

현안연구 2015-06

지방자치단체 공공정책 평가모델 구축 연구

박희정

연구요약

현재 지방자치단체의 정책 및 사업평가는 자체평가와 BSC를 중심으로 한 성과관리에 주로 의존하고 있다. 평가의 목적이 행정의 효율성 제고와 책무성 확보에 있다는 점에서 현행 지자체 평가시스템은 그 성과가 미흡하다고 볼 수 있다. 행정개선을 위한 평가정보의 생산보다는 성과급 배분의 도구로 활용되고 있을 뿐만 아니라 정책 및 사업의 궁극적 목적이 달성되었는지 그 영향을 평가하는 데 소홀하기 때문이다.

본 연구는 제주특별자치도를 사례로 바람직한 정책평가모형을 탐색하고 이를 실천하기 위한 평가시스템 구축방안을 제시하였다. 먼저 정책 및 사업의 과정 및 성과를 평가하기 위한 통합모니터링모델과 특정 정책 및 사업의 영향을 평가하는 영향평가모형을 동시에 활용하는 투트랙(two track) 방식을 제안하였다. 먼저 통합모니터링모델은 기술적(descriptive) 평가방법으로서 모니터링 대상인 정책 및 사업의 성과를 분석하고 원인분석 및 대안제시 또한 가능하도록 사업별 논리틀(logical framework)을 설계하고 이에 따라 자료를 수집·분석하는 것이다. 그리고 모니터링 대상 사업 중에서 일정기간이 경과하여 사업효과를 객관적으로 평가할 필요가 있거나 도민의 관심 이슈로서 별도의 영향평가가 필요하다고 판단되는 정책 및 사업에 대해서는 실증적 평가방법으로서 영향평가를 실시하여야 하는데 정책 및 사업의 영향평가를 위한 평가설계 시에는 실험설계방법(현장실험, 도구변수기법, 회귀단절모형, 이중차분법 등)을 활용하여 과학적으로 인과관계를 추론할 수 있도록 평가설계를 하여야 한다.

또한 본 연구에서는 정책 및 사업평가시스템 구축을 위해 평가주체, 평가대상, 평가방법, 평가거버넌스에 관하여 구체적인 방안을 제시하였다. 먼저, 평가주체와 관련하여 제주특별자치도 정책평가위원회 설치방안과 내부조직에 의한 실시방안을 검토하였는데 정책평가의 타당성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 전자가, 실행가능성과 평가결과의 활용 측면에서는 후자가 바람직한 대안인 것으로 판단된다.

그리고 평가대상의 선정과 관련해서는 ①트렌드 변화, ②도민의 관심 이슈, ③위험 수준, ④사안의 복잡성, ⑤시정 가능성 등 다양한 기준에 따라 평가관장기관이 정책 및 사업평가 대상을 선정하여야 하는데 이 경우에도 적법한 절차에 따라 도 의회, 감사위원회, 정책자문위원회 등이 요청한 사항을 평가관장기관이 검토한 후 수용하는 프로토콜도 마련할 필요가 있다.

일반적으로 정책 및 사업평가의 절차는 ①사업의 목표 이해, ②타당한 평가질문 개발, ③적절한 접근방법 선택, ④자료원 및 정보획득, ⑤결론 도출을 위한 자료분석 등의 순서를 따른다. 제주특별자치도 정책 및 사업의 영향평가를 위해서는 정책설계 단계에서 시범사업 실시를 통해 실험집단(시범실시 대상)과 통제집단을 배정하여 본격적인 사업 실시 이후에 그 성과의 차이를 측정할 수 있도록 영향평가를 위한 사전조치가 제도화하여야 한다.

끝으로 평가 거버넌스와 관련해서는 참여적·협력적 평가를 제도화할 것을 제안하였다. 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. 그리고 평가도구 선정 및 자료수집 단계에서는 성과지표 등 평가도구의 선정, 척도의 개발, 자료원 및 자료수집방법에 관한 논의를 위해 이해관계자들이 참여할 수 있다. 이밖에 평가실시(자료분석) 단계에서는 외부 전문가의 참여가 필요하며, 평가결과 보고 단계에서는 이해관계자들 간에 평가결과를 공유·활용할 수 있도록 평가정보를 공개하고 정책 개선을 위한 조치를 시행하도록 협력하고 감시해야 한다.

본 연구에서는 위에서 제안한 정책 및 사업평가시스템을 실행가능하도록 '제주특별자치도 정책평가를 위한 조례(가칭)'를 제정할 것을 제안하였다. 동 조례는 정책 및 사업의 평가실무에 바람직한 평가원리를 적용할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 것이다.

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구 목적	2
II. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 이론적 검토	3
1. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 개념과 목적	3
2. 지방자치단체 평가의 유형	5
3. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 접근방법	8
4. 지방자치단체 정책 및 사업평가모형의 선택 기준	10
5. 지방자치단체 정책 및 사업평가 관련 선행 연구	13
III. 현행 지방자치단체 평가시스템의 실태 분석	15
1. 외부평가	15
2. 내부평가	20
IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템	25
1. 미국 사례	25
2. 영국 사례	35
3. 호주 사례	46
4. 외국의 정책 및 사업평가 사례의 시사점	51
V. 제주특별자치도 정책 및 사업평가의 기본 틀	53
1. 정책 및 사업목표의 이해	53
2. 평가질문(evaluation question)의 개발	54
3. 적정 평가모형(또는 접근방법)의 선택	56
4. 자료원 및 정보 수집	58
5. 결과 도출을 위한 자료분석	59

VI. 지방자치단체 정책평가의 방법론	60
1. 기술적 정책평가 방법론: Log Frame 활용	60
2. 실증적 정책평가 방법론: 실험설계 활용	71
VII. 제주특별자치도 정책 및 사업평가시스템 구상	78
1. 정책 및 사업평가 대상의 선정	78
2. 정책 및 사업평가의 관장 기관	83
3. 정책 및 사업평가의 방법	86
4. 정책 및 사업평가의 거버넌스	89
VIII. 결론 및 정책 제언	95
부록 1. 제주특별자치도 정책 및 사업평가체계 구축을 위한 설문	97
부록 2. 기술적 정책평가 사례 : 자활사업 평가	101
부록 3. 제주특별자치도 정책 및 사업 평가대상 검토 결과	117
참고문헌	123
ABSTRACT	127

<표 차례>

<표 4-1> 중앙 주도와 지방 주도의 성과개선 비교	38
<표 4-2> 런던 노숙인 SIB사업의 평가기반 지급시스템	43
<표 6-1> 논리틀의 구성항목	62
<표 6-2> 지표개발 예시(HIV/AIDS 프로그램)	67
<표 6-3> 성과평가 실행계획 양식	68

