

# 지방자치단체 정책평가모형 탐색 및 평가시스템 구축 연구\*

- 제주특별자치도를 중심으로 -

## Establishing the Policy and Program Evaluation System of Local Government

박 희 정 (부산대학교 행정학과 교수 - 주저자)  
박 해 육 (한국지방행정연구원 연구위원)

### *Abstract*

Hee-Jeong Park / Hae-Yug Park

This study set out to examine the appropriate policy(and program) evaluation model of local government, especially for Jeju Special Self-Governing Province, and to propose an efficient policy evaluation system, which covers what to evaluate, who evaluate, how to evaluate and how to cooperate.

From the review of the status quo of existing evaluation system of local government, it was found that the system is too centralized to deal with local concerns and to enhance local administration. The current evaluation system of local governments has failed to provide stakeholders with necessary information. It means that the evaluation results did not provide feedback to the improvement of local governments.

Therefore, this study proposed the dual system of performance evaluation and impact evaluation, which is monitoring and evaluating the performance of major policies and programs and the net effect of selected ones.

As appropriate methods to answer the purpose, this study recommended Logical Framework for performance evaluation, and experimental design approach for impact evaluation.

Also, new evaluation system should be designed to support the evaluation activities. This study examined every aspect of policy evaluation system including evaluation object, evaluation agency, evaluation procedure, and evaluation governance.

주 제 어: 정책 및 사업평가, 평가모형, 평가시스템, 성과평가, 영향평가

Keywords: policy and program evaluation, performance evaluation, impact evaluation, evaluation model, evaluation system

\* 본 연구는 제주발전연구원의 지원을 받아 수행된 현안연구보고서『지방자치단체 공공정책 평가모델 구축연구』의 내용을 활용하였음을 밝힙니다.

## I. 서론

행정기관에 대한 평가는 내부적으로 개선을 위한 도구이자, 외부적으로는 고객에 대한 책임성 확보의 수단이다. 즉, 평가를 통해 정책이나 사업, 활동 등을 개선함으로써 재정가치(Value for Money)를 구현할 수 있도록 할 뿐만 아니라 해당 기관이 국민의 세금을 효율적으로 사용케 함으로써 존재가치를 인정받는 데 기여한다.

일반적으로 평가는 M&E(모니터링과 심층평가)로 불리고 있는데 우리나라 공공부문에서는 주로 성과지표를 활용한 모니터링에 치중하고 있는 실정이다. 그러나 정책 및 사업을 모니터링하는 차원을 넘어 해당 정책 및 사업이 국민에게 미치는 효과를 파악하고, 이를 다시 환류시킴으로써 공공정책 및 사업의 품질을 제고함과 동시에 사회적 편익을 증진시키는 데 기여할 필요가 있다.

지방자치단체의 경우도 '정부업무평가기본법'에 기초하여 자체평가, BSC 등과 같은 성과관리제도를 도입·운영하고 있으나 해당 기관의 업무나 활동에 대한 모니터링 수준에 머물고 있고, 업무 개선보다는 성과급 지급 등과 같은 도구적 목적으로 주로 사용되고 있다. 이러한 목적의 성과관리제도는 핵심사업의 관리 차원에서 이루어지는 심층평가시스템과 병립되어야 할 필요성이 있으나 지방자치단체 차원에서 주요 정책·사업의 심층평가를 제대로 실시하는 경우는 거의 전무한 것으로 파악된다.

본 연구는 이와 같은 문제 인식 하에 제주특별자치도를 사례로<sup>1)</sup> 광역자치단체 차원의 정책 및 사업평가모형을 탐색하고, 이를 실행에 옮기기 위한 평가체계를 구상하는 데 그 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구는 국·내외 지방정부의 정책 및 사업평가를 벤치마킹하고, 정책평가 전문가들을 대상으로 한 서베이 및 인터뷰를 통해 보다 적실성 있는 정책 및 사업평가시스템을 제안하고자 한다.

## II. 지방자치단체의 정책평가모형에 관한 이론적 검토

### 1. 정책 및 사업평가의 개념과 목적

평가는 학자에 따라 상당히 다양하게 정의되고 있는데, 그 이유는 그들의 학문적 위치(locus)와 초점(focus)가 다르기 때문이다. 따라서 보다 보편적인 평가의 개념을 도출하기 위해서는

1) 제주특별자치도를 사례로 선정한 것은 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006. 2. 21 공포)'에 의해 다른 지자체에 비해 상대적으로 많은 권한을 부여받았을 뿐 아니라 지리적으로도 독자성을 갖고 있어 지역문제 해결을 위한 정책 및 사업의 추진 면에서 여타 시·도에 비해 상당 수준의 이니셔티브를 가질 수 있다고 판단하였기 때문이다.

이들의 정의로부터 공통적인 요소를 찾아내어 재구성할 필요가 있다. 이러한 의미에서 Worthen과 Sanders(1987)가 평가를 “어떤 사물(thing)의 가치를 결정하는 것”으로 정의한 것이 가장 일반적이고 보편적인 정의에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 평가개념의 연장선상에서 지방자치단체 정책 및 사업평가의 개념을 정의해 보면, “어떤 목적을 가지고 지방자치단체의 정책 및 사업에 대한 정보를 수집하여 미리 설정한 기준에 따라 그 가치를 사정(assess)하는 것”이라고 할 수 있다.

기존의 평가이론을 검토해 보면 평가는 크게 3가지, 즉 조사연구로서의 평가, 가치판단을 위한 평가, 정보활용을 위한 평가로 구분할 수 있는 바(Carden and Alkin, 2012), 지방자치단체 정책 및 사업평가는 기본적으로 정보활용을 위한 평가이지만, 이에 머물기만 하면 모니터링의 단계를 벗어날 수 없으므로 Scriven(1983)의 주장처럼 전문가로서의 평가자가 공공적 차원에서 가치판단을 할 필요성도 제기되고 있다.

먼저, 정보활용을 위한 평가로서 정책 및 사업평가는 평가 대상의 지속적인 개선에 기여하는 것으로 평가를 통해 평가대상의 강점과 약점을 확인함으로써 평가대상을 개선시킨다. 만일 평가대상이 특정한 사업이라면 평가과정을 통해 첫째, 고객들이 어떻게 반응하였는가?, 둘째, 해당 사업은 시간, 금전 및 자원을 투여할 가치가 있었는가?, 셋째, 해당 사업은 계속되어야 하는지 또는 확대 내지 종결되어야 하는지? 등에 대한 정보를 얻을 수 있으며, 이를 통해 평가대상인 사업의 지속적 개선을 모색해야 한다.

그리고 한편으로는 정책 및 사업평가를 통해 해당 정책이나 사업이 재정가치(Value for Money) 구현에 기여하였는지 확인함으로써 해당 정책 및 사업의 존재가치를 인정받거나 정당성을 확인할 수 있다. 이 경우 정책 및 사업평가는 국민(또는 주민)의 입장에서 정책 및 사업의 책임성을 확보하는 수단이 된다.

## 2. 기존의 정책 및 사업평가모형 및 선택 기준

### 1) 정책 및 사업평가모형의 분류

#### (1) 평가영역에 따른 구분

지방자치단체 평가의 유형을 비교적 포괄적이면서 명확하게 제시한 모형은 Sanderson의 평가모형(1998)이다. Sanderson은 평가영역의 수직적 위계 혹은 수준에 따라 과정평가, 성과평가, 그리고 영향평가로 구분하였다. 평가를 사업계획의 수립에서부터 집행 그리고 사후영향분석에 이르기까지 전 과정을 평가하는 총괄 혹은 종합평가의 다수준(multi-level) 평가방법으로 파악하면서, 수준별 평가영역을 시간적 순서에 의해 구분하는 것이 아니라 핵심과제와 관심영역을 중심으로 유형화하였다.

평가수준에 따른 평가유형의 맨 처음 단계인 과정평가(process evaluation)는 산출물이 어떻게 도출되고, 미래에 개선될 수 있는가를 파악하기 위해 집행과정을 점검하는 평가이다. 과정평가에서는 정책 및 사업이 설계·집행·제공되는 조직체계나 조직과정의 효과성, 다시 말해 Sanderson(1998)이 지적하는 '조직역량(organizational capability)'을 평가하는 것이기 때문에 평가영역은 다분히 조직영역(organizational domain)을 다루고 있다. 집행과정 자체가 정책 및 사업의 산출, 성과 그리고 영향을 근본적으로 좌우한다는 인식이 강하기 때문에 과정의 효율성에 대한 평가가 필수적으로 요구된다(Kushner 1993: 86).

