 방안 모색 필요
- 대안3: 협치중심형 성과관리 모델
  - 전체 평가체계에서 협치역량의 평가가 중심을 이루되, 효율 및 결과 기반의 성과평가는 보완적 요소가 되도록 하는 성과관리 모델
  - 협치의 관점에서 보면, 정책추진을 둘러싼 협치성과를 평가의 중심적 요소로 고려하며, 평가 프로세스도 협치 원리에 기반한다는 점에서 가장 적극적인 모델에 해당
  - 현재의 성과주의 평가제도 전반에서 근본적인 변화를 수반하고, 다양한 주체들이 개입하는 가운데 정성적인 평가들도 적용된다는 점에서 행정주체들의 반대가 클 것으로 예상됨
- 협치시정을 고려해 볼 때, 단기적으로는 대안2모델(상보적 성과관리 모델)로의 전환을 강구하되, 중·장기적으로 대안3모델로의 전환을 모색
  - 협치시정 기조에 부합하는 평가체계의 질적 전환이라는 관점에서는

근본적으로 대안3의 성과관리 모델이 바람직하나, 이를 위해서는 제도적 기반의 조성(주체)의 수용성이 전제되어야 함

- 이러한 제약조건을 고려해 볼 때, 단기적으로는 현행 성과주의 평가체계를 유지하는 가운데, 새롭게 도입하는 협치친화형 평가체계와 융합하는 ‘대안2’의 모델을 우선 적용해 볼 수 있으며,
- 중·장기적으로는 시정의 성과를 협치활동과 역량에 중점을 두고 평가하는 협치중심형 성과관리 모델로의 근본적 전환을 모색함

## 2) 세부 추진과제

- 협치친화적 통합적 성과관리체계(이하 협치친화형 평가제도)를 구축하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 세부 정책방안을 모색함
- 우선, 시정의 다양한 평가영역에 적용할 수 있도록 독자적인 형태의 협치특화형 평가모델을 개발함
  - 시정의 운영이나 주요 사업 추진에 있어서 협치활동의 성과나 협치수행 역량을 체계적으로 평가할 수 있는 별도의 협치평가 모델을 개발
  - 이를 위해 협치의 역량을 측정·평가할 수 있는 새로운 협치지표체계를 확립하는 한편, 참여적 프로세스에 기반한 평가의 절차와 참여주체의 범위 등도 종합적으로 검토
  - 평가지표체계 외에 더해, 평가 프로세스에 있어서도 참여와 협력에 기반한 프로세스로의 전환을 모색
- 둘째, 시정 평가제도에 있어서는 기존의 성과평가체계와 새로운 협치특화형 평가체계와 연계·융합을 모색함
  - 현재의 BSC 기반 성과평가제도는 오랜 기간에 걸쳐 확립된 것이므로, 제도에 고유한 기본원칙과 틀을 그대로 유지하되,
  - 불합리한 요소, 특히 협치와 관련된 요소에 대해서는 새로운 협치평가체계를 도입·결합함으로써 제도를 합리적으로 개선함

- 아울러 협치시정이 추구하는 시정 원리를 반영해 평가 프로세스도 참여형 프로세스로의 전환을 모색함
- 셋째, 민간위탁사업 성과평가제도도 현재와 같은 성과일변도 평가, 위탁자가 일방적으로 진행하는 평가방식에서 탈피해 협치친화적 평가체제로 제도의 질적 개선을 모색함
  - 현행 지도·점검 평가의 실효성을 개선하여 실질적인 운영 및 사업방향의 개선을 유도할 수 있는 모니터링 성격으로 전환을 모색
  - 종합성과평가에 있어서도 단순히 실적 중심의 평가에서 벗어나, 협치역량까지 종합적으로 평가함
  - 민간위탁제도 자체는 파트너십 관계에 입각해 평가절차 전반을 상호협의와 참여형 프로세스에 기반하여 운영
- 넷째, 최근 확대되고 있는 지역사회기반 협치사업(및 협치계획)에 대해서도 협치적 관점에 기초해 새로운 평가제도를 정립함
  - 현재 지역사회 중심의 다양한 협치사업, 특히 「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」에 대해 성과관리를 위한 평가제도를 도입·운영
  - 동 평가제도는 사업에 대해 종합적인 틀에 입각해 평가하되, 진단에 따른 사업의 개선방안도 권고하도록 함
  - 평가과정에 이해당사자의 참여를 확보하고, 평가결과는 다른 제도와 연계하는 등 활용방안을 모색함
- 마지막으로 협치친화형 평가체계를 위한 다양한 제도적 지원환경을 조성함
  - 무엇보다도 협치친화적인 통합적 성과관리제도를 도입·운영하기 위해서는 이를 전담할 수 있는 평가전담조직이 요구됨
  - 참여형에 기반한 협치역량평가 프로세스를 구현하기 위해 시민참여형의 조사 및 모니터링 체계를 구축
  - 마지막으로 평가제도 전반을 촉진, 활성화할 수 있는 프로그램을 도입·운영

1	협치(특화형)평가 모델 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치활동이나 역량을 중심으로 협치의 성과를 체계적으로 평가</li> <li>• 협치지표체계 및 평가방법의 검토</li> <li>• 협치기반 평가프로세스 검토</li> </ul>
2	협치친화적 시정평가제도 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행 BSC기반 성과평가의 조정(변경)</li> <li>• BSC성과평가 + 협치(특화형) 성과평가</li> <li>• 민간참여형 평가프로세스 도입</li> </ul>
3	협치지향적 민간위탁 성과관리제도의 정립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지도·점검 평가의 개선</li> <li>• 경영성과와 협치수행역량을 종합적(융합적)으로 평가</li> <li>• 협치지향형 민간위탁 평가체계 구축</li> <li>• 통합형·참여형 평가프로세스 도입</li> </ul>
4	지역사회기반 협치사업 평가체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회 혁신계획의 성과평가체계 구축</li> <li>• 협치친화적 평가프로세스 도입</li> <li>• 평가결과의 적극적 활용 및 연계</li> </ul>
5	협치친화형 평가체계를 위한 제도적 지원환경 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치평가제도 전담조직의 설치</li> <li>• 협치평가를 위한 모니터링 및 서베이 시스템 구축</li> <li>• 민간주도형 / 시민참여형 협치평가단 구축</li> </ul>

[그림 4-9] 협치친화형 평가체계 구축을 위한 세부 추진과제



# 05

---

## 협치친화형 평가제도 구축방안

- 1\_협치특화형 평가모델 개발
- 2\_협치친화형 시정 평가제도 구축
- 3\_협치지향적 민간위탁 평가제도의 정립
- 4\_지역사회기반 협치사업 평가체계 구축
- 5\_협치친화형 평가제도 지원환경 조성

## 05 | 협치친화형 평가제도 구축방안

### 1\_협치특화형 평가모델 개발

#### 1) 협치특화형 평가지표 개발을 위한 예비적 검토

##### (1) 거버넌스 지표개발 선행연구 검토

- 21세기 들어 정책 환경의 변화와 새로운 유형의 사회문제들이 부각됨에 따라 바람직한 거버넌스의 형태를 평가하려는 다양한 연구들이 진행
  - 정부실패에 대한 성찰과 새로운 유형의 도시사회문제의 출현, 시민권의 확대와 참여에 대한 요구가 증가하는 등의 사회변화에 직면해,
  - 현실에 존재하는 다양한 거버넌스 현상을 개념화·특성화하고 이를 진단·평가하려는 다양한 시도가 존재
- 거버넌스에 대한 평가는 단순히 정책의 효율과 결과 중심적 접근에서 탈피해, 관계와 절차, 제도적 환경을 중시하는 사고를 취한다는 점에서 기존과 다른 협치친화적인 평가체계를 적극 확립하는 것이 긴급
  - 선행하는 평가체계를 대상으로 평가의 성격(유형)에 따른 지표체계를 검토해 참조하거나 활용가능한 지표들을 도출함
  - 이하에서는 다음과 같이 몇 가지로 유형별로 선행하는 거버넌스 관련 지표체계를 대상으로 협치평가지표체계에 참조할 지표들을 검토

##### ① 국가적 수준에서의 거버넌스 지표 유형: 최창현(2003), UNESCAP(2009) 등

- 최창현(2003)은 국가 간 비교분석을 목적으로 시민 참여와 책임성, 정부효과성, 규제 질 등 6개의 평가영역을 구성
  - 이 평가체계는 거버넌스의 다양성과 다차원성을 구성하는 일반요소를 도출하고, 이것을 기준으로 국가별 거버넌스 유형의 차별성을 규명
- 이에 더해, 거버넌스(governance)를 특정 국가 안에서 시민들이 권한이 행사되는

방법을 결정하는 데 참여하는 방식, 정부정책과 제도로 정의함

- 6개 지표로 시민 참여와 책임성, 정치적 안정성과 비폭력, 정부효과성, 규제  
의 질, 법치, 부패의 통제 등 6가지 평가항목(영역)을 설정
- 이 중 시민의 참여와 책임성의 측면에서 정치적 권리, 시민권, 민주적 책임  
성, 기업의 의견표명도 등의 시민참여 관련 지표들이 강조됨

[표 5-1] 좋은 거버넌스와 관련한 8가지 기준과 특성

구분	특 성	내 용
참여	직접성	직접적 참여
	매개성	중간기관을 통한 매개적 참여
	대표성	대표자를 통한 참여
	정보제공	참여와 관련한 정보획득의 권리
	조직화	참여와 관련한 자유로운 조직화의 권리
합의 지향	다양한 이해관계의 합의	중요도에 대한 합의 방법에 대한 합의
	합의 관점의 확장	폭넓고 장기적인, 지속가능한 개발에 대한 합의
	사회/공동체 이해 제고	역사적, 문화적, 사회적 맥락에 대한 접근
공평성/ 사회적 포괄성	포괄성	모든 구성원이 사회 운영의 주체로 참여하고 있고, 배제되고 있지 않다고 인식함
	소수자 보호	소수자약자들이 삶의 질을 증진시킬 수 있는 기회를 가짐
투명성	정보공개 자유	정보 접근의 기회가 모두에게 제공됨
		정보 접근이 용이함
	정보공개의 양	공개된 정보의 양의 충분성
	정보공개의 질	공개된 정보와 관련한 이해의 용이성 정보 공개 과정에 미디어 등 다양한 수단을 활용
법적 지배	인권의 보호	인권을 법적으로 확실히 보장
	사법부의 독립성	사법부가 독립되어 법적 지배의 완결성을 확보함
	반부패	부패하지 않은 법집행과 경찰력
책임성	다양한 주체의 책임성	자신들의 결정과 행동에 책임의식 소유
반응성	적시적 반응	제도와 과정들이 적시적인 대응 확보
효과성과 효율성	자원 활용의 합목적성과 효율성	자원의 합목적적 사용
		자원의 효율적 활용
	지속가능한 발전을 위한 자원의 효과적 활용	자원 절약 환경 보호

- 유엔 아시아-태평양경제사회이사회(UNESCAP)(2009)에서는 ‘좋은 거버넌스(good governance)’ 요소로, 참여·합의지향·책임성·반응성·투명성 등의 8가지 평가항목 (영역)을 제시([표 5-1] 참조)
  - UNESCAP는 거버넌스에 대해 정부구조와 정책주체를 구성요소로 모두 포함하는 포괄적 의미의 정책결정 및 집행프로세스로 개념화
  - 거버넌스 평가지표 자체로 보기는 어려우나, 좋은 거버넌스의 조건이 협치의 이론적 지향점에 해당한다고도 볼 수 있으므로, 일부 지표들은 협치평가지표를 개발하는 데 참조 가능
  - 특히, 참여와 합의지향, 투명성 등의 특성에 대한 세부지표는 협치평가지표에의 적용을 검토해 볼 수 있음
- ② 지방적(local) 수준에서의 거버넌스 지표 유형: 김형양(2006), 고재경(2008) 등
  - 로컬 거버넌스의 형성요인을 분석하는 김형양(2006)의 연구에서는 거버넌스 형성요인과 그에 따른 거버넌스 수준을 측정
    - 독립변수로서 거버넌스 형성요인은 시민단체역량, 정부혁신역량, 업무유형, 거버넌스환경의 4가지 요인을 제시
    - 종속변수에 해당하는 거버넌스의 수준과 관련해서는 크게 자발적 참여, 협력정도, 공동결정의 3가지 지표로 구성([표 5-2] 참조)

**[표 5-2] 로컬 거버넌스 수준에서의 거버넌스 측정지표**

구분	지표		측정 내용
거버넌스 수준	자발적 참여	자발성 정도	자발적인 행정참여 정도
		참여 정도	각종 위원회, 토론회 참여 정도
			공동생산의 경험정도
	협력정도	상호 신뢰정도	소관부서와 단체 간의 신뢰수준 정도
		공동목표 인식 정도	공동으로 달성할 목표의 인식 정도
	공동결정	대등한 권력공유 정도	소관부서의 NGO 결정에 대한 영향력 정도
			NGO의 소관부서 결정에 대한 영향력 정도
	책임분담 정도	공동결정 사항에 대한 책임분담 정도	

- 환경 분야를 중심으로 지방자치단체의 거버넌스 수준을 평가한 고재경(2008)의 연구에서는 크게 지역사회 역량, 지방정부 역량, 시민사회와 지방정부의 상호작용의 세 영역으로 거버넌스 평가지표를 구성
  - 이 연구에서 핵심이 되는 기준은 사회적 자본을 의미하는 ‘지역사회 역량’, 제도적 자본을 의미하는 ‘지방정부 역량’, 환경거버넌스 기제로서 ‘시민사회와 지방정부의 상호작용’으로 구성됨
  - 지역사회 역량은 ‘신뢰’, ‘네트워크’, ‘환경규범’, 그리고 지방정부 역량은 ‘리더십’, ‘자원’, ‘제도’를 포함하고 있으며, 시민사회와 지방정부의 상호작용은 ‘참여’, ‘정보에 대한 접근성’, ‘역량배양’ 등으로 구성

[표 5-3] 환경 거버넌스 평가지표

구분	항목	지표	구분	항목	지표
지역 사회 역량	신뢰	지방자치단체 및 지방의회에 대한 신뢰	지방 정부 역량	제도	부서 간 협력 기제
		지자체장(리더십)에 대한 신뢰			국제 환경협력 프로그램
		환경정책 과정에 대한 신뢰			환경 관련 조례 및 지침
		지역의 환경오염에 대한 인식			정책 혁신
		언론 및 환경단체에 대한 신뢰			환경관리시스템 구축
	네트 워크	지자체와 환경단체의 협력	시민 사회와 지방 정부의 상호 작용	참여	주민참여조례 또는 지침
		지자체와 전문가집단의 협력			주민참여예산제도의 운영
		지자체와 기업의 협력			참여적 의사결정 방법의 활용
		환경단체 활동			정책과정 단계별 참여
		환경단체 간 협력			참여 시 의견수렴 정도
	환경 규범	환경기준 위반에 대한 제재	정보에 대한 접근성	정보에 대한 접근성	참여를 통한 정책반영
		시민의 환경의식 발현			지자체의 환경정책 홍보 및 공개
		지역문제에 대한 관심			환경오염 정보로의 접근성
	지방 정부 역량	리더십	환경관련 활동 참여	역량 배양	정보공개 기준 및 조례
			지자체장의 환경문제에 대한 관심		환경 정보공개 수준
지역사회와의 의사소통		환경정보 공개에 대한 만족도			
환경거버넌스에 대한 지자체장의 성향		환경단체 지원			
자원		환경공무원 비중	자율환경관리기업 지원		
		환경공무원의 전문성	지방의제21 예산		
		환경예산	거버넌스 역량배양 교육		
	환경부서의 위상	거버넌스 역량배양 교육			
		민간부문 지원의 효과성			
		민관협력사업 평가			

출처: 고재경(2008)

- 이외에 직접적인 거버넌스 지표체계라고 보기는 어려우나, 관련된 개념인 ‘지속가능성’ 관련 지표들도 참조해볼 만함
- 2000년대 초반 실시된 ‘지속가능한 도시대상’ 관련 평가에서는 ‘주민참여’ 부문에 대해 몇 가지 지표에 기초해 주민참여의 정도와 역량을 평가
  - 2000년부터 건설교통부가 주최하고 대한국토도시계획학회, 경실련 도시개혁센터, 중앙일보사가 공동 주관하여 실시하였으며, 주민참여, 친환경, 녹색교통, 문화, 도시관리, 정보화 등 6개 부문으로 실시
  - 이 중 ‘주민참여’ 부문은 ‘주민요구에 의한 참여’(60점)와 ‘지자체에 의한 참여유도’(40점)로 구분하여 평가 실시
    - 주민요구에 의한 참여: ‘주민정보공개 청구’, ‘자발적 참여’, ‘전문가 참여’, ‘주민의견수렴’ 등의 세부지표로 구성
    - 지자체에 의한 참여유도: ‘비전·정책 이해증진 및 교육’, ‘주민창안유도’, ‘주민참여위원회’, ‘주민협력공익사업’ 등의 세부지표로 구성

### ③ 요약과 시사점 도출

- 선행연구들은 다양한 대상과 관점에서 거버넌스에 대한 평가를 수행하고 있으며, 각자의 목적에 맞는 개별적인 평가지표체계를 고안
- 선행연구의 다양한 거버넌스 평가지표들을 종합적으로 고려해 서울시 협치평가제도의 근간이 되는 지표체계 도출을 위한 기초자료로 활용
  - 선행연구에서 활용된 평가지표 중 서울시의 정책환경과 평가제도의 목적에 부합하지 않는 일부 지표를 제외한 활용가능지표들을 우선 도출
  - 선행연구의 세부지표들은 추후 서울형 협치역량 지표체계를 구축할 때 구체적인 측정지표나 방법 도출의 참고자료로 다시 활용
- 이 연구의 협치평가체계에서 활용가능한 지표들은 앞서 도출된 세부지표들을 고려시, 유·무형 자원 등 6개 영역으로 구분 가능([표 5-4] 참조)
- 그럼에도 불구하고, 상술한 지표체계들은 특정한 조직(기관)이나 정책(사업)을 협치의 관점에서 평가하는 데 그대로 적용하기에는 한계가 존재

- 상기 거버넌스 지표들은 국가나 지역과 같은 단일의 대상에 대해 수준을 총체적으로 측정·평가하기 위한 것으로서,
- 평가적 성격의 지표라기보다는 특성이나 성격을 파악하거나 비교분석을 위한 분석적 지표가 다수임

<선행연구 검토를 통해 도출된 협치평가 지표항목(영역)>

- 유무형 자원: 거버넌스의 구축과 운영에 활용 가능한 인적·물적·제도적 자원으로, 관련 주체의 권한, 예산, 인력, 역량, 정보 등으로 구성
- 제도: 거버넌스의 구축과 운영의 필요성과 방식을 제도화한 것으로 관련 조례, 시스템, 정치적 규범 등으로 구성
- 참여와 협력: 거버넌스 운영의 구체적 방식이자 요소로, 관련 주체들의 참여, 협력 및 공동생산, 상호 간의 영향 및 합의와 공동의제 발굴 등으로 구성
- 인식과 의지: 거버넌스 운영을 위한 비제도적 기반으로 주체들의 인식과 상호 간의 신뢰 수준 등으로 구성
- 책임성: 민간 참여의 확대에 따른 민간 영역의 정책 과정에 대한 역할과 책임에 관한 것으로, 참여와 권한의 확대뿐만 아니라 그에 따른 의무 역시 부과
- 정책성과: 거버넌스 활동의 결과 또는 성과에 해당하는 것으로, 거버넌스의 운영을 통한 사회적 기여와 혁신을 고려함을 의미

- 이러한 현실을 감안해 볼 때, 상술한 6개의 평가항목과 지표들은 이 연구의 협치평가 지표체계 구성에서 제한적으로만 활용 가능함
  - 지표 항목들은 일부 혹은 수정된 형태로 협치평가체계의 평가항목으로 활용하는 방안을 검토하는 한편,
  - 각 연구에서 제시된 다양한 세부지표들도 평가의 목적에 부합하는 경우에는 선별적으로 활용하는 방안을 강구

[표 5-4] 선행연구의 세부지표 유형과 공통지표 영역의 도출

선행연구의 주요 세부지표	지표의 유형구분	공통영역
거버넌스 관련 기관의 위상	권한	유무형적 자원
거버넌스 관련 예산	예산	
거버넌스 관련 기관 수 및 인력	인력	
거버넌스 관련 기관의 전문성 및 역량	역량	
거버넌스 주체 역량배양 교육		
지자체의 정책 홍보 수준	정보 공개	
정보공개 기준 및 조례의 마련		
행정 정보에 대한 접근성		
주민참여조례 또는 지침	거버넌스 관련 조례, 기준, 지침, 시스템의 운영	제도
주민참여예산제도의 운영		
제도와 과정들의 적시적인 대응 확보		
정치적 권리	법률적 정치적 규범	참여와 협력
자발적인 참여와 자유로운 조직화 권리	거버넌스에서의 참여	
정책과정 단계별 참여와 의견수렴 정도		
참여적 의사결정 방법의 활용		
소수자들의 참여 보장	협력 및 공동생산	
공동생산의 경험		
관련 주체 간의 협력	주체 상호 간의 영향력	
소관부서의, 시민단체의 결정에 대한 영향력		
시민단체의, 소관부서의 결정에 대한 영향력		
공동으로 달성할 목표 인식		
과정에 대한 이해관계자들의 합의	합의와 공동의제 발굴	
지속가능한 개발에 대한 합의		
거버넌스 체제 자체에 대한 신뢰	신뢰	인식과 의지
거버넌스 기관 및 리더십에 대한 신뢰		
각 정책 과정에 대한 신뢰		
언론 및 시민단체에 대한 신뢰		
지자체장의 거버넌스에 대한 관심과 성향	행정 주체의 인식	
지자체장과 지역사회와의 의사소통		
지역문제에 대한 관심	민간의 인식	
시민의식의 발현		
민주적 책임성	책임성과 책임 분담	책임성
공동결정에 대한 책임 분담		
정책 혁신	정책 혁신	정책 성과

## (2) 서울시 협치시정의 방향과 정책의제 검토

- 협치시정에 친화적이거나 협치사무에 특화된 평가지표는 기본적으로 현재 시정이 지향하는 정책방향이나 정책의제들과 부합할 필요가 있음
    - 시정의 평가제도들은 시정을 형식적 지표를 통해 기계적으로 평가하기보다는 시정의 가치나 지향점을 반영하여 정책의 진단과 시정 및 개선, 시정의 투명한 운영을 위한 가이드라인으로 기여해야 함
    - 따라서 새로 정립하고자 하는 협치평가 모델 또한 추상적인 거버넌스 관점이 아닌, 시가 지향하고 있는 협치시정의 구체적인 현실에 기반하고 있어야 함
  - 이를 위해 현재 서울시가 추진하고 있거나 공식적으로 발표된 협치시정 관련 주요 자료들을 검토하여 서울시 협치시정의 추진방향과 지향점을 도출하고자 함
    - 협치시정의 제도적 토대라고 할 수 있는 『서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례』 내에 구현된 협치시정의 방향을 검토
    - 아울러, 최근 개최된 ‘협치서울시민회’와 <2016 협치서울선언>에서는 협치시정의 원리와 정책의제가 폭넓게 논의되었던 바, 이에 대한 적극적 검토가 바람직
- ① 「서울특별시 민관협치 활성화 기본조례」에 반영된 협치의 가치와 원칙, 제도적 요소
- 서울시는 협치를 민선 6기의 핵심 시정기조로 설정하고, 이를 제도화하기 위해 2016년 9월 「서울특별시 민관협치 활성화 기본조례」(이하 기본조례)를 제정
    - 기본조례는 전체 3장 21조로 구성되어 있으며, 기본원칙, 서울협치협의회 구성과 역할, 민관협치 활성화 기본계획 수립 등이 주요 내용으로 포함
  - 기본조례의 제3조는 ‘민관의 수평적 관계’와 ‘상호신뢰’를 강조하고 있고, 제4조에서는 ‘시민의 권리로서 참여’를 강조
    - 협치는 민과 관의 상호신뢰를 바탕으로 한 자발적 참여와 수평적 협력에 기초한다는 점과, 협치의 과정 자체가 목적이자 가치라는 점을 분명하게 규정
    - 시민의 참여는 특정 영역에 국한된 것이 아니라 정책 결정, 집행, 평가의 전

과정에서 이루어져야 하며, 시민참여가 행정주체의 배려나 선택에 기반한 것이 아니라 시민의 권리로 규정

- 제5조에서는 시장(서울시)에게 시민참여의 확대를 위해 지속가능한 협치환경 조성 과 민관협치 역량강화를 위한 노력 의무 부여
  - 제4조의 연장선상에서 서울시에게는 시민의 참여를 확대시킬 수 있도록 제도적·정책적 지원에 대한 노력을 의무로 부과
  - 시장에게는 단순히 제도적 지원 기반의 마련뿐만 아니라 시민 참여의 수준 과 지속가능성을 향상시키기 위한 시민역량 강화에 대한 의무 역시 부여
- 이상과 같이, 기본조례에서는 서울시 협치 활성화를 가늠하는 가장 핵심적인 요소 로 수평적 관계에 입각한 시민의 참여 확대를 규정하고 있으며, 이에 대한 시민과 행정 양측의 적극적인 노력과 인식 전환을 요구

② ‘협치서울시민대회’ 그리고 <2016 협치서울선언>의 협치의제

- <2016 협치서울선언>은 ‘2016년 협치서울시민대회’에서 공식적으로 발표된 것으로, 지속가능한 협치서울의 기본헌장과도 같은 의미를 지님
  - 2016년 11월 27일 시장, 시의회, 구청장협의회, 시민 1,200명이 참여한 ‘협치서울시민대회’에서 공식 발표
- 이 대회에서는 서울형 협치의 시대적 목표와 방향, 철학 등을 명문화하고, 시민주도형 협치체계 전환, 재정민주주의 강화 등 6개 협치의제를 제시
  - 고용 없는 성장, 불평등, 저출산, 고령화 등 현재 서울시가 정책위기를 극복 할 수 있는 방안으로 협치를 제시
  - 기존 협치 환경에 대한 평가와 함께 한 단계 향상된 새로운 협치로의 도약 이 필요함을 강조
  - 새로운 협치시정으로의 대전환을 위한 과제로 시민주도형 협치로의 전환, 시민참여제도의 완성, 재정민주주의 강화, 공동역량 강화, 협치 기반 강화, 실천계획 수립이라는 6개 과제를 제시