[그림 차례]

[그림 2-1] 평가수준에 따른 평가유형	7
[그림 4-1] SIB의 투자 구조	42
[그림 4-2] 런던 노숙인 SIB 제공기관의 투자 구조	44
[그림 5-1] 제주특별자치도 정책평가모형의 기본 틀	53
[그림 6-1] 문제 및 목표다이어그램의 작성사례(자활사업)	61
[그림 6-2] 외부위험의 처리방법	64
[그림 6-3] 평가단계별 협력평가 방식(미국 샬럿시 사례)	92
[그림 6-4] 제주특별자치도 정책평가를 위한 협력방식	94

I. 서론

1. 연구의 필요성

- 일반적으로 행정기관에 대한 평가는 내부적으로 개선을 위한 도구이자, 외부적으로는 고객에 대한 책임성 확보의 수단임
 - 즉, 정책이나 사업, 활동 등의 개선을 가져옴으로써 재정가치(Value for Money)를 구현할 수 있도록 하는 것으로, 해당 기관이 국민의 세금을 효율적으로 사용함으로써 존재가치를 인정받게 함
- 지방자치단체는 중앙정부와 달리 지역 주민들에게 일상적인 행정서비스를 제공하는 기관으로서, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 지역 주민들에게 얼마나 효율적 및 효과적으로 제공되고 있는가를 평가하는 것은 해당 지역주민들의 삶의 질 제고와도 밀접하게 관련됨
- 따라서 지방자치단체에 대한 평가는 지자체 활동을 모니터링 하는 차원을 넘어 해당 활동이 지역주민에게 미친 효과를 파악하고 이를 다시 환류시킴으로써 지자체의 정책 품질을 제고함과 동시에 주민들의 편익을 증진시키는 데 기여함
- 우리나라의 경우 2001년 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」 제정 이후 정부 차원의 평가추진체계 확립과 함께 평가제도 정착을 위한 기반이 마련되었으며 지방자치단체 평가의 경우 동법의 제정으로 합동평가의 법적 정당성이 확보되었고 자체평가가 도입됨으로써 지방자치단체 성과관리의 단초를 제공하였음
- 그러나 지방자치단체 성과관리에 관한 안전행정부(현, 행정자치부)의 2012년 조사 결과에 따르면 대다수 지방자치단체에서 자체평가시스템이 실효성 있게 작동되지 못하고 있는 것으로 나타남

- 이는 부서평가와 개인평가의 연계에 따른 피평가부서의 전략적 행동에 기인한 측면도 있으나 근본적으로 정책 및 사업의 개선에 필요한 평가정보를 제대로 생산하고 있지 못하기 때문임
- 성과관리 목적의 자체평가시스템은 핵심사업의 관리 차원에서 이루어지는 심층평가(in-depth evaluation)시스템과 병립되어야 할 필요성이 있으나 지방자치단체 차원에서 주요 정책·사업의 심층평가가 제대로 이루어지고 있는 지자체는 거의 전무한 실정임
- 따라서 지방자치시대의 지방자치단체 책임성 확보장치로서 주민들에게 해당 지방자치단체의 행정성과에 대한 정확한 정보를 제공하는 자율적이면서 실효성 있는 평가시스템의 구축이 시급한 실정임

2. 연구 목적 및 방법

- 본 연구는 이러한 문제인식 하에 제주특별자치도를 사례로 광역자치단체 차원의 정책 및 사업평가모형을 탐색하고 이를 실행에 옮기기 위한 평가체계를 구상해 보고자 함
- 이를 위해 국내·외 지방정부 성과관리 및 평가시스템에 대한 체계적 검토를 통해 벤치마킹이 가능한 우수사례를 발굴함과 동시에 의회, 집행부, 주민의 수요를 고려하여 보다 적실성 있는 평가체계를 제시하고자 함
- 그리고 이러한 평가시스템을 실행할 수 있도록 법·제도의 개선을 포함하여 정책평가시스템 구축을 위한 실천방안을 제시함으로써 실행가능성을 담보하고자 함
- 이를 위해 본 연구에서는 정책 및 사업평가 관련 문헌연구, 외국 지방정부의 정책평가 사례 벤치마킹, 평가 전문가 대상 설문조사 등을 사용하여 정책 및 사업평가를 위한 바람직한 평가모형을 검토하고 이를 실천할 수 있는 적정 평가시스템에 관한 정책적 제안을 하였음

II. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 이론적 검토

1. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 개념과 목적

1) 지방자치단체 평가의 개념

- 평가(evaluation)의 개념에 관해 학자들은 다양한 견해를 피력
 - 교육학자인 Stufflebeam(1971)은 “어떤 것을 결정하기 위해 유용한 정보를 묘사하고, 획득하고, 제공하는 과정”으로 정의
 - Tuckman(1979)은 평가를 “사업이나 프로그램이 당초 추구하던 목표를 달성하고 있는지를 결정하는 수단”이라 정의
 - Case등(Case, Andrews and Werner, 1988)은 평가를 “수용할 수 있는 표준(standard)과 부합하는지를 결정하기 위하여 증거(evidence)를 수집함으로써 어떤 프로그램의 전부 또는 일부의 가치(value)에 대한 명확한 판단을 하는 것”이라 정의
- 학자별로 평가의 정의가 다양한 것은 그들의 학문적 위치(locus)와 초점(focus)가 다르기 때문인데 보다 보편적인 평가의 개념을 도출하기 위해서는 이들의 정의로부터 공통적인 요소를 찾아내어 재구성하여야 함
 - 이러한 의미에서 Worthen & Sanders(1987)가 평가를 “어떤 사물(thing)의 가치를 결정하는 것”으로 정의한 것이 가장 일반적이고 보편적인 정의에 해당
- 이와 같은 평가개념을 바탕으로 지방자치단체 평가의 개념을 정의하면, “어떤 목적을 가지고 지방자치단체의 사업이나 활동 등에 대한 정보를 수집하여 미리 설정한 기준에 따라 그 가치를 사정(assess)하는 것”이라고 할 수 있음