두 번째 유형인 성과평가는 의도한 목표와 결과를 어느 정도 성취했는가를 평가하는 것으로 근본적으로 사업영역(program domain)에 해당한다. 성과평가는 사업을 추진하여 실질적으로 얻어낸 성과의 측정을 통해 이들의 효과성을 평가한다. 다만, 이 경우에는 외형적으로 나타난 성과를 토대로 평가하는 것이기 때문에 수혜계층 나아가 사회 전체의 후생이나 복지의 순증가(net increase)를 정확하게 평가하기가 어려우므로 영향평가의 보조적 기능을 수행하게 된다.

그리고 영향평가는 단순히 기술된 사업목표의 성취정도를 떠나 지역사회의 후생이 어느 정도 증진되었는가를 평가한다. 여기서는 정책 및 사업 추진의 합리적 근거를 평가하기 때문에 다분히 정책영역(policy domain)에 대한 평가에 해당한다. 정책 및 사업의 수행은 공공의 욕구나 문제를 기본적으로 시장 메커니즘을 통해서만 충족시킬 수 없거나 시장실패로 해결할 수 없다는 전제하에 이루어지기 때문에, 이러한 것들이 효과적으로 반영되었는지 그리고 대상집단이나 사회의 후생이 어느 정도 증진되었는지 다시 말해, 순부가적 효과(net additional effects)가 영향평가의 초점이 된다.

## (2) 평가접근방법에 따른 구분

기존의 공공정책 및 사업평가의 접근방법을 유형화해 보면 목표기반 평가접근, 개선중심 평가접근, 고객지향적 평가접근, 연구중심 평가접근 등으로 구분해 볼 수 있다. 먼저, 목표기반 평가접근(objective-based evaluation)은 평가자가 명확하게 천명된 목표에 기반하여 해당 목표가 달성된 정도를 측정하는 것으로 대부분의 사업평가에서는 이 모형을 가장 많이 사용하고 있는데 천명된 목표에만 관심을 가지기 때문에 성공 및 실패요인의 탐색을 소홀히 하고, 부수적인 효과를 고려하지 않을 뿐만 아니라 해당 목표가 고객을 위한 최상의 목표인지를 충분히 고민하지 않는다는 비판을 받고 있다. 즉, 목표기반평가는 개별 목표의 달성여부는 파악할 수 있으나 목표 달성에 영향을 미친 요인들에 대한 맥락적 이해를 제공하지 못하는 한계를 가진다. 1970년대 초반 공공부문 평가에서 적용되었던 투입 및 집행 중심의 심사분석(program analysis and review), 1990년대 이후 전략계획을 수립하여 성과기준 및 목표를 미리 설정하고 그 달성 여부를 연차별 성과계획에 따라 평가하도록 한 전략적 성과평가도 모두 이 접근방법에 해당한다.

그리고 개선중심 평가접근(improvement-focused evaluation)은 그 무엇보다 해당 정책이나 사업의 개선에 초점을 맞추는 것으로 관찰된 것과 기대했던 것 간의 간극(discrepancy)을 파악함으로써 개선점을 찾는 것으로 주요 평가 질문은 “개선을 촉진하기 위해 어떤 평가정보가 필요한가?”에 초점을 두게 된다. 따라서 개선중심평가는 단순히 목표달성도에만 관심을 가지지 않고 사업 효과를 제고하기 위한 필요 조치들에 관심을 가진다는 점에서 평가 타당성을 제고하는 데 기여한다. 권한부여형 평가(empowerment evaluation)(Fetterman, 2001), 효용중심평가(utilization-focused evaluation)(Patton, 1997)라고도 불리는데 관리효율성에 초점을 맞춘 공공부문의 성과평가나 조직활동 전반에 걸쳐 강점과 개선영역을 평가하기 위한 기관역량평가 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다.

고객지향적 평가접근(consumer-oriented evaluation)은 기본적으로 고객의 선택을 돕기 위한 평가로서 이를 위해서는 고객이 원하는 정보를 제공하는 대응적 평가(responsive evaluation)나 고객이 평가과정에 참여하는 참여적/협력적 평가(participatory evaluation) 형태를 띤다. 전통적인 고객지향적 평가방법은 지방자치단체 행정서비스의 대상인 주민들을 고객으로 한 만족도 조사를 실시하고 그 결과를 행정관리에 반영하는 것이지만 최근에는 정책 및 사업의 평가기획 단계부터 이해관계자를 관여시킴으로써 평가의 타당성과 수용성을 제고시키는 협력적 평가가 조명을 받고 있다.

끝으로 연구중심 평가접근(research-based evaluation)은 해당 정책이나 사업의 효과를 측정하기 위해 통제집단과 실험집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는지를 살피는 것에 중점을 두고 있다. 이러한 평가접근은 기본적으로 정책 및 사업의 발전이나 영향을 이해하기 위해 평가의 기반으로 해당 사업의 정당성의 근거나 이론을 사용한다는 점에서 이론지향적 평가(theory-driven evaluation)(Smith, 1994)나 사회과학연구모형(social science research model)(Posavac & Carey, 1997)이라 불리기도 한다. 이 평가접근은 정책 및 사업의 본질적 가치에 착안하여 궁극적 영향을 탐구함으로써 해당 정책 및 사업의 편익에 대한 객관적인 정보를 제공하지만 이러한 유용성에도 불구하고 자료수집을 위해 사회적 실험<sup>2)</sup>이나 준실험설계 등 전문지식이 요구된다는 점에서 사업의 실무자가 활용하는 데는 한계가 있다.

## 2) 정책 및 사업평가모형의 선택기준

정책 및 사업평가를 실시하고자 하는 지방자치단체가 해당 지자체의 여건이나 요구를 반영한 적절한 평가모형을 선정하고자 할 때 타당성, 유용성, 과정지향성, 객관성, 경제성 등 5가지 기준을 적용하여 판단할 수 있다.

먼저, 타당성은 평가목적에 부합하는 정책평가모형을 선택하여야 한다는 것으로 정책평가의

2) 사회실험은 사업을 본격적으로 실시하기에 앞서 소규모로 시행하여 그 효과성을 객관적이고 과학적인 방법으로 측정된 후 그 결과에 근거하여 확산 여부를 결정하는 평가방법이다(안중범, 2007).

목적이 성과 또는 영향 척도를 사용하여 해당 공공정책의 적절성을 평가하고 정책에 대한 의견이나 제언을 하는 것이라면 이에 부합하는 평가모형을 선정하여야 한다. 평가모형의 타당성은 평가목적이 어디에 있느냐에 따라 상이한 평가모형을 적용하여야 한다는 것인데 평가목적에 따라 과정평가(정책집행의 효율성), 성과평가(목표달성도), 영향평가(정책 및 사업의 궁극적 영향)를 실시할 수 있을 것이다. 그리고 평가모형의 타당성은 정책 및 사업의 진행단계에 따라서도 각 단계에 맞게 적절한 평가모형을 적용하여야 한다는 의미도 포함하고 있다(박희정·박해육, 2005).

유용성 기준은 정책평가를 위한 모형이나 도구가 너무 복잡하지 않고 실무자가 쉽게 이해하고 활용할 수 있어야 한다는 것으로 이러한 관점에서는 과정 및 성과(결과)평가에 활용되는 로직모형(logic model) 등은 유용성이 높은 반면 영향평가에 활용되는 연구중심 평가접근은 고도의 전문성을 요구한다는 점에서 유용성이 다소 떨어진다. 다만, 광역 지자체의 경우 정책연구기관(지방연구원)을 산하에 두고 있으므로 정책평가를 위한 실증모형의 적용도 유용성 측면에서 크게 문제가 되지 않을 것으로 판단된다.

그리고 과정지향성 기준은 정책평가 과정에 학습과 정보 제공이 이루어질 수 있도록 정책담당자를 포함한 이해관계자의 참여가 이루어져야 한다는 것으로 이 기준에 의하면 평가과정의 투명성을 확보할 수 있는 협력적 평가가 이루어져야 할 것이다. 우리나라에서 이루어지는 대부분의 정책 및 사업평가가 실무자나 전문가에 의해 폐쇄적인 형태로 이루어지고 있으므로 동 기준의 적용 가치가 매우 높다고 판단된다.