[표 5-5] 2016 협치서울선언의 주요 과제

과 제	주요 내용
시민주도형 협치로의 전환	• 시민의 참여와 권한 강화, 행정제도 개선, 공공주도형 → 시민주도형 협치
시민참여제도 완성	• 시민참여제도 완성, 시민의 실질적 참여 보장, 정보 공개 투명화, 시민책임
재정민주주의 강화	• 협치원칙에 따른 예산 편성과 집행, 시민의 자기결정권 강화, 참여·자치·분권형 예산제도 실현, 재정협치기구 운영
공동역량 강화	• 공무원+시민 교육 프로그램 확대, 다양한 협력네트워크 구축
협치 기반 강화	• 협치 걸림돌: 협치 경험부족 개선 • 협치 디딤돌: 다양한 시민주체 등장, 열린행정 도입
실천계획 수립	• 정책별 이해관계자와 협약 체결, 실행계획 수립

- 주목할 점은 <2016 협치서울선언>에서는 시민참여의 수준을 더욱 확대한 시민주도형 협치로의 전환을 선언하였다는 것임
  - 이 시민대회에서는 전통적인 시민참여에서의 한 단계 도약, 즉 ‘참여에서 권한으로’를 시정의 모토로 설정하였다는 점으로,
  - 단순한 시민참여의 기회 확대에 그치지 않고, 그에 걸맞은 권한과 책임을 강조함으로써 적극적 정책주체로서 시민의 자주적 역할을 강조
- <2016 협치서울선언>에서 제시한 협치과제 또한 중요한 의미를 지니는 것으로, 기본조례에서 규정한 협치의 방향성과 동일선상에 놓여 있지만 보다 구체적이고 적극적인 정책 개선방향을 제시
  - 협치 활성화를 위한 우선적 과제로, 참여·자치·분권형 예산제도 실현, 재정협치기구 운영 등의 재정적 기반과 교육 프로그램 확대, 협력네트워크 구축 등의 선도적 사업의 필요성을 제기
- 이와 같이 <2016 협치서울선언>에 도출된 주요의제들과 의제들 속에 구현되어 있는 정책의 방향 등에 대해서도 적극 고려 필요

## ③ 요약과 시사점 도출

- 공식적으로 발표된 서울시의 협치관련 주요 자료들은 서울시가 지향하고 있는 협치의 비전과 현재의 문제점들에 대해 비교적 단일한 인식을 보이고 있음
- 검토한 자료에서 도출된 서울시 협치의 지향점과 추진의제는 크게 ① 시민주도 / 시민참여의 확대, ② 민관협치를 지속가능하도록 하는 제도적 기반 확충, ③ 협치친화적 인식 공유 및 확산의 3가지 요소로 요약
  - 이 3가지 요소는 개별적이고 독립적인 요소라기보다는 상호 연관성을 가지고 있다고 볼 수 있으며,
  - 특히 시민주도/시민참여는 협치의 지향점에 해당하는 상위요소의 성격에 해당하고, 협치친화적 인식 확산과 제도적 기반 확충은 시민참여의 확대를 지원하는 문화적·제도적 환경에 해당
- ‘시민참여의 확대와 시민주도성의 확립’은 시정의 다양한 사업 추진과 관련해, 기존의 공공주도·공공중심의 협력을 넘어 수평적·협력적 관계에 입각한 민관협력 체계로의 전환을 모색
  - 시민주도 또는 시민참여의 확대는 서울시 협치의 방향 논의에서 가장 핵심적으로 거론되는 요소임
  - 이와 관련한 주요 내용으로는 시민참여절차의 확대 및 제도화, 민·관의 수평적 파트너십 구축, 개방형 사업추진체계, 공론절차 활성화 등을 고려 가능
- ‘제도적 기반 확충’은 다양한 주체들의 참여, 협치활동, 협치에 관한 인식 등을 촉진하고 지속가능하게 하는 제도적 틀을 정립하는 것과 관련됨
  - 참여와 협력을 보장하는 법률적 근거의 마련, 재정적 기반의 확대, 시민참여를 보장하는 제도적 절차 등이 이에 해당함
- ‘협치친화적 인식 공유 및 확산’ 또는 ‘협치친화적 문화 조성’은 제도적 차원과 별개의 협치의 토대로, 협치적 인식과 문화를 개별 주체에게 체화시킴으로써 협치시정의 지속가능성을 향상시키려는 노력과 관련됨
  - 시정 전반과 지역 사회 내에 협치의 과정과 원리를 확대시킬 수 있는 인식

적·문화적 기반을 조성하여, 협치를 개별 주체들의 노력과 행위에 근거한 일시적인 활동에 그치지 않도록 하는 역할

- 이와 관련한 주요 내용으로는 리더의 협치친화적 리더십, 협치 관련 교육·훈련 노력, 협치증진을 위한 이벤트 개최 등을 고려 가능

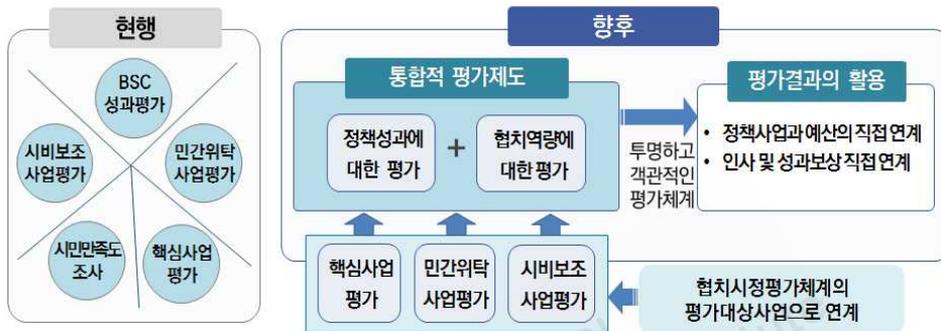
## 2) 협치역량평가체계(가칭 ‘서울형 협치평가 모델’) 개발

### (1) 평가체계 개발 기본구상

- 협치시정으로의 전환을 고려해 서울시의 거버넌스 환경과 목표에 부합하는 특화된 ‘서울형 협치평가 모델’을 개발함
  - 이 모델은 ‘통합적 성과관리제도’<sup>26)</sup>의 관점에 입각해 정책수행역량, 특히 ‘협치수행역량’도 체계적으로 평가하고자 하는 것으로,
  - 조직(기관)이나 정책(사업)과 관련해, ‘협치 원리나 절차에 기반해 사무를 수행하는 역량을 평가하는 협치역량평가체계’를 의미함
- 이러한 협치역량평가체계는 ‘협치맞춤형 평가지표체계’와 ‘협치친화형 평가 프로세스’ 내지 ‘참여형 평가 프로세스’를 근간으로 함
  - 협치맞춤형 평가지표체계는 협치시정 및 관련 정책(사업)의 추진을 고려해, 평가대상 기관의 협치활동과 수행역량 등을 종합적이고 체계적으로 평가할 수 있는 지표체계로 구성
  - 협치친화형 평가 프로세스는 기존의 폐쇄적 프로세스에서 탈피해, 정책이나 제도에 관련된 다양한 주체들이 개방적으로 참여하는 평가절차와 채널을 구축하는 것으로 구성
- 협치역량평가를 근간으로 하는 ‘서울형 협치평가 모델’은 기본적으로 BSC기반 성과평가제도를 근간으로 하는 시정 단위의 평가에는 물론, 지역사회를 포함한 다양한 평가영역에도 적용할 수 있도록 구성

<sup>26)</sup> 통합적 성과관리제도에 대한 상세한 내용에 대해서는 이 보고서의 2장 1절을 참조할 것

- 민간위탁제도와 지역사회 기반의 협치사업에 대한 평가제도 또한 서울형 협치평가 모델로서 ‘협치역량평가체계’에 따른 <협치맞춤형 평가지표체계>와 <참여형 평가 프로세스>를 바탕으로 추진
- 협치역량평가체계의 평가지표와 프로세스를 근간으로 하여 주요 평가제도 분야의 성격에 맞게 응용하여 활용



[그림 5-1] 협치시정 평가제도 구축 기본구상

## (2) 협치맞춤형 평가지표체계 구축

### ① 지표체계 개발을 위한 사전 가이드라인 설정

- 서울형 협치평가 모델로서 ‘협치역량평가체계’의 핵심에 해당하는 평가지표체계는 다음과 같은 요소들을 적극 고려하여 대상기관(조직)을 종합 평가할 수 있는 체계로 구성함
  - 민관 간 협치적 사업수행 평가
  - 협치시정에 대한 시민만족도 평가
  - 협치제도의 기반조성 노력
  - 협치인식 및 문화기반 개선 노력
  - 정책영역 간 연계·융합
  - 시정과 지역사회 간 연계·협력
  - 대상기관의 사회적 가치 지향성 평가 등
- 전체적으로 평가의 실용성, 세부 지표들의 유효성이나 변별력을 고려해, 적절한 수의 지표들로 구성
  - 과도하게 적은 지표들은 평가의 구체성이나 정확성을 약화시킬 수 있는 반

면, 과도하게 많은 지표들은 지표의 유효성이나 변별력 약화

- 이를 고려해 전체 지표체계에서 평가항목은 가급적 5개 이내로 구성하고, 항목별 세부지표들은 7개 이내로 구성함

- 세부 지표들은 환경적 지표와 정책(사업)관련 지표, 그리고 정량지표와 정성지표 등을 다각적으로 배합하여 구성

## ② 평가지표체계 개발을 위한 대안 검토

- 협치역량을 평가할 수 있는 지표체계의 개발에 앞서, 협치역량의 구체적 평가 대상을 중심으로 2가지의 대안을 검토
  - 평가대상의 설정은 지표체계의 구성뿐만 아니라 평가의 방식, 평가결과의 실효성 등에 영향을 미친다는 점에서 사전 검토 필요
  - 대안으로는 제도 및 환경을 중심으로 평가하는 방식(대안1), 그리고 제도와 환경에 더해 구체적인 사업추진 과정상의 협치의 양상과 노력을 추가적으로 평가하는 방식(대안2)으로 대별
- 대안1: 협치 관련 제도(환경)를 중심으로 한 평가체계 개발
  - 일반적 거버넌스 평가지표와 유사하게 협치활동을 뒷받침하는 제도적 여건의 조성정도, 기관의 협치관련 인식, 태도 등을 중심으로 평가
  - 평가대상이 가지는 차별적 여건이나 상이한 특성과는 무관하게 동일한 기준과 방식으로 적용 가능
  - 그럼에도 불구하고, 협치에 대한 의지와 노력, 과정, 영향 등을 종합적이고 구체적으로 평가하기에는 상당한 한계를 내재함
- 대안2: 제도적 환경과 정책(사업) 간 상호보완적인 평가체계 개발
  - 협치를 위한 제도나 환경의 여건(비교우위)과 기반조성 노력의 평가에 더해, 특정 정책(사업)을 중심으로 한 협치수행역량 평가
  - 정책(사업)에 참여하는 주체들이 사업추진 단계별로 협치를 이행하는 과정에 대해서도 평가할 수 있다는 점에서, 협치에 대해 보다 구체적이고 실질적 평가가 가능함

- 반면, 피평가자별로 상이한 평가대상 사업을 설정하고 정성적 형태의 평가가 주를 이루어, 다소 복잡할 수 있으므로 신중한 접근 필요
  - 대안2는 제도 설계, 특히 평가방법 설계 시 보다 정교한 접근 필요
- 본 연구에서는 현재와 같이 단편적으로 협치를 평가하는 데서 탈피해, 협치의 중심적 요소인 ‘절차’와 ‘관계’ 요소를 비교적 충실하고 구체적으로 평가할 수 있다는 점을 고려해 “대안2의 방식”을 우선적으로 검토



[그림 5-2] 협치맞춤형 평가지표체계 개발을 위한 대안검토

- ③ 협치역량평가체계에서 ‘협치맞춤형 평가지표체계’ 개발
- 선행연구의 지표체계와 협치시정하의 협치의제 등을 종합적으로 고려해, 이 연구에서는 협치맞춤형 평가지표체계(이하 협치평가 지표체계)는 협치기반 조성, 협치수행역량 등 전체적으로 4개의 평가영역(항목)으로 구성([표 5-6] 참조)
  - 이 중 ‘협치기반 조성’ 등을 포함한 3개 평가항목들은 협치활동에 관련된 제도적 환경과 기관의 역량, 시민 반응성을 중심으로 평가함
    - 여기에 해당하는 평가항목으로는 협치기반 조성, 사회적 가치 지향성, 협치시정 시민만족도 등으로,
    - 이들 평가항목들은 각 항목들의 핵심적인 속성을 반영하는 동시에, 어느 정도 구체적인 측정이 가능하도록 3~5개의 지표로 세분화
    - 각각의 세부 평가지표는 적용가능한 측정방법의 예시와 평가항목 내의 배점

우선순위를 부여해 향후 여러 평가제도에의 활용성을 제고

- 반면, ‘협치수행역량’ 평가항목의 경우에는 구체적인 사업 추진의 과정에서 나타나는 협치지향적 행위와 노력을 중심으로 하여 협치역량을 평가하기 위한 것임
  - 이들 평가지표는 피평가 기관이 선정한 주요 사업과 결부된 지표로서 성격 을 가지는 것으로서,
  - 사업추진 단계별로 필요한 협치친화적 활동이나 요소에 대해 ‘기획단계의 공론절차 이행’, ‘사업추진과정상의 개방형 사업추진체계 운영 활성화’ 등 7가지 평가지표로 세분화([표 5-6] 참조)
- 평가지표의 중복을 피하기 위해 ‘협치기반 조성’ 항목에서는 사업을 추진하는 과정에서 구체화할 수 있는 성격의 지표들은 제외하되, 이에 대해서는 ‘협치수행역량’ 평가항목에서 중점 평가함
  - 기령, 기획단계의 공론절차, 민관예산절차 등은 협치의 기반을 조성 하는 요소로도 이해할 수 있으나,
  - 특정 사업을 실제 추진하는 단계에서도 필요한 요소라는 점을 더욱 중시해 협치수행역량 평가항목으로 평가
- 또한 시민주인 관점과 시민반응성의 관점을 평가에 반영하기 위해 ‘사회적 가치 지향성’과 ‘협치시정의 시민만족도’를 별도 평가항목으로 구성
  - 협치시정 시민만족도는 정책성과에 대한 시민의 반응을 측정하기 위한 ‘정책 및 사업에 대한 시민만족도’와 함께,
  - 구체적인 협치시정의 방향에 대한 이해와 이에 대한 동의를 평가하는 ‘협치 시정 만족도’로 구분

[표 5-6] 협치역량평가체계의 '협치맞춤형 평가지표체계'(협치평가 지표체계) 구성(안)

항 목	평가지표	측정방법(예시)	배점/ 우선순위	
협치 기 반 조 성	제도적 기 반	민관협력 활력도	위원회 운영활성화, 시민제안형(협치 의제)사업 발굴, 중간지원기구 설치 등	①
		시민참여절차 조성 및 운영활력	부서 차원의 시민참여 및 공론절차 활력도, 정보공개를 위한 노력 등	②
		재정협치 기반 조성	협치관련 예산 확보와 재정기반 구축	③
		지역사회와의 관계 개선	지역사회와 협력체계 구축 정도, 지역사회의 정책참여 활성화 등	④
		협치증진을 위한 혁신적 제도화	협치친화적 사업운영개선 / 제도로 도입 사례 등으로 측정된 제도혁신 노력도	⑤
	소 계			25~30%
	인식 및 문 화 기 반	리더의 협치행정 리더십	부서내 협치친화적 문화조성 노력 사례 등	①
		협치활동 관련 모니터링 체계	상시적 협치모니터링 시스템 구축 및 운영 등	②
		협치친화적 인식체계 확산	협치 관련 교육·훈련 참여·시행 노력 등	③
		협치촉진을 위한 이벤트 개최	시민참여형 행사 기획, 협치 증진을 위한 홍보활동 등	④
소 계			10~15%	
사회적 가치 지향성	공공조달 혁신 및 사회적 배려기업 지원	사회적기업 물품 구매비율 등	①	
	청년 및 장애인 고용 이행 의지와 노력	청년인턴 활용비율 등	②	
	고용안정성 강화 노력	비정규직 증가 및 비정규직 차별사례 유무 등	③	
	소 계			10%
협치시정 시민만족도	사업 및 서비스 만족도	추진사업, 제공 서비스의 만족수준	①	
	협치시정 만족도	정책의 인지도/접근성, 정책프로세스 전반에 관한 시민만족 수준	②	
	소 계			15%
협치수행 역량 (※ 역량평가 대상사업 기반)	협치친화적 추진체계 확립	사업추진 시 협치프로세스를 고려한 사업추진체계 확립 등	①	
	기획단계의 공론절차 이행	수요조사, 설명회, 공개간담회, 청책토론회 등 공론절차 활성화 여부	③	
	사업추진과정상의 개방형 사업추진체계 운영 활성화	위원회·협의체 운영의 활성화, 이해관계자 참여의 다양성 등	②	
	정책파트너와의 수평적 관계정립	참여주체에 대한 자율성 부여 정도 등	④	
	민관예산협의절차 이행여부	시민참여예산제에 따른 민관협의 절차 이행 노력, 재정진단·모니터링 이행 등	⑤	
	관련계획 및 사업 간 연계조정 노력	관련계획 및 타 부서 관련 정책(사업)과의 연계·조정 노력 등	⑥	
	정책의 환류 노력	사업평가 및 환류 절차 마련 여부, 민간의 진단과 개선권고 의견 반영 등	⑦	
소 계			35%	
총 점			100%	

## ④ 협치지향적 평가프로세스 구축

- 서울형 협치평가 모델, 즉 협치역량평가체계에서는 행정 주도의 폐쇄적·일방적 평가 프로세스에서 탈피해 민간의 참여와 협력을 유도하는 ‘참여형 평가프로세스’를 확립하는 것도 중요한 과제임
  - 협치역량평가체계에서 민간은 평가과정의 객체가 아닌 적극적 주체로 고려되어야 하며, 이를 지원하는 각종 제도적 수단들이 요구됨
  - 이러한 참여형 평가 프로세스가 평가체계 전반의 핵심적 프로세스로 자리해야 비로소 실질적인 협치친화형 평가라 할 수 있음
- 참여형 평가 또는 협치지향적 평가 프로세스는 실제 시정이 운영하는 평가제도 전반에 걸쳐 다양한 방식으로 적용 가능함
  - 협치사업 등 특정 영역에 국한되지 않고, 시정 평가제도 전반에 걸친 협치지향적 평가 프로세스의 도입이 요구됨
- 협치지향적 평가 프로세스를 위한 참여 절차의 제도화는 다음과 같이 전체 평가단계에 걸친 다양한 방식의 도입을 종합적으로 고려 필요
  - 평가의 대상이 되는 ‘평가대상 계획’ 수립 시 적정 민간 주체의 참여
  - 사업의 성과와 협치역량평가 시 ‘평가주체’로 참여
  - 시민체감 평가지표에 대한 조사(측정) 대상으로 참여
  - 평가결과의 공개 및 환류 과정에서의 참여
- 참여형 평가 프로세스를 뒷받침하는 평가주체의 구성과 관련해, 시정 내 평가 전담조직의 설치와 민간의 참여에 바탕을 둔 [협치역량평가단] 설치 등의 제도적 방안도 적극 모색함<sup>27)</sup>
  - 다양한 평가제도의 구성요소로 포함되는 협치역량평가 부분을 통합하여 전담·관리할 수 있는 협치평가 전담조직을 설치
  - [협치역량평가단]은 소수전문가가 제한적으로만 참여하는 기존 평가에서 탈

27) 협치평가전담조직 및 협치역량평가단의 구성과 운영에 관해서는 5장 5절의 내용을 참조

피해, 정책의 이해당사자(stakeholder)와 필요하다면 일반시민까지 아우르는 광범위한 개방형 평가주체(evaluator)를 의미함

- 협치역량평가단과는 별도로 시정의 협치환경과 활동에 대한 만족도 및 개선도를 지속적으로 측정하기 위해 별도의 ‘참여형 모니터링 체계’도 구축
  - ‘참여형 모니터링 체계’는 특정한 평가지표의 측정과 관련해, 시민만족도 조사 등 별도조사가 필요한 경우에 ‘참여형 시민패널’을 구성해 조사하는 ‘협치서베이 시스템’으로 구현함
  - 참여형 모니터링 체계는 일회성 조사로 그치지 않도록 유지·관리하여 주기적으로 협치시정의 성과를 추적·모니터링할 수 있도록 운영
- 참여형 평가 프로세스의 맥락을 고려해 볼 때, 피평가자에 의한 성과관리계획의 수립과 자체적인 평가(예비적 평가 내지 사전평가)도 중요한 요소로 도입을 확대하는 방안을 강구함
  - 가령, 시정 단위의 평가에서 ‘협치역량평가체계’를 적용하는 경우에 피평가자 스스로 수립한 「협치이행계획서」와 함께, 「협치이행결과서」와 같은 형태의 자체평가서를 작성·제출하도록 함<sup>28)</sup>

---

<sup>28)</sup> 이에 대한 보다 구체적인 내용에 대해서는 보고서의 5장 2절을 참조할 수 있음.

[표 5-7] 평가지표별 평가주체 및 평가방식(안)

항 목	평가지표	평가형태	평가주체	평가자료	
협치 기 반 조 성	제도적 기 반	민관협력 활력도	정성평가	전문평가단	이행결과서
		시민참여절차 조성 및 운영활력	정성평가	전문평가단	이행결과서
		지역사회와의 관계개선	정성평가	전문평가단	이행결과서
		재정협치 기반 조성	정성평가	전문평가단	이행결과서
		협치증진을 위한 혁신적 제도화	정성평가	전문평가단	이행결과서
	협치 인 식 및 문 화 기 반	리더의 협치행정 리더십	정성평가	전문평가단	이행결과서
		협치활동 관련 모니터링 체계	정성평가	전문평가단	이행결과서
		협치친화적 인식체계 확산	정성평가	전문평가단	이행결과서
협치촉진을 위한 이벤트 개최		정성평가	전문평가단	이행결과서	
사회적 가치 지향성	공공조달 혁신 및 사회적 배려기업 지원	정량평가	평가담당부서	이행결과서	
	청년 및 장애인 고용 이행 의지와 노력	정량평가	평가담당부서	이행결과서	
	고용안정성 강화 노력	정량평가	평가담당부서	이행결과서	
협치시정 시민만족도	사업 및 서비스 만족도	정량평가	평가담당부서	협치서베이*	
	협치시정 만족도	정량평가	평가담당부서	협치서베이*	
협치수행역량 (대상사업)	협치친화적 추진체계 확립	정성평가	전문평가단	협치이행 계획 및 이행결과서 대상사업	
	기획단계의 공론절차 이행				
	사업추진과정상의 개방형 사업추진체계 운영 활성화				
	정책파트너와의 수평적 관계정립				
	민관예산협의절차 이행여부				
	관련계획 및 사업 간 연계조정 노력				
	정책의 환류 노력				

\* 협치서베이의 구체적인 내용과 방식은 5장 5절 참조

## 2\_협치친화형 시정 평가제도 구축

### 1) 정책의 개요

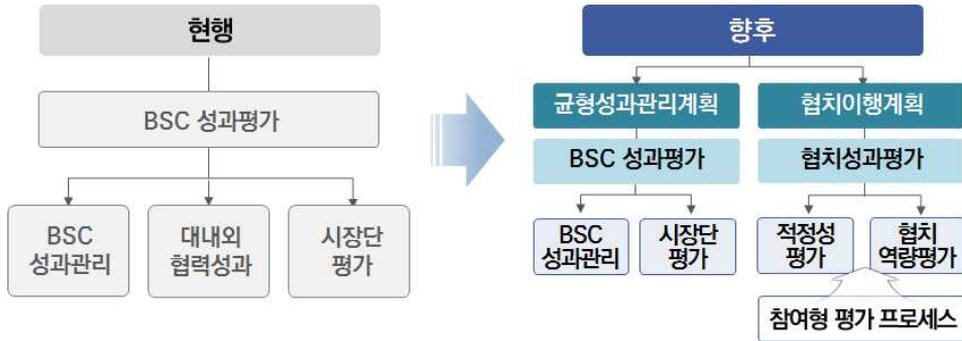
#### (1) 제도 도입의 배경 및 목적

- 현재 시정의 평가제도는 BSC 성과평가가 중심을 이루는 가운데 다양한 평가제도가 도입·운영 중에 있음
  - 여기에는 BSC 기반 성과평가제도 외에, 민간위탁 평가제도, 시정 핵심·주요 사업 평가, 시비보조사업 성과평가 등 다양
  - 이들 평가제도는 사업의 효율과 결과(실적) 일변도의 성과평가(성과관리) 체계에 주로 기반하고 있음
- 이와 같은 결과일변도의 성과평가체계는 협치시정으로의 시정 기초의 전환과 맞물려 실효성이 점차 약화되고 있음
  - 이는 성과관리 자체에 대한 근본적 도전을 의미한다기보다는 협소한 시각과 제한적 접근에 기반한 성과관리의 한계를 노정하는 것임
  - 단순히 효율과 결과(실적)만 중시하는 성과관리를 넘어, 정책(사업) 추진을 둘러싼 절차와 관계 등을 포괄하는 통합적 성과관리 필요
  - 특히, 협치시정에 부합하고 이를 지속가능할 수 있게 하려면 협치친화적인 활동을 촉진하고 협치역량을 강화할 수 있도록 하는 협치친화적 평가체계의 구축이 긴요한 과제임
- 아울러, 협치의 관점에서 현행 BSC 기반 성과평가제도가 내재하고 있는 불합리한 요소에 대해서도 합리적 개선이 요구됨
  - 가령, 성과목표 및 관련 지표의 설정에 있어서 불합리한 문제에 더해, 협치를 평가하기 위해 마련된 평가지표들도 단편적이고 주먹구구식인 경우가 많음(이 보고서의 4장 1절을 참조)
- 이러한 제반 여건을 고려해, 향후 시정 평가제도를 ‘협치친화적인 시정 평가제도’로 전환하고자 합리적 개선방안을 모색함