2) 지방자치단체 정책 및 사업평가의 목적

- 기존의 평가이론을 검토해 보면 평가는 크게 세 가지 유형, 즉 정보활용을 위한 평가, 가치판단을 위한 평가, 조사연구로서의 평가로 구분(Carden and Alkin, 2012).
- 먼저, 정책 및 사업의 평가는 해당 정책 및 사업의 추진을 위한 정당성을 찾고자 하는 관련 책임자나 관계자들의 관심에 근거하고 있으며, 보다 거시적 수준에서는 납세자, 이익집단 및 일반 대중을 위한 정보나 환류를 제공할 목적으로 수행됨(Ingraham et al., 2000).
 - 즉, 평가는 평가대상의 지속적인 개선을 위해 이루어지는 바 평가를 통해 평가하고자 하는 것의 강점과 약점을 확인함으로써 평가대상을 개선
- 개선을 위한 정보활용 목적의 평가라 하더라도, 언제 평가가 이루어지느냐에 따라 평가목적은 더욱 세분화할 수 있음
 - 만일 어떤 정책이나 사업의 설계 단계의 평가는 해당 사업이나 단위 사업의 내용을 결정하고 목표를 설정하기 위한 타당성 평가나 수요평가의 성격을 가짐
 - 정책 및 사업의 착수 시기에 이루어지는 평가는 해당 사업의 고객들이나 지역사회에 대한 영향을 추적할 수 있는 기준선(baseline)을 설정하는 데 도움을 줌
 - 해당 사업을 추진하는 과정에 이루어지는 평가는 해당 사업이 진행되는 동안 해당 사업의 강점과 약점을 발견할 수 있도록 도움을 줌
 - 그리고 해당 사업의 종결 후에 이루어지는 사후평가는 해당 사업의 추진으로 어떤 결과가 초래되었는지 보여주고, 사업종결에 따른 대응 조치를 요구하고 당초 목표의 달성 여부를 판단하기 위해 수행됨
- 또한, 정책 및 사업평가를 통해 해당 정책이나 사업이 재정가치(Value for Money) 구현에 기여하였는지 확인함으로써 동 정책 및 사업의 존재가치를 인정받거나 정당성을 확인할 수 있음

II. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 이론적 검토

- 이 경우 정책 및 사업평가는 국민(또는 주민)의 입장에서 정책 및 사업의 책임성을 확보하는 수단임
- 지자체 정책 및 사업평가는 기본적으로 정보활용을 위한 평가이지만 이에 머물기만 하면 모니터링을 벗어날 수 없으므로 Scriven(1983)의 주장처럼 전문가로서의 평가자가 공공적 차원에서 가치판단을 할 필요성도 있음
- 조사연구로서의 평가는 이론기반의 평가로서 본 연구에서 다루는 지자체 정책 및 사업의 평가 목적과 관련성이 상대적으로 적은 편이나 심층평가 등 정책 및 사업평가에 전문가 집단이 참여하는 경우 이론 기반의 과학적 평가방법론이 활용되기도 함
- 이밖에 지자체 정책 및 사업평가는 평가 자료의 준비를 통해 학습을 촉진하고 평가 과정에 고객에 대한 자각, 이해관계자간 토론 및 환류의 기회를 촉진함

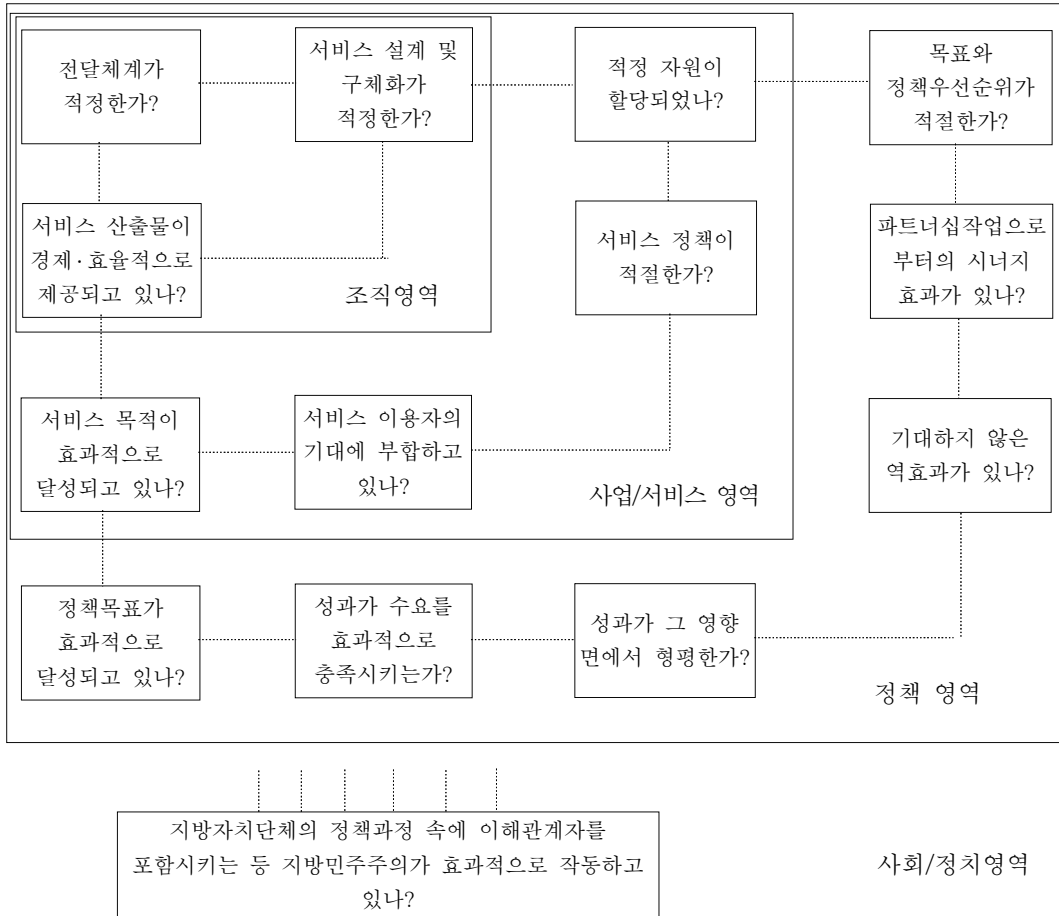
2. 지방자치단체 평가의 유형

- 지방자치단체 평가의 유형을 비교적 포괄적이면서 명확하게 제시한 모형은 Sanderson의 평가모형(1998)임
 - Sanderson은 평가영역의 수직적 위계 혹은 수준에 따라 과정평가, 성과평가, 그리고 영향평가로 구분
 - 평가를 사업계획의 수립에서부터 집행 그리고 사후영향분석에 이르기까지 전 과정을 평가하는 총괄 혹은 종합평가의 다수준(mluti-level) 평가방법으로 파악하면서, 수준별 평가영역을 시간적 순서에 의해 구분하는 것이 아니라 핵심과제와 관심영역을 중심으로 유형화(<표 1> 참조).
- 평가수준에 따른 평가유형의 맨 처음 단계인 과정평가(process evaluation)는 산출물이 어떻게 도출되고, 미래에 개선될 수 있는가를 파악하기 위해 집행과정을 점검하는 평가