객관성 기준은 정책평가의 객관성을 확보하여야 한다는 것으로 이를 위해 객관적인 실적 자료의 확보와 함께 과학적인 평가기법을 적용하여야 한다. 동 기준에 의하면 과정 및 성과평가의 경우 평가의 신뢰성을 제고할 수 있도록 평가척도가 마련되어야 하고 실적에 관한 양질의 양적·질적 자료가 확보되어야 한다. 또한 영향평가의 경우 동 정책의 시행과 사회적 영향 간의 인과관계를 상징할 수 있는 평가설계가 이루어져야 한다.

끝으로 정책평가모형의 선택을 위한 경제성 기준은 정책 및 사업평가모형을 사용하기에 비용부담이 크지 않아야 하고 해당 자치단체의 재정적 능력범위 내에 있어야 한다는 것이다. 정책 및 사업평가의 집행에 소요되는 비용은 평가방법과 평가를 위한 요구조건들에 의해 직접 영향을 받는데 외부 전문가나 전문 컨설팅기관의 참여가 필수적인 경우 해당 평가모형의 지속적 적용이 어려울 수 있다.

### 3. 지방자치단체의 정책 및 사업평가 동향

#### 1) 외국의 정책 및 사업평가 동향

선진국의 연방 또는 중앙정부들은 책무성 확보를 위한 정책 및 사업평가시스템을 지속적으

로 발전시켜 왔다. 미국 연방정부 사업에 대한 평가체계를 보면 연방정부사업에 대해 입법부에서는 GAO가 성과감사를 실시하고, 행정부에서는 OMB가 범정부중점목표(Cross-Agency Priority Goals)를, 각 부처나 행정기관은 기관중점목표(Agency Priority Goals)를 평가하여 매년 성과보고서를 공개하고 있다. 이밖에 각 부처의 담당 국·감찰관·정책/연구실·예산실에서는 주요 정책 및 사업에 대한 심층평가를 수행하기도 하는데 이때에는 대학 등의 정책연구기관에서 평가업무에 직·간접적으로 참여하고 있다.

영국은 고위험 사업에 관한 감사원(NAO)의 감사결과를 수용하여 2011년 1월 내각부(Cabinet Office) 산하의 능률 및 개혁실(Efficiency and Reform Group, ERG) 내부에 주요사업청(MPA)을 신설하여 운영하고 있다. 정부 부처는 주요 사업(2014년 현재 199개) 추진을 위한 재무부의 재정승인을 받으려면 주요사업청과 재무부에 '통합승인계획'(Integrated Assurance and Approval Plans)을 제출하여야 한다. 통합승인계획은 재무부 평가 활동의 계획 및 시행을 조정하고, 주요사업의 진행과정에서 부처에 대한 평가가 이루어져야 하는 시점을 조정하는 역할을 담당하는 바, 주요 사업의 생애주기(life cycle)에 걸쳐 계획 단계에서의 시행가능성 평가와 시행 이후의 사후평가를 모두 포함하고 있다.

한편, 호주 정부의 모니터링 및 평가(M&E)는 주로 행정서비스 전달에 대한 성과보고로 비교적 긍정적인 반응을 얻고 있으나 주요 정책 및 사업에 대한 평가는 평가 결과의 부정적 활용 등을 우려한 각 부처의 전략적 행동으로 평가정보가 정책결정에 제대로 활용되지 못하고 있는 상황이다. 이에 최근 재무부는 신정부에 평가과정의 개선을 제안하였는데 이는 1)양질의 평가 수행 부처에 대한 인센티브 제공, 2)평가 품질을 제고하기 위한 평가의 집권화, 3)정부 투명성을 제고하는 평가프레임워크 제공 등을 주요 내용으로 한다. 2011년에는 4년 단위로 모든 정부 사업에 대한 능률성 및 효과성을 평가하고 정부 프로그램의 우선순위를 재편하는 캐나다모형의 도입을 검토한 바 있다.

이처럼 선진국의 중앙정부 차원에서는 정책 및 사업평가시스템이 하향적·체계적으로 이루어지고 있는 것과 달리 지방정부 차원에서의 정책 및 사업평가시스템은 자율적이면서 다양한 형태로 이루어지고 있다. 미국의 주정부 및 지방정부 평가는 연방정부의 영향을 받아 전략계획 수립에 의한 성과관리, 또는 업무 분야별 성과지표 개발 및 벤치마킹 등이 주로 활용되고 있으나 주 및 지방정부 단위에서의 특정 프로그램에 대한 사후 성과평가도 이루어지고 있다. 특징적인 사례(Berner & Bronson, 2005)로 노스캐롤라이나주 샬럿시는 의회의 권고로 특별세 구역(special tax district) 설정의 효과성과 남부개발조합(HSE)의 업무 성과 등에 관한 평가를 협력적 평가(CE) 방식을 활용하여 실시하였다. 한편, 영국의 지방정부 평가는 지방감사위원회(Audit Commission)가 주도하는 중앙 주도의 하향적 평가시스템으로 이루어져 왔으나 지방감사위원회의 폐지와 함께 최근에는 지방정부 주도(sector-led)의 자율적 평가시스템이 새롭게 구축되고 있다(Bennett et al., 2013). 호주의 경우도 지방정부가 정책 및 사업평가를 실시하는 데 도움을

주기 위해 지방정부협의회가 지원자적 기능을 수행하고 있는데 특징적인 사례로 복수의 지방 정부 의회가 지역개발사업 평가도구 개발을 위한 공동작업을 통해 지역개발 환경의 복잡성을 고려한 평가체계를 구축하여 운영하고 있다.

## 2) 지방자치단체 정책 및 사업평가에의 시사점

우리나라 중앙정부의 정책 및 사업평가시스템은 국무조정실과 기획재정부에 의한 이원화된 평가시스템으로 특징지을 수 있는데 재정사업에 대한 평가 주도권을 가진 기획재정부에 의한 재정사업평가의 영향력이 점차적으로 증가하고 있다. 기획재정부의 재정사업 성과평가시스템은 재정성과목표관리제, 재정사업자율평가제도, 심층평가제도로 구성되는 바 재정성과목표관리제도는 주요 사업에 대한 연단위 목표관리, 재정사업자율평가제도는 주요 사업에 대한 3년 단위 성과점검, 심층평가제도는 재정 리스크가 크거나 추가적인 성과점검이 필요한 일부 사업을 대상으로 전문기관에 의한 심층적인 분석 및 평가를 실시하고 있다.

지방정부 차원에서는 중앙의 재정성과목표관리제도와 유사하게 핵심성과지표에 의한 성과관리가 자체평가 또는 BSC라는 이름으로 이루어지고 있으나 재정사업 자율평가나 심층평가제도에 준하는 공식적인 평가시스템은 존재하지 않는 실정이다. 다만, 광역자치단체에는 시·도 연구원이 있어 일부 사업에 대한 심층평가적 접근이 이루어지고 있으나 이 또한 산발적이어서 지속적인 평가시스템으로 보기 어려운 실정이다. 제주특별자치도의 경우도 2007년 이후 성과관리(부서별 실적 평가)제도를 운영하고 있고 2015년부터 주요 현안과제에 대한 성과평가(과제별 진행상황 점검)를 실시하고 있으나 모두 모니터링 수준에 그치고 있다<sup>3)</sup>.

그리고 선진국의 지방정부에서는 체계적인 성과관리시스템과 더불어 주요 사업에 대한 개선 중심 평가접근이나 고객지향적 평가접근이 자율적으로 이루어지고 있는데, 우리나라의 경우는 오히려 중앙의 재정사업자율평가에 해당하는 평가시스템을 하향식으로 강제하는 현상이 발생하고 있다<sup>4)</sup>. 지방자치단체에 대한 외부평가의 홍수 속에 정책이나 사업의 개선 없이 평가부담만 가중되고 있는 실정이므로 지방자치단체 차원에서의 공동 대처뿐만 아니라 적극적인 개선 노력이 요구된다.

결론적으로 지방자치단체를 위해 필요한 정책 및 사업평가시스템은 해당 지방자치단체의 여건을 고려하는 평가시스템(타당성), 지자체의 정책 및 사업 개선에 기여하는 평가시스템(유용성), 지역주민 등 이해관계자들이 참여하는 평가시스템(과정지향성), 신뢰할 수 있는 증거를 제

3) 제주특별자치도의회 조사결과(2015)에 따르면 제주특별자치도 소속 공무원과 주민자치위원들은 현행 성과관리제도가 지표 합리성(34.1%), 목표 타당성(26.9%), 평가 공정성(24.5%) 등에 문제가 있어 개선 필요성이 높은 것으로 인식(5점 척도 기준 3.62점)하고 있다.