- 기존의 성과관리 제도를 합리적으로 개선하는 한편, 새로운 ‘협치역량평가체계’의 도입 및 상호 통합을 모색함으로써,
- 평가대상 기관의 성과를 종합적으로 관리할 수 있는 제도를 확립함

## (2) 협치친화형 시정 평가제도 기본구상

- 실적에 기반한 경영성과와 협치역량에 기반한 협치성과를 균형적으로 평가하는 ‘통합적 성과관리체계’로 전환
  - 경영성과 평가는 기존의 BSC 기반 성과평가의 근간을 유지해 제도의 연속성을 기하도록 하고,
  - 협치성과 평가에 대해서는 협치활동이나 협치역량을 종합적으로 평가하는 독자적인 평가체계를 구축
- 참여형 평가 프로세스의 도입을 통해 투명하고 객관적인 평가체계의 확립
  - 정책의 이해당사자를 중심으로 평가과정에 직·간접적으로 참여할 수 있는 기회나 채널을 마련하며,
  - 필요하다면, 성과계획 수립과정에서도 정책의 이해당사자들이 참여할 수 있는 여건을 조성하도록 함
- 평가제도의 실효성을 강화하기 위해 평가결과에 대해서는 적극적 활용, 다른 평가제도와의 연계방안을 모색하도록 함
  - 단순히 금전적 보상 수준의 평가결과 활용을 넘어, 예산제도나 인사제도 등에 활용하는 방안 등을 다각적으로 검토하며,
  - 민간위탁 평가제도나 시비보조사업 평가제도 등 다른 평가제도와 연계·통합하는 방안도 모색함
- 나아가 기존에 운영되고 있는 다른 평가제도(민간위탁사업 성과평가, 시비보조사업평가 등)와의 연계·통합도 모색



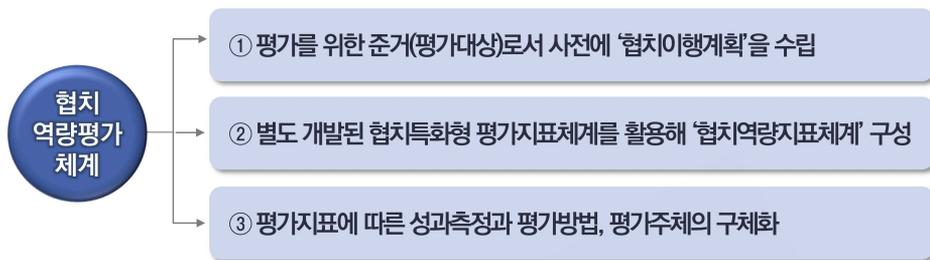
[그림 5-3] 협치친화형 시정 평가제도로의 전환

## 2) 세부 추진방안

### (1) 협치친화형 시정 평가제도의 구성체계

- 앞서 언급한 바와 같이 전체 시정 평가제도는 'BSC 성과평가'와 '협치역량평가'로 구분되는 통합적인 성과관리체계로 구성
- BSC 성과평가의 경우에는 현재의 평가체계 골격을 유지하는 가운데 사업성과 중심의 평가체계로 특성화
  - 기존의 'BSC 성과평가'와 '시장단 평가'는 현재와 같은 평가체계의 근간을 대부분 유지하는 가운데,
  - 주로 협치와 관련된 평가지표인 '대내외 협력성과' 관련 지표들은 별도의 독립된 평가지표체계로 전환
- 반면, 협치역량평가는 BSC 성과평가와 구분하여 조직의 협치성과 내지 협치역량 중심의 평가체계로의 특성화를 모색
  - 이 협치역량평가는 새로운 '협치특화형 평가모델'(즉, 협치역량평가체계)을 활용해 독립적이고 체계적으로 평가가 이루어지도록 함
  - 여기서 협치역량평가체계는 '협치맞춤형 평가지표체계'와 '참여형 평가 프로세스'에 기반하여 평가를 수행하도록 함
- 통합적 성과관리의 일부로서 새롭게 확립될 협치역량평가는 다음과 같은 요소로 제도의 핵심요소로 함

- ① 협치특화형 평가모델의 협치맞춤형 지표체계를 활용해, '협치역량평가의 지표체계'를 구성
- ② 평가지표체계에 따른 세부적인 평가의 방법과 평가주체의 구성
- ③ 마지막으로 평가를 시행하는 데 필요한 평가의 준거(평가대상)로서 「협치이행계획서」의 수립



[그림 5-4] 협치역량평가체계 세부 내용

## (2) 협치역량평가체계 주요 추진방안

### ① 「협치이행계획서」의 작성

- 평가가 객관적·체계적으로 이루어지기 위해서는 평가의 대상 내지 준거점을 분명하게 설정해야 할 필요가 있음
  - 기존의 BSC 기반 성과평가제도에서는 「균형성과관리계획」이 이러한 기능을 수행하는 바,
  - 협치역량평가의 경우에도 이에 상응하는 기능이 마련될 수 있도록 제도적 방안을 강구함
- 「협치이행계획서」는 평가대상 기관이 추진, 실현하고자 하는 협치의 성과목표, 협치활동의 이행계획 등을 구체화한 계획임
  - 이를 통해 담당부서는 당초 수립한 계획을 토대로 협치활동의 목표와 세부 활동, 역량을 체계적으로 관리하는 한편,
  - 평가자는 이 ‘협치이행계획’을 준거로 하여 계획의 이행여부, 성과달성 여부 등을 중점적으로 측정·평가하게 됨

- 「협치이행계획서」는 과·담당관 단위 업무들이 가지는 차별성을 고려해 국(局)을 기본단위로 하되, 실·국·본부 단위에서 작성하도록 함
  - 과·담당관 수준에서는 사무마다 차별성·특수성이 존재해, 협치역량을 평가하는 데 있어서 부서 간 형평성 등의 제약이 존재
- 「협치이행계획서」의 구체적 형식은 실무적 논의를 거쳐 구체화하되, 이 연구에서는 최소한 다음과 같은 요소들이 반영되어야 함을 제안함
  - **협치관련 기관의 미션과 비전:** 기관의 미션을 정의하고, 협치의 관점에서 기관의 비전을 제시
  - **기관의 성과목표와 핵심성과지표 설정:** 협치의 관점에서 기관이 실현하고자 하는 목표(지향점)를 정립하고, 이와 관련된 4개 내외의 핵심성과지표(KPI)를 설정
  - 이와 함께 ‘**협치기반 조성계획**’과 ‘**협치사업 이행계획**’에 대해서도 평가에 필요한 주요 정보를 구체화하도록 함
- ‘협치기반 조성계획’에서는 협치의 원리에 입각해 시정을 운영하는 데 필요한 기반을 조성하는 계획을 수립
  - 협치기반은 제도적 기반과 협치 인식 및 문화 기반으로 구분해 작성
  - 제도적 기반은 해당 부서가 협치와 관련해 중요하게 고려하고 있거나 운영하고 있는 제도를 선정해 핵심 내용을 구체화
  - 주요 제도로는 협치와 관련된 조례나 규칙의 제정, 관련 기구의 설치, 교육 및 훈련, 민간참여의 절차 등을 고려
- ‘협치사업 이행계획’은 주요 사업의 개요, 사업의 추진방향, 주요 사업의 이행계획 등을 중심으로 작성함
  - 주요 사업은 해당 부서가 협치의 관점에서 중요하게 인식하거나 협치를 핵심원리로 하여 추진하는 사업을 선정하고 핵심 내용을 기술
  - 주요 사업은 실·본부·국 단위에서 사업유형별로 우선순위를 고려해 정하되, 가령 국(局) 단위에서는 5개 내외의 사업을 선정함

- 국(局) 단위의 주요 사업: 협치선도사업<sup>29)</sup> 2개 내외, 일반사업 1개, 민간위탁사업 1개, 시비보조사업 1개
- 주요 제도의 운영 및 사업의 이행계획을 구체화하는 경우에는 협치역량평가를 위한 지표를 고려해 적절한 내용으로 작성하도록 함
  - 이행계획은 추후 객관적인 평가를 위한 것이므로, 계획의 적정성 및 목표달성도 지표, 그리고 다른 개별 평가지표들을 고려해 작성
  - 특히, 협치역량평가는 정성적 평가 등 평가가 쉽지 않은 요소(지표)도 있으므로 성과목표의 구체화 방법 등을 면밀하게 검토 필요

협치이행계획서 구성(안)		
I. 기관의 미션과 비전	III. 협치기반 조성계획 1. 제도적 기반 분야	IV. 협치사업 이행계획 [협치사업 1]
II. 협치성과목표와 핵심성과지표(KPI) 설정	2. 협치 인식 및 문화 기반 분야	1) 개요 ...
		2) 추진 방향
		3) 사업의 이행계획

[그림 5-5] 「협치이행계획서」 구성(안)

② 협치역량 지표체계의 구성

- 협치역량평가체계가 현실에 적용되려면 평가에 가장 중요한 평가지표체계의 구성과 함께, 평가에 필요한 방법들이 구체화되어야 함
  - 평가지표체계는 앞서 논의된 ‘서울형 협치평가 모델’의 ‘협치맞춤형 지표체계’를 활용해 구성 가능
- 협치역량 지표체계는 계획의 적정성/목표달성/협치역량평가로 구분하여 평가가 이루어질 수 있도록 구성함([그림 5-6]과 [표 5-8] 참조)
  - 계획의 적정성(15점)은 수립된 「협치이행계획서」의 타당성, 즉 계획으로서의 합리성이나 성과목표 및 핵심성과지표의 적정성 등을 집중적으로 평가

29) 협치선도사업은 사업 성과가 협치원리에 크게 의존하는 사업으로, 주요 사업분야에는 도시주거재생, 마을공동체 활성화 사업에 서부터 지역사회 복지서비스 사업, 일자리 정책, 청년지원사업에 이르는 정책 분야들이 포함됨

- 목표달성도(15점)는 수립된 「협치이행계획서」, 특히 계획서에 설정된 핵심성과목표의 달성 정도를 평가하도록 함
- 마지막으로, 협치역량평가는 또한 계획에 제시된 주요 제도 운영과 사업의 추진에 관한 이행여부나 방식을 체계적으로 평가함



[그림 5-6] 협치역량평가지표 항목의 구성

- 여기서 ‘협치역량평가’(70점)는 앞서 논의된 ‘협치맞춤형 평가지표체계’를 활용해 평가를 수행하는 영역에 해당함
  - 즉, 평가대상 기관이 협치에 관한 주요 제도나 사업을 적극적이고 효과적으로 잘 이행하고 있는지를 종합적으로 평가
  - 이를 위해 ‘협치역량평가’는 제도적 기반 조성~협치수행역량의 6개 평가항목과 세부 평가지표를 도출함
- 먼저, 협치기반 조성은 ‘제도적 기반 조성’<sup>30)</sup>과 ‘인식 및 문화기반 조성’으로 구분하여 평가하려는 평가항목에 해당
  - 피평가 부서가 제도적 기반을 조성하고자 하는 자체 노력과 이행정도를 집중 평가할 수 있도록 지표체계를 구성
- 반면, 협치수행역량은 부서가 추진하는 사업에 대해 협치의 원리, 절차와 관계에 기반해 사업이 충실하게 이행되고 있는지를 점검·평가
  - 이를 위해 평가대상 조직들은 5개 내외의 협치친화형 사업을 선정하도록 함
    - 이들 사업은 「성과관리계획」의 주요사업과 일치할 필요는 없음

30) 재정협치 기반 조성과 관련해, 협치 관련 예산항목으로는, 일차적으로 평가대상 기관 전체의 협치선도사업 예산비중 외에, 민관협치 성격의 회의비, 민관협치 촉진을 위한 사업비, 위원회 구성·운영을 위한 소요경비, 민간(시민) 대상 정책수요조사비 등을 포함할 수 있음

- 이들 협치형 사업들의 이행에 대해 추진체계 확립, 공론절차 이행, 민관예산 협의 절차 이행, 사업 간 연계·조정 노력 등을 평가함
- 협치역량평가체계에서는 시민주인 내지 시민반응성의 관점에서 ‘협치시정 시민만족도’와 ‘사회적 가치 지향성’도 평가하도록 함
  - 협치시정 시민만족도는 기존의 BSC 기반 성과평가의 일부이던 것을 분리하고 다시 협치역량평가지표에 통합하는 것에 더해,
  - 협치적 관점을 고려해 협치시정에 관한 별도의 만족도 조사를 실시하도록 함
  - 사회적 가치 지향성(7점)은 협치사무에 직결된 요소로 보기는 어려우나, 간접적 연관성을 고려해 별도의 평가항목으로 설정함

**[표 5-8] 협치친화적 시정 평가제도: 협치역량평가지표체계 구성(안)**

항 목	평가지표	측정방법	배 점	
계획의 적정성 (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 (15점/1개)	성과목표 달성 정도	핵심성과목표에 대한 계획 대비 달성률	15	
협치 기반 구성 (28점 /8개)	제도적 기반 (18점 /4개)	민관협력 협력도	위원회 운영, 협치친화형 사업 발굴, 중간지원기구 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
		협치증진을 위한 혁신적 제도화	협치친화적 사업운영개선 / 제도도입 사례 등	3
	인식 및 문화 기반 (10점 /4개)	리더의 협치행정 리더십	부서내 협치친화적 문화를 조성하기 위한 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
		협치증진을 위한 이벤트 개최	시민 참여형 행사 기획, 협치 증진을 위한 홍보활동 등	2

항 목	평가지표	측정방법	배 점
사회적 가치 지향성 (6점/3개)	공공조달 혁신 및 사회적 배려기업 지원	사회적기업 물품 구매비율 등	2
	청년 및 장애인 고용 이행 의지와 노력	청년인턴 활용비율 등	2
	고용안정성 강화 노력	비정규직 증가 및 비정규직 차별사예 유무 등	2
협치시정 시민만족도 (10점/2개)	사업 및 서비스 만족도	추진사업, 제공 서비스의 만족수준 등	6
	협치시정 만족도	정책의 인지도/접근성, 정책 프로세스 전반에 관한 시민만족 수준	4
협치수행역량 (대상사업) (25점/7개)	협치친화적 추진체계 확립	협치프로세스를 고려한 사업추진체계 확립 등	5
	기획단계의 공론절차 이행	수요조사, 설명회, 청책토론회 등 공론절차 활성화 여부 등	4
	개방형 사업추진체계 운영 활성화	위원회·협의체 운영의 활성화, 이해관계자 참여의 다양성 등	5
	정책파트너와의 수평적 관계정립	참여주체에 대한 자율성 부여 정도 등	3
	민관예산협의절차 이행여부	시민참여예산절차 이행 노력, 재정협치기구 운영 등	3
	관련계획 및 사업 간 연계조정 노력	관련계획 및 타 부서 관련 사업과의 연계조정 노력 등	3
	정책의 환류노력	민간의 비판 수용 노력, 평가결과의 반영 및 개선 등	2
조정사항	① 실적기술서의 적정성 ② 업무특성 ③ 개선노력		±10
	총 점		100

- [표 5-9]는 앞의 평가지표에 대한 평가의 방법과 자료, 그리고 지표별 평가주체에 관한 것으로 이하의 내용에 구체화함
- 평가방법의 경우, 과거 정량평가 일변도의 평가체계와 달리, 협치활동 및 사무의 특성상 정량평가와 정성평가가 결합된 형태를 취하고 있음
  - 사회적 가치 지향성과 협치시정 시민만족도는 정량평가에 의존하고,
  - 협치기반 조성이나 협치수행역량 등의 평가항목들은 정성평가에 의존하며, 후술하는 [협치역량평가단]에 의해 수행됨

[표 5-9] 협치친화적 시정 평가제도: 협치역량평가지표(안)의 평가방법 및 평가주체

항 목	평가지표	평가주체	평가자료	평가방법	
계획의 적정성 (15점/3개)	계획내용의 타당성	협치역량평가단 (전문평가단)	협치이행계획	정성평가	
	목표 부합성 및 명확성				
	수립과정의 적절성				
목표달성도 (15점/1개)	성과목표 달성 정도	협치역량평가단 (전문평가단)	실적기술서	정성평가	
협치 기반 조성 (28점 /8개)	제도적 기반 (18점 /4개)	민관협력 활력도	협치역량평가단 (전문평가단)	실적기술서	정성평가
		시민참여절차 조성 및 운영활력			
		재정협치 기반 조성			
		지역사회와의 관계 개선			
	협치증진을 위한 혁신적 제도화				
	인식 및 문화 기반 (10점 /4개)	리더의 협치행정 리더십			
		협치활동 관련 모니터링 체계			
		협치친화적 인식체계 확산			
협치증진을 위한 이벤트 개최					
사회적가치 지향성 (7점/3개)	공공조달 혁신 및 사회적 배려기업 지원	협치평가전담조직	실적기술서	정량평가	
	청년 및 장애인 고용 이행 의지와 노력				
	고용안정성 강화 노력				
협치시정 시민만족도 (10점/2개)	사업 및 서비스 만족도	협치역량평가단 (시민모니터링단)	협치서베이	정량평가	
	협치시정 만족도				
협치수행역량 (대상사업) (25점/7개)	협치친화적 추진체계 확립	협치역량평가단 (전문평가단)	협치이행계획 및 실적기술서의 대상사업 [국(局)별 5개]	정성평가	
	기획단계의 공론절차 이행				
	개방형 사업추진체계 운영 활성화				
	정책파트너와의 수평적 관계정립				
	민관예산협의절차 이행여부				
	관련계획 및 사업 간 연계조정 노력				
정책의 환류노력					
조정사항		협치역량평가단(전문평가단)		정성평가	

③ 「협치이행결과서」의 작성 및 제출

- 평가자가 평가지표에 근거해 평가를 체계적으로 수행하기 위해서는 각 지표에 상응하는 적절한 판단근거(평가근거)가 요구됨
  - 평가지표별로 평가주체(평가자)와 평가에 필요한 자료, 평가의 방법 등에 대해서는 앞의 [표 5-9]를 참조
  - 특히, 평가주체의 구성과 관련해, 기존의 행정 중심의 폐쇄적인 프로세스와 다르게, 협치친화적 평가제도에서는 [협치역량평가단]에 의해 평가를 실시함(※ [협치역량평가단]에 대해서는 후술)
  - 이 경우에, 평가자들이 협치역량평가를 수행하는 데 필요한 기본적 요소가 당초 수립한 협치이행계획의 추진내용에 관한 것임
- 여기서 「협치이행결과서」가 바로 당초 수립된 ‘협치이행계획’의 이행 및 달성에 관한 정보를 구체화한 문서로, 피평가 주체들이 작성·제출함
  - 「협치이행결과서」의 구체적인 형식들에 대해서는 별도의 실무적 논의와 작업을 거쳐 도출할 필요가 있으며,
  - 다음에서 언급하는 바와 같이 적어도 몇 가지 주요 내용들은 「협치이행결과서」에 구체화될 수 있도록 구성함
- 「협치이행결과서」는 기관의 협치성과, 협치기반 조성 이행실적, 주요 사업별 협치이행 실적, 협치시정 만족도 조사결과 등이 포함되도록 함
  - **기관의 협치성과:** 해당 기관이 당초 설정한 핵심성과목표에 대해 달성정도를 명시하고 근거자료를 제시
  - **협치기반 조성 이행실적:** 계획의 개요와 연간 이행실적을 관련 근거자료에 기초해 작성하되, 이행의 성과를 명확하게 인지할 수 있도록 다양한 기준으로 비교, 제시 필요
  - **주요 사업별 협치이행 실적:** 주요 사업의 이행계획과 연간 이행실적에 대해 관련 근거자료에 기초하여 작성·제시
    - 여기서 사업별 이행실적은 단순히 사업 성과보다는 협치와 관련된 활동이

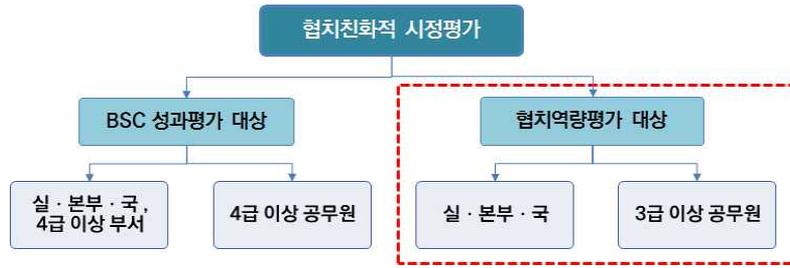
나 프로세스, 참여주체들의 관계를 중심으로 한 이행실적임

- 협치시정 만족도 조사는 별도의 시스템<sup>31)</sup>에 의해 실시된 조사결과를 인용함

④ 평가관련 주체들의 구성: 평가자와 피평가자

- BSC 성과평가제도와 달리, 협치역량평가에서 평가관련 주체들을 구성하는 데에는 신중한 접근이 요구됨
  - 피평가자의 경우, 대상기관(부서)의 업무적 특성이 상이해, 협치관련 평가를 보편적으로 적용하는 데 있어서 일정한 제약이 존재함
    - 가령, 민관협력과, 지역공동체과, 사회적경제과 등과 일반부서, 특히 기술 부서는 업무특성상 협치친화성 측면에서 질적 차이가 존재
  - 평가자의 경우에도 참여형 평가모델이 가지는 속성상 평가 프로세스가 다소 복잡해질 수 있으므로 보다 정교한 접근 필요
- 피평가자는 BSC 성과평가의 경우에 기존과 동일하게 하고, 협치역량평가의 경우에는 국(局) 이상의 조직 단위로 하는 방안을 검토함
  - BSC 성과평가의 경우, 기관평가는 실·국·본부와 4급 이상의 부서로 하며, 개인평가는 4급 이상의 공무원을 대상으로 하고 있음
  - 반면, 협치역량평가의 경우에는 기관평가는 실·국·본부와 3급 이상의 기관으로 하며, 개인평가는 3급 이상 공무원으로 하도록 함
    - 이는 기관의 경우에 협치친화성에 대한 업무 간 차이를 고려, 국(局) 조직을 평가함으로써 다소간 형평성을 기하고자 하는 방안임
    - 개인의 경우에도 3급 이상을 우선적 대상으로 제도화함으로써 시정의 관리자들이 협치시정의 선도자가 되어 협치를 향한 인식과 활동이 부서 전반에 확산될 수 있도록 평가체계를 구축함

31) 이를 위한 도입을 검토하는 참여형 모니터링 체계와 '협치서베이 시스템'에 대해서는 5절의 내용을 참조할 것



[그림 5-7] 협치친화형 시정 평가제도의 피평가 주체(안)

- 협치친화형 시정 평가제도의 근간이 되는 다른 요소인 참여형 평가 프로세스를 고려해, 평가자도 보다 근본적인 변화를 모색하도록 함
  - 시정 평가제도 중 BSC 성과평가 분야는 전담기관인 [평가담당관]이 중심이 되어 평가를 시행하며,
  - 협치역량평가 분야에 대해서는 평가전담기관과 함께, 민간이 참여하는 [협치역량평가단]을 별도로 운용함
- [협치역량평가단]은 다양한 효과(2장 1절 참조)를 기대해 평가과정에 민간을 참여시키기 위한 것으로, ‘전문평가단’(50인 이내)과 ‘시민모니터링단’으로 이원화하여 운영하는 방안을 검토함<sup>32)</sup>
  - ‘전문평가단’은 협치기반 조성이나 협치수행역량 등 주요 지표를 평가하기 위한 것으로, 필요한 경우 분과위를 구성하는 것도 바람직
  - ‘시민모니터링단’은 협치시정 시민만족도 조사를 통해 간접적으로 평가과정에 참여할 수 있는 채널을 마련



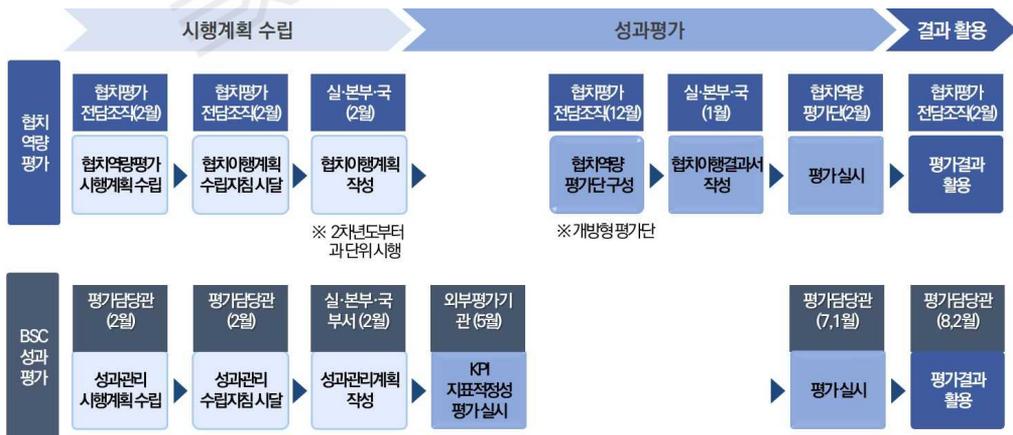
[그림 5-8] 협치친화형 시정 평가제도 중 협치역량평가의 평가관련 주체

<sup>32)</sup> 평가주체에 대한 상세한 내용에 대해서는 이 보고서의 5장 5절을 참조할 것

### 3) 평가 프로세스 설계와 평가결과 활용

#### (1) 평가 프로세스 설계

- 협치역량평가 프로세스는 시행계획 수립단계에서부터 평가의 시행 및 결과의 활용에 이르기까지 성과평가제도와 비슷한 절차로 진행함
  - 기관별 예산 및 사업예산 편성과의 연계 등을 종합적으로 고려하여 적절한 평가일정을 구체화함
  - 연초(2월)에 협치평가 전담조직에서 협치역량평가 시행계획을 수립해 지침을 시달하고, 각 실·본부·국에서 「협치이행계획서」를 작성
- 협치평가 전담조직은 다음연도 평가시기에 즈음해 [협치역량평가단]을 구성하고 전년도 사업추진 결과(성과)를 토대로 평가를 시행
  - 협치평가 전담조직은 다음연도 2월이나 3월경에 각 실·국·본부에서 제출한 「협치이행결과서」를 토대로 평가를 시행
  - 협치평가 전담조직은 협치역량평가를 위해 평가시점에 즈음해 [협치역량평가단]을 구성하고, 평가시행을 위한 사전준비 절차를 이행
  - 실제 평가는 [협치역량평가단]이 주도해 시행하되, 1개월 정도의 충분한 시간을 가지고 절차를 이행