- 과정평가에서는 사업이나 단위사업이 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 다룸
 - 집행과정 자체가 사업이나 정책의 산출, 성과 그리고 영향을 근본적으로 좌우한다는 인식이 강하기 때문에 과정의 효율성에 대한 평가가 필수적으로 요구됨(Kushner 1993: 86).
- 두 번째 유형인 성과평가는 의도한 목표와 결과를 어느 정도 성취했는가를 평가하는 것으로 근본적으로 사업 혹은 단위사업 영역(program/project domain)에 해당
- 성과평가는 사업을 추진하여 실질적으로 얻어낸 성과측정을 통해 이들의 효과성을 평가
 - 다만, 이 경우에는 외형적으로 현시된 성과를 토대로 평가하는 것이기 때문에 수혜계층 나아가 사회 전체의 후생이나 복지의 순증가(net increase)를 정확하게 평가하기가 어렵기 때문에 영향평가의 보조적 기능을 수행
- 영향평가는 단순히 기술된 사업목표의 성취정도를 떠나 지역사회의 후생이 어느 정도 증진되었는가를 평가
- 여기서는 정책 및 사업 추진의 합리적 근거를 평가하고자 하기 때문에 다분히 정책영역(policy domain)에 대한 평가에 해당
 - 정책 및 사업의 수행은 공공의 욕구나 문제를 기본적으로 시장 메카니즘을 통해서만 충족시킬 수 없거나 시장실패로 해결할 수 없다는 전제하에 이루어지기 때문에, 이러한 것들이 효과적으로 반영되었는지 그리고 대상 집단이나 사회의 후생이 어느 정도 증진되었는지 다시 말해, 순부가적 효과(net additional effects)가 평가의 초점이 됨

II. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 이론적 검토

<그림 2-1> 평가수준에 따른 평가유형



자료: I. Sanderson(1998: 21)

- 한편, Daft(2001: 65-74) 또한 조직의 효과성 평가모형으로 ① 목표달성 접근, ② 자원활용 접근, ③ 내부과정 접근, ④ 이해관계자 접근 등을 제시
 - 여기서 자원활용 접근과 내부과정 접근은 조직의 역량평가
 - 이해관계자 접근은 고객만족도 평가
 - 목표달성 접근은 정책 및 사업평가에 적용될 수 있음(김현구, 2003: 67)

3. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 접근방법

- 기왕의 공공정책 및 사업평가의 접근방법을 유형화해 보면 목표기반 평가접근, 개선중심 평가접근, 고객지향적 평가접근, 연구중심 평가접근 등으로 구분해 볼 수 있음

1) 목표기반 평가접근

- 목표기반 평가접근(objectives-based evaluation)은 평가자가 명확하게 천명된 목표를 가지고 해당 목표가 달성된 정도를 측정하는 것으로,
 - 대부분의 사업평가에서는 이 모형을 가장 많이 사용하고 있는데 천명된 목표에만 관심을 가지기 때문에 성공요인의 탐색을 소홀히 하고, 부수적인 효과를 고려하지 않을 뿐만 아니라 해당 목표가 고객을 위한 최상의 목표인지를 충분히 고민하지 않는다는 비판을 받기도 함
 - 즉, 목표기반평가는 개별 목표의 달성여부는 파악할 수 있으나 목표 달성에 영향을 미친 요인들에 대한 맥락적 이해를 제공하지 못하는 한계가 있음
- 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 해당

2) 개선중심 평가접근

- 개선중심평가(improvement-focused evaluation)는 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?”임

II. 지방자치단체 정책 및 사업평가의 이론적 검토

- 개선중심평가는 단순히 목표달성도에만 관심을 가지지 않고 사업 효과를 제고하기 위한 필요 조치들에 관심을 가진다는 점에서 평가의 타당성을 제고함
- 권한부여형 평가(empowerment evaluation)(Fetterman, 2001), 효용중심평가(utilization-focused evaluation)(Patton, 1997)라고도 불리는데 관리효율성에 초점을 맞춘 공공부문의 성과평가나 조직활동 전반에 걸쳐 강점과 개선 영역을 평가하기 위한 기관역량평가 등이 이에 해당한다고 볼 수 있음

3) 고객지향적 평가접근

- 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 띠
- 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 있음
- 이처럼 고객지향적 평가접근은 공급자 중심의 정책 및 사업평가와 달리 고객 특히, 주민중심적인 평가접근을 취함으로써 행정 서비스의 대응성, 효과성, 형평성 제고 차원에서 유용

4) 연구중심 평가접근

- 연구중심 평가접근(research-based evaluation)은 해당 정책이나 사업의 효과를 측정하기 위해 통제집단과 실험집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는지를 살피는 것으로
 - 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 함
- 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 실험¹⁾이나 준실험설계 등 전문지식이 요구된다는 점에서 사업 실무자가 활용하는 데는 한계가 있음

4. 지방자치단체 정책 및 사업평가모형의 선택 기준

- Brouwer & Manzano(2003)는 적정 평가모형을 선택하기 위해 타당성, 유용성, 비용효과성, 포괄성, 과정지향성, 비교가능성, 객관성 등 7가지 기준을 제시하고 있음
- 본 연구에서는 정책 및 사업평가를 실시하고자 하는 지방자치단체가 해당 지자체의 여건이나 요구를 반영한 적절한 평가모형을 선정하고자 할 때 타당성, 유용성, 과정지향성, 객관성, 경제성 등 5가지 기준을 적용하도록 함
 - 정책 및 사업평가를 통해 포괄성과 비교가능성을 충족하기는 어렵기 때문

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

1) 타당성(relevance)

- 먼저, 타당성은 평가목적에 부합하는 정책평가모형을 선택하여야 한다는 것으로 '정책평가'의 목적이 성과 또는 영향 척도를 사용하여 해당 공공정책의 적절성을 평가하고 정책에 대한 의견이나 제언을 하는 것이라면 이에 부합하는 평가모형을 선정하여야 함
- 평가모형의 타당성은 평가목적이 어디에 있느냐에 따라 상이한 평가모형을 적용하여야 한다는 것인데 평가목적에 따라 과정평가(정책 집행의 효율성), 성과평가(목표 달성도), 영향평가(정책 및 사업의 궁극적 영향)를 실시할 수 있을 것임
- 그리고 평가모형의 타당성은 정책 및 사업의 진행단계에 따라서도 각 단계에 맞게 적절한 평가모형을 적용하여야 한다는 의미도 포함

2) 유용성(user-friendliness)