4) 제주특별자치도의 경우 2016년 회계연도부터 단위사업별 목표관리를 위한 '예산성과관리'를 본격적으로 실시할 예정이나 중앙정부의 '재정사업목표관리'와 유사한 형태로 기존의 성과관리제도와 차별성을 확보하기 어려울 것으로 예상된다.



시하는 평가시스템(객관성)이어야 한다. 이러한 평가시스템은 외국 사례에서 볼 수 있듯이 지자체가 그 필요성을 인식하고 스스로 정책 및 사업평가시스템을 구축·시행하는 자율적 평가와 이해관계자들이 평가과정에 참여하는 협력적 평가를 기본 바탕으로 하여 정책 및 사업의 개선에 기여하는 과학적·체계적 평가시스템을 의미한다.

### Ⅲ. 제주특별자치도 정책평가시스템의 구상

#### 1. 정책 및 사업평가 대상의 선정(what to evaluate)

정책 및 사업평가를 수행할 때 여러 정책 및 사업 중에서 어떤 정책이나 사업을 평가대상으로 할 것인지는 평가주체 및 평가방법의 선정과 직접 관련이 있는 중요한 이슈이다.

##### 1) 정책평가 대상의 선정 기준

통상적으로 정책 및 사업평가 대상의 선정은 ①트렌드 변화, ②도민의 관심 이슈, ③위험 수준, ④사안의 복잡성, ⑤시정 가능성 등 다양한 기준에 따라 이루어지고 있다. 미국 감사원(GAO)의 경우 구조적 문제, 국가적 중요 이슈, 심각한 재정적 및 비재정적 위험, 개선가능 시기 등을 고려하여 성과감사 대상을 선정하고 있다. 프랑스의 경우는 평가대상 공공정책의 선택은 범위(scope), 리스크, 복잡성, 일정 등을 고려하고 있다.

서베이 결과에 따르면 평가 전문가들은 정책 및 사업의 위험 수준(46.7%), 도민의 관심 수준(33.3%)을 정책 및 사업평가의 대상 선정기준으로 중요하게 고려하여야 한다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 정책 및 사업평가 대상 선정기준

평가대상 선정기준		빈도	퍼센트
응답 항목	2(도민의관심)	5	33.3
	3(정책사업의위험수준)	7	46.7
	5(타이밍)	1	6.7
	6(제주도의 주도권)	1	6.7
	7(기타)	1	6.7
	총계	15	100.0

정책환경에 영향을 미치는 최근의 거시적 트렌드는 정부재정의 악화, 경쟁 및 불평등의 심화, 저출산·고령화, 에너지 및 환경문제, 디지털화, 남북관계 등으로 요약할 수 있는 바, 정책

및 사업이 사회문제를 해결하기 위한 정부의 의도적 관여라는 점에서 정책평가 대상의 선정도 이러한 근본적인 사회·경제적 변화의 추동요인으로부터 자유로울 수 없을 것이다.

정책평가 대상의 선정을 위해 도민이 무엇에 관심이 있는지 살펴야 하는데 이를 위해 정기적으로 설문조사를 실시하거나 정책평가 관장기관 홈페이지를 통해 주민의 의견을 수렴할 필요가 있다. 간접적으로는 공약집, 도의회 논의사항, 실·국 보고자료, 언론보도 등을 모니터링 하여 도민의 관심사항을 도출할 수 있을 것이다. 필요한 경우 도의회가 총회 의결을 통해 평가를 요구할 때 이를 도민의 관심 이슈로 보고 수용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

부정 및 낭비, 관리 부실, 변화의 필요성 등 고위험(high risk)에 처한 정책 및 사업은 정책평가를 통해 새로운 전기를 마련할 필요가 있다는 점에서 정책 및 사업의 리스크 수준도 정책평가 대상의 선정기준이 되어야 한다. 일반적으로 언론보도자료, 도의회(또는 국회) 요구사항, 감사위원회 감사결과, 제주발전연구원 분석자료, 예·결산서 및 분석자료 등이 정책 및 사업의 리스크 평가를 위해 활용될 수 있다. 또한 제주발전연구원 등 싱크탱크에서는 도정 전반에 대한 위험평가를 매년 실시하여 이를 정책평가 관장기관에 보고함으로써 정책평가 대상 정책 및 사업의 선정을 지원토록 해야 한다.

복잡한 사안의 경우 관련 규정의 복잡성, 고도의 전문성 요구 등으로 일반인의 접근이 어려우므로 정보비대칭이 발생하고 이에 따라 통제리스크 또한 증가하므로 정책평가를 통해 문제점을 파악하고 개선할 필요가 있겠다. 그리고 정책 및 사업의 주기를 고려할 때 정책평가를 통해 개선안을 도출하여도 이를 시행하거나 개선할 수 없는 정책 및 사업의 타이밍이라면 많은 비용이 소요되는 정책평가를 굳이 실시할 필요가 없을 것이다.

끝으로 제주특별자치도가 정책 및 사업평가 특히, 영향평가를 실시하려고 한다면 해당 정책 및 사업은 제주특별자치도가 주도적으로 발의하여 추진하는 정책 및 사업이어야 할 것이다. 우리나라 지방자치단체가 시행하는 정책 및 사업의 많은 부분이 중앙정부가 주도권을 가지고 전국적 차원에서 시행하는 보조사업들이고 이러한 정책 및 사업은 중앙정부의 정책 및 사업평가 대상이 되어야 하기 때문이다.

제주특별자치도의 정책 및 사업평가 대상을 선정하는 경우 제주특별자치도 공약사업을 중심으로 위에서 제시한 기준을 <표 2>의 방식으로 적용해볼 수 있을 것이다.

〈표 2〉 정책 및 사업평가 대상 선정(예시)

분야	주요 정책 및 사업	거시권민 변화	도민실의	위원 책임	사안의 복잡성	시정 가능성	추가기준 (우도관)
환경	해양 해안 체계적 정화(관리) 시스템 구축	●	●	▲	●	▲	V
합치 제제 구축	주민참여 예산제 확대운영	●	●	●	▲	▲	
합치 제제 구축	합치를 통하여 도민이 주도하는 조정구현	●	●	▲	●	⊗	
지역균형발전	전통시장, 골목상권 활성화 지원 강화	●	●	▲	⊗	●	
제주공동체 복원	민군복합형 관광미항 갈등 해결	▲	●	●	●	▲	V
일자리 창출 기반	제주향토 강소기업 적극 육성	●	●	⊗	▲	●	
생활	대중교통 시스템의 획기적 개선	●	●	▲	●	▲	
생활	제주형 교통영향평가 기준 정립과 사후 교통관리제도 시행	●	▲	▲	●	▲	
생활	자원순환형 쓰레기 처리 시스템 조기구축(18)	●	▲	●	●	⊗	
생활	녹색건축물(안전, 소음, 에너지, 녹화 등) 설계기준 마련	●	▲	●	▲	▲	
복지	조손가정, 이혼가정, 독거노인 등 취약계층 맞춤형 복지시행	●	▲	●	●	▲	
복지	단문화가정 및 정착주민 지원사업	●	▲	●	●	▲	

출처: 박희정 외(2015)

## 2) 정책평가 대상의 선정 방법

원칙적으로 정책평가 대상의 선정 권한은 독립기관이 평가를 관장하는 경우 해당 기관이 보유하는 것이 바람직하지만 적법한 절차에 따라 도 의회, 감사위원회, 정책자문위원회 등이 요청한 사항을 평가주관기관이 검토한 후 수용하는 프로토콜도 마련할 필요가 있다. 평가대상 정책 및 사업이 정치적으로 민감한 경우 평가주관기관이 독립적이지 않으면 평가결과의 수용성이 떨어질 수 있으므로 정책 및 사업평가 대상을 선정하기 전에 평가리스크를 분석하는 절차를 구비하여야 할 것이다.

그러나 평가 전문가들은 정책 및 사업평가 대상 선정방법으로 평가관장조직이 합리적 선정 기준 설정(40.0%), 도의회 등 요구사항 반영(33.3%) 등에 가장 높은 응답을 한 반면 별도의 위원회를 구성하여 평가대상을 선정하는 방식은 상대적으로 낮은 응답률을 보였다.