[그림 5-9] 협치역량평가와 BSC 성과평가 프로세스 비교

## (2) 협치역량평가 결과의 활용

- 평가결과의 활용은 평가제도의 실효성에 영향을 준다는 점에서 평가 자체 못지않게 중요한 요소로 인식됨
  - 물론, 평가결과가 실질적으로 활용되기 위해서는 평가의 공정성이나 평가결과의 객관성 등이 어느 정도 확보되어야 함
- 이에 평가결과를 활용할 수 있는 다양한 방안을 검토하는 것이 필요
  - 금전적 인센티브 제공, 사업예산과의 연계, 인사고과와의 반영 등을 우선적으로 고려해 볼 수 있음
  - 현재 BSC 성과평가제도에서는, 기관의 경우 성과포상금 지급, 개인의 경우 성과연봉제 등 금전적 인센티브에 한정하여 활용함
- BSC 성과평가의 경우에는 제도적 틀을 대체로 유지하는 것이 제도개선의 기본방향이므로 당장은 현재의 평가결과 활용 방안을 그대로 유지하더라도, 추후에 협치역량평가가 정착되면 통합적 활용방안 모색 필요
- 반면, 협치역량평가 결과는 다각적인 활용방안이 강구될 필요가 있음
  - 우선, 일차적으로는 금전적 인센티브로 활용 가능하며, 협치역량평가와 BSC 성과평가를 종합(통합)하여 금전적 인센티브를 제공
  - 금전적 인센티브에 국한할 경우, 현행 BSC 성과평가와 같이 활용에 따른 실효성을 크게 기대하기는 어려움
- 여기에 더해 보다 적극적인 활용방안으로는 예산제도 및 인사제도와의 연계를 고려해 볼 수 있을 것임
  - 기관 평가의 경우, 평가 우수기관에 대해서는 차년도 사업예산 편성 시 유리한 편성절차나 배분기준을 적용하도록 하며,
  - 개인 평가에 대해서는 인사제도와 일부 연계해 볼 수 있을 것임
    - 다만, 인사제도와의 연계는 공정성 논란이 초래될 수 있으므로, 평가가 안정적으로 정착된 이후에 보다 신중하게 적용하는 것이 타당
- 이외에, 평가제도에 대한 인식 제고와 활용방안 확대를 위해 현행 시정핵심사업 평가제도 등과 연계해 성과발표회 개최 등의 이벤트 개최도 검토



[그림 5-10] 평가결과의 2단계 활용 방안

### 3\_협치지향적 민간위탁 평가제도의 정립

#### 1) 제도 개선의 배경과 목적

- 현재 민간위탁 평가제도는 ‘지도·점검’과 계약 기간 내 1회 실시하는 ‘종합성과평가’로 이원화되어 운영 중임
  - 종합성과평가의 경우에는 시설형/사무형/중간지원기구형으로 사무의 유형을 구분해 평가지표를 적용하고 있으며,
  - 평가의 결과는 사무의 개선이나 재계약에서 인센티브나 페널티로 사용하는 것으로 규정되어 있음
- 현재 민간위탁 평가제도 또한 적지 않은 문제점을 내재하고 있는 것으로 확인되었고, 피평가 주체(수탁자)로부터 불만도 일부 초래되고 있음
  - 사무 유형별로 차별화하였다고 하는 평가지표들은 형식적 구분에 가깝고, 평가도 사전에 정립된 평가계획에 의거해 이루어지지 않으며,
  - 이해당사자인 시민들의 참여도 사실상 결여되어 있고, 평가과정이나 결과에 대한 투명성도 다소 미흡한 편이라 할 수 있음
- 전체적으로 말해 관리·통제적 시각에 입각한 평가제도가 지배하고 있어서 평가의

객관성이나 실효성이 약화되고 있는 것이 현재 민간위탁 평가제도가 당연하고 있는 현실이라 할 수 있음

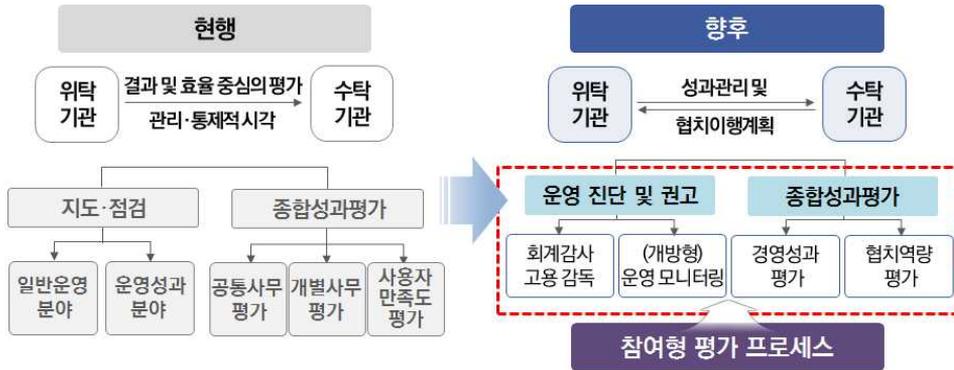
- 이러한 제도적 불합리성을 근본적으로 개선해, 보다 실효성 있는 평가제도로 재정립하는 것이 시급한 과제가 되고 있음
  - 민간위탁제도는 근본적으로 행정이 부족한 민간의 활력과 자원을 활용하는 데서 출발하는 바, 민간과 행정의 관계가 중요하며,
  - 아울러, 사무를 수행함에 있어서 수탁기관과 서비스 이용자, 나아가 일반시민(주민)의 참여와 협력, 만족 여부 또한 중요한 요소이므로,
  - 향후 민간위탁제도를 질적으로 개선하는 데 있어서 평가제도의 합리적 개선이 매우 중요한 과제일 수밖에 없음
- 이하에서는 보다 협치친화적인 민간위탁 평가제도로의 개선방안을 모색할 것이며, 이를 위해 다음과 같은 방향을 정립함
  - 민간위탁이 단순히 수탁자가 사무를 대행하는 것이 아니라 위탁자와 수탁자의 공동의 미션과 목표를 해결하기 위한 사무라는 관점에 입각한 평가제도로 근본적으로 재정립할 필요가 있으며,
  - 그 일환으로 위탁된 사무의 경영성과(목표 대비 실적)를 평가하는 것에 더해, 사무수행 과정에서의 협치활동 및 역량도 종합적으로 평가할 수 있는 평가체계의 재정립을 모색함
  - 아울러, 민간위탁 사무의 수행에 있어서 이해당사자의 참여와 협력의 중요성을 반영해, 참여형 프로세스로 평가 프로세스의 전환을 모색

## 2) 민간위탁 평가제도 기본구상

- 기본적으로 평가체계를 위탁자가 수탁자를 관리감독하거나 성과를 통제하는 일방향적 평가체계에서 향후에는 위탁자-수탁자-평가주체로 구성된 3자 간 평가체계의 전환을 모색
  - 현재 관리통제의 시각에서 위탁자가 수탁자의 업무성과를 평가하기보다는

위수탁자가 협력적으로 수행한 통합적 성과를 제3자가 평가

- 공동의 성과목표와 이행계획에 대해 상호 협의에 기초해 수립하도록 하는 [성과관리 및 협치이행계획]의 도입
- 지도점검 및 종합성과평가는 보다 실용적이고 실효성을 가질 수 있도록 ‘운영 진단 및 권고’와 ‘종합성과평가’로 재정립
  - 지도점검이 다소 형식적·중복적 성격이 있으므로 필요한 항목에 한정하되, ‘운영 진단 및 권고’ 중심으로 운영
  - 종합성과평가의 경우에도 통합적 성과관리 프레임에 의거해 ‘경영성과평가’와 ‘협치역량평가’로 재정립함
- 여기서 협치역량평가의 경우에는 앞서 ‘서울형 협치평가모델’로 개발한 ‘협치특화형 평가지표체계’를 활용함
  - 현재와 같이 단편적인 형태로 협치지표를 구성하기보다는 체계적으로 구성하여 종합적으로 평가하되,
  - 협치역량에 대한 체계적 평가를 위해 필요한 경우에는 민간위탁 사무를 ‘일반사무’와 ‘사회적 가치 지향형 사무’로 구분 필요
- 마지막으로 민간위탁에서도 참여형 평가 프로세스를 확립하기 위해 [협치역량평가단] 구성을 포함한 참여절차를 마련
  - 현재는 사무에 대한 전문성을 결여한 컨설팅 기관이 비공개적 형태로 평가를 시행하고 있는 방식을 개방적 프로세스로 전환
  - 평가절차의 개방성과 투명성을 확보하기 위해 [협치역량평가단]을 운영하며,
  - 평가결과에 대해서도 평가보고대회 개최와 같은 적극적 절차로 전환



[그림 5-11] 협치지향형 민간위탁 평가체계 기본구상

### 3) 세부 추진방안

#### (1) 협치지향형 민간위탁 평가체계 구성

##### ① 운영 진단 및 권고

- 기존의 민간위탁 평가제도에서 매년 시행하는 ‘지도·점검평가’는 협치지향적 평가제도에서 <운영 진단 및 권고>로 전환함
  - 매년 1년 단위로 수행하는 ‘지도·점검평가’ 결과의 실효성이나 활용성이 그다지 높지 않으므로,
  - 사무운영 중 핵심적 요소를 중심으로 모니터링과 컨설팅하는 ‘진단 및 권고’ 프로그램 성격으로 전환
- 전체 <운영 진단 및 권고>는 회계 및 고용 측면과 사업운영 측면으로 사무의 성격을 구분해 2가지 평가체계를 구축
  - 회계와 고용은 법적 책무성(accountability)과 밀접하게 관련된 요소이므로, 기존과 같이 체크리스트를 활용해 관리감독 성격의 평가 실시
    - 회계감사와 고용감독 중심의 기존 지도·감독 절차를 유지 또는 개선
  - 이외의 사업운영 전반에 관한 평가에 대해서는 ‘운영모니터링 체크리스트’에 기반한 평가를 실시함
- 평가결과에 대해서는 위탁사무의 운영개선에 적극 활용할 수 있게 함으로써 제도의

실효성을 획기적으로 강화하도록 함

- 위탁계약 체결 시, 위탁부서와 수탁기관, 조직담당관(민간위탁팀)이 공동으로 TFT를 구성해 운영(※ TFT에 대해서는 후술)
- 일정 규모 이상의 위탁사무에 대해서는 관련 주체들이 공유할 수 있도록 가급적 소규모라도 공론절차(워크숍이나 간담회)를 마련하도록 유도
- <운영 진단 및 권고>에 의한 평가결과는 3년 단위의 <종합성과평가>에 적극 활용하는 연동체계를 마련
  - 이러한 연계체계를 확립하기 위해서는 뒤에서 언급하는 종합성과평가의 평가지표 설정 시, ‘운영 진단과 권고’를 반영하도록 구성
- <운영 진단 및 권고>를 위한 체크리스트(안)로는 다음과 같은 방식을 제안함([표 5-10] 참조)
  - 특히, 미션준수와 리더십, 혁신성과 같은 일반적 체크리스트에 더해,
  - 협치친화적 평가체계에서는 시민지향의 서비스, 개방성, 지역사회에의 기여, 외부의 자원동원 등 협치 관련 요소들을 중요하게 고려
  - 동 체크리스트(안)에 대해 보다 정밀한 체크리스트가 필요하다면 별도로 실무적 논의가 추가 고려될 필요가 있음

[표 5-10] 운영모니터링을 위한 체크리스트(안)

진단항목	세부 진단 내역
1. 미션 준수	사업 계획상의 주요 사업(핵심사업) 이행 여부를 진단
2. 리더십	해당 조직(수탁기관)이 미래에 대한 명확하고 일관성 있는 비전과 가치를 획득하고 있는가 여부
3. 시민지향의 서비스	시민(서비스 이용자)의 요구, 수요를 파악하기 위한 자체적 노력(시민만족도 조사 실시 등의 변경)
4. 혁신성	혁신과 변화를 향한 노력 / 사업계획상의 변경
5. 개방성	해당 조직(수탁기관)이 외부와 소통하는 실질적인 개방적 운영체제를 확립하려는 ‘다양한 노력’
6. 지역사회에의 기여	지역사회 발전을 위한 기관의 다양한 노력과 혁신
7. 외부의 자원동원 노력	해당 기관(수탁기관)이 주어진 미션과 사업을 추진하는 데 있어서 다양한 외부자원을 확보하려는 노력
8. 사회적 가치 지향성	미션 수행에 직간접적으로 관련된 사회적 가치 실현 노력
9. 문제해결 노력	사업 운영과정에서 발생한 다양한 문제(민원)들에 대해 적극적으로 대응하고 합리적으로 해결하려는 노력 정도
10. 환류	전년도 진단과 개선의 반영 여부

② 통합적 성과관리를 위한 종합성과평가체계

- 현재의 종합성과평가를 협치역량에 대한 평가와 융합한 통합적 성과관리 개념의 종합성과평가체계로 전환
  - 현재 공동사무/개별사무/사용자만족도 평가로 구분된 평가체계를 합리적으로 재구성해,
  - [경영성과평가]와 [협치역량평가]로 이원화된 평가체계를 확립하되, 후자의 경우 평가할 대상 사무의 차별적 성격을 고려함
- [경영성과평가]는 기존의 종합성과평가체계를 활용하여 평가지표를 재구성함
  - 사업의 효율적 운영과 결과(실적)를 중심으로 평가지표들을 체계적으로 재구성
  - 종합성과 평가지표 중 협치와 직간접적으로 관련된 지표들을 제외
- [경영성과평가]는 기존 평가제도의 종합성과 평가지표를 주로 활용하되 실효성 있는 지표들로 지표체계를 재구성
  - 평가지표는 [표 5-11]에서와 같이 사업계획의 적정성 외에, 자원활용의 적정성 ~운영 진단과 권고 등에 관한 10여 개의 평가지표들로 구성
  - [경영성과평가]에서는 매년 수행하는 운영모니터링 평가결과도 활용

**[표 5-11] 협치지향적 민간위탁사업 성과평가제도: 경영성과평가지표체계 구성(안)**

평가항목	평가지표	지표의 개념	측정방법	배점
사업계획의 적정성	사업계획의 적정성	사업내용의 적정성, 유사중복 여부	정성평가	20
	사업목표의 적정성	사업목표의 구체성, 합리성, 달성가능성	정성평가	
자원활용의 적정성	예산 집행의 효율성	사업예산집행의 효율성	정량평가	30
	인력운영의 적정성	계획 대비 인력운영의 적정성	정량평가	
	자원운용의 효율성	시설, 기자재 등 자원운용의 효율성	정량평가	
사업개선 노력	기관의 리더십	기관의 혁신/협치에 대한 의지	정성평가	20
	마케팅 및 홍보노력	사업 마케팅 및 홍보 건수 증가율	정량평가	
	경영혁신 노력	사업 활성화를 위한 경영혁신 노력	정성평가	
	문제해결 역량	사업 추진 중 발생한 문제 대체 능력	정성평가	
사업성과	사업의 성과달성도	사무별 사업성과지표에 따른 달성도	정량평가	20
운영 진단 및 권고	운영모니터링 평가결과	‘운영모니터링’ 평가결과	정량평가	10
	운영개선 노력	운영 개선을 위한 평가결과 반영 노력	정성평가	

- [협치역량평가]의 체계는 다음과 같이 구성하되, 협치특화형 평가지표체계를 활용함 ([표 5-12] 참조)
  - 전체적으로 ‘계획의 적정성’(15점)과 ‘성과목표의 달성도’(15점), ‘협치성과평가’(70점)로 구분하여 평가
  - 계획의 적정성이나 성과목표 달성도는 사전에 수립한 「경영성과관리 및 협치 이행계획」을 기준으로 하여 평가

[표 5-12] 협치지향적 민간위탁사업 성과평가제도: 협치역량평가지표체계 구성(안)

항목	평가지표	측정방법	배점		
계획의 적정성 (15점/3개)	계획내용의 타당성	계획이 사업방향에 부합되게 수립되었는가	5		
	목표부합성 및 명확성	협치성과목표의 설정은 적절한 수준인가	5		
	수립과정의 적절성	계획이 협치적 과정을 통해 수립되었는가	5		
성과목표달성도 (15점/1개)	협치성과목표 달성 정도	핵심 협치성과목표에 대한 계획 대비 달성률	15		
협치 성과 평가 (70점 /13개)	시민 만족도 (15점/1개)	이용자 만족도 조사 결과	시민(이용자)과 지역사회(주민) 대상으로 만족도를 조사 평가	15	
	공익가치 지향 (10점/3개)	사회적 배려기업 지원	사회적기업 물품 구매 비율	4	
		청년 및 장애인 고용 이행 의지와 노력	청년 및 장애인 고용 비율	3	
		고용안정화 노력	재계약 시 고용승계를, 비정규직 증가 여부 등	3	
	협치환경 기반조성 (15점/4개)	리더의 협치행정 리더십	조직내 협치지향문화 개선노력 사례	4	
		협치활동 관련 모니터링 체계	협치 모니터링 시스템 구축 및 운영	4	
		협치친화적 인식체계 확산	조직 내외 대상 협치촉진교육 시행 여부	4	
	협치적 사업 프로세스 (30점/5개)	협치증진을 위한 이벤트 개최	시민참여형 행사 기획, 협치증진을 위한 홍보활동 등	3	
		업무수행 과정의 협력	우수탁자 간 지속적 협력 정도		5
			사업기획단계의 공론절차 이행	설명회, 토론회 등 공론절차 활성화 여부 등	3
			개방형 사업추진체계 운영 활성화	협의체 운영의 활성화, 이해관계자 참여의 다양성 등	5
			지역사회와의 신뢰관계 형성	외부자원의 동원 및 자발적 참여 정도 등	7
	「운영진단 및 권고」 반영 및 개선노력		운영모니터링 결과에 대한 개선 여부	10	
조정사항	① 실적기술서의 적정성 ② 업무특성 ③ 개선노력		±5		
총 점			100		

- ‘협치성과평가’는 협치 관련 활동과 역량을 집중 평가하고자 하는 부분으로, 4개의 평가영역으로 구성함
  - 협치성과평가는 시민 만족도, 공익적 가치 지향, 협치환경 기반조성, 협치적 프로세스 등으로 구성
  - 시민 만족도는 시민(이용자)과 지역사회를 대상으로 별도의 조사패널을 구축하여 실시
- 민간위탁사업에서 [협치역량평가] 또한 평가의 실효성이나 활용성에 영향을 줄 수 있으므로 체계적인 방법으로 수행 필요
  - [표 5-13]에서 볼 수 있듯이, 평가지표의 성격을 고려해 정량평가와 정성평가를 혼합해 구성
  - 여기서도 앞서 재정립한 사업 평가제도와 마찬가지로 평가 실행을 위해 다양한 평가자료를 활용하도록 함
  - 특히 객관적 평가를 위해서는 「협치이행계획서」나 「민간위탁사업 수행결과서」(이하 수행결과서) 등이 중요하게 고려될 필요가 있음
- 「민간위탁사업 수행결과서」는 피평가주체들이 평가기간에 즈음해 제출하는 자료로 이행계획 및 달성에 관한 정보를 중심으로 가급적 간결하게 구체화하도록 함
  - 「수행결과서」의 구체적 형식 등은 실무적 논의를 거쳐 도출하되,
  - 다음과 같은 몇 가지 주요 내용들은 최소한 담길 수 있도록 유도함
    - **위탁사업의 개요:** 사업의 추진배경과 목적, 세부사업의 주요 내용(사업비 구성 포함)
    - **세부사업별 운영체계:** 사업에 참여하는 주체, 주체별 역할 분담
    - **사업의 성과:** 「경영성과관리 및 협치이행계획」에 설정된 내용의 이행 여부, 성과 목표의 달성 정도 등을 근거자료와 함께 기술
    - **사업추진의 효율성:** 민간위탁사업비의 효율적 운영에 관한 사항, 자원의 절감 등에 관한 사항
    - **협치이행성과:** 운영과정에 이용자의 참여절차 마련, 다양한 주체들이 운영

과정에 직접 참여한 실적, 서비스 수요조사 운영현황, 민원 대응 현황, 지역사회와의 협력적 관계와 공익적 가치 실현 등

[표 5-13] 협치지향적 민간위탁사업 성과평가제도: 협치역량평가지표(안)의 평가방법 및 주체

항 목	평가지표	평가형태	평가주체	평가자료	
계획의 적정성 (15점/3개)	계획내용의 타당성	정성평가	협치역량평가단 (전문평가단)	경영성과관리 및 협치이행계획서	
	목표부합성 및 명확성	정성평가			
	수립과정의 적절성	정성평가			
성과목표달성도 (15점/1개)	협치성과목표 달성 정도	정성평가			
협치 성과 평가 (70점 /13개)	시민 만족도 (15점/1개)	이용자 만족도 조사 결과	정량평가	협치역량평가단 (시민모니터링단)	협치서베이
	공익가치 지향 (10점/3개)	사회적 배려기업 지원	정량평가	협치평가전담조직	수행결과서
		청년 및 장애인 고용 이행 의지와 노력	정량평가		
		고용안정화 노력	정량평가		
	협치환경 기반조성 (15점/4개)	리더의 협치행정 리더십	정성평가	협치역량평가단 (전문평가단)	
		협치활동 관련 모니터링 체계	정성평가		
		협치친화적 인식체계 확산	정성평가		
		협치증진을 위한 이벤트 개최	정성평가		
	협치적 사업 프로세스 (30점/5개)	업무수행 과정의 협력	정성평가	협치역량평가단 (전문평가단)	
		사업기획단계의 공론절차 이행	정성평가		
		개방형 사업추진체계 운영 활성화	정성평가		
		지역사회와의 신뢰관계 형성	정성평가		
		「운영 진단 및 권고」 반영 및 개선노력	정성평가		
조정사항(±5점)	① 수행결과서의 적정성 ② 업무특성 ③ 개선노력	정성평가		<수행결과서 사전검토의견>을 바탕으로 평가	

### ③ 「경영성과관리 및 협치이행계획」의 수립

- 현재 민간위탁 평가제도의 문제점은 사전에 수립된 평가계획을 결여한 채 위탁자 주도로 임의적으로 수행되고 있다는 점임
  - 민간의 전문성을 이유로 사무를 위탁한 위탁자가 관리·통제적 관점에서 수탁

자의 운영성과를 평가하고 있으며,

- 더욱이 사전에 정해진 평가지표에 의거해, 계약이 완료되는 시점에 즈음해 형식적으로 평가하는 방식이 지배적임
- 향후에는 민간위탁 평가의 경우에도 통합적 성과관리 프레임에 입각해 사전에 체계적으로 수립된 계획하에 시행하는 것이 타당
  - 앞서 언급한 종합성과평가를 위한 「경영성과관리 및 협치이행계획서」(이하 이행계획서)가 그것임
  - 「이행계획서」는 위탁사무에 관한 (재)계약이 체결된 이후에 위탁자와 수탁자 상호협의 및 합의에 기초해 작성하도록 함
  - 동 위탁사무에 대해 위탁자는 협치친화형 시정 평가지표에서 [협치역량평가]의 대상사무로 설정하는 것이 바람직
- 이 경우에 「이행계획서」는 민간위탁의 사업계획서를 토대로 작성하되, 종합성과평가를 고려해 수립하도록 함
  - 「이행계획서」는 피평가자가 수행하고자 하는 사업의 성과목표와 주요사업의 이행계획에 관한 핵심내용을 종합한 계획으로,
  - 이 계획서 안에 사업 운영에 따른 수탁자의 협치활동의 내용과 운영목표 등도 구체화하도록 함
  - 이러한 맥락에서 볼 때, 무리한 목표나 이행계획보다는 비교적 실행가능한 사업내용과 현실성 있는 목표를 설정하는 것이 바람직함
- 이러한 몇 가지 지침적 요건을 고려해, 실무적 검토를 거쳐 이행계획서의 기본형식을 정하되, 최소한 다음과 같은 요소들이 반영되도록 함
  - **위탁사무의 개요:** 사업의 추진배경과 목적, 세부사업의 주요사업내용(사업예산 포함)
  - **사업추진의 목표와 추진전략:** 위탁사무운영을 둘러싼 목표와 전략을 제시하는 한편, 핵심성과목표를 3~4개 수준에서 설정
  - **사업별 운영계획:** 사업별로 어떠한 운영실적(경영성과)을 실현할 것인지를 구

체화

- 특히, 인력 운영 및 예산집행의 효율 등 자원운용의 효율, 경영혁신 노력, 대외홍보 및 마케팅 노력이 구체화할 수 있도록 계획서를 구성
- **협치 이행계획:** 전체 위탁사무의 운영 거버넌스, 사업별 추진체계와 프로세스, 외부환경과의 소통·협력체계 구축, 이해당사자의 참여채널 마련, 지역사회에의 기여 등이 구체화할 수 있도록 함

#### 경영성과관리 및 협치이행계획서 구성(안) 예시

- |   |   |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 위탁사무의 개요</li> <li>2. 목표 및 추진전략               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 핵심성과목표 포함(3~4개로 설정)</li> </ol> </li> <li>3. 사업별 운영계획               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 효율적 자원 운용(인력, 예산)</li> <li>② 경영혁신 노력</li> <li>③ 홍보 및 마케팅</li> </ol> </li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. 협치 이행계획               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 사업별 추진체계, 프로세스</li> <li>② 외부환경과의 소통·협력체계</li> <li>③ 이해당사자의 참여 채널</li> <li>④ 지역사회에의 기여</li> </ol> </li> </ol> |
|---|---|

[그림 5-12] 경영성과관리 및 협치이행계획서 구성(안)

- ④ 평가 관련 주체의 구성: 평가자와 피평가자 구성
  - <운영 진단 및 권고>는 위탁자와 수탁자가 공동으로 [민간위탁 진단과 권고 TFT](이하 [진단과 권고 TFT])를 구성·운영
    - [진단과 권고 TFT]는 (재)계약 체결을 전후해, 위탁자·수탁자 그리고 조직담당관(민간위탁팀)의 상호협의를 거쳐 구성함
    - TFT 위원은 7인 이내 규모로 다양한 분야의 주체들로 구성하도록 함
      - TFT의 구성: 위수탁기관, 협치평가전담조직에서 추천한 분야별 정책자문위원회, 시민참여예산위원회 위원, 위탁사무 서비스 이용자 등으로 평가위원 구성
  - [진단과 권고 TFT]에서는 연차별로 <운영 진단과 권고> 평가를 시행하고, <종합성과평가>도 실시함
    - <운영 진단과 권고>는 「운영모니터링 체크리스트」에 기초해 실시
    - 진단과 권고의 내용을 구체화한 결과보고서를 작성하고, 이 내용에 대해 약