- 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 평가 접근은 평가 전문가들이 참여하여야 한다는 점에서 상대적으로 유용성이 떨어짐
- 다만, 광역 지자체의 경우 정책연구기관(시·도 연구원)을 산하에 두고 있으므로 정책평가를 위한 실증모형의 적용도 유용성 측면에서 크게 문제가 되지 않는다고 판단됨

3) 비용효과성

- 정책 및 사업평가모형은 이를 사용하기에 비용부담이 크지 않아야 하고 해당 자치단체의 재정적 능력범위 내에 있어야 한다는 것임

- 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 어려움

4) 과정지향성

- 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 것임
- 우리나라에서 이루어지는 대부분의 정책 및 사업평가가 실무자나 전문가에 의해 폐쇄적인 형태로 이루어지고 있으므로 동 기준의 적용 가치가 높다고 판단됨

5) 객관성

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

5. 지방자치단체 정책 및 사업평가 관련 선행연구

1) 지자체 평가 관련 연구

- 지자체 자체평가에 관한 연구는 첫째, 자체평가 운영 개선에 관한 연구(라휘문, 2003; 오영균, 2006; 류영아, 2007; 임상규, 2012), 둘째, 준거모델 제시에 관한 연구(라휘문, 2004; 박희정·박해육, 2005), 셋째, 자체평가제도의 영향 및 장애 요인(류영아·김건위, 2006; 이봉락·강근복, 2009), 넷째, 평가지표 및 목표치 설정(배태영·이재호, 2008; 현승현 외, 2007) 등으로 구분
- 기존 연구들은 자체평가제도의 개선, 자체평가의 모델 제시 및 자체평가에 영향을 주는 요인 및 장애요인 분석 등에 중점을 두고 있음
- BSC 기반 성과평가에 관한 연구는 첫째, BSC 도입 및 운영의 발전방안 모색(최응용 외, 2008; 박영강·육근호, 2006; 이석환, 2006), 둘째, BSC제도의 수용성 및 활용의 영향요인(이석환, 2008; 이석환·조주연, 2010; 강성권·김현조·박영강, 2011) 등으로 구분
 - BSC에 관한 연구가 주로 중앙부처를 대상으로 이루어진 경우가 대부분이며, 지자체 차원에서의 논의는 그렇게 많지 않은 편
 - 초기에는 주로 BSC의 도입 및 운영에 관한 연구에 중점을 두고 있으며, 다른 지자체보다 먼저 BSC를 도입한 부천시 사례, 그리고 일부 광역시 사례를 중심으로 연구가 진행
 - 광역 차원에서의 BSC 도입 및 운영에 관한 연구는 광역지자체 산하 시·도연구원에서 BSC 구축을 실무적으로 지원하기 위한 차원에서 이루어짐
- 자체평가와 BSC에 관한 연구 공히 제도의 개선, 모델 구축, 도입·운영상의 고려사항, 발전방안 등에 중점을 두고 있으나 자체평가의 가치적 측면과 연계하여 연구가 이루어진 사례는 거의 없음

2) 지자체 정책 및 사업평가 관련 연구

- 지방자치단체의 성과관리 즉, 자체평가와 BSC에 관한 연구에 비해 지자체 정책 및 사업평가제도에 관한 연구는 전무한 실정임
- 정책 및 사업평가제도에 관한 연구는 중앙행정기관 정책·사업 평가(윤수재, 2012), 재정사업 평가(오영민·박노욱, 2014), 연구개발사업 평가(임윤철·이철원, 1997; 이정원, 2000, 김성수 외, 2008), 정보화사업 평가(김성현·최정아, 2011) 등 중앙정부 차원의 일부 제도화된 평가에 국한되어 있음
- 대부분의 지자체 정책 및 사업평가 관련 연구들은 개별 정책 및 사업의 효과를 평가하는 데 집중되어 있는 가운데, 지역개발사업에 대한 평가 방법 및 평가체계(한표환·박희정, 1999; 소진광, 2013)에 관한 연구나 일본 등 외국 지방정부의 사업평가제도(이자성·이왕재, 2004)를 소개하는 수준의 연구들이 발견됨

Ⅲ. 현행 지방자치단체 평가시스템의 실태분석

1. 외부평가

1) 지방자치단체 합동평가

(1) 지방자치단체 합동평가의 의의

- 우리나라 지방자치단체의 평가제도는 「정부업무평가기본법」(이하, 평가기본법이라 함)에 의해 시행되고 있는 합동평가와 자체평가가 대표적
 - 평가유형별로 보면 합동평가는 외부평가(중앙정부에 의한 지방자치단체 평가)이고 자체평가는 말 그대로 각 지방자치단체가 주요업무를 스스로 평가하는 것
 - 중앙행정기관의 경우에는 이와 유사하게 통합국정평가와 성과관리가 있는데 전자는 기존의 기관평가에 가깝고 후자는 최근 공공부문 평가의 주류를 이루고 있는 목표기반 평가의 형식을 띠
- 합동평가는 국정통합성을 확보할 목적으로 지방자치단체가 시행하는 국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요시책을 대상으로 행정자치부(합동평가위원회)가 평가를 실시하므로 국가적 우선순위(national focus)에 관심
 - 지방자치단체는 자신의 사무를 자율적으로 처리하는 권한을 보유하게 되지만, 동시에 기관위임사무나 국가보조사업 등 국가사무 역시 처리
 - 지방자치단체가 처리하는 국가사무의 원활한 추진을 담보하기 위해서는 중앙정부 차원에서 평가 등을 통해 해당사무들의 처리상황 및 결과를 점검할 필요
- 1999년 시범평가 실시 후 2001년(‘정부업무 등의 평가에 관한 기본법’ 제정)부터 본격적으로 시행된 합동평가제도는 지방자치단체의 평가업무를 경감시키는 목적 또한 가짐

- 중앙부처들이 개별법에 근거한 개별평가를 통해 기관위임사무 또는 국가보조사업을 점검하여 왔는데 이러한 중앙부처의 개별평가는 각 부처별 개별적인 평가계획의 수립과 시행에 따라 평가시기의 난립과 그에 따른 지방자치단체의 평가업무 증가로 인해 본연의 업무지연 등 문제 발생
- 이러한 중앙부처의 개별평가 난립에 따른 문제점을 해소하기 위하여 다수의 개별평가를 통합하여 단일의 평가체계로 평가하는 합동평가를 도입하게 된 것