〈표 3〉 정책 및 사업평가 대상 선정방법

평가대상 선정방법		빈도	퍼센트
응답항목	1(평가조직이 선정기준 설정)	6	40.0
	3(도의회 등 요구사항 반영)	5	33.3
	4(별도 위원회 구성)	3	20.0
	5(기타)	1	6.7
	총계	15	100.0

그리고 평가대상 과제는 해당 정책 및 사업의 주기를 고려하여 선정되어야 하는 바, 성과평가 대상 과제는 최소 시행 후 2~3년이 경과한 정책 및 사업을 대상으로 하고, 영향평가의 경우는 시행 후 5년 이상 경과한 정책 및 사업을 대상으로 선정해야 한다<sup>5)</sup>. 정책평가 대상 과제의 수는 정책평가 관장기관의 양적·질적 수준에 의해 결정되었지만 해당 기관의 설치 초기에는 성과평가 대상 과제 수는 매년 10개 내외로 하고 영향평가 대상 과제 수는 2~3개 정도로 선정하고, 매년 평가경험과 역량이 개선되는 것을 전제로 단계적으로 평가대상 과제 수를 늘려가도록 해야 한다.

## 2. 정책 및 사업평가의 관장기관(who evaluate)

정책평가를 누가 수행하는가 즉, 평가주체에 따라 외부평가(external evaluation)와 내부평가(internal evaluation)로 구분할 수 있는데 외부평가는 객관적인 평가를 위해 제3자가 정책 및 사업평가를 관장하는 것으로 사업관리 상의 책임소재를 명확히 할 수 있으며, 내부평가는 효율적 사업 집행 및 관리를 위한 정보 산출을 위해 사업시행기관 자체적으로 평가를 관장하는 것으로 평가를 통한 학습 또는 사업개선을 도모할 때 바람직하다(Conley-Tyler, 2005; Merchel, 2015). 정책 및 사업평가를 외부기관이 수행하는 경우 지역대학, 전문컨설팅기관, 지방연구원 등이 고려될 수 있고, 내부평가의 경우는 사업관리 부서, 정책기획관실, 감사위원회 등이 고려될 수 있다. 평가 전문가들은 정책 및 사업평가 관장기관으로 독립적 평가조직(46.7%)과 기존 정책총괄부서(40.0%)를 가장 바람직하다고 판단하는 것으로 나타났다. 이는 독립적 평가조직을 설치하는 것이 바람직하지만 평가결과의 활용 측면에서 기존 정책총괄부서의 활용 또한 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 인식하고 있음을 반증하는 것이다.

<sup>5)</sup> 통상 정책 및 사업 착수 후 일정 기간이 경과하여야 해당 정책의 성과나 영향을 측정할 수 있기 때문에 정책 및 사업의 시행기간이 최소 2~3년이 경과한 사업을 평가대상으로 선정하여야 한다. OECD의 개발지원처(DAC)가 제시한 평가원리에 따르면 정책 및 사업의 초기단계(2-3년)에는 과정평가, 정착단계(5년 이상)에는 성과평가, 성숙단계에 이르러 영향평가를 실시하도록 권고하고 있다(OECD-DAC, 1991; 1998).

〈표 4〉 정책 및 사업평가 관장기관

정책 및 사업평가 관장기관		빈도	퍼센트
응답항목	1(독립적 평가조직)	7	46.7
	2(기존 정책총괄부서)	6	40.0
	4(지역대학/연구기관)	1	6.7
	5(기타)	1	6.7
	총계	15	100.0

### 1) 독립적 정책평가 관장기관 설치(안)

먼저 정책 및 사업평가를 위해 별도의 위원회를 구성할 수 있는데 이는 정책에 대한 평가가 고도의 정치적 리스크를 안고 있기 때문이며, 정책평가를 위한 지역 대표성을 가진 정책커뮤니티의 결성을 통해 정책평가의 타당성과 신뢰성을 확보함과 동시에 평가지원기관(예컨대, 제주발전연구원)의 평가활동을 보호할 수 있는 이점을 가진다.

정책평가위원회 위원은 신망 있는 각 분야의 대표들로 구성하되 10인 이내로 하고 실·국장 등 내부 위원의 비중이 50%를 넘지 않아야 하며 위원장은 제주특별자치도 도지사가 맡거나 위원들이 호선하는 방식으로 운영하여야 한다. 그리고 정책평가위원회를 구성할 때 감사위원회(성과감사), 정책자문위원회(정책자문), 성과관리협의회(성과관리) 등 관련 위원회의 참여를 보장해야 한다.

제주특별자치도 정책평가위원회는 기존의 자체평가위원회(성과관리협의회)와는 별도로 구성하되 위원회 하에 사무국을 두어 실제 평가기획 및 집행을 담당하도록 한다. 정책평가위원회가 직접 정책평가를 수행하는 것이 아니라 제주특별자치도 정책평가의 방향을 결정하고 평가 결과를 심의·확정하는 역할을 수행해야 한다. 정책평가위원회는 제주특별자치도 정책평가 기본방침의 마련, 정책평가 대상의 선정, 개별 정책평가계획의 심의 및 승인, 개별 정책평가 결과의 심의 및 발표, 정책평가 결과 사후조치의 실행 점검 등을 주요 업무로 해야 한다.

그리고 사무국은 정책평가위원회가 평가대상으로 선정한 정책 및 사업의 평가업무를 제주발전연구원 공공평가센터와의 파트너십을 통해 직접 수행하되, 매년도 말에 정책평가위원회의 정책평가 기본방침에 따라 정책평가기본계획을 수립하여 정책평가위원회에 보고하여 승인을 득하여야 한다. 개별 정책의 영향평가를 위한 평가계획은 위원회의 별도 심의를 거쳐 확정된 경우에 실시하도록 한다. 또한 매년 정책평가기본계획에 의거 실시한 평가 결과를 수시로 정책평가위원회에 보고하여 승인을 득한 후 시민에게 그 결과를 공개하도록 한다.

이밖에 정책평가의 내실 있는 수행을 위해 제주발전연구원 공공평가센터 내에 정책평가정보 시스템을 구축하여 각종 평가데이터를 체계적으로 관리하여야 할 것이다.

## 2) 내부 조직에 의한 실시(안)

정책 및 사업평가를 추진하기 위하여 별도 조직을 설치하기보다는 기존의 정책총괄부서(기획조정실 내 정책기획관)에서 정책평가를 실시할 수 있는데, 이 경우에도 정책총괄부서는 평가업무를 직접 수행하기보다 평가업무를 기획·조정하는 역할을 담당하여야 한다. 내부 조직이 정책 및 사업평가를 주관하는 경우라도 평가의 객관성과 평가결과의 수용성을 담보하기 위해 다음의 일반적 원칙은 준수되어야 한다. 먼저, 평가대상 정책 및 사업의 목표를 확인하기 위한 합리적 절차를 마련하여야 한다. 둘째, 평가대상 정책 및 사업의 이해관계자들이 평가과정에 참여하는 것을 보장하여야 한다. 셋째, 과학적 평가기법에 의한 검증을 허용하기 위해 외부전문가를 적극 활용하여야 한다.

평가대상 정책 및 사업의 선정 및 해당 정책의 본질적 목표를 확인하는 절차는 기존의 정책자문위원회나 정책조정협의회를 활용하는 것을 고려해야 하며, 정책자문위원회에서 문제를 제기한 정책 및 사업을 대상으로 정책조정협의회에서 최종적으로 모니터링 또는 평가 여부를 결정하고 평가대상 정책 및 사업의 목표를 확인할 수 있도록 해야 한다.

평가대상이 선정되면 단장을 포함한 5명 내외의 평가단을 구성하되 정책기획관실, 감사위원회, 제주발전연구원, 지역 대학, 주민 대표 등이 참여하며, 평가 과정에 해당 정책 및 사업의 전문가패널을 구성하여 자문을 받도록 하되 전문가패널의 구성 및 운영은 제주발전연구원 공공평가센터가 수행하도록 해야 한다. 최종적으로 정책평가 결과는 정책조정협의회의 검토를 거쳐 최종적으로 도지사에게 보고 후 주민에게 공개하도록 해야 할 것이다.