- 식의 공론화 절차를 거침으로써 평가결과의 투명성을 제고함
- 이와 별도로 위탁자(위탁사무 담당부서)는 수탁기관에 대한 ‘회계감사 및 고용감독’ 평가를 실시함
- <종합성과평가>의 경우에는 일정 규모 이상의 위탁사무를 대상으로 하여 참여형 평가체계를 정립하도록 함
  - 현재는 해당 사무에 대한 전문적 지식과 경험을 결여한 기관에서 소수 전문가가 참여해 형식적으로 평가
  - 사업비가 일정 규모(가령 5억 원) 이상인 경우에 한해 [종합성과평가] 실시
  - ‘경영성과평가’는 현재와 같이 조직담당관(민간위탁팀)이 주도해 수행하는 방식에서 탈피해 ‘진단과 권고 TFI’ 주도로 평가를 실시
  - ‘협치역량평가’를 담당할 전담조직은 기존 주관부서 또는 민관협력 담당부서 내에 설치하는 2가지 방안 중 현실적 여건을 고려하여 합리적인 안을 선택
- 종합평가대상이 되는 사업의 <종합성과평가>를 위해 [진단과 권고 TFI]를 확대해 민간참여 기반의 [협치역량평가단]을 구성·운영
  - [협치역량평가단]은 ‘전문평가단’과 ‘시민모니터링단’(시민참여형 조사패널)으로 이원화하여 구성함
  - ‘전문평가단’은 기 설치·운영하는 [진단과 권고 TFI]가 주도하여 다양한 주체들이 참여하는 보다 확대된 평가체계를 구축
  - ‘전문평가단’은 10인 이내로 구성하되, 행정주체로는 담당부서와 민간협력담당관만 참여하고, 민간 평가위원들로 구성
  - ‘전문평가단’은 [진단과 권고 TFI] 위원 외에, 해당 사업과 관련된 시민사회·지역사회 활동가, 일반시민(이용자) 등으로 구성함
- ‘시민모니터링단’은 일종의 조사패널로 구성된 모니터링단으로, 평가제도상의 다른 모니터링 체계와 통합하여 운영
  - ‘시민모니터링단’ 운영에 대해서는 이 보고서의 5장 5절에 별도로 구체화함
  - 이 모니터링단 운영을 통해 서비스 이용을 둘러싼 만족도를 포함해 주민이

나 이용자 대상의 정성적 평가에 필요한 지표에 대해 조사를 실시함

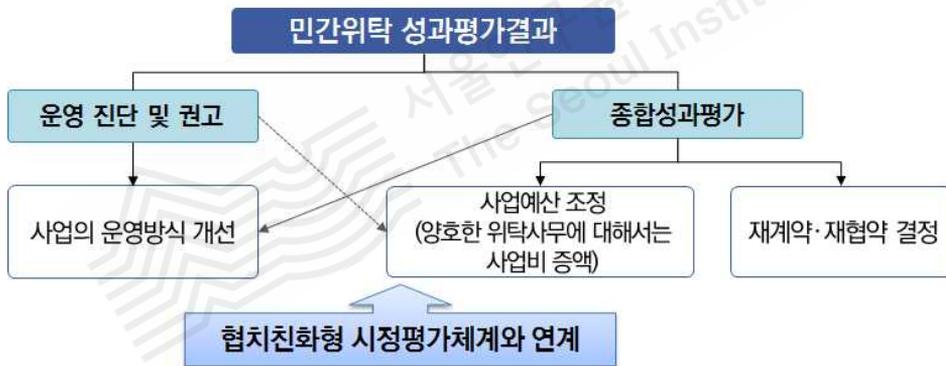
- <종합성과평가>에 대해서는 평가결과에 대해 별도의 공론절차로서 [종합성과평가 시민보고대회]를 개최하도록 함

## (2) 평가 프로세스 설계와 평가결과의 활용

- 민간위탁 평가제도는 <운영 진단 및 권고>와 <종합성과평가>로 구분하여 평가절차를 수행
- <운영 진단 및 권고>는 매년 1회를 기본으로 하며 주기적으로 실시
  - 평가는 상반기와 하반기로 구분하여 실시하되, 전년도 운영성과를 대상으로 하여 수행함
  - 평가주체인 [진단·권고 TFI]는 위탁계약이 체결된 1개월 이내에 구성
  - 평가가 종료된 이후에는 평가결과에 대해 1개월 이내에 소규모 형태로라도 공론의 절차를 거치도록 함
- <종합성과평가>는 위탁기간을 기준으로 하여 3년마다 주기적으로 실시
  - 계약기간이 3년 미만인 경우에는 위탁계약 기간 마지막 해에 <종합성과평가>를 실시함
  - 계약기간이 3년 이상인 경우에는 3년이 도래한 시점에 <종합성과평가>를 실시하되, 3년을 주기로 평가를 실시함
    - 4년 또는 5년을 계약기간으로 하는 경우에는 계약기간 마지막에 최종 <종합성과평가>를 실시함
  - <종합성과평가>도 평가가 종료된 이후에 가급적 1개월 이내에 [종합성과평가 시민보고대회]를 개최하도록 함
- 다른 평가제도와 마찬가지로 민간위탁 평가제도도 실효성을 확보하기 위해서는 평가결과가 활용될 필요가 있음
  - <운영 진단 및 권고>는 위탁사무의 운영을 개선하는 데 활용하며, 그 반영 여부를 다음 평가에 반영
  - <종합성과평가>도 일차적으로 평가에서 도출된 진단과 개선사항에 대해 다

음번 재계약(재협약) 시 반영하도록 함

- <종합성과평가>는 또한 민간위탁의 재계약(재협약) 여부를 결정하거나 사업 예산의 조정에 적극 활용함
- 평가결과를 예산배분과 연계하고자 하는 경우에는 불합리한 결과가 초래되지 않도록 신중한 접근이 요구됨
  - 통상, 민간위탁 사무계약 시 효율적 운영이나 높은 사업성과가 도출되는 경우, 이를 근거로 다음 계약 시 사업비를 감액하려는 유인이 작용하기 쉬움
  - 이러한 여건을 고려해 성과가 높은 위탁사업에 대해서는 사업예산 증액이나 운영의 자율성에 관한 인센티브를 제공할 수 있도록 제도적 규정 마련 필요
- 마지막으로 민간위탁 평가제도의 실효성 강화 차원에서 평가결과가 협치친화형 시정 평가제도에도 연계될 수 있도록 제도적 연계방안 확보가 바람직함



[그림 5-13] 협치친화적 민간위탁사업 성과평가 결과 활용

## 4\_지역사회기반 협치사업 평가체계 구축

### 1) 제도의 개요

#### (1) 도입의 배경 및 목적

- 민선 5기 이후 지역사회를 중심으로 협치를 기본 원리로 하는 다양한 사업(협치선도 사업)들이 추진되고 있음
  - 여기에는 마을공동체, 사회적경제, 주거재생, 지역사회 복지서비스 등 다양한 영역들로 이루어져 있으며,
  - 민선 6기 들어서는 개별적으로 추진되던 이들 사업을 융합적 틀로 추진하기 위해 「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」으로 진화함
- 이들 사업이 효과적으로 추진되고 좋은 성과를 실현하기 위해서는 사업들을 지속적으로 모니터링·평가할 수 있는 제도적 수단이 필요
  - 최근에 시비보조사업 평가제도가 도입되었으나 개별 사업들에 국한되고, 평가기준이나 방법이 미비해 제도의 실효성이 높지 않으므로,
  - 보다 체계적인 방법과 절차, 특히 협치친화적인 절차에 기반한 평가체계가 도입·운영될 필요성이 긴요해지고 있음
- 이에 이 연구에서는 이러한 제도 도입의 필요성을 인식해, 지역사회기반 협치사업(협치계획 등을 포함)을 대상으로 한 평가체계를 구축함
  - 이 평가체계는 지역사회기반 협치사업, 특히 「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」의 평가에 활용할 수 있으며,
  - 현재 임의적으로 운용되고 있는 시비보조사업 평가제도를 재정비하는 데도 기여할 것으로 기대됨
  - 「지역사회혁신계획」이 새로운 협치모델로 정착되기 이전에는 개별 협치사업들에 대한 평가체계로도 활용 가능함
- 이를 위해 무엇보다도 먼저 지역사회기반 협치계획들을 평가대상으로 하여 성과관리체계를 확립

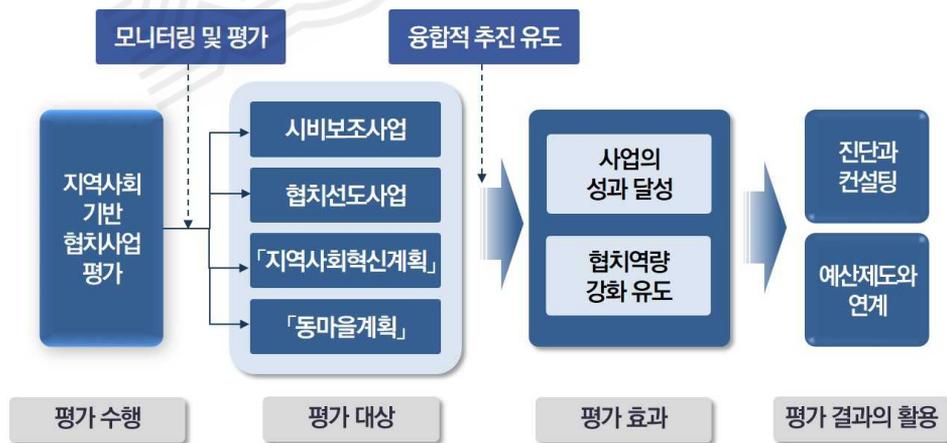
- 현재 분절적으로 추진되는 개별 협치사업들을 연계·융합하고자 「지역사회혁신 계획」 등의 협치형 계획이 도입된 현재의 시정 여건하에서,
- 수립된 각 지역별 계획들이 일관되게 추진되고 소기의 성과를 창출할 수 있도록 성과관리에 주력
- 둘째, 성과창출과 함께, 계획추진 과정에서 지역사회 협치역량 강화를 유도
  - 시정 단위와 달리, 사업들이 추진되고 있는 현장인 지역사회는 협치역량이 다소 미흡한 실정이므로,
  - 사업추진 과정에서 협치의 기반이 조성되고, 협치원리에 따라 사업이 추진될 수 있도록 유도
- 마지막으로 평가결과의 활용도를 제고하여 실효성 있는 평가제도로 자리매김함
  - 평가체계가 단순히 현재 상태에 대한 평가에만 머무르지 않고 진단과 컨설팅으로 이어지도록 평가제도를 설계하고,
  - 평가결과를 예산제도와 같은 다른 중요한 제도적 영역과 연계함으로써 제도의 실효성을 강화

## (2) 지역사회 기반 협치사업 평가제도 기본구상

- 평가대상 사업에 대해 체계적이고 객관적인 평가를 수행할 수 있도록 「성과관리계획」에 의한 평가의 시행
  - 다양한 개별 협치사업들을 ‘통합적 성과관리’의 틀 속에서 평가하기 위해서는 대상 사업들을 포괄하는 「성과관리계획서」 도입을 검토
  - 「성과관리계획서」는 현재 지역사회가 추진하고 있는 「지역사회혁신계획」 및 「동마을계획」에 기초하여 수립
  - 이러한 「성과관리계획서」의 도입은 자기주도적으로 세운 계획에 근거해 평가를 시행한다는 점에서 평가의 수용성을 높일 것임
- 둘째, 이 연구에서 평가제도의 거시적 방향으로 설정한 통합적 성과관리 프레임워크를 고려해 지역사회 기반 협치사업 평가체계를 정립
  - 사업의 목표달성(결과)에 대한 평가를 기본으로 하되, 사업추진 과정에서의

절차나 관계도 중요한 평가항목인 평가지표체계를 구성

- 이러한 통합적 평가체계에 기초해 개별사업은 물론, 전체 협치정책의 일부이기도 한 「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」을 평가
- 평가-모니터링-진단 및 권고로 이어지는 삼위일체형 평가모형을 정립
  - 이 평가체계는 사업 추진에 따른 지역사회의 성과와 역량에 대한 측정과 평가에 머무르지 않고
  - 사업의 진행과정, 지역사회의 변화과정을 지속적으로 모니터링하는 제도적 수단으로도 기여할 수 있도록 하고,
  - 나아가 협치사업(협치계획)의 추진에 따른 각종 문제점 및 개선방안에 관한 진단과 권고로 이어질 수 있도록 평가체계를 구축
- 협치시정 기초를 고려해 협치친화형 사업에 걸맞은 참여형 평가 프로세스의 마련도 제도의 핵심요소의 하나에 해당
  - 사업의 체계적 평가, 특히 협치역량 관련 요소들의 평가를 위해 [민간주도형 사업평가단]을 구성·운영함
  - 이 [민간주도형 사업평가단]은 사업에 참여하는 지역사회 스스로 작성한 「자체평가서」를 토대로 평가를 실시함



[그림 5-14] 지역사회 기반 협치사업 평가제도 기본구상

### (3) 세부 추진방안

#### ① 평가체계의 구성

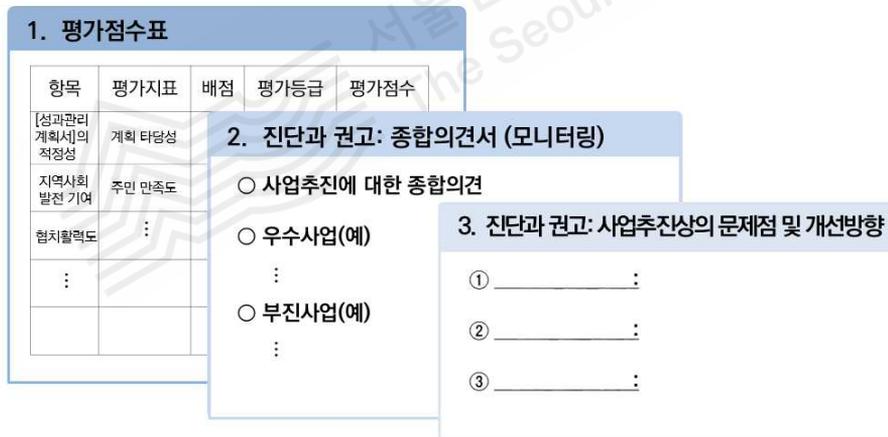
- 협치사업 평가제도는 앞서 기관 중심의 성과관리를 위한 평가체계와 달리 사업을 중심으로 한 평가체계로 확립
  - 지역사회 기반의 협치사업(또는 협치계획)을 대상으로 사업(계획)추진에 따른 목표달성 정도와 협치수행역량을 평가함
  - 이러한 인식에 기초해 이 평가체계에서는 기본적으로 핵심사업 추진성과, 협치수행역량, 그리고 사업계획의 적정성을 평가함
- 도출된 평가지표체계는 평가항목별로 세부 평가지표를 구성하며 각 지표들에 대해 적절한 배점을 부여
  - 평가항목별로 3~5개의 세부지표들을 도출함으로써, 총 19개의 지표들로 구성된 평가지표체계를 도출함
  - 총 100점을 기준으로 지표별로 3점~6점의 평가점수를 배분함(핵심 지표인 사업실행성과 지표들은 예외)
  - 여기에 더해, 계획의 발전잠재력이나 실적기술서의 적정성 등을 고려해, 평가주체의 재량적 판단에 의거해 5점 이내의 가점을 부여
- 각 지표별로 실제 평가는 3등급의 평가등급을 기준으로 상대평가를 실시함
  - 평가등급은 우수/보통/미흡의 3단계로 구분하여 평가를 실시하며,
  - 평가자는 각 평가지표별로 평가대상 사업(지역)에 대해 30%/40%/30%의 비율로 평가점수를 부여하는 상대평가를 실시<sup>33)</sup>
- 이와 같이 상대평가에 의거하는 이유는 평가결과 활용 시, 우수지역(사업)에 대해 소정의 인센티브를 제공할 수 있도록 하기 위함임
- 평가체계를 구성하는 세부 평가지표는 다음과 같은 요소들로 구성됨

33) 지표를 평가 시, 10개의 대상지역이라고 전제한다면, 우수는 3개 지역, 보통은 4개 지역, 미흡은 3개 지역이 됨. 그러나 개별사업에 대한 평가에 적용하고자 하는 경우에는 절대평가가 타당

[표 5-14] 지역사회 기반 협치사업 평가체계의 구성

평가항목	세부 평가지표	평가 배점	평가등급			
			우수 (A)	보통 (B)	미흡 (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 수행 역량	지역사회 발전여의 기여	지역사회 내 낙후·침체지역의 발전	3	3	2	1
		지역사회 주민의 만족도	4	4	3	2
		지역사회 현안문제 해결	5	5	4	3
		지역의 사회적자본 확충 노력	3	3	2	1
		소 계	15	15	11	7
	협치 활력도	이해관계자 의견수렴 및 반영노력	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 시행 노력	3	3	2	1
		협치친화적 제도화 및 개선 노력	4	4	3	2
		소 계	20	20	15	10
핵심 사업 추진 성과	사업실행 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 효율성	사업추진체계의 적절성	5	5	4	3
		예산운용의 효율성	5	5	4	3
		모니터링·환류에의 노력	5	5	4	3
		소 계	15	15	12	9
향후 계획의 발전잠재력, 실적기술서의 적정성		±5				
총점		100±5				

- ‘핵심사업 추진성과’는 「성과관리계획서」에 제시된 핵심사업을 대상으로 하여 사업의 목표 달성정도(실적)를 평가
  - 전체 50점으로 배분된 추진성과는 ‘사업의 실행성과’와 ‘추진효율성’으로 구분해 평가를 실시하되,
  - 실행성과에 대해서는 목표달성도 외에, 사업추진상의 난이도와 혁신성, 그리고 물적·사회적 환경개선 등을 다양하게 반영해 종합 평가
- 반면, ‘협치수행역량’(전체 35점)은 협치활력도와 지역사회 발전에의 기여 등의 두 측면을 균형적으로 고려해 평가함
  - 협치활력도(20점)는 사업에 참여하는 주체들의 참여와 협력 등 실질적인 협치관련 지표로 이해할 수 있음
  - 지역사회 발전에의 기여(15점)와는 별도로 지역사회와의 관계 측면에서, 대사업이 지역사회 발전에 주는 긍정적 측면을 평가



[그림 5-15] 지역사회 기반 협치사업 평가 결과(안)

- 평가결과는 [평가점수표]를 기본으로 하고, 여기에 더해 [진단과 권고 의견서]를 작성·제출함
  - [평가점수표]는 앞의 평가지표체계에 근거해 평가한 개인별 평가점수표와 이를 취합한 종합평가점수표를 작성·제출

- [진단과 권고 의견서]는 ‘종합의견서’와 ‘사업추진상의 문제점 및 개선안’ 2가지 내용을 중심으로 작성·제출함
  - ‘종합의견서’는 각 지역별 계획 전체에 대한 종합적 차원의 평가의견과 우수사업/부진사업을 제시

## ② 「성과관리계획서」와 「자체결과보고서」의 작성

- 지역사회협치사업 (협치)계획에 대한 통합적 성과관리를 체계적으로 수행하기 위해서는 평가의 준거점, 말하자면 평가대상 계획이 필요
  - 「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」 그 자체도 일종의 평가준거로 볼 수 있으나, 보다 객관적이고 체계적인 평가가 이루어질 수 있도록 별도의 성과관리계획서를 수립·제출하도록 함
- 「성과관리계획서」는 본 계획을 토대로 작성하되, 사업을 통해 도달하고자 하는 목표 등 적어도 다음의 내용이 포함되도록 함
  - 계획의 개요, 목표 및 추진전략
  - 핵심사업의 선정 및 핵심성과목표
  - 사업별 추진체계 및 추진절차
  - 예산계획, 예산편성 및 집행
  - 사업의 다양한 기대효과와 예상 제약요인 등
- 핵심사업의 선정과 핵심성과목표
  - 핵심사업은 전체 계획에 구체화되어 있는 다양한 (협치친화형) 사업들 중 중요도를 기준으로 5개 내외의 사업을 핵심사업으로 선정함
  - 계획 내에 구체화되어 있는 사업이 5개 이하인 경우에는 사업 모두를 핵심사업으로 선정함
  - 「성과계획서」 내에 핵심 성과목표는 3개 내외의 목표로 제시하도록 하되, 이 경우에 반드시 사업별로 설정할 필요는 없음
- 사업의 추진체계 및 추진절차
  - 핵심사업의 추진을 위해 참여하고 있는 주체들, 그리고 각 주체들이 수행하

는 역할 분담이나 관계 등을 중심으로 구체화하며,

- 특히, 사업추진 과정에서 민간(주민)의 참여와 협력을 유도·촉진하기 위한 절차나 제도 등을 명시하도록 함
- 「성과관리계획서」에서는 협치수행역량 평가가 가능하도록 사업의 다양한 ‘기대효과’와 ‘예상되는 제약요인’을 제시함
  - 「지역사회혁신계획」의 추진, 특히 핵심사업 추진 시 예상해 볼 수 있는 다양한 기대효과를 구체화하는 한편,
    - 기대효과는 지역사회가 직면하는 현안문제의 해결, 지역사회의 사회적자본 확충 등 정성적 측면을 가급적 구체적으로 기술
  - 추진 과정에서 직면하게 될 것으로 예상되는 제약 요인과 이에 대한 대응 방안도 제시하도록 함
- 매년 평가시점의 도래에 즈음해, 사업주체는 「추진결과 및 자체평가서」(이하 자체평가서)를 작성·제출함
  - 「자체평가서」는 매년 수립하는 「성과관리계획서」에 기초하여 작성하도록 함
  - 「자체평가서」는 사업주체가 자율적 형식에 기초하여 작성하도록 하며, 필요하다면 실무적 논의를 거쳐 별도의 평가서 양식을 개발함
- 평가자는 이 피평가자가 제출한 「자체평가서」와 당초 수립된 「성과관리계획서」를 토대로 체계적인 평가를 실시함

### ③ 평가관련 주체의 구성

- 지역사회 협치사업(「지역사회혁신계획」 등) 평가가 원활하게 이루어지기 위해서는 적절한 평가주체의 구성이 중요
  - 피평가자로서 사업추진 주체 외에, 평가전담기관 및 평가주체의 구성
  - 평가주체는 참여형 평가모델을 고려해, 다양한 민간 주체들이 참여하는 [지역협치사업평가단]을 구성·운영함
- 협치지향형 민간위탁 평가제도에서 피평가자는 「지역사회혁신계획」을 총괄 관리·운영하는 기관으로 함

- 현재 「지역사회혁신계획」의 수립 및 실행을 총괄하는 기구인 [자치구별 협치 회의]로 하되, 자치구청의 지원과 협조를 얻어 평가절차를 이행
- 개별 사업에 대한 평가로 진행되는 경우에는 해당 자치구청을 피평가자로 함
- 지역사회 협치평가체계는 새로운 평가체도로 도입된 것이므로, 원활한 평가의 실행을 위해서는 평가를 전담하는 기관의 설치를 강구
  - 현재의 사업 여건을 고려 시, ‘지역공동체담당관’이 이를 전담할 적절한 기관으로 볼 수 있음
- 마지막으로, 참여형 평가모델을 구현하기 위한 일환으로 민간주도형의 [지역협치 사업평가단](이하 [사업평가단])을 구성·운영함
  - [사업평가단]은 30인 이내에서 다양한 주체들로 구성하며, 필요하다고 판단되는 경우에는 3~4개의 분과를 구성할 수 있음
    - 분과위를 구성하고자 하는 경우에는 평가대상 사업의 성격에 따라 기능별 혹은 지역별로 구성
  - 사업별 평가단은 협치협의회, 시정 및 지역 단위의 정책위원회 소속 전문가, 시민참여예산위원회, 이외 지역사회에서 추천한 인물들로 구성
- [사업평가단]의 역할은 단순히 평가결과의 도출에만 국한되지 않으며, 평가를 전후해 다양한 활동을 수행함
  - 평가를 시행하기에 앞서 사전준비 워크숍을 개최하고, 평가 과정에서 현장실사를 진행함
  - 평가의 결과로 사업에 대한 진단과 컨설팅 결과물을 작성·제출함
  - 여건이 허용된다면, 평가결과에 대해 [시민평가보고대회] 등 별도의 공론 절차도 시행하는 방안을 검토

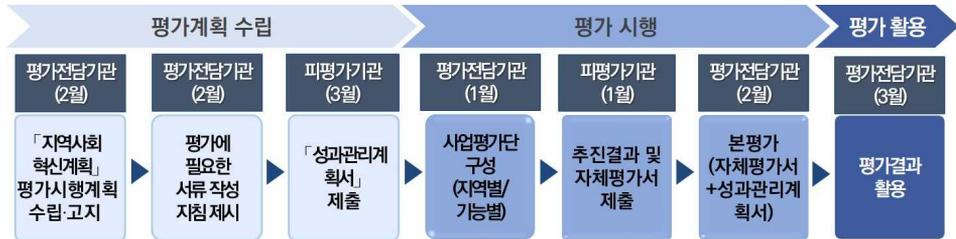
#### (4) 평가 프로세스 설계와 평가결과의 활용

- 평가는 매년 시행하며, 3년차에는 종합적 성격의 평가도 시행함
  - 평가대상 사업인 「지역사회혁신계획」의 계획기간이 3년임을 고려해,
  - 평가는 기본적으로 매년 실시하되, 3년차에는 3개년 기간에 대한 종