(2) 지방자치단체 합동평가의 발전과정

- 먼저 1999년의 시범평가는 국무조정실과 행정자치부가 공동으로 「지방자치단체평가 기본계획」을 수립하였고 7월 21일 정책평가위원회에서 협의·확정
 - 평가체계는 부문-영역-항목-기준-지표 순으로 구성하였으며 시책분야의 평가기준은 계획의 충실성, 집행의 효율성(이상, 과정평가), 목표달성도, 영향(이상, 성과평가)등으로 시책의 추진과정과 성과를 망라하도록 구성되었고 기본역량평가의 경우는 기반과 구조, 역량제고 노력을 고려
- 2002년의 합동평가는 12개 부처 69개 시책을 평가대상으로 포괄하고 평가대상 기간을 12월말 기준으로 하여 익년도 초에 평가를 실시
 - 평가대상 분야는 9개 부문의 주요시책평가와 민원을 제기한 주민을 대상으로 한 주민만족도로 구분
- 2004년 합동평가는 2003년 합동평가의 문제점, 특히 시책들이 분야별로 대표성을 갖지 못해 평가결과의 수용성을 떨어뜨린다는 시·도의 지적에 따라 주요 국정과제를 포괄할 수 있도록 9개 부문 53개 시책을 평가
 - 이밖에 지방농정평가 등 10개 개별평가의 결과가 합동평가와 연계되어 이루어졌고 중점과제평가(중앙행정기관평가의 특정평가와 유사)를 도입되어 시설물안전관리시책과 재난관리역량강화시책의 경우 정성평가와 현장 확인평가를 포함한 총괄평가 시행

Ⅲ. 현행 지방자치단체 평가시스템의 실태분석

- 2006년 '정부업무평가기본법'의 제정으로 개별 평가에 대한 규제가 이루어졌으나 2007년 합동평가의 대상은 9개 분야 38개 과제로 크게 변화를 보이지 않음
- 2009년부터 합동평가는 안전행정부 주관 하에 지방자치단체 합동평가위원회 산하의 합동평가단을 중심으로 평가가 이루어짐
 - 이에 따라 평가방법은 기존의 지방행정평가정보시스템(VPS)을 활용한 실적 입력 및 상호검증, 합동평가단에 의한 현지검증, 주민을 대상으로 한 고객체감도조사 등 활용
- 2013년 합동평가에서도 9개 분야 38개 시책을 대상으로 평가가 이루어져 평가대상 시책의 변화는 미미한 수준

(3) 지방자치단체 합동평가의 문제점

- **(평가목적 관련)** 지자체 평가 관련 전문가는 현행 지자체 합동평가제도가 당초의 도입목적 및 취지를 달성하지 못하고 있는 것으로 인식
 - 이는 획일적인 줄세우기 위주의 평가에 그치고 평가결과를 피평가기관의 운영개선에 제대로 활용하지 못하고 있기 때문
- **(평가절차 및 방법 관련)** 지자체 합동평가의 절차 및 방법에 대해서 상당수의 전문가들이 합리적이지 않다고 답하고 있으며 이는 대부분 평가도구의 문제나 과학적인 평정노력의 부족에 기인한다고 보고 있음
 - 주로 정량적 평가지표에 의한 평가에 의존하고 있고 일부 정성평가와 설문조사를 활용하고 있는 바, 정량적 평가지표가 핵심성과지표가 아닌 과정지표나 지엽적인 산출지표 위주라면 평가결과의 신뢰성과 타당도를 확보하기 어려움
 - 다만, VPS를 활용한 실적 입력 및 상호검증 반식은 평가의 투명성 제고에 기여하고 있는 것으로 나타남
- **(평가내용 관련)** 관련 전문가와 지역 주민들은 지자체 합동평가의 내용

이 단체장의 리더십, 재정관리, 주민의 삶의 질 개선, 지역경제 활성화 지원 등을 주로 다루기를 원하고 있으나 현행 합동평가의 각 시책별 평가내용은 지엽적이고 다른 평가제도와의 중복에 따른 비효율또한 심하다고 지적

- **(평가결과의 활용 관련)** 지자체 평가관련 전문가들은 현행 지자체 합동평가 결과에 대해 그다지 높은 신뢰를 보이지 않고 있으며 평가결과가 해당 지자체의 운영성과를 제대로 반영하지 못하고 있다고 인식
 - 또한 지자체 합동평가 결과가 업무개선에 제대로 반영되지 못하고 있어 당초의 도입목적과 취지를 살리지 못하고 있다고 불만 제기

2) 지방재정분석·평가

(1) 지방재정분석·평가의 의의

- 1995년 민선단체장 출범에 즈음하여 외국에서와 같은 지방재정위기 (fiscal crisis)의 발생을 염려하여 이를 사전에 방지할 수 있는 조기경보 시스템(early warning system)의 장치로서 도입
- 지방재정분석제도는 지방자치단체의 재정 상태와 운영 실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합 점검·분석·평가함으로써 지방재정의 건전성, 안정성, 효율성, 투명성을 높이고 지자체의 재정책중 및 예산절감의 노력을 진작시키는 데 그 목적을 둠

(2) 지방재정분석·평가의 발전과정

- 지방재정분석진단제도는 1994. 12. 24 지방재정법(구법 제118조) 및 동법 시행령(구법 시행령 제165조)에 규정되어 도입
 - 지방재정분석의 본격 시행은 1998년도부터 행정자치부 주관으로 시행
- 1998년~2004년도까지의 지방재정분석은 2개 영역(건전성과 효율성), 4

Ⅲ. 현행 지방자치단체 평가시스템의 실태분석

개의 하위영역(자주성, 안정성, 생산성, 노력성)의 측정을 위해 10개의 분석지표를 활용

- 2005년도 지방재정법 개정과 함께 지방에 재정자율권을 부여하고 동시에 재정책임성을 부여하는 장치로서 기존의 지방재정분석제도를 대폭 개선함과 동시에 제도 운영을 강화
 - 지방자치단체의 재정운영에 대한 개선·노력도와 재정투명성 측정에 중점을 두었는데 세입구조, 세출관리, 재정관리, 채무관리, 재정투명성, 국가정책이행의 6개 분야로 평가분야를 확장
- 2008년의 지방재정분석은 지표별 상대평가에서 절대평가로 전환을 시도했고, 분석주체를 행정안전부에서 각 시·도로 전환
 - 각 지표별 절대기준 이하는 부진으로 평가하고 절대기준 이상은 적정으로 평가하였으며 분석내용은 안정성, 건전성, 효율성, 계획성 4개 영역에 총 16개 지표 사용
- 2009년도의 지방재정분석은 다시 분석주체의 행정안전부로의 환원과 절대기준평가에서 상대평가로 전환하였으며 2010년부터는 지방재정 분석결과와 보통교부세의 배분과 연계
 - 보통교부세의 재정수요 산정 시 자구노력 부문은 재정분석의 재정효율성 분석과 직접 연계하여 지방자치단체의 자체세입 확보노력과 예산절감을 유도
- 현재의 재정분석은 크게 재정상태를 평가하는 재정건전성 부문과 재정운영의 자구노력을 평가하는 재정효율성 부문, 그리고 재정계획성 부문의 총 20개 지표로 구성