## 3. 정책 및 사업평가의 방법(how to evaluate)

### 1) 평가부담의 완화를 위한 모니터링과 평가 간 연계

지자체의 한정된 자원과 인력을 고려할 때 기존의 모니터링 및 평가시스템과 별개로 정책평가시스템을 가동하는 데는 어려움이 있다. 현재의 제주특별자치도 평가시스템은 핵심성과지표에 의한 성과관리제도, 주요 공약사업에 대한 모니터링, 감사위원회의 성과감사 외에도 지방재정법 개정에 따른 재정사업 성과예산제도 등 다양한 모니터링 및 평가가 혼재하고 있는 실정이다.

평가 전문가들은 평가부담 완화를 위해 필요한 조치로서 모니터링 및 평가제도의 통합(53.3%), 평가정보시스템 활용(20.0%), 모니터링과 심층평가 연계(20.0%) 등의 순으로 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 정책 및 사업평가 부담완화 조치

평가부담 완화 필요조치		빈도	퍼센트
응답항목	1(평가제도 통합)	8	53.3
	2(정보시스템 구축)	3	20.0
	3(모니터링과 연계)	3	20.0
	4(평가전담조직 설치)	1	6.7
	총계	15	100.0

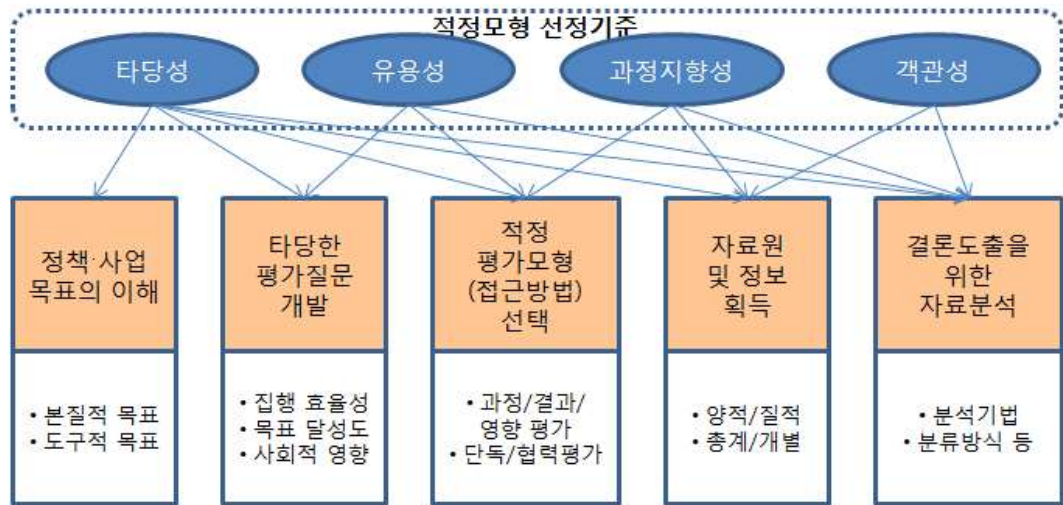
따라서 기존의 성과관리제도를 주요 정책 및 사업에 대한 모니터링으로 전환하고 여기에 공약사업에 대한 모니터링을 통합하는 방식으로 모니터링시스템을 일원화할 필요가 있다. 문제는 재정사업에 대한 평가부분인데 이를 모니터링시스템에 포함시켜 같지 아니면 새로운 정책 및 사업평가시스템 속에 편입시킬지는 추가적인 논의가 필요한 것으로 판단된다. 결국 통합모니터링시스템과 정책 및 사업평가시스템이 수레의 양 바퀴처럼 함께 성과지향적 도정관리를 이끌어갈 수 있도록 모니터링 및 평가시스템이 설계되어야 한다. 모니터링은 핵심성과지표의 변화에 관심을 두고 원인 분석 및 대안 제시가 어려운 반면, 이를 보완하기 위한 정책 및 사업 평가는 기본적으로 개선지향적, 고객지향적, 결과지향적 특성을 가져야 한다.

따라서 이러한 특성을 가진 정책 및 사업평가시스템은 주요 정책 및 사업에 대한 성과평가와 영향평가를 포함하는 체계를 가져가야 한다. 앞서 정책평가모형으로 과정평가, 성과평가, 영향평가를 제시하였으나 관리적 개선을 위한 과정평가는 통합모니터링시스템(기존의 성과관리제도 보완)으로 커버토록 하고, 정책평가의 대상으로 선정한 정책의 경우에는 성과평가와 영향평가의 대상이 된다.

## 2) 바람직한 평가모형 및 평가방법의 선택

제주특별자치도 정책평가모형은 앞서 제시한 타당성, 유용성, 과정지향성, 객관성, 경제성 등 적정 평가모형 선정기준에 부합하는 평가모형이어야 하며<sup>6)</sup> 이 기준은 기본적인 평가모형의 선정뿐만 아니라 전체 평가절차(과정)에서도 고려되어야 한다(〈그림 1〉 참조).

<sup>6)</sup> 평가 전문가들은 제주특별자치도 정책 및 사업평가를 위한 모형 선택 시 가장 중요하게 고려하여야 할 기준으로 타당성(73.3%)과 과정지향성(26.7%)을 꼽았다(박희정 외, 2015).



출처: 박희정 외(2015)

〈그림 1〉 제주특별자치도 정책평가모형의 기본 틀

일반적으로 정책 및 사업평가의 절차는 ①사업의 목표 이해, ②타당한 평가질문 개발, ③적절한 접근방법 선택, ④자료원 및 정보획득, ⑤결론 도출을 위한 자료분석 등의 순서를 따른다.

(1) 정책 및 사업목표의 이해

먼저, 정책목표를 올바르게 이해하기 위해서는 해당 정책이 다루고자 하는 정책문제에 관한 이해가 선행되어야 하고 이는 정책문제의 구조화를 통해 파악할 수 있을 것이다. 또한 정책목표의 이해는 공급자 관점이 아니라 수요자(주민) 관점에서의 정책목표를 고민하는 것이어야 하는데 공급자 관점의 정책목표는 대부분 해당 정책의 수단적 가치에 착목하는 반면, 수요자 관점의 정책목표는 정책의 본질적(내재적) 가치에 초점을 맞추는 것이다.

(2) 타당한 평가질문 개발

정책평가를 위한 평가질문의 개발은 정책평가의 범위를 규정하는 것과 관련이 있는데 먼저, 해당 정책 및 사업의 시행에 따른 투입, 활동, 산출, 결과, 영향(장기적 결과) 중 어디에 초점을 맞출 것인가가 평가질문의 개발을 위해 고려하여야 한다. 그리고 정책평가를 위한 타당한 평가질문은 정책 및 사업의 추진단계별로도 상이할 수 있는 바, 정책 및 사업단계별로 정책주체의 관심과 평가가능성이 달라지기 때문이다.

(3) 적정 평가모형 및 평가방법 선택

평가질문이 개발되면 해당 질문에 답할 수 있는 평가모형이나 접근방법을 개발하여야 하는



바, 이를 위해 해당 정책 및 사업에 관한 사전정보를 수집하거나 기존 연구결과나 보고서들을 검토하는 평가융합(evaluation synthesis)<sup>7)</sup> 과정을 거쳐야 한다. 이미 평가모형에 관해서는 과정평가, 성과(결과)평가, 영향평가로 구분하여 살펴보았는데 통상 과정 및 성과평가를 위한 평가설계 시에는 논리틀(logical framework) 등을 사용하여 정책 및 사업의 단계별 성과지표(척도 포함)와 목표치를 설정하고 성과측정을 위한 자료원(data source), 자료수집방법, 자료분석방법 등을 기획하고 pilot test를 실시하여 평가의 타당성과 신뢰성을 제고하여야 한다. 그리고 정책 및 사업의 영향평가를 위한 평가설계 시에는 실험설계방법을 활용하여 과학적으로 인과관계를 추론할 수 있도록 할 것이다(GAO, 2012).

그리고 과정 및 성과평가를 위한 성과모니터링과 영향평가는 상호 연계되어야 한다. 정책 및 사업의 시행기간이 일정 기간 경과한 사업에 대해 성과모니터링이 이루어지면 해당 정책 및 사업에 관한 정보가 계속 축적될 수 있다. 이렇게 축적된 정보는 정책평가정보시스템에 저장되었다가 해당 정책 및 사업의 영향평가를 위한 평가자료로 활용함으로써 성과평가(또는 성과모니터링)와 영향평가를 효과적으로 연계할 수 있을 것이다. 올바른 영향평가를 위해서는 사전에 평가가능성을 검토하고 평가질문에 제대로 답할 수 있도록 평가융합(evaluation synthesis) 과정을 거쳐야 하는 등 해당 정책에 대한 충분한 지식이나 정보를 가지고 있어야 한다는 측면에서 성과모니터링과 영향평가의 연계가 필요하다.