합평가 성격으로 시행함

- 사업에 대한 연차별 평가는 전년도 사업의 성과를 토대로 매년 2~3월경에 실시
  - 평가를 전담하는 기관은 평가기간이 도래하는 시기에 즈음해서 [사업평가단]을 구성
  - 평가는 1개월 정도의 기간 내에 수행하며 「평가결과보고서」의 제출과 함께 평가를 종료함
- 피평가자는 평가가 시행되기 1~2개월 전에 전년도 사업의 수행 실적과 자체 평가를 담은 「추진결과 및 자체평가서」를 제출함
  - 평가전담기관은 「추진실적 및 자체평가서」와 이미 확보하고 있는 「성과관리계획서」를 토대로 평가절차를 준비, 이행함
- 평가전담기관은 평가가 시행되는 시점을 전후해, 다음연도에 시행할 평가의 계획도 수립·고지함
  - 이를 위해 평가전담기관은 2~3월경 「평가시행계획」과 평가에 필요한 각종 서류에 대한 작성 지침을 제시
    - 「성과관리계획서」, 「추진결과 및 자체평가서」, 그리고 평가방법과 기준 및 절차, 평가결과서 작성 지침 등
  - 「평가시행계획」이 고시된 이후, 피평가 기관은 1개월 내에 연차별 지역사회혁신계획(실행계획)을 토대로 「성과관리계획서」를 제출함
- 지역사회 기반 협치사업 평가제도 또한 평가의 실효성을 확보하기 위해서는 평가 결과가 다양하게 활용될 필요가 있음
  - 평가결과 중 [평가점수표]는 다음연도 사업을 추진하는 데 있어서 사업조정(증감액)의 근거로 활용함
  - [종합의견서], 그리고 [사업추진상의 문제점 및 개선방안] 등의 진단과 권고는 각 지역별로 사업추진 시 적극 반영
- 평가결과를 예산계획과 연계하는 경우에는 사업의 성과를 제고하고 사업추진 방법을 합리적으로 개선하도록 유도함

- 차년도 사업예산 편성 시, 우수지역과 미흡지역에 대해 전년도 예산 대비  $\pm 10\sim 20\%$  범위 내에서 예산을 차등 지원함



[그림 5-16] 지역사회 기반 협치사업 연차별 평가 프로세스

## 5\_협치친화형 평가제도 지원환경 조성

### 1) 협치친화형 평가제도 운용을 위한 전담조직 설치·운영

#### (1) 전담조직 설치의 목적 및 추진방향

- 현재 시정의 주요 평가제도는 해당 제도별로 기획조정실 산하의 평가부서 주관하에 실시
  - BSC 기반 성과평가는 평가담당관 평가총괄팀에서 주관하며, 평가항목지표에 따라 각기 다른 평가부서(또는 기관)에서 평가한 결과를 수합 및 조정
  - 민간위탁 성과평가의 종합성과평가는 조직담당관 민간위탁팀의 주관하에 별도 위탁기관을 선정하여 실시
  - 지방보조사업 성과평가는 재정관리담당관의 보조금관리팀에서 주관하여 사업부서 자체평가 및 심층평가를 실시
- 시정 기초의 전환과 이에 따른 평가제도의 전환을 체계적으로 일관되게 수행하기 위해서는 평가를 전담하는 조직체계의 정비가 긴요
  - 특히, 기존의 평가제도와 조화를 유지하면서 협치원리를 반영하는 새로운 평가제도를 수용할 수 있는 전담조직 구성 여부가 평가의 성패를 좌우
- 전담조직 구성을 위한 추진방향 설정

- 전담조직은 각 협치친화형 평가제도의 계획 수립, 평가지침 개발, 시민참여형 평가단 구성·운영, 평가결과 도출 및 결과의 활용을 담당
- 전담조직의 설치에 기존의 평가조직을 활용하는 방법과 협치평가 사무를 수행하기 적합한 신규 조직을 설치하는 등의 방안을 다각적으로 고려

## (2) 전담조직의 역할

### ① 협치친화적 시정 평가제도 관련

- 협치친화적 시정 평가제도에서 평가전담조직은 ‘협치역량평가’ 영역을 전담 관리하게 되며, 주요 업무는 크게 다음의 3가지로 구성
- 협치친화형 시정 평가제도 중 ‘협치역량평가’의 종합적 관리
  - 협치친화형 시정 평가제도 내에서 새롭게 도입되는 ‘협치역량평가’에 대해 전담조직이 평가지표의 개선, 시민참여형 평가절차 보완 등 종합적 관리업무 수행
  - 현행 BSC 기반 성과평가에서 BSC 성과관리 영역은 현재와 같이 평가담당관이 중심이 되어 기존의 틀을 유지관리
- 협치역량평가의 평가자료 수집과 일부 평가지표들에 대한 성과측정
  - 부서별 협치이행계획서 및 실적기술서 작성지침을 시달하고, 작성된 협치이행계획서와 실적기술서의 수합, 협치서비스 결과취합 등 평가자료 수집업무 수행
  - 협치역량평가 중 ‘협치형·주민참여형 사업 추진’ 등 정량평가로 진행되는 평가지표(10개)에 대해 실적기술서 등을 바탕으로 성과측정 및 결과도출
- 협치역량평가 수행을 위한 ‘시민참여형 평가단’의 관라운영 사무 수행
  - 전문평가단, 시민모니터링단(시민패널)으로 이루어지는 시민참여형 평가단의 운영계획 수립
  - 전문가, 시민/지역사회, 일반 시민 등을 아우르는 개방적 전문평가단 구성 및 평가자료 수합, 평가결과 수합 등 관라운영 사무 수행
  - 시민모니터링단의 모집 및 협치정책만족도 등의 별도 대시민조사(협치서비스) 수행

## ② 협치지향적 민간위탁 성과평가제도 관련

- 평가전담조직은 협치지향적 민간위탁 평가제도 내의 '운영 진단 및 권고'와 종합성과평가의 '협치역량평가' 영역을 통합 관리
  - 민간위탁 성과평가제도 중 매년 실시하는 회계감사와 고용감독은 현행 지도·점검과 마찬가지로 업무 담당부서에 실시
  - 종합성과평가 중 경영성과평가는 사무의 규모를 고려해 민간참여형 평가 실시
    - 일정 규모(5억 원) 이상의 사무는 현재 조직담당관에서 주도하는 방식에서 탈피하여 '진단·권고 TF' 주도로 평가를 실시
- '협치역량평가'의 평가자료 수집과 일부 평가지표들에 대한 성과측정 담당
  - 협치역량평가의 '사회적 배려기업 지원', '고용 안정화 노력' 등 정량평가 지표에 대한 성과측정과 협치서베이를 통한 '이용자 만족도 조사' 결과 수합
- '전문평가단'과 '시민모니터링단'의 운영·관리 전담

## ③ 지역사회 기반 협치계획(「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」) 평가제도 관련

- 평가 전담조직은 지역사회 기반 협치계획 평가제도 전반으로 총괄적으로 관리·운영함
  - 지역사회 기반 협치계획 평가제도의 경우 새롭게 도입되는 평가제도인 만큼, 시행 초기의 여러 개선사항을 종합적으로 관리·운영할 수 있도록 평가전담 조직이 제도 시행 전체를 통합 관리
- 지역사회 기반 협치계획(사업)에 대한 연간 평가계획 수립 및 평가지침 개발
  - 지역사회 기반 협치계획의 체계적 관리·운영과 사업의 성과제고를 위한 연간 평가계획 및 지침을 개발
  - 평가사무의 원활한 수행을 위해 지역사회와 원활한 협력체계를 구축
- 평가 시행을 위한 평가자료 수합 및 가공, 평가결과의 종합 업무 담당
  - 연초에 「사업계획 및 성과목표 요약」을, 평가 시점에 「추진실적 및 자체평가서」를 수합하여 평가 시행을 위한 자료로 활용
  - 별도의 현장실사를 병행하고 자체평가와 종합하여 평가결과를 도출

- 민간주도형 ‘지역협치사업평가단’(이하 ‘사업평가단’)의 구성 및 운영
  - 협치위원회, 시정 및 지역단위 위원회 소속 위원 등으로 이루어진 민간주도의 사업평가단을 구성·운영
- 평가결과 공개 및 대외공론화 등 평가결과 활용 관련 후속조치 이행
  - 도출된 평가결과를 향후 사업의 진단과 컨설팅으로 이어질 수 있도록 피평가자들에게 제공
  - 평가결과의 대외공론화를 실시하여 지역사회가 자체적으로 진단할 수 있는 권한과 기회 부여
  - 차년도 사업예산 편성 시 지역별 차등분배의 근거로 평가결과 활용

### (3) 전담조직 설치 방안

- 앞서 도출된 각 평가제도별 업무내용과 범위를 고려하여 사무를 전담할 수 있는 적절한 조직설치 방안을 2가지로 검토
  - 각 제도별로 기존 조직에 활용하는 방안과 신규 전담조직을 설치하는 방안을 체계적으로 검토함
- 대안1: 각 평가제도별로 기존 평가부서에 협치평가 업무를 추가
  - 현행 BSC 기반 성과평가의 담당부서인 평가담당관하에 협치역량평가를 전담할 ‘협치평가팀’(가칭)을 신설
  - 민간위탁사업 성과평가 역시 현재의 조직담당관 내의 소관 사무로 하고, 민간위탁제도의 운영·관리와 경영성과평가 일부를 담당하는 ‘민간위탁1팀’과 협치역량평가를 중심으로 담당하는 ‘민간위탁2팀’(가칭)으로 확대 개편
  - 지역사회 기반 협치계획의 수립 및 실행의 주관부서 내에 협치계획(사업)평가사무를 전담할 ‘협치(사업)평가팀’(가칭)을 신설
- 대안2: 협치업무 담당부서에 평가 전담조직(가칭 협치평가팀) 신규 설치
  - 민관협치 담당부서 내에 협치역량평가에 대한 전담조직을 통합하여 설치하고, 협치친화형 시정 평가제도의 협치역량평가 영역과 민간위탁 종합성과평가제도의 협치역량평가를 전담

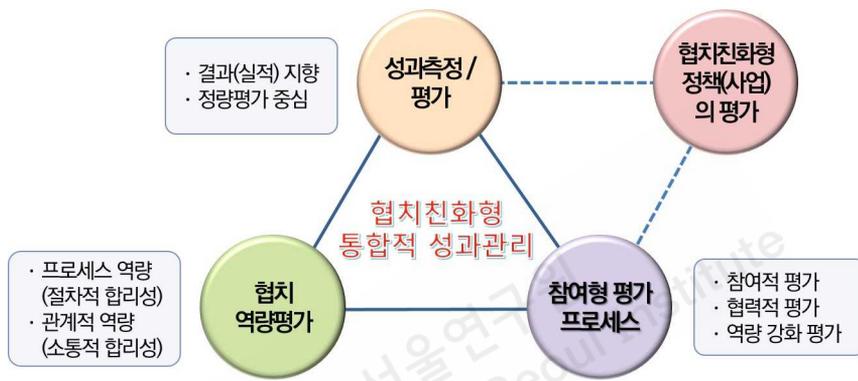
- 업무의 범위를 고려하여 2개 팀으로 구성하여 ‘협치평가1팀’(시정평가 담당)과 ‘협치평가2팀’(민간위탁평가 담당)으로 운영
- 지역사회 기반 협치계획의 평가업무는 평가제도의 독립적 성격과 성과평가까지 포함한 종합적 평가사무라는 점에서 1인과 마찬가지로 지역사회 기반 협치계획 실행 주관부서 내에 동일하게 신설
- 협치원리의 평가 취지 유도 및 통합적 평가를 고려할 때 2안이 바람직
  - 1안은 기존의 시정평가 및 민간위탁 평가부서가 협치역량평가사무를 담당하는 방안으로 신규 설치보다 거부감이 적고, 업무 효율성이 높으나, 협치원리에 기반을 둔 평가가 어려움
  - 2안은 전체 평가제도 중 협치역량평가를 전담하는 부서를 신규로 설치하는 방안으로,
    - 시정의 민관협치 담당부서에서 전담하므로 협치원리에 기반을 둔 평가의 취지 및 목적을 유도할 수 있으며, 협치적 시각에서의 통합적인 관리·운영이 가능
- 민관협치 담당부서 내에 협치역량평가 전담부서 설치(2인)를 우선 추진하되, 향후에는 독립적인 평가전담기구를 설치하는 방안이 바람직함
  - 향후 협치사무 확대를 고려하면 서울시정의 협치평가를 전담할 별도의 독립적인 평가전담기구인 ‘협치시정 평가센터’(가칭)를 설치

1안	기존 평가부서에 협치평가 업무 편성	2안	협치 담당부서에 평가 전담조직 (가칭 협치평가팀) 신규 설치
협치시정 평가사무	- 평가담당관 내 ‘협치평가1팀’ 신설	협치시정 평가사무	- 민관협치 담당부서 내 ‘협치평가1팀’ 신설
민관위탁 평가사무	- 조직담당관 내 ‘민간위탁2팀’ 신설	민관위탁 평가사무	- 민관협치 담당부서 내 ‘협치평가2팀’ 신설
지역협치계획 평가사무	- 지역사회 협치계획의 수립 및 실행 담당부서 내에 ‘협치(사업)평가팀’ 신설	지역협치계획 평가사무	- 지역사회 협치계획의 수립 및 실행 담당부서 내에 ‘협치(사업)평가팀’ 신설

[그림 5-17] 협치친화형 평가제도 전담조직 설치방안

## 2) 평가과정에 시민참여를 위한 평가 채널 구축

- 평가제도가 협치원리에 기반을 두기 위해서는 무엇보다도 참여형 평가모델을 기반으로 하는 것이 필수불가결한 요소
  - 협치친화적 평가란 전통적인 관리통제적 시각에 기반을 둔 결과중심적 성과 평가를 넘어 조직의 정책역량 강화와 함께 참여적·협력적 프로세스를 중요한 축으로 하는 평가



[그림 5-18] 협치친화형 평가모델의 구성요소

- 이에 따라 평가과정에 다양한 주체들이 다양한 방식으로 참여할 수 있는 참여형 평가모델을 모색

### (1) 민간참여형 평가단 구성

#### ① 협치친화적 시정 평가제도 관련

- 협치역량평가는 행정부서에 의한 평가에서 탈피해, 민간의 참여에 기반을 둔 평가 프로세스를 확립
  - 기존의 관리통제 시각의 평가들에서는 평가부서가 다른 행정부서를 평가하는 폐쇄적 평가 프로세스를 기반으로 함
  - 협치친화적 평가제도에서는 다양한 형태로 민간의 참여를 촉진하는 평가 프로세스를 다각적으로 모색
- 이를 위해 협치친화적 시정 평가제도에서는 민간참여 기반의 [협치역량평가단]을

### 구성운영

- [협치역량평가단]은 협치친화적 시정 평가제도 중 협치역량평가에 상응하여 구성하는 것으로서,
    - ‘전문평가단’과 ‘시민모니터링단(시민패널)’으로 이원화하여 운영
  - ‘전문평가단’은 전문가, 지역/시민사회, 일반 시민을 포함하여 50인 이내에서 폭넓게 구성·운영함
    - ‘전문평가단’은 ‘계획의 적정성 평가’와 ‘협치성과평가’ 중 정성평가를 수행
    - 기존 전문가 중심의 평가단에서 벗어나 시민사회와 일반 시민까지 아우르는 폭넓은 평가단 구성(5개 분과/분과별 10명 이내)
  - ‘시민모니터링단(시민패널)’은 기존 서울시 서베이 제도를 활용 혹은 별도의 모니터링단을 구성·운영
    - 별도조사가 필요한 ‘지역사회와의 관계개선 노력 수준’, ‘협치친화적 인식체계 확산 정도’, ‘협치시정 만족도’ 등의 평가를 수행
    - 모니터링단은 조사목적에 따라 일반시민, 정책참여자(이용자, 정책관련주체 등)로 구성
- ② 협치친화적 민간위탁 평가제도 관련
- 민간위탁 평가제도가 개방형참여형으로 전환하는 방안을 고려해, 민간이 참여할 수 있는 절차(채널) 모색
    - <운영 진단 및 권고>에 따른 운영모니터링 평가에 대해 각 사무별로 7인 이내로 구성된 [진단과 권고 TF]와 ‘개방형 워크숍’을 추진
    - [진단과 권고 TF]는 위탁기관과 수탁기관의 상호 협의를 거쳐 구성
      - [진단과 권고 TF]의 위원들은 관련 기관의 추천(위탁기관 2인, 수탁기관 2인, 협치평가 전담조직 2인)과 조직과(당연직)로 구성
      - 평가위원들은 분야별 정책자문위원회/시민참여예산위원회/위탁사무 관련 서비스 이용자 등으로 구성
    - <종합성과평가>의 협치역량평가에 대해 [협치역량평가단](전문평가단+시민모

니터링단)을 구성·운영

- ‘전문평가단’은 기 설치된 ‘진단과 권고 TFI’를 중심으로 확대하여 구성·운영
  - ‘협치역량평가’ 중 ‘계획의 적정성’, ‘협치성과평가’의 정성평가를 수행하며,
  - TFI에 참여한 전문가 외에 시민/지역사회 활동가, 일반 시민 등으로 평가위원을 폭넓게 구성함(총 10인 이내로 구성)
- 일부 지표에 대한 조사를 위해 ‘시민모니터링단’ 운영
  - 운영모니터링의 ‘시민지향의 서비스’, ‘지역사회에의 기여’ 그리고 협치역량평가의 ‘이용자 만족도’ 지표 관련 조사 수행
  - ‘시민모니터링단’은 이용자, 사업관련주체로 구성하며, 협치평가 전담조직의 주도하에 설치·운영

③ 지역사회 기반 협치계획(사업) 평가제도 관련

- 현재 지역사회 기반의 양태 협치계획이라고 할 수 있는 「지역사회혁신계획」과 「동마을계획」에 대해 참여형 평가를 위한 제도기반 구축
  - 매년 계획의 모니터링과 평가를 위해 민간주도형 [지역협치사업평가단](이하 [사업평가단])을 구성
  - 지역공동체담당관이 주도하여 사업평가단을 설치하고, 이를 관라·운영함
- [사업평가단]은 시정/지역단위 위원회 소속 전문가, 일반 시민 등으로 구성하며, 총 30인 내외로 구성
  - 평가위원 구성은 협치협의회/시정 및 지역 단위 정책위원회 소속 전문가/시민참여예산위원회/이외 지역사회에서 추천한 인물 등으로 선임
  - 평가대상 사업의 성격을 고려해, 각 평가단 내에 ‘지역별’ 또는 ‘기능별’로 3~4개 분과를 구성·운영할 수 있음
- 매년 1월 중에 평가단을 구성하여 평가사무를 개시하고, 2월까지 전년도 사업(계획)에 대해 평가 실시
  - 평가 시행에 앞서 사전준비 워크숍을 개최하고 평가 과정에서 현장 실사 진행
  - 평가결과로서 대상 지역별로 평가점수표와 [진단 및 권고의견서]를 제출하

며, [시민평가보고대회] 개최를 통해 평가결과를 공론화하는 것을 끝으로 하여 평가단 운영을 종료

(2) 협치시정 모니터링 평가를 위한 서베이 시스템(이하 ‘협치서베이’) 구축

- 협치친화형 평가체계 구축을 위해 다양한 방식으로 민간의 참여를 모색
  - 참여형 평가체계를 위해 다양한 민간주체들이 참여하는 평가단의 구성
  - 이와 함께 주요 정책에 대해 일반 시민들, 특히 정책대상인 주체들의 평가적 견해나 요구들이 평가과정에 반영될 수 있도록 모니터링 및 조사 체계를 구축함
- ‘협치서베이’ 시스템 구성 및 운영방안
  - 협치친화적 시정 평가제도 및 민간위탁 평가제도를 위한 평가지표 중 시민 대상의 평가지표를 중심으로 ‘협치서베이’ 시스템 구축
  - 주기적 조사가 체계적으로 이루어질 수 있도록 3년 단위의 시민모니터링단 (패널)을 구성
  - 서베이 시행 시기는 각 평가제도별 평가 시작시점(예: 협치친화적 시정 평가 체계의 경우 1월 초에 서베이 실시)에서 2주 이내로 실시
  - 다음과 같은 지표들을 중심으로 ‘협치서베이’ 조사지표체계를 구성

<‘협치서베이’ 조사지표>

- 협치친화적 시정 평가제도 관련
  - (협치역량평가) ‘지역사회와의 관계개선 노력’, ‘협치친화적 인식체계 확산’, ‘사업 및 서비스 만족도’, ‘협치시정 만족도’, ‘정책파트너와의 수평적 관계정립’
- 협치친화적 민간위탁 평가제도 관련
  - (운영모니터링) ‘시민지향의 서비스’, ‘지역사회에의 기여’
  - (협치역량평가) ‘이용자 만족도’, ‘지역사회와의 신뢰관계 형성’

- 조사는 ‘일반시민’/‘이용자’ 및 ‘사업관계자’ 등 ‘정책참여자’를 대상으로 실시
  - 일반시민을 대상으로 하는 조사는 ‘협치시정 만족도’, ‘협치친화적 인식체계 확산’ 등을 내용으로 하며, 약 3,000명 정도로 구성
  - 정책참여자 대상 조사는 ‘사업/서비스 만족도’, ‘정책파트너와의 수평적 관계정립에 대해 조사하며, 사업별로 8인의 패널(이용자 5인, 정책참여자 3인)을 구성
- ‘협치서비스’ 시스템 구축방안은 신규 구축 방안을 중심으로 기존 서비스를 활용하는 방안을 고려해 합리적으로 선택함
  - 협치평가 전담부서에서 ‘협치서비스’ 시스템을 구축하고, 각 지표의 개발 및 조사 패널을 통합적으로 관리운영
  - 협치친화적 시정 평가 및 민간위탁 평가제도의 시민대상 조사지표를 중심으로 체계를 구성
  - 필요시 현재 서울시에서 운영 중인 서비스 시스템과도 연계 운영 가능
    - ‘행정서비스 시민평가’: 2015년 ‘민관협력’ 평가분야를 신설하고(매년 평가항목 조정), 사업과정에서의 협치만족도, 효과성 등을 사업관계자를 대상으로 조사함
    - ‘서울서비스’: 서울시 일반시민의 의식에 관한 사회적 신뢰도, 시민 기부, 사회적 약자에 대한 태도 등을 조사함

**<현행 서울서비스 시스템 개요>**

- 주관부서/조사기관: 통계데이터담당관/서울연구원
- 자료구축방법: 행정자료조사, 가구조사(20,000명), 외국인조사(2,500명)
- 시기: 9월 ~ 12월
- 조사분야: 인구, 주거, 경제, 교통, 환경, 문화, 관광, 안전재난(2016년)
  - 지표체계는 총 12개 분야, 208개 세부지표로 구성되며, 이 중 기본모듈(인구, 주거, 경제)을 제외하고 2가지 모듈을 격년 주기로 순환 조사 실시
- 조사방법: 1:1 방문 면접조사(가구 조사), 거점 조사(외국인 조사)
- 결과활용: 조사결과 시민공개, 도시 변화 추이 분석을 통해 시기맞춤형 발전방안 제시

### (3) 평가결과의 적극적 공론화 및 평가 교육프로그램 실시

- 시민참여형 평가체계 구축과 관련해 평가결과의 공개를 위한 제도적 기반을 구축
  - 현재 대부분의 시정 평가제도는 평가결과에 대해 일반시민들이 접근하기에는 다소 제한적임
  - 시민체감형 정책으로 추진되기 위해서는 정책(사업)의 평가결과가 시민들에게 쉽게 전달, 이해될 수 있도록 하는 제도적 방안 모색 필요
- 일반적으로 시정의 다양한 평가결과들이 적절한 형식과 절차를 통해 공개될 수 있도록 하는 ‘평가공시제’를 운용함
  - 현재 시정 평가제도의 결과는 서울시 홈페이지(‘정보소통광장’)를 통해 공개
    - BSC 기반 성과평가제도는 평가계획과 결과보고서(종합)가 홈페이지를 통해 공개되며, 공개의 절차, 방법을 별도 조례나 규칙을 통해 규정하지 않음
    - 민간위탁 종합성과평가제도의 결과는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제16조(성과평가)에 근거하여 서울시 홈페이지를 통해 공개
    - 지방보조사업 성과평가는 「서울특별시 보조금 관리 조례」 제35조(지방보조사업 내역의 공시)에 따라 결과를 공시하도록 규정하고 있으나, 서울시는 부서방침 등의 사유로 평가결과를 공개하지 않음
  - 향후에는 시정 평가제도의 결과를 통합하여 시민에게 공개하는 ‘평가공시제’를 운용함
    - 평가결과에 대한 시민의 접근성과 활용성을 높이기 위해서는 ‘평가공시제’와 같은 체계적 시스템의 운용이 필요
    - 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」 또는 서울시 평가제도 관련 조례에서 조항을 개정하여 근거를 마련하고, 협치친화형 평가의 종합적인 계획과 결과를 서울시 홈페이지를 통해 공개
    - 또한 문제점 개선 모니터링을 위해 부서별 또는 정책(사업)별 권고사항의 이행 점검 결과를 반기별로 공개

◎ 유사사례 검토 1: '재정공시제' 검토

- 근거: 「지방재정법」 제60조(지방재정 운용상황의 공시 등), 동법 시행령 제68조(공시방법)
- 목적: 서울시 재정현황에 대한 공시를 통해 재정적 책임성과 투명성 확보
- 방법: 시 홈페이지 및 관보
- 시기: 정기공시(매년 2월, 8월 말), 수시공시(공시가 필요한 상황이 발생 시)
- 내용: 자치단체의 재정운용 상황, 주민의 관심사항을 반영한 재정 정보

◎ 유사사례 검토 2: '지역일자리목표공시제' 검토

- 근거: 「고용정책기본법」 제9조의 2(지역 일자리 창출대책의 수립 등)
- 목적: 지역 특성에 맞는 일자리 대책 마련 및 목표 수립
- 방법: 지자체 홈페이지 공고, 주민설명회 개최, 지역언론사 보도 등
- 시기: 매년 상반기에 추진계획 발표
- 내용: 일자리 창출 목표, 정부/민간 부문별 세부계획, 인프라 개선 계획

- 앞서 논의된 민간위탁 종합성과평가를 중심으로 한 평가결과에 대해서는 적절한 주체들이 참여하는 가운데 '대시민 시정 평가 보고대회'를 개최
  - 민간위탁 종합성과평가에 대해서는 5억 원 이상의 사무에 한해 시민보고대회를 개최
- 평가주체의 역량강화와 이를 통한 평가의 전문성 강화를 위해 협치평가 관련 교육 프로그램 운용
  - 민간(일반시민 포함)이 참여하는 평가체계의 전환에 따라, 평가제도의 실효성을 확보하기 위해서는 평가주체의 역량과 전문성 강화가 중요
  - 다양한 형태로 평가제도에 참여하는 주체들(주로 일반시민)을 대상으로 상·하반기에 1회씩 교육프로그램을 운영