(3) 지방재정분석·평가의 문제점

- **(평가목적 관련)** 현행 지방재정분석평가에 대해 평가자와 피평가자 모두 정당성, 평가의 목적에 대해 공감하고 있고 나아가 해당 평가에 대해 관심도 큰 편이지만

- 문제가 발생하기 전에 문제점을 발굴하여 개선하기 보다는 재정운영 결과로서 문제발생 후 분석 및 진단하는 특성을 가지고 있어 예방적 성격이 부족한 문제점 내포
- **(평가절차 및 방법 관련)** 지방재정분석평가의 절차와 방법에 대해 평가자와 피평가자는 절차적 합리성과 기법의 객관성이 상당 수준에 올라와 있다고 인식
 - 평가자와 피평가자의 의사소통, 그리고 검증을 통한 품질관리 역시 양호한 것으로 나타남
- **(평가내용 관련)** 지방재정분석평가의 내용 측면에서 평가기준의 명확성, 평가항목의 적정성, 지표의 타당성, 자료의 신뢰성 등에 대한 평가자와 피평가자의 인식이 긍정적이어서 큰 무리 없이 제도가 운영되고 있는 것으로 판단되지만,
 - 자치단체의 부채규모를 파악하고 채무관리 개선 측면에서의 재정분석 지표가 미흡하다는 비판도 존재(이창균, 2013)
- **(평가결과의 활용 관련)** 지방재정분석평가의 결과 활용에 대해서도 비교적 양호한 수준으로 인식되고 있으나 평가를 통한 제도개선은 아직 만족스러운 수준이 아니어서 현행 제도의 개선 필요성을 시사
 - 특히, 지방재정분석과 진단의 결과와 타 재정운용과정에서의 연계 및 피드백 기능이 미흡(이창균, 2013)

2. 내부평가

1) 심사분석

(1) 심사분석의 의의

- 2001년 까지 지방자치단체에서 자체적으로 시행하였던 심사분석제도는 지방자치단체 시책의 효과성을 높이고 예산 등 자원의 효율적 이용을

Ⅲ. 현행 지방자치단체 평가시스템의 실태분석

위하여 지방자치단체가 시행하는 주요 시책이나 사업에 대하여 그 집행 상황을 관리하는 한편, 집행성과를 점검·분석·평가하여 그 결과를 시책 및 사업추진에 반영하기 위해 도입되었던 제도

- 지방자치단체의 심사분석은 통상 분기별 또는 3월에 이루어지는 정기심사와 하반기 또는 9월에 이루어지는 수시심사로 구분할 수 있음
 - 수시심사는 지속적인 점검과 감독이 요구되는 일부 시책이나 사업에 대해서만 이루어졌고, 집행단계의 심사분석은 확인점검, 분기별 현지평가, 자료분석을 통해 이루어졌으며, 사후단계의 심사분석은 사업목표의 달성여부를 판단하여 차년도 사업계획에 반영하는 성과분석을 통해 이루어짐
- 심사분석 시 가장 많이 사용되고 있는 평가기법은 사업진척도 분석이었는데, 대부분의 시·도에서는 공정기간별 목표대비 실적을 평가함에 있어 취득가치분석 등 합리적인 분석기법을 사용하기보다는 단순 공정표에 의한 평가만을 실시

(2) 심사분석제도의 발전과정

- 심사분석제도는 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정(‘95.2.24 대통령령)」, 「시·도 주요업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정(‘95.4.12 내무부훈령)」에 근거하였으나, 지방자치단체의 심사분석은 그 적용이 임의적이어서 각 시·도별로 다양한 편차를 보임
- 2003년 지방자치단체 자체평가제도의 본격 시행과 함께 심사분석 또는 심사평가는 대부분의 지자체에서 사라졌으나 2015년 현재 정읍시(심사분석 규칙), 강진군·부여군·영암군(심사평가 규칙), 영광군(심사평가지침) 등 일부 기초자치단체에서 여전히 시행 중
 - 광역자치단체의 경우도 경기도 등에서는 목표관리제 운영과 관련하여 심사분석업무가 이루어지고 있는 것으로 조사됨

(3) 심사분석의 문제점

- **(평가목적 관련)** 심사분석은 사업이 진행되는 동안 그 강점과 약점을 발견하여 사업의 즉각적인 변화나 조정을 행하고 종결에 따른 대응 조치를 마련하는 데 그 목적이 있었으나 대부분의 지방자치단체에서 진도 관리 목적으로 사용됨으로써 한계 노정
- **(평가절차 및 방법 관련)** 2000년 기준으로 살펴보면, 주요 시책이나 사업에 대한 심사분석은 대부분 기획관리실 내 심사평가부서에서 담당
 - 충남 등 일부 자치단체를 제외하고 주민이나 이해관계자의 평가활동 참여가 매우 제한적이었음
 - 평가방법 또한 성과평가기법을 사용하기 보다 공정관리 위주
- **(평가내용 관련)** 심사분석은 2000년 현재 일부 자치단체(서울, 경기, 강원, 충남 등)가 200개 이상의 사업과 시책을 평가하였으나 기본적으로 지방자치단체 업무를 종합적으로 평가하기보다 전략적 사업 및 시책 위주로 평가를 실시
- **(평가결과의 활용 관련)** 주요 시책 및 사업의 자체적 관리를 목적으로 하였기 때문에 사업진척도를 관리·통제하는 데 주로 활용하였고 평가결과의 주민 공개 등은 미시행

2) 자체평가

(1) 자체평가의 의의

- 자체평가는 각 자치단체에서 추진하는 주요업무에 대해 스스로 부진사항 또는 시행 상 문제점을 발굴·시정토록 함으로써 자원배분의 효율성 제고 및 사업수행의 책임성 확보 등 자치이념에 적합한 지방행정을 구현하기 위한 종합성과평가시스템(행정자치부, 2004)임.