그럼에도 불구하고 정책에 대한 올바른 평가 가능성은 정책을 디자인하는 초기 단계에서 결정되는데 극단적인 경우 어떤 정책들은 정책설계 상의 한계들로 인하여 객관적인 평가 자체가 불가능할 것이다. 이러한 상황에서도 영향평가를 불가피하게 수행하여야 한다면 준실험설계에 의한 영향평가와 전문가 참여를 통한 질적 평가를 통합하는 보완적 평가방법을 사용하여야 할 것이다. 결국 평가방법 다각화(triangulation)를 통해 평가결과의 현실적 타당성을 제고하는 것으로 이러한 접근방법이 완벽한 무작위 배정이 불가능한 사회적 실험을 통한 영향평가에 비해 결코 비과학적이지 않을 수 있다.

#### (4) 자료 및 정보 수집

정책 및 사업평가를 위한 자료는 양적 자료와 질적 자료를 사용할 수 있는데 자료의 성격은 평가지표와 척도, 그리고 자료의 이용가능성 등에 의해 결정된다. 통상 정책 및 사업의 과정 및 성과(결과) 평가를 위해서는 통계 및 행정자료, 전문가 의견, 면담, 서베이, 현장방문 등을 활용하여 다양한 자료원들을 확보할 수 있으며 정책 및 사업의 영향평가를 위해서는 통계, 서베이 등이 활용될 수 있는데 서베이를 통한 자료 수집은 다양한 편이(bias)가 발생 가능하므로 주의하여야 한다.

<sup>7)</sup> 평가융합이란 여러 개별 평가연구로부터의 결과들을 종합하는 체계적인 절차인데, 이를 통해 평가자는 여러 다양한 질문(해당 정책의 전반적인 효과성, 정책 성공 및 실패 사례, 유용한 정책정보를 생산하기 위한 향후 평가연구 방안 등)에 답할 수 있게 된다(GAO, 1992).

정책평가를 위한 양질의 자료 수집을 위해 평가정보시스템 구축이 필요하며 수집된 자료에 대한 체계적 품질평가도 이루어져야 하는 데 자료품질 평가기준으로는 정확성, 타당성, 일관성, 완결성, 포괄성, 정시성 등이 고려될 수 있다.

### (5) 자료 분석

수집된 자료의 분석을 위해서는 사전에 초기수준분석(baseline analysis)이 이루어져야 하며 이에 기초하여 정책 및 사업기간 동안 이루어진 변화를 측정함으로써 해당 정책 및 사업의 성과를 평가할 수 있다.

일반적으로 정책 및 사업의 과정 및 성과(결과) 평가를 위한 자료분석은 실적치를 초기수준(baseline)이나 목표치(target)와 비교하는 방식으로 이루어진다. 다만, 자료분석 시 유의할 점은 정책대상집단을 어떻게 분류(break-out)하느냐에 따라 분석결과 및 시사점이 상이하게 드러날 수 있으므로 평가목적에 부합하도록 정책대상집단을 분류할 필요가 있다. 그리고 정책 및 사업의 영향평가를 위해서는 회귀분석, 분산분석 등 기본적인 통계분석기법을 사용할 수 있으나 보다 엄밀한 인과적 추론을 위해 현장실험, 도구변수기법, 회귀단절모형, 이중차분법 등이 활용되기도 한다.

### 3) 영향평가를 위한 사전조치의 제도화

평가 전문가들은 정책 및 사업평가를 통해 정책 및 사업의 효과(또는 영향)(66.7%)를 평가하는 데 초점을 맞추어야 한다고 인식하는 것으로 나타났다(<표 6> 참조).

〈표 6〉 정책 및 사업평가의 조치

정책 및 사업평가의 초점		빈도	퍼센트
응답항목	1(정책 및 사업의 추진과정)	1	6.7
	2(정책 및 사업의 행정적 성과)	3	20.0
	3(정책 및 사업의 효과)	10	66.7
	4(기타)	1	6.7
총계		15	100.0

대부분의 정책과 사업에 대한 영향평가 요구가 사전 준비가 되지 않은 상황에서 이루어지므로 양질의 평가를 담보하지 못하고 있는 실정이므로 중요한 정책 및 사업의 경우 정책설계 단계에서 향후 영향평가를 위한 사전조치가 이루어져야 한다. 예컨대 본격적인 사업 착수 이전에 시범실시를 의무화 하고 시범실시 대상 지역이나 집단의 선정 시 무작위 방식으로 실험집단(시범실시 대상)과 통제집단을 배정하여 그 성과의 차이를 측정토록 의무화하는 경우 올바른 영향평가의 실행가능성을 담보할 수 있다.

이를 위해 '제주특별자치도 정책평가를 위한 조례(가칭)'를 제정하여 주요 정책에 대해 평가 가능성을 제고하기 위한 사전조치를 의무화하는 것도 고려할 수 있다. 예를 들어 미국에서는 각 주정부가 저소득층 자녀들의 교육을 위해 연방 정부에서 지원하는 'No Children Left Behind(NCLB)' 자금을 받기 위해서는 반드시 실험의 무작위 배정을 이용한 정책 평가 결과보고서를 제출토록 법제화되어 있다.

#### 4. 정책 및 사업평가의 거버넌스(how to collaborate)

앞서 평가관장기관 관한 논의에서 각 분야의 대표들이 참여하는 정책평가위원회를 제안하였는데 독립적인 위원회에 의한 정책평가는 협력적 평가의 제도화를 위한 단초를 제공한다. 협력 평가시스템을 구축한 경우 도민이나 지역기업의 요구를 수렴하는 채널을 두어 주기적으로 정책 및 사업의 리스크 평가 시 활용할 수 있다. 정책 및 사업의 복잡성은 규정의 복잡성, 고도의 전문성 요구 등에 심화되므로 해당 분야의 전문가들이 참여할 수 있도록 평가설계를 하여야 한다.

평가 전문가들은 정책 및 사업평가 과정에 이해관계자의 참여를 평가기획 및 설계단계(66.7%), 평가결과 보고단계(20.0%)에 주로 활용할 필요가 있다고 인식하는 것으로 나타났다(<표 7> 참조).

〈표 7〉 정책 및 사업평가 단계별 이해관계자 참여

평가단계별 이해관계자의 참여		빈도	퍼센트
응답항목	1(기획 및 설계단계)	10	66.7
	3(평가실시단계)	1	6.7
	4(평가결과 활용단계)	3	20.0
	5(기타)	1	6.7
	총계	15	100.0

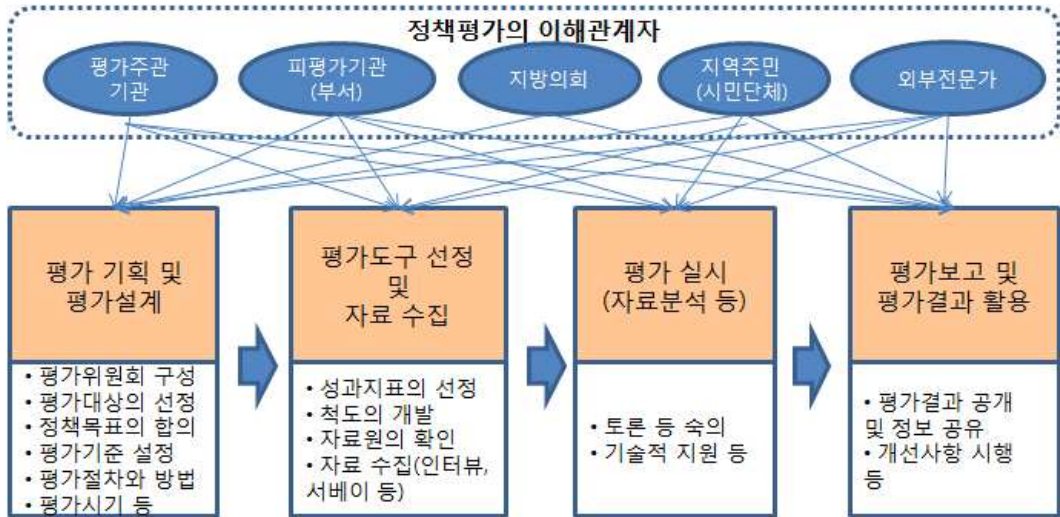
〈그림 2〉는 제주특별자치도 정책평가를 위한 협력적 거버넌스를 평가단계별로 도식화하여 제시한 것이다. 평가기획 및 설계 단계에서는 이해관계자들이 평가위원회 또는 정책토론회 등에 참여하여 평가대상 정책의 선정, 정책목표에 대한 합의, 평가기준 등 평가계획에 대한 논의를 통해 평가의 타당성을 제고할 필요가 있다.