◎ 유사사례 검토: 현행 '협치학교' 교육 프로그램 검토

- 목적: 철학과 가치 공유 확산, 서울형 협치 이해, 협치사업 실행자 훈련
- 대상: (서울시, 자치구) 공무원, 민간단체, 일반시민 등
- 구성 및 내용: 공통/성장/실행지원 총 3단계 교육과정으로 구성

구분	세부 항목
공통 교육	협치서울 소개 / 협치 사례(국내/해외) / 의회 이해 / 시민의 권리와 책임 / 행정이해(의사결정과정, 예산수립 프로세스 등) 등
성장 교육	협력의 노하우 / 의사소통방식 / 갈등해결 / 관계맺기 / 회의기법(퍼실리테이션 등) 등
실행 교육	협치 목적에 맞는 사업수행을 위한 지원

### 3) 협치친화형 평가의 제도화를 위한 조례 반영

#### ① 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」(이하 「협치기본조례」) 개정

- 현재의 「협치기본조례」에 협치평가를 강제하는 규정이 필요
  - 동 조례 제20조(제도개선 및 정책평가)에는 '민관 간 수평적 협력관계에 기반한 정책평가를 시행할 수 있다.'고 형식적으로 규정하고 있음
  - 협치친화적 평가의 제도적 기반 조성을 위한 첫 단계로 「협치기본조례」에 근거 조항 마련이 필요
- 조례안에 별도의 '협치친화적 정책 평가제도'(가칭) 조항을 신설하고 평가제도에 관한 명시적·포괄적 규정을 마련
  - 예: 제21조(협치친화적 정책평가)를 신설, 평가시행을 강제하고, 평가주체, 방법, 결과의 활용을 포괄적으로 규정

#### ② 「서울특별시 시정업무평가에 관한 조례」 제정

- 다양한 서울시 평가제도 시행의 근거 확보 및 협치친화적 평가를 보장하는 「서울특별시 시정업무평가에 관한 조례」 제정이 필요

- 현재 BSC 기반 성과평가는 근거 조례 없이 「서울시 업무 등의 평가에 관한 규칙」을 근거로 추진 중
- 향후 협치시정으로의 전환과 협치친화적 평가제도 체계 구축을 고려하면, 시정 평가제도를 위한 별도의 조례가 필요
- 신규 제정되는 조례에는 협치친화적 평가의 시행을 규정하고, 평가기관의 설치·운영, 평가절차 및 방법, 결과 활용 등을 포함

③ 개별 평가제도의 근거 조례 개정도 검토

- 「서울시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」의 일부 평가 관련 조항 개정 필요
  - 협치친화형 민간위탁 평가제도의 추진을 위해 동 조례의 ‘지도·점검’, ‘종합성과평가’ 조항 개정 필요
  - ‘지도·점검’(제16조)의 경우 ‘운영 진단 및 권고’로 체계가 변경됨에 따라 관련 내용 개정
  - ‘종합성과평가’(제18조)의 경우 변경된 평가체계에 따라 평가시기(계약 만료 90일 전) 등 관련 내용 개정
- 그 외 ‘지역사회 기반 협치계획(사업) 평가제도’ 추진과 관련해, 「서울시 보조금 관리 조례」 등 관련 조례 검토 필요
  - ‘지방보조사업 성과평가’의 경우 평가의 대상사업, 평가결과 활용을 규정하고 있는 「서울시 보조금 관리 조례」 제32조(성과평가) 내용 검토 필요

## 참고문헌

- 강상원·최병대, 2012, “서울특별시 BSC 도입효과에 대한 영향요인 분석”, 『한국행정논집』, 제24권 제4호, pp.831~856.
- 고재경·황원실, 2007, 「환경거버넌스 평가에 관한 연구: 평가지표 개발을 중심으로」, 경기개발연구원.
- 김형양, 2006, “로컬 거버넌스(Local Governance) 형성의 영향요인에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제10권 제1호, pp.181~203.
- 서울특별시 내부자료, 2016a, 「2016년 지방보조금 심층 평가계획」.
- 서울특별시 내부자료, 2016b, 「2016년도 서울특별시 민간위탁 사업현황」.
- 서울특별시 내부자료, 2016c, 「2016년도 서울특별시 지방보조금 사업 현황」.
- 서울특별시, 2007, 「학술용역과제 공무원직접수행 보고서 I: 서울시에 적합한 균형성과관리(BSC)시스템 구축방안 연구 보고서」.
- 서울특별시, 2013, 「13년 기관별 성과평가 추진계획」.
- 서울특별시, 2014, 「14년 상반기 기관별 성과평가 결과」.
- 서울특별시, 2015a, 「15년 1차 민간위탁 종합성과평가 결과」.
- 서울특별시, 2015b, 「15년 상반기 기관별 성과평가 결과」.
- 서울특별시, 2016a, 「16년 1차 민간위탁 종합성과평가 결과」.
- 서울특별시, 2016b, 「16년 2차 민간위탁 종합성과평가 결과」.
- 서울특별시, 2016c, 「16년 3차 민간위탁 종합성과평가 결과」.
- 서울특별시, 2016d, 「16년 상반기 기관별 성과평가 결과」.
- 서울특별시, 2016e, 「2016년 민간위탁 종합성과평가 추진계획」.
- 서울특별시, 2016f, 「2016년 지방보조금 운영계획」.
- 서울특별시, 2016g, 「2016년 평가기본계획」.
- 서울특별시, 2016h, 「2016년도 성과관리계획 수립 지침」.
- 서울특별시, 2016i, 「2016년도 성과관리계획」.
- 서울특별시, 2016j, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」.

서울특별시, 2016k, 「주요사업계획(도시재생본부)」.

서울특별시, 2016, 「지역사회혁신계획 안내서」.

윤수재·이광희·홍재환, 2008, 「성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석」, 한국행정연구원.

윤태섭·이삼주·김성주, 2016, “지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언”, 「지방정부연구」, 제20권 제1호, pp.161~187.

은재호·양현모, 2009, 「협력적 거버넌스의 책무성 확보방안 연구: 주민자치센터 운영실태 및 개선방안을 중심으로」, 한국행정연구원.

이광희, 2015, 「평가의 타당성 제고를 위한 성과측정 매뉴얼 개발 연구」, 한국행정연구원.

이운식·제갈돈·김주환·김홍률·심광호·윤기석·박재신, 2006, 「정부성과관리와 평가제도」, 대영문화사: 서울.

정병순·김다경·김영은·이홍택, 2015, 「서울형 협치모델 구축방안」, 서울연구원.

최창현, 2003, “국가간 협치(governance)의 실증적 비교분석”, 「행정논총」, 제41권 제3호, pp.51~78.

행정안전부, 2009, 「예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.

홍은경, 2016, “SDG 최종 지표 내용과 이행의 실제: 환경보호”, 「국제개발협력」, 2016년 제2호, pp.15~43.

Ansell C. & A. Gash, 2007, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 13.

Armstrong, M. & A. Baron, 1998, “Performance Management: Performance management in action”, **CIPD**.

Behn, R., 2003, “Why Measure Performance?: Different Purpose Require Different Measures”, **Public Administrative Review**, 63(5), pp.586~606.

Communities Scotland, 2006, “Approaches to Evaluation in Community Regeneration”, **Communities Scotland**.

Cousins, J. B. & E. Whitmore, 1998, “Framing Participatory Evaluation”, **New Direction of Evaluation**(80).

House, E. R., 2005, “Promising Practices: The Many Forms of Democracy Evaluation, in The Evaluation Exchange”, **The Harvard Family Research Project's evaluation periodical**, Cambridge, MA, 11(3).

IISD(International Institute for Sustainable Development), 2012, “Performance Improvement and Assessment of Collaboration: Starting points for networks and communities of practice”, **IISD**.

Innes, J. & D. E. Booher, 2003, “Collaborative policymaking: Governance through dialogue”, In **Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society**, ed. Hajer, M. A. & H. Wagenaar, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

- Kaplan, R. and Norton, D., 1996, “Balanced Score Card”, **Harvard Business School Press**(송경근·성시중 역, 2014, 「균형성과지표 BSC」, 한언출판사: 서울).
- Kerley, R., 1994, “Managing in Local Government”, **London: Sage Pub.**
- Perrin, B. S., 1999, “Effective Use and Misuse of Performance Measurement”, **American Journal of Evaluation**, 20(1).
- Plottu, B. & E. Plottu, 2011, “Participatory Evaluation: The Virtue for Public Governance, the Constraints on Implementation”, **Group Decis Negot**(20).
- Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding Governance*, Open Univ Press.
- Rossi, P. H. & H. E. Freeman, 1989, *Evaluation: A Systematic Approach*, Newbury Park, CA: Sage.
- Scriven, M., 1991, **Evaluation Thesaurus**, Newbury Park, CA: Sage.
- Stoker, G., 1998, “Governance as a theory: Five propositions”, **International Social Science Journal**, 50.
- UNESCAP(United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific), 2006, *What is Good Governance?*, UNESCAP.
- Vedung, E., 1997, **Public Policy and Program Evaluation**, New Brunswick: Transaction Publishers.
- <http://legal.seoul.go.kr/>(서울특별시 법무행정서비스)
- <http://www.law.go.kr/>(국가법령정보센터)
- <http://www.seoul.go.kr/>(서울특별시청)

## 부록

### 1\_민간위탁사업 종합성과평가 사무유형별 평가영역 및 지표

#### ■ 시설형 평가지표

평가 영역	평가범주	평가지표	세부평가요소	지표 배점	가중 치	세부 배점	평가 방식
공통 사무	1) 사업 인프라	① 조직 및 인력 운영	①-1 조직구성 및 인력운영 적정성	10.00	25%	2.50	정성
			①-2 사업운영의 전문성 보유		25%	2.50	정성
			①-3 근로여건 및 고용안정 노력		50%	5.00	정성
		② 재정구조 및 예산집행 효율성	②-1 재정적인 부담능력	10.00	30%	3.00	정성
			②-2 경제적 효율성		30%	3.00	정성
			②-3 사업예산집행의 효율성		40%	4.00	정성
		③ 자원운영 및 사회적 가치 기여	③-1 시설 및 기자재 활용	5.00	50%	2.50	정성
			③-2 사회적 기여 등 위탁사무기치 제고		50%	2.50	정성
		2) 사업활동	① 사업계획 집행수준	①-1 사업계획의 적정성	5.00	30%	1.50
	①-2 사업운영 자체점검활동 및 관련규정 준수 수준			30%		1.50	정성
	①-3 사업관리 운영의 투명성			40%		2.00	정성
	② 사업활성화 개선노력		②-1 사업활성화 개선 노력도	5.00	40%	2.00	정성
			②-2 이해관계자 협조체계 구축		30%	1.50	정성
			②-3 사업 마케팅 및 홍보노력		30%	1.50	정성
개별 사무	1) 사업성과	※ 위탁사무별 사업성과지표 개발		30.00	100%	30.00	정량
	2) 프로그램 및 서비스 질적 수준 제고 노력	① 사무별 업무특성 및 환경을 반영한 성과목표의 적정성		10.00	100%	10.00	정성
		② 대외적 우수사례(Best Practice) 성과창출 수준		5.00	100%	5.00	정성
		③ 지도점검에 대한 이행률	5.00	50%	2.50	정량	
		④ 지도점검에 대한 이행 노력도		50%	2.50	정성	
사용자 만족도	1) 만족도 제고노력	① CS조사결과 점수(면접 및 전화조사)		10.00	100%	10.00	정량
		② CS시스템, 시민만족도 제고노력		5.00	100%	5.00	정성

■ 사무형 평가영역 및 지표

평가 영역	평가범주	평가지표	세부평가요소	지표 배점	가중 치	세부 배점	평가 방식
공통 사무	1) 사업 인프라	① 조직 및 인력 운영	①-1 조직구성 및 인력운영 적정성	10.00	25%	2.50	정성
			①-2 사업운영의 전문성 보유		25%	2.50	정성
			①-3 근로여건 및 고용안정 노력		50%	5.00	정성
		② 재정구조 및 예산집행 효율성	②-1 재정적인 부담능력	10.00	30%	3.00	정성
			②-2 경제적 효율성		30%	3.00	정성
			②-3 사업예산집행의 효율성		40%	4.00	정성
		③ 자원운영 및 사회적 가치 기여	③-1 물품구매 시 지역가치 기여노력	5.00	50%	2.50	정성
			③-2 지역 민간전문가 활용노력		50%	2.50	정성
		2) 사업활동	① 사업계획 집행수준	①-1 사업계획의 적정성	5.00	30%	1.50
	①-2 사업운영 자체점검활동 및 관련규정 준수 수준			30%		1.50	정성
	①-3 사업관리 운영의 투명성			40%		2.00	정성
	② 사업활성화 개선노력		②-1 사업활성화 개선 노력도	5.00	40%	2.00	정성
			②-2 이해관계자 협조체계 구축		30%	1.50	정성
			②-3 사업 마케팅 및 홍보노력		30%	1.50	정성
개별 사무	1) 사업성과	※ 위탁사무별 사업성과지표 개발		30.00	100%	30.00	정량
	2) 프로그램 및 서비스 질적 수준 제고 노력	① 사무별 업무특성 및 환경을 반영한 성과목표의 적정성	10.00	100%	10.00	정성	
		② 대외적 우수사례(Best Practice) 성과창출 수준	5.00	100%	5.00	정성	
		③ 지도점검에 대한 이행률	5.00	50%	2.50	정량	
		④ 지도점검에 대한 이행 노력도		50%	2.50	정성	
사용자 만족도	1) 만족도 제고노력	① CS조사결과 점수(면접 및 전화조사)	10.00	100%	10.00	정량	
		② CS시스템, 시민만족도 제고노력	5.00	100%	5.00	정성	

■ 중간지원조직형 평가영역 및 지표

평가 영역	평가범주	평가지표	세부평가요소	지표 배점	가중 치	세부 배점	평가 방식
공통 사무	1) 사업 인프라	① 조직 및 인력 운영	①-1 조직구성 및 인력운영 적정성	10.00	25%	2.50	정성
			①-2 사업운영의 전문성 보유		25%	2.50	정성
			①-3 근로여건 및 고용안정 노력		20%	2.00	정성
			①-4 의사소통 노력도		30%	3.00	정성
		② 재정구조 및 예산집행 효율성	②-1 민간위탁금 관리의 투명성	12.00	30%	3.60	정성
			②-2 경제적 효율성		25%	3.00	정성
			②-3 사업예산집행의 효율성		25%	3.00	정성
			②-4 물품구매 시 지역가치 기여노력		20%	2.40	정성
	2) 사업활동	① 사업계획 집행수준	①-1 사업계획의 적정성	5.00	30%	1.50	정성
			①-2 사업운영 자체점검활동 및 관련규정 준수 수준		30%	1.50	정성
			①-3 사업관리 운영의 투명성		40%	2.00	정성
		② 사업활성화 개선노력	②-1 사업활성화 개선 노력도	8.00	30%	2.40	정성
			②-2 네트워크를 통한 외부사업 연계		50%	4.00	정량/ 정성
			②-3 사업 마케팅 및 홍보노력		20%	1.60	정성
개별 사무	1) 사업성과	※ 위탁사무별 사업성과지표 개발		30.00	100%	30.00	정량
	2) 프로그램 및 서비스 질적 수준 제고 노력	① 사무별 업무특성 및 환경을 반영한 성과목표의 적정성	10.00	100%	10.00	정성	
		② 대외적 우수사례(Best Practice) 성과창출 수준	5.00	100%	5.00	정성	
		③ 지도점검에 대한 이행률	5.00	50%	2.50	정량	
④ 지도점검에 대한 이행 노력도		50%		2.50	정성		
사용자 만족도	1) 만족도 제고노력	① CS조사결과 점수(면접 및 전화조사)	10.00	100%	10.00	정량	
		② CS시스템, 시민만족도 제고노력	5.00	100%	5.00	정성	

## 2\_평가제도 운영 실태조사 설문지

## 서울시정의 평가제도 운영 실태조사

- BSC 기반의 성과평가 및 민간위탁사업 성과평가제도를 중심으로 -

- 안녕하세요? 서울연구원 협치연구센터입니다. 저희는 현재 서울시의 요청으로 「협치서울 실현을 위한 협치친화형 평가체계 구축방안 연구」를 진행하고 있습니다.
- 본 연구팀에서는 서울시 현행 시정 평가제도의 운영 실태를 파악하고, 실무자들이 제도를 시행하는 과정에서 느낀 애로사항, 향후 협치원리에 기반한 평가를 도입할 경우 제도의 방향과 추진방안 등에 대한 주요 의견들을 모으기 위해 「서울시정의 평가제도 운영 실태조사」를 시행하고 있습니다.
- 귀하께서 응답하신 내용은 연구목적 외의 다른 용도로는 절대 사용하지 않을 것이며, 통계법 제33조(비밀의 보호)에 따라 보장됨을 알려드립니다.
- 본 설문조사는 서울시 평가제도 발전에 적극 활용될 예정이오니 바쁘시더라도 귀하의 소중한 답변을 부탁드립니다.

2016년 01월

서울연구원

## ※ 응답자 기초정보

SQ1	소속부서	실·국·본부	과	팀
SQ2	담당자명			
SQ3	연락처	(전화번호)		
		(이메일)		

- ▶ 보기를 읽어보시고 해당한다 생각하는 항목은 모두 골라주세요
- ▶ ( ) 안에 해당하는 번호를 기재해 주세요

## 시정 평가제도 전반에 관한 인식

1. 먼저, 귀하(귀 부서)가 보기에 다음의 **시정 평가제도**들 가운데 어떤 제도가 **가장 중요**하다고 생각하십니까? 2가지만 선택 (        ), (        )

- ① 민간위탁사업 성과평가
- ② 지방보조금 사업 성과평가
- ③ 주요 재정사업 평가
- ④ 행정서비스 시민만족도 평가
- ⑤ BSC 기반의 성과평가
- ⑥ 시장요청사항 추진상황 평가
- ⑦ 시정 핵심·주요사업 평가
- ⑧ 핵심분야 리스크관리 평가

2. 민선 6기 시정의 핵심 기조인 **“협치시정 실현”**을 고려해 볼 때, 현재 **서울 시의 평가제도**들은 **적절**하다고 생각하십니까? (        )

- ① 현재 시정의 평가제도들은 **전반적으로 적정**하다
- ② 현재의 평가제도를 유지하되, **평가방법이나 평가지표의 개선**이 필요하다
- ③ 성과주의 위주의 평가제도여서 **다소 불충분**하다고 생각한다
- ④ 시정 기조와 부합하는 **새로운 평가제도**가 모색되어야 한다
- ⑤ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

2-1. 특히, **BSC 기반 성과평가제도**에 대해서는 어떻게 생각하십니까? (        )

- ① 적절한 평가제도이므로, **잘 유지할 필요**가 있다
- ② 필요하지만 **다소 불합리한 부분**이 있으므로, **제도 개선**이 필요하다
- ③ 평가체계와 방법의 **전면적인 개편**이 시급하다
- ④ 지나치게 성과중심적이어서 **새로운 평가제도**로 대체하는 것이 바람직하다
- ⑤ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

2-2. **협치형 사업**(ex. 마을공동체사업, 사회적경제사업, 주거재생사업 등)을 평가하는 경우, **현행 시정의 평가제도**들로도 **충분**하다고 보십니까? (        )

- ① 매우 불충분하다        ② 다소 불충분하다        ③ 보통이다
- ④ 다소 충분하다        ⑤ 매우 충분하다

## 균형성과관리계획(BSC) 기반의 성과평가제도 운영 현황조사

### □ BSC(Balanced Scorecard, 균형성과관리) 기반의 성과평가제도

- 서울시는 2008년 성과계획, 평가, 예산제도의 연계성을 강화하기 위해 BSC 기반의 성과평가제도를 도입하였습니다. **아래 내용을 참조하시어 조사에 응해주시면 고맙겠습니다.**
- BSC 기반 성과평가는 연 2회 실시하는 평가결과를 종합해 '기관별 성과평가'와 '성과연봉제'에 활용하고 있습니다. 이를 위해 부서에서 수립한 성과관리계획(BSC)을 토대로 "BSC 성과관리"와 "대내외 협력성과"로 구분한 세부 평가지표를 활용해 평가를 실시하고 있습니다.

#### ※ BSC 기반 성과평가의 주요 내용

구분	내용	
대상/시기	3급 이상 실·본부국, 개인 / 연 2회 실시	
평가내용	<b>BSC 성과관리</b>	KPI 적정성·달성도, 핵심사업 정성평가
	<b>대내외 협력성과</b>	협력, 협치, 혁신성과 평가
평가방법	목표대비 실적에 대한 <b>정량평가</b> , 추진성과에 대한 <b>정성평가</b>	
평가기관	평가과, 시장단	
평가결과의 활용	결과에 따라 등급 분류, 성과포상금 지급 기관별 성과평가, 3급이상 성과연봉제 활용	

## 균형성과관리계획(BSC) 수립 관련

3. 귀 부서에서는 **성과관리계획을 주로 어떤 방식으로 수립하고 있습니까?** (       )

- ① 본부장이나 국장이 방향과 지침을 내려주고, 과장 주도로 세부 계획을 수립한다
- ② 과장 주도로 세부 계획을 수립하면, 본부장이나 국장이 단순히 취합 또는 조정한다
- ③ 이외(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

- 3-1. 성과관리계획에서 ‘주요 사업’은 주로 누가 주도하여 선정합니까? (      )
- ① 팀장들이 주도하여 선정      ② 과장들이 주도하여 선정  
 ③ 국장들이 주도하여 선정      ④ 본부장이나 실장 주도로 선정
- 3-2. 성과관리계획에서 ‘핵심성과지표(KPI)’와 ‘목표치’는 주로 누가 주도하여 결정합니까? (      )
- ① 팀장들이 주도하여 결정      ② 과장들이 주도하여 결정  
 ③ 국장들이 주도하여 결정      ④ 본부장이나 실장 주도로 결정
4. 성과관리계획 수립 시, 민간주체들이 참여합니까? 한다면, 그 방식은 무엇입니까? (      )
- ① 현실적으로 민간주체들이 참여하기 어렵다  
 ② 부서의 성과관리계획이므로, 민간의 참여는 불필요하다  
 ③ 민간 전문가가 자문회의 형식으로 일부 참여하고 있다  
 ④ 자치구청 관계자가 일부 참여하고 있다  
 ⑤ 일반시민들이 직·간접적인 형식으로 참여하는 경우가 있다  
 ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)
5. 귀 부서가 전략목표 및 성과목표 설정 시, 가장 중요하게 고려하는 기준은 무엇입니까? 1순위(      ), 2순위(      )
- ① 『시정 4개년계획』에 반영된 사업 여부  
 ② 시장신년사, 시장속의 등 해당연도에 시장의 정책 관심과 의지  
 ③ 실·국·본부가 자체 수립하는 연간 사업계획상의 우선순위나 중요도  
 ④ 정책수혜자인 시민들의 정책 요구와 만족도  
 ⑤ 정책의 필요성이나 시급성보다는 목표의 현실적 실현가능성 여부  
 ⑥ 전년도 민간주체들과의 공론과 협의의 결과 반영  
 ⑦ 기타(※다른 기준이 있다면, \_\_\_\_\_)



8. 특정한 정책(사업)의 다양한 성과를 균형적으로 평가하고자 할 때, 상기의 BSC 기반 성과평가체계는 어떠하다고 생각하십니까? (            )

- ① 현재의 평가체계는 흠잡을 데 없이 **완전하다**
- ② 평가지표체계들이 다소 **불완전하다**
- ③ 평가방법이나 평가절차가 다소 **부적절하다**
- ④ 평가결과의 **활용이** 다소 부적절하거나 **불충분하다**
- ⑤ 현재의 평가체계는 평가지표, 평가방법, 평가절차 등 모든 면에서 **다소 불합리하다**
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

9. 귀하가 보기에 현재의 평가지표체계(앞의 표 참조)는 어떻다고 생각하십니까? (            )

- ① 전반적으로 **합리적인 지표들로** 구성되어 있다
- ② BSC 성과관리와 대내외 **협력성과**로 구분하는 방식이 **불합리하다**.
- ③ BSC 성과관리와 대내외 **협력성과**만으로 평가하기에는 **불충분하다**
- ④ BCS 성과관리분야에 관련된 **평가지표들이** 불합리하다
- ⑤ 대내외 **협력성과**는 성과평가제도의 목적상 **불필요한 평가항목**이다
- ⑥ 대내외 **협력성과**분야에 관련된 **지표체계가** 전반적으로 **불합리하다**
- ⑦ 협치·협력의 성과를 평가하기 위한 **지표들이** 너무 **단편적(제한적)**이다
- ⑧ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

10. 현재 **대내외 협력성과**는 **협력/협치/혁신**을 평가하는 것으로 구성되어 있습니다. 귀하가 보시기에 어떻다고 생각하십니까? (            )

- ① 사업의 성과를 평가하는 제도로 목적상 **불필요한 평가영역**이다
- ② 대내외 **협력성과**는 **별도의 평가제도**로 분리하는 것이 **타당하다고** 본다
- ③ **협력/협치/혁신**으로 구분해 평가하는 것이 **불합리하다**
- ④ **협력**과 **협치**는 서로 **유사·중복성**을 가진 평가로 **인식된다**
- ⑤ 협치나 협력의 성과는 **별도의 합리적 평가체계**를 개발하는 것이 **바람직하다**
- ⑥ **부서들마다 차별적인 특성**이나 **여건**을 고려하는 것이 **바람직하다**
- ⑦ 현재의 평가체계는 **비교적 합리적이고 충분하다**
- ⑧ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

10-1. 대내외 협력성과는 협력/협치/혁신에 관련된 다양한 세부 지표들로 구성되어 있습니다(앞의 표 참조). 귀하는 어떻게 생각하십니까? ( )

- ① 세부 지표들이 전반적으로 적정하게 구성되어 있다
- ② 세부 지표들이 너무 단편적인 지표들이다
- ③ 세부 지표들 가운데 부적절한 지표들이 있다
- ④ 서로 유사·중복성을 지닌 지표들이 많다
- ⑤ 협치와 협력의 성과를 제대로 평가하려면 새로운 평가지표체계가 필요하다고 본다
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

11. 귀하(귀 부서)는 BSC 기반 성과평가 결과를 주로 어떻게 활용하십니까? ( )

- ① 평가에 그치고, 거의 활용하고 있지 않다
- ② 다음연도 사업의 방향이나 목표를 설정할 때 적극 활용한다
- ③ 다음연도 핵심성과지표(KPI)를 설정할 때 활용한다
- ④ 조직관리나 직원의 동기부여에 활용한다
- ⑤ 시민이나 정책대상 주체들과의 관계 개선에 활용한다
- ⑥ 관련 정책(사업)의 예산계획 수립 시 활용한다
- ⑦ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

12. 현 시정 평가제도에서 BSC 기반 성과평가가 가지는 의미는 무엇이라고 생각하십니까? 2가지만 선택 ( ), ( )

- ① 별로 효과가 없어서 정책추진 시 별로 염두에 두지 않는다
- ② 전략적 사고와 관점에 기초해 시정 사업을 추진하는 계기가 되었다
- ③ 성과를 기준으로 사업예산을 적정 배분하는 계기가 되었다
- ④ 사업을 추진할 때 성과에 초점을 두는 계기가 되었다
- ⑤ 인사고과가 공정하게 이루어지는 계기가 되었다
- ⑥ 개인보다는 조직을 더 중요하게 생각하는 계기가 되었다
- ⑦ 지나치게 성과를 강조하기에 다소 불합리한 제도였다고 생각한다
- ⑧ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

균형성과관리계획(BSC) 기반 성과평가에서 민간의 참여

13. BSC 기반 성과평가 과정에서 민간이 참여할 수 있는 기회나 절차가 있습니까? ( )

- ① 따로 마련되어 있지 않다
- ② 제한적이지만 일부 존재한다
- ③ 성과평가 계획(일정, 방법 등)을 수립할 때 민간이 참여하고 있다
- ④ 평가에 활용된 항목이나 평가지표를 민간과 함께 작성한다
- ⑤ 성과평가를 실시하는 과정에 민간이 참여하고 있다

14. BSC 성과평가제도에 민간 주체들이 참여하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

- ① 성과평가제도의 목적상 참여하는 것이 바람직하지 않다
- ② 현재의 평가체계 특성상 참여하기가 현실적으로 쉽지 않다
- ③ 일부절차를 중심으로 제한적으로 참여시키는 것이 적절하고 본다
- ④ 다양한 방법과 절차를 통해 민관을 적극 참여시킬 필요가 있다
- ⑤ 민간참여형·민간주도형 성과평가체계로 근본적인 전환이 필요한 시점이다
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

14-1. 민간 혹은 일반시민의 참여를 고려하는 경우, 어떤 방식이 적절하다고 보십니까?

- ① 성과관리계획(BSC) 수립 시                      ② 주요사업 선정 시
- ③ 핵심성과지표(KPI)와 목표치 설정 시        ④ 시민체감형 평가지표를 개발할 때
- ⑤ 성과평가 과정 전반에 평가의 주체로 참여
- ⑥ 대내외 협력성과 평가를 중심으로 참여    ⑦ 평가결과의 대외공개과정에서 참여
- ⑧ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

협치친화형 평가체계에 대한 인식

15. “협치시정(협치서울 2.0) 실현”으로 시정기조의 전환을 고려 시, 향후 시정의 평가 제도는 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? ( )

- ① 현재의 BSC 기반 성과평가제도로도 충분히 대처할 수 있다

- ② 현재의 성과평가제도에서 **평가지표들을 보완하는 것이 필요하다**
- ③ 현재의 성과평가제도를 유지하되, **평가과정에 인간의 참여를 확대한다**
- ④ 현재의 성과평가제도 **전반을 전면적, 획기적으로 개선한다**
- ⑤ 현재의 성과평가를 유지하더라도 **협치의 관점과 원리에 기초한 새로운 평가제도와 적절한 융합을 하는 것이 필요한 시점이다**
- ⑥ 성과주의 중심의 평가제도에서 **협치 중심의 평가제도로의 전환이 필요하다**
- ⑦ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

16. **협치친화형 평가제도**(협치의 관점과 원리에 기초한 평가제도)를 모색한다면, 어떤 방식이 **합리적이고 보십니까?** (        )

- ① 현재의 성과평가체계에서 **협치형 지표들을 대폭 보강**
- ② 협치형 평가지표가 충실하게 고려된 **별도의 독자적 평가체계 개발**
- ③ 협치형 정책(사업)에만 적용할 수 있는 **맞춤형 평가체계 개발**
- ④ 협치관련 **평가지표를 중심으로 하되, 일부 성과지표들도 포함**시키는 평가체계
- ⑤ 평가지표들을 그대로 유지하되, 평가시행과정에서 **다양한 민간주체의 참여**
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

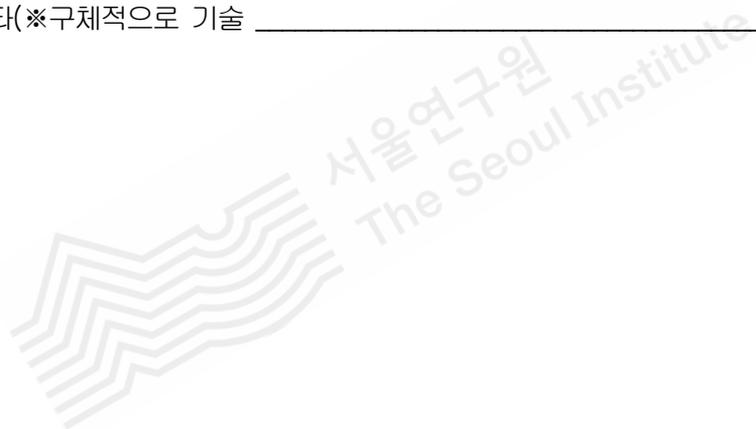
17. **협치친화형 평가제도**(협치의 관점과 원리에 기초한 평가제도)에 민간이 참여한다면, 어떤 방식이 바람직하다고 보십니까? 1순위 (        ), 2순위 (        )

- ① 사업의 **선정과 목표를 설정하는 과정**에 사업관련 주체들의 참여
- ② 평가계획(평가일정이나 방법 등)을 수립하는 **과정**에 관련 민간주체의 참여
- ③ 정책(사업)을 평가하는 **과정**에 일반시민들의 적극 참여
- ④ 시민체감형 **지표개발 과정**에 민간 전문가의 참여
- ⑤ 평가결과의 **대시민 공개와 정보접근성 강화**
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

18. 정책(사업)의 추진과정에서 **협치의 역량이나 성과를 평가할 때** 중요하게 고려해야 할 요소는 무엇입니까? 해당하는 항목을 모두 선택해 주십시오.

- ① 민간 참여 주체에 주어진 역할과 권한 수준 (        )

- ② 민-관 간 신뢰 관계 형성 여부 (        )
- ③ 민관 거버넌스 구축 여부 (        )
- ④ 서울시 내 부서 간 거버넌스 구축 여부 (        )
- ⑤ 서울시-자치구 간 거버넌스 구축 여부 (        )
- ⑥ 거버넌스 참여 주체의 대표성, 적정성 (        )
- ⑦ 민간 주체의 참여 방법 마련 여부 (        )
- ⑧ 민관 주체들 간의 협력 수준 (        )
- ⑨ 민관 거버넌스 활동을 통한 효과의 정도 (        )
- ⑩ 참여주체의 협력에 대한 인지도 변화 (        )
- ⑪ 참여주체의 전문성과 역량 수준 (        )
- ⑫ 거버넌스 구축·운영을 위한 예산·인력 마련 여부 (        )
- ⑬ 협치를 위한 제도적 기반을 마련하려고 노력했는지 여부 (        )
- ⑭ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)



## 민간위탁사업 성과평가제도 및 운영에 관한 실태조사

### < 지도점검 관련 >

- 현재 서울시는 민간위탁 조례에 근거해 사무를 시설형, 사무형, 민간위탁형으로 구분해 민간위탁 사무를 평가하고 있습니다.
- 서울시는 민간위탁 사무의 평가를 위해 '지도점검' 평가와 '종합성과평가'를 실시하고 있습니다. 아래 내용을 참조하여 조사에 응해주시면 고맙겠습니다.
- 현재 민간위탁 사무를 담당하지 않더라도 과거 민간위탁 사무 경험이 있는 경우에는 응답하여 주시기 바랍니다.

- 매년 실시하는 민간위탁 사무의 지도점검은 '일반운영 분야'와 '운영성과 분야'로 구분하여 실시하고 있으며, 조직과는 이를 위해 아래와 같은 지도점검 체크리스트를 개발, 제공하고 있습니다.

#### ※ 지도점검 체크리스트

구분	평가항목		세부지표
일반 운영 분야	공통	회계관리	민간위탁금 관리, 수입금 관리, 후원금 관리 등
		고용	인사관리, 복무관리, 급여관리 등
	개별	시민	시민만족도 조사, 정보공개, 의사소통 등
		전문기술	안전관리, 물품 및 시설관리 등
운영 성과 분야	투입	인력	인력의 적정성, 적정 인력투입
		자원	사업과정별 예산집행 적정성, 시설/기자재 활용 적절성 등
	과정	준수성	사업계획 이행 여부, 서비스 및 업무 과정기록 충실성 등
		노력성	지역사회 내 관련단체 및 기관의 연계 등
	산출	성과달성	사업별 성과 달성률
		미달 시 조치	사업성과 미달(60% 미만) 사업의 조치절차 관련
활용	피드백	이용자 만족도 조사유무 등	

- ▶ 보기를 읽어보시고 해당하는 항목을 ( ) 안에 해당하는 번호를 기재해 주세요
- ▶ 체크는 해당 번호에 ○ 또는 ✓로 해 주시기 바랍니다.

**지도·점검 평가 전반에 관한 의견**

19. 현재 귀하(귀 부서, 課 단위)가 실시하고 있는 민간위탁 사무는 몇 개이며, 다음의 유형 중 어디에 해당합니까?

- ① 시설형(\_\_\_\_\_ 개)                      ② 사무형(\_\_\_\_\_ 개)
- ③ 중간지원조직형(\_\_\_\_\_ 개)          ④ 민간위탁 사무가 없다

20. 민선 6기 시정의 핵심 기조인 “협치시정 실현”을 고려해 볼 때, 귀하(귀 부서)는 현재의 민간위탁사업 성과평가제도가 어떻다고 생각하십니까? (       )

- ① 현재의 평가제도는 전반적으로 적정하다
- ② 현재의 평가체계는 유지하되, 평가지표의 개선·보완이 시급하다
- ③ 현재의 평가체계는 유지하되, 평가 방법이나 절차의 개선이 시급하다
- ④ 성과나 효율 위주 평가이므로, 새로운 평가제도가 필요하다
- ⑤ 관리·감독 시각의 평가이므로, 새로운 평가제도가 필요하다
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

21. 귀하(귀 부서)가 보기에, 지도·점검 평가는 전반적으로 어떻다고 생각하십니까? (       )

- ① 전반적으로 적정하다
- ② 번거롭기만 하고, 별로 실효성이 없는 제도이다
- ③ 체크리스트에 의한 평가방식이 적절하지 않다고 본다
- ④ 평가항목들이나 지표들이 적절치 않다고 본다
- ⑤ 평가의 절차(프로세스)와 방법이 적절치 않다고 본다
- ⑥ 평가결과의 활용방안이 소극적·제한적이라고 본다
- ⑦ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

22. 지도·점검 평가에서 사용하는 체크리스트는 어떻게 활용하고 계신가요? ( )

- ① 조직과의 체크리스트를 그대로 사용
- ② 조직과의 체크리스트를 변용(수정)해 사용
- ③ 별도의 자체 체크리스트를 개발해서 활용
- ④ 현재의 체크리스트가 다소 부적절해 다른 체크리스트 개발을 고려 중
- ⑤ 현재의 체크리스트 방식이 다소 부적절해 새로운 평가체계를 고려 중
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

23. 현재 체크리스트에 고려된 평가항목이나 지표들은 어떻다고 생각하십니까? ( )

- ① 전반적으로 적정하다
- ② 너무 많은 평가항목과 지표들로 구성되어 있다
- ③ 평가항목과 지표가 지도·점검의 목적에 별로 유용하지 않다
- ④ 구체적으로 지도·점검하기가 쉽지 않은 평가항목과 지표들이 있다
- ⑤ 주로 관리·감독 위주의 평가항목과 지표들로 구성되어 있다
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

23-1. 귀하(귀 부서)가 보기에, 현재의 체크리스트 항목이나 지표들에는 협치에 관련된 활동이나 운영 등을 평가할 수 있는 요소가 있다고 보십니까?  
( )

- ① 거의 반영되어 있지 않다
- ② 일부 반영은 되어 있으나, 상당히 불충분하다고 본다
- ③ 일부 반영은 되어 있으나, 부적절한 항목이나 지표들이다
- ④ 어느 정도 반영되어 있다고 본다
- ⑤ 현재 협치 관련 활동이나 운영을 평가하기에 충분하다

24. 지도·점검 평가 중 ‘운영성과 분야(성과점검)’ 체크리스트는 어떻다고 생각하십니까? ( ) ※ 운영성과 분야 체크리스트가 필요하신 분은 별첨자료를 참조하여 답해주세요

- ① 일반운영 분야 평가와 유사·중복된 내용이 많다
- ② ‘운영성과분야’를 따로 점검할 필요성을 못 느낀다
- ③ 실제로 지도·점검을 실시하기가 쉽지않은 항목들이 있다

- ④ 지도·점검할 항목들이 지나치게 많다
- ⑤ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

24-1. 다음의 점검지표 가운데 지도·점검하기가 쉽지 않은 것으로 생각되는 지표는 무엇입니까? 해당하는 것을 모두 골라주세요 (       )

- ① 시민의 만족도
- ② 정보공개성
- ③ 의사소통
- ④ 지역사회 및 관련 전문가 활용도
- ⑤ 지역사회내 관련 단체·기관 연계
- ⑥ 외부자원 동원 노력
- ⑦ 목표달성을 위한 홍보 노력

25. 현재의 지도·점검 평가 과정에는 민간이 참여할 수 있는 절차가 마련되어 있나요? (       )

- ① 따로 마련되어 있지 않다
- ② 제한적이지만 일부 존재한다
- ③ 지도·점검 계획(일정, 방법 등)을 민간과 함께 세운다
- ④ 지도·점검 체크리스트를 민간과 함께 작성한다
- ⑤ 지도·점검을 실시할 때, 민간을 참여시킨다

25-1. (①의 응답자 제외) 민간이 참여하고 있다면, 주로 누가 참여하고 있습니까? (       )

- ① 수탁기관
- ② 민간 전문가
- ③ 일반시민
- ④ NGO(시민단체)
- ⑤ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

### 〈 종합성과평가 관련 〉

- 현재 서울시는 민간위탁에 대한 지도·점검과 함께, 사무의 재계약 적정성을 판단하고, 향후 성과 개선을 위해 '종합성과 평가(위탁기간 내 1회)도 실시하고 있습니다.
- 16년 현재 종합성과 평가는 사무의 유형(시설형/사무형/중간지원조직형)으로 구분하고, 유형별로 약간씩 다른 평가지표를 활용하고 있습니다.
- 종합평가는 다음과 같이 공통 분야(35점)/개별 분야(50점)/사용자 만족도(15점)로 구분하여 실시하고 있습니다.

#### ※ 종합성과 평가 항목 및 지표

구분	평가항목	세부지표
일반운영 분야	사업인프라	조직 및 인력운영, 재정구조 및 예산집행 효율성 등
	사업활동	사업계획 집행수준, 사업활성화 개선노력
개별 분야	사업성과	위탁사무별 사업성과지표 개발
	프로그램 및 서비스 질적 수준 제고 노력	성과목표의 적정성, 대외적 우수사례 창출 수준, 지도·점검 이행률 등
사용자만족도 평가분야	만족도 제고 노력	CS조사결과 점수, CS시스템, 시민만족도 제고 노력

- ▶ 보기를 읽어보시고 해당한다 생각하는 항목은 모두 골라주세요
- ▶ ( ) 안에 해당하는 번호를 기재해 주세요

### 종합성과 평가 전반에 관한 의견

26. 귀하(귀 부서)가 보기에, 현재의 **종합성과 평가**는 어떻다고 생각하십니까? (            )

- ① 전반적으로 적절하다
- ② 현재의 점수제 방식의 평가가 적절하지 않다고 본다
- ③ 부적절하거나 불분명한 평가항목들이나 평가지표들이 적지 않다
- ④ 평가의 절차(프로세스)나 방법이 바람직하지 않다고 본다
- ⑤ 평가결과의 활용이 소극적·제한적이라고 생각한다
- ⑥ 시정의 여건과 변화를 고려할 때 전반적으로 부적절하다
- ⑦ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

27. 현재와 같이 사무의 **유형별**로 약간씩 다르게 **평가하는 방식**을 어떻게 생각합니까? (            )

- ① 전반적으로 바람직하다
- ② 유형별로 다르게 평가하는 것은 평가방법상 부적절하다
- ③ 적절하지는 않지만, 사무의 성격상 불가피하다고 본다
- ④ 유형별 구분의 형식을 취하고는 있으나, 실제로는 별 차이가 없다
- ⑤ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

27-1. ‘**중간지원조직형**’(16년 신설)이라는 유형을 두고 따로 평가하는 방식에 대해 어떻게 생각하십니까? (            )

(\* 중간지원조직형: 사회적경제지원센터 등 ○○지원센터 운영)

- ① 바람직하다고 본다
- ② 바람직하지는 않지만, 불가피한 조치라고 본다
- ③ 구분하는 것이 맞지만, 현재의 평가지표들은 대폭 개선해야 한다
- ④ 중간지원조직형 평가는 별도의 평가체계가 개발되어야 한다
- ⑤ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

28. 귀 부서에서는 **평가결과**를 실제로 어떻게 **활용**하고 계십니까? (            )

- ① 평가가 형식적이어서 거의 활용하지 않는다
- ② 사업 추진 시, 참고자료 정도로 생각한다
- ③ 실제 재계약 결정 시, 결정적 기준으로 활용한다
- ④ 향후 사업 추진을 개선할 때 적극 반영하고 있다
- ⑤ 위탁 사무의 서비스 개선을 위한 지침으로 적극 활용한다
- ⑥ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

29. 현재의 **종합성과 평가 과정**에 **민간이 참여**할 수 있는 기회나 절차가 있습니까? (            )

- ① 따로 마련되어 있지 않다
- ② 제한적이지만 일부 존재한다
- ③ 종합성과 평가계획(일정, 방법 등)을 민간과 함께 세운다
- ④ 평가에 활용된 항목이나 평가지표를 민간과 함께 작성한다
- ⑤ 실제 종합성과를 실제 평가하는 과정에 민간을 참여시킨다

29-1. (①의 응답자 제외) 민간이 참여하고 있다면, 주로 누가 참여하고 있습니까? ( )

- ① 수탁기관    ② 민간 전문가    ③ 일반시민    ④ NGO(시민단체)  
⑤ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

### 민간위탁 평가제도의 개선: '협치친화형 평가제도' 구축

30. 귀하(귀 부서)가 보기에, 민간위탁사무를 평가할 때, 협치적 관점이나 방법에 기초해 평가하는 것이 필요하다고 보니까? ( )

※ 협치적 관점의 평가: 사무의 운영주체(수탁자)가 가지는 협치에 관한 인식, 협치 활동 및 운영체계, 협치 관련 운영성과 등에 관한 평가

- ① 필요하다고 본다    ② 필요하지 않다고 본다

30-1. (①을 응답한 경우) 필요하다면, 왜 그렇게 생각하십니까? ( )

- ① 시정의 기초가 크게 변화해서  
② 수탁주체의 강한 요구가 있기 때문에  
③ 민간주체와의 관계 개선을 위해  
④ 사무의 민주적 운영체계 확립을 위해  
⑤ 시민의 요구와 기대가 높아져서  
⑥ 공공이 가진 책임을 분산할 수 있어서  
⑦ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

30-2. (②를 응답한 경우) 필요하지 않다면, 그 이유는 무엇인가요? ( )

- ① 민간위탁평가에는 불필요해서    ② 협치를 제대로 평가하기 쉽지 않아서  
③ 협치를 평가한다는 것이 번거로운 절차로 느껴져서  
④ 현재 여건으로는 협치를 평가할 수 있는 전문역량이 부족해서  
⑤ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

31. 민간위탁평가를 협치적 관점에 기초한 평가제도로 개선 또는 전환하고자 한다면, 어떤 노력이 필요하다고 보십니까? 1순위 (            ), 2순위 (            )

- ① 협치를 평가할 수 있는 평가항목과 지표체계 개발
- ② 협치 원리를 적극 고려한 평가방식이나 평가프로세스 개발
- ③ 위탁자와 수탁자가 공동으로 참여하는 평가계획과 방법의 수립
- ④ 일반시민들이 평가에 적극 참여하는 평가체계 개발
- ⑤ 사무 유형별 차별적인 평가체계 개발
- ⑥ 지도·점검 평가의 개선(컨설팅 방식으로의 전환 등)
- ⑦ 평가결과의 대외 공개 및 접근성 개선
- ⑧ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

32. 민간위탁 사무를 평가할 때 협치역량과 성과를 제대로 평가하려면, 어떤 부분을 중점 평가해야 한다고 보십니까? 해당하는 항목을 모두 골라주세요

- ① 위탁자·수탁자 간 관계개선 노력(            )
- ② 사업계획 수립 시, 다양한 민간들의 참여(            )
- ③ 수탁자의 자율성·창의성 운영 노력(            )
- ④ 사업(무)의 운영에 대한 정보공개 노력(            )
- ⑤ 서비스이용자를 고려한 참여형 운영체계 구축(            )
- ⑥ 서비스이용자에 대한 반응성, 만족도 강화 노력 정도(            )
- ⑦ 지역사회 주민들이 참여할 수 있는 개방적 운영모델 확립(            )
- ⑧ 지역사회 현안문제 해결에 대한 기여·헌신 정도(            )
- ⑨ 다른 관련 사업(사무)과의 연계와 협력 강화(            )
- ⑩ 외부 다양한 자원들(인적, 물적)의 확보와 이용가능성(            )
- ⑪ 기타(※구체적으로 기술 \_\_\_\_\_)

※ 조사에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다.

## Abstract

---

### Establishing a Collaborative Governance Based Evaluation System in Seoul, South Korea

Byeongsun Jeong · Sungho Lee · Kyoung-cheol Kim · Yewan Park · Hyunhye Cho

Because the a traditional government-led public administration paradigm has met its limitations, the Seoul Metropolitan Government has attempted to set collaborative governance and innovation as keynote policies of the city and has now proceeded to Collaborative Governance Seoul 2.0, which updates the previous Collaborative Governance Seoul 1.0. As part of this transformation, government evaluation systems are required to comply with the tenets of collaborative governance. In consideration of the current government policy environment, this research aims to build a new collaborative governance evaluation system based on procedures and relationships.

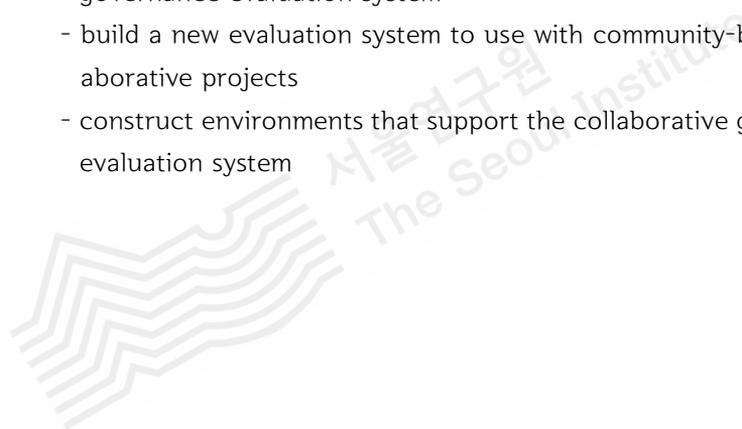
In this study, the current evaluation systems were comprehensively defined as the performance-oriented government evaluation system 2.0, with a focus on the five most relevant issues in the current systems:

- irrational performance goals and performance indexes
- irrational collaborative governance evaluation indexes focused on performance-oriented evaluation
- need to strengthen weak collaborative governance processes
- failure to actively use evaluation results as feedback and connect them with related systems

- need to establish a new evaluation system for new community-based collaborative projects

By addressing the issues discussed in this research, the Seoul Metropolitan Government should be able to advance to a collaborative governance evaluation system they could call 'Government Evaluation System 3.0'. For this purpose, the study followed five detailed procedures:

- develop a Seoul-type collaborative-governance-based evaluation model
- establish a collaborative governance policy evaluation system to replace the current BSC-based evaluation system
- establish a contracting procedure that aligns with the collaborative governance evaluation system
- build a new evaluation system to use with community-based collaborative projects
- construct environments that support the collaborative governance evaluation system



# Contents

---

## 01 Overview of research

- 1\_Research objectives and background
- 2\_Research contents and methods

## 02 Status of the Seoul Metropolitan Government's city management evaluation

- 1\_Preliminary discussion of the collaborative governance evaluation system
- 2\_Operational status of Seoul City's main evaluation systems

## 03 Analysis of the operational status of the Seoul Metropolitan Government's evaluation systems

- 1\_Overview of the investigation
- 2\_Survey results for the operational reality of the city's evaluation system
- 3\_Interview results regarding the current trusted contractor agencies
- 4\_Summary and implications

## 04 Key issues for constructing a collaborative governance evaluation system

- 1\_Diagnosis of the city management evaluation system: The general perspective
- 2\_Diagnosis of the concrete issues
- 3\_Policy directions for institutional improvements

## 05 Constructing a collaborative evaluation system

- 1\_Developing a collaborative-governance-based evaluation model
- 2\_Establishing the collaborative governance policy evaluation system
- 3\_Establishing contracting in the collaborative governance evaluation system
- 4\_Building the new evaluation system to align with community based collaborative projects
- 5\_Constructing environments that support the collaborative governance evaluation system



---

서울연 2016-PR-50

서울시 협치친화형  
평가체계 구축방안

발행인 \_ 김경혜

발행일 \_ 2017년 3월 24일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-217-7 93320 12,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.