평가도구 선정 및 자료수집 단계에서는 성과지표 등 평가도구의 선정, 척도의 개발, 자료원 및 자료수집방법에 관한 논의를 위해 이해관계자들이 참여할 수 있도록 워크숍이나 핵심집단 인터뷰 등을 실시해야 한다.

평가실시(자료분석) 단계에서는 수집된 자료의 분석과정에 이해관계자 특히 외부의 정책전

문가들이 기술적 지원을 할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 분석결과에 관해 상호 의견교환을 교환할 수 있도록 기회를 제공한다.

그리고 평가결과 보고 단계에서는 이해관계자들 간에 평가결과를 공유·활용할 수 있도록 평가정보를 공개하고 정책 개선을 위한 조치를 시행하도록 협력하고 감시해야 한다.



출처: 박희정 외(2015)

〈그림 2〉 제주특별자치도 정책평가를 위한 협력방식

#### IV. 결론

일반적으로 바람직한 정책·사업의 평가원리는 지속적인 성과 모니터링과 주기적인 정책 및 사업평가를 균형 있게 실시하는 것이다. 기존의 성과관리제도에 의한 정책 및 사업관리는 핵심 성과지표에 의한 성과 모니터링 수준에 그치고 있어 정책·사업의 성과에 관한 원인분석 및 대안제시가 쉽지 않아 해당 정책 및 사업의 개선에 제대로 기여하지 못하고 있다. 그 뿐만 아니라 기존의 성과관리제도는 평가결과의 부정적 활용 즉, 부서평가나 개인평가와 연계되어 있어 각 부서의 전략적 행동으로 평가정보가 정책결정 및 개선에 제대로 활용되지 못하고 있는 상황이다.

따라서 제주특별자치도가 체계적인 정책 및 사업평가시스템을 구축하고자 한다면 정책·사업의 심층평가와 평가결과의 긍정적 활용을 담보하는 방향으로 평가정책을 강구하여야 한다. 이를 위해 첫째, 기존의 성과관리제도를 포함한 다양한 모니터링 및 평가(M&E)의 통·폐합을 추진하고, 둘째, 평가과정을 투명성을 제고하기 위한 평가방법 및 절차 마련이 필요하며, 셋째, 도정 싱크탱크인 제주발전연구원의 평가역량을 제고하며, 마지막으로 양질의 평가정보를 생산하는

사업부서에 대한 인센티브 제공이 필요하다.

기존의 다양한 모니터링 및 평가제도는 통합모니터링시스템(성과관리+공약사업평가)과 정책·사업평가시스템(재정사업평가+영향평가)의 이원적 평가시스템으로 재정비하는 것이 바람직할 것이다. 통합모니터링시스템은 각종 정책 및 사업의 핵심성과지표에 의한 성과관리를 위한 것이고, 정책·사업평가시스템은 주요한 정책 및 사업의 개선 또는 조정을 위한 기제로서 심층 평가적 접근을 통해 원인 분석 및 대안 제시를 위해서 필요하다.

그리고 바람직한 거버넌스(good governance)로서 평가절차를 확립하기 위해 독립적인 평가조직을 설치하거나 기존 평가절차에 투명성을 제고하는 일련의 조치가 필요하다. 정책평가위원회 설치를 고려할 수 있고 평가과정에 이해관계자의 참여를 보장하는 협력적 평가방법의 접목이 바람직하다. 정책 및 사업의 원인분석 및 대안제시가 가능하도록 사업별 LogFrame의 설계가 필요하고 정책 및 사업의 결과를 과학적으로 검증하기 위한 (준)실험설계에 의한 영향평가가 가능하도록 평가설계가 이루어져야 한다. 이를 위해 제주발전연구원 공공평가센터의 평가역량을 제고할 필요가 있는데 공공평가센터는 주요 정책 및 사업의 평가정보시스템을 구축·관리하고, 정책 및 사업평가 실무를 측면에서 지원할 수 있도록 전문가패널을 구성·운영하고 다양한 평가기법에 대한 전문적 지원기능을 담당해야 한다.

끝으로 정책 및 사업의 평가결과가 타당성과 신뢰성을 갖기 위해서는 1차적으로 해당 정책 및 사업의 담당부서가 정확한 정보를 생산·제공하는 것이 필요한데 이를 위해 평가정보의 품질평가를 주기적으로 실시하여 양질의 평가정보를 생산하는 부서에 대한 인센티브를 제공할 필요가 있다. 정책 및 사업평가 결과의 긍정적 활용을 위해 관리적 효율성의 문제가 아니라면 평가결과를 개인평가와 연계하는 것은 지양해야 한다. 이러한 방향으로 정책 및 사업의 평가시스템을 구축하기 위해 '제주특별자치도 정책평가를 위한 조례(가칭)'를 제정함으로써 바람직한 정책·사업의 평가원리를 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다고 사료된다.

## 〈참고문헌〉

- 김정훈·방호진. (2015). 「제주특별자치도 성과관리제도 개선방안」. 제주발전연구원 현안연구보고서.
- 박희정·박해육. (2005). 지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 15(1): 113-144.
- 박희정·서민승·주은혜. (2015). 「지방자치단체 공공정책 평가모델 구축 연구」. 제주발전연구원 현안연구보고서.
- 안중범. (2007). 「복지정책 평가방법 연구」. 감사원 용역보고서.

- 제주특별자치도의회. (2015). 「제주특별자치도 공무원 패널·도민인식 조사」.
- Bakewell, Oliver and Garbutt, Anne. (2005). *The Use and Abuse of the Logical Framework Approach*. SIDA.
- Bennett, M., Allen, T., Grace, C. and Martin, S. (2013). *Self, sector or centre? Approaches to turnaround*, London: Local Government Association.
- Berner, M. & Bronson, M. (2005), A Case Study of Program Evaluation in Local Government: Building Consensus through Collaboration, *Public Performance & Management Review*, 28(3): 309-325.
- Conley-Tyler, Melissa. (2005). A Fundamental Choice: Internal or External Evaluation?. *Evaluation Journal of Australasia*, 4(1-2): 3-11.
- Carden, F. and Alkin, M. C. (2012). Evaluation Roots: An International Perspective. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 8(17): 102-118.
- Fetterman, D. M. (2001), *Foundations of empowerment evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Fetterman, David M. (2005). Empowerment Evaluation, Mathison, Sandra (ed.), *Encyclopedia of Evaluation*. Thousand Oaks/London: Sage Publications, 125-129.
- GAO. (1992). *The Evaluation Synthesis*, Washington, D.C.: GAO.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Designing Evaluations*, Washington, D.C.: GAO.
- Ingraham, Patricia W., Selden, Sally C., and Moynihan, Donald P. (2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service - The Reform from the Wye River Conference. *Public Administration Review*, 60(1): 54-60.
- Kushner, S. (1993). Naturalistic Evaluation: Practical Knowledge for Policy Development. *Research Evaluation*, 3(2).
- Merchel, Jochaim. (2015). *Evaluation in der Sozialen Arbeit*. 2. Aufl., München: Ernst Reinhardt Verlag.
- OECD-DAC. (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD.
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Posavac, Emil. J, and Carey, Raymond G. (1997). *Program Evaluation: Methods and Case Studies*, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Scriven, M. (1983). Evaluation ideologies, In G. F. Madaus, M. Scriven, & D. L. Stufflebeam

(Eds.). *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston: (pp. 229-260), Boston: Kluwer-Nijhoff.

Smith, N. L. (1994). Clarifying and expanding the application of program theory driven evaluations. *Evaluation Practice*. 15(1), 83-87.

Sanderson, I. (1998). Beyond Performance, Assessing 'Value' in Local Government. *Local Government Studies*, 24(4).

Worthen, B. R. and Sanders, J. R. (1987). *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. New York: Longman.

World Bank. (2005). *The Logframe Handbook. A Logical Framework Approach To Project Cycle Management*.

접수일(2015년 11월 20일)

수정일(2015년 12월 18일)

게재확정일(2015년 12월 23일)