Ⅲ. 현행 지방자치단체 평가시스템의 실태분석

- 심사분석의 경우는 그 구체적인 목적이 내부적 효율성 제고에 있었다면, 자체평가는 내부적 효율성 제고와 함께 외부적 책임성을 확보하려는 목적을 동시에 구현하기 위해 도입된 제도라는 점에서 평가목적 면에서 차이가 있음

(2) 자체평가제도의 발전과정

- 2001년 「평가기본법」의 도입과 함께 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정(’95.2.24 대통령령)」이 폐지됨에 따라, 지방자치단체들이 의무적으로 자체평가를 실시하도록 2003년 행정자치부가 지방자치단체 자체평가지침을 마련하여 각 지방자치단체에 시달(행정자치부, 2004)
- 2004년 상반기에 실시한 자체평가 실태조사 결과(행정자치부)를 보면 전체 250개 대상기관 중 205개 자치단체가 자체평가위원회 구성
 - 광역자치단체는 평균적으로 연 2.6회 위원회를 개최하였으나 기초자치단체의 경우 연 1.3회에 그쳐 자체평가위원회의 형식적 운영
- 그러나 2005년 이후 BSC 도입이 유행처럼 번지면서 자체평가제도는 성과관리 및 평가와 혼재되어 지자체별로 운용되고 있음
 - 2012년말 227개 기초자치단체를 대상으로 실시한 안전행정부의 실태조사에 따르면 BSC 평가를 적용하는 지자체가 96개(42%)로 나머지 지자체들은 여전히 주요 업무의 성과평가를 위해 기존의 자체평가제도를 운용하고 있는 것으로 나타남
 - 2015년 현재 국가법령정보센터의 자치법규를 검색한 결과 자체평가 관련 규칙을 제정·운영하는 지자체와 성과관리 및 평가 관련 규칙을 제정한 지자체의 수가 비슷하게 조사된 것을 볼 때 현재 지자체의 내부평가는 주요업무의 성과모니터링방식(기존의 자체평가제도)와 BSC 기반 성과관리 및 평가제도가 양립하고 있는 상황으로 판단됨

(3) 자체평가제도의 문제점

- **(평가목적 관련)** 주요 업무에 대한 종합성과평가를 목적으로 하는 자체평가제도의 운영이 각 지자체별로 그 운영 상 편차가 심해 일부 지자체의 경우(계량지표를 활용하지 않고 자체평가를 운영하는 지자체의 비율 19%) 자체평가의 실효성을 담보하기 어려운 실정
- **(평가절차 및 방법 관련)** 중간평가나 중간점검 없이 연도말에 1회만 평가하는 지자체도 57개(25%), 자체평가를 위한 별도의 관리시스템을 갖추지 못하고 있는 지자체 87개(38%) 등으로 나타나 효율적인 평가관리가 이루어지고 있지 않은 지자체가 다수 존재
- **(평가결과의 활용 관련)** 결과를 공개하는 지자체의 수는 대다수를 차지하나 공개 범위 면에서 볼 때, 전체를 공개하는 것이 아니라 일부만 공개하는 경우가 대부분으로 내부 성과관리 목적 외에 책무성 확보차원의 노력은 미흡

3) 주요재정사업 자체평가

- 2014년 지방재정법 개정과 함께 성과중심의 재정운영을 위해 주요재정사업 자체평가제도가 도입됨
 - 주요재정사업에 대한 평가대상, 방법, 절차 등에 관한 기준을 행정자치부장관이 정하도록 하고,
 - 지방자치단체의 장은 이 기준에 따라 주요재정사업에 대한 자체평가를 실시하여 그 결과를 예산심사 등 재정운용에 반영하도록 함
- 지방자치단체 재정사업 자체평가의 시행을 위한 구체적인 지침이 마련되지 않은 가운데 기존의 성과관리제도와 차별성이 확보되지 않았다는 비판을 받고 있음

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

1. 미국 사례

1) 공공부문 평가의 발전과정

- 미국은 1920년대 이전부터 정책평가 연구가 진행되었으나, 그 시초라 할 수 있는 것은 1960년대 케네디 대통령 시절 ‘빈곤과의 전쟁(War on Poverty)’이라는 이름하에 추진된 대규모 정책(사업)의 결과에 대한 평가라 할 수 있음
- 미국은 투입과 산출에 기초한 비용편익분석 등 다양한 예측방법을 통해 분석을 하였으며, 조사연구기법과 대규모 통계분석의 발전이 병행되었음
- 이후 다양한 방법이 모색되어 발전되었으며, 1979년 OMB에서는 연방 정부의 모든 부처는 사업의 효과성을 평가하고, 그들이 관리하는 사업의 효율성도 평가해야 한다고 규정
- 한편 1980년대에 GAO는 모든 정부활동에 대해 평가업무를 수행할 수 있는 사업평가연구소를 창설하였으며, 재무감사의 비중이 전체 GAO업무의 7%만을 구성하고 비용편익분석 등을 통한 지속사업에 대한 평가는 50% 정도를 유지
- 이후 연방정부에 국가성과위원회(National Performance Review)의 보고서가 제출되면서 1993년 GPRA(정부성과및결과법)가 제정됨. 이 법은 정부업무에 대한 성과를 평가하고 그 결과를 통해 책무성을 확보하는 것을 목적으로 성과측정 및 보고를 위한 법적근거가 처음 마련되었다는 데 그 의의가 있음
- 첫째, 사업(프로그램)에 대한 체계적이고 구체적인 평가를 통해 국민에 대한 신뢰감을 높이고,

- 둘째, 정책목표과 이에 적절한 성과측정방법 등을 체계적인 파일럿테스트를 통해 접근함으로써 사업성과에 대한 평가체계의 확립,
 - 셋째, 정부지출의 효율성과 효과성을 객관적으로 측정함으로써 의회의 의사결정과정의 합리화를 도모,
 - 넷째, 연방부처 내부관리의 효율성 제고 등
- 그 핵심은 5년간의 전략계획을 수립하고 이에 기초한 성과계획을 작성하며, 대통령과 의회에 사업실적에 대한 성과보고서를 제출하는 것이라 할 수 있음
- 또한 2002년 OMB에 의한 사업평가등급체계(Program Assessment Rating Tools: PART)가 시행되어 평가결과의 비교가 가능해짐
 - 그리고 정부 정책에 대한 산출물(outputs)과 결과(outcomes)를 측정하는 정량지표체계 구축이 의무화하도록 유도한 것도 GPRA의 특징
- 한편 미국 정책 평가의 양대 축으로는 OMB와 GAO를 들 수 있음
- OMB는 성과관리와 관련된 연례지침서를 발표하고 각 기관이 제출한 성과계획을 종합하여 연방정부의 성과계획을 작성하며 주로 사업의 사전평가 및 과정평가에 중점
 - GAO는 각 기관이 제출한 성과계획에 대한 품질과 그 타당성에 대한 체계적인 분석 등을 통해 성과계획이 그 전략계획을 반영하고 있는지 등을 검토하고 성과감사 위주로 폭넓은 정책 및 사업의 사후평가 위주로 업무를 수행
- 오바마 행정부 하에서는 기존의 기술 위주의 성과평가시스템을 보완하는 'GPRAMA(정부성과평가 선진화법)'이 제정되어 운영되고 있음
- GPRAMA는 정책의 우선순위 결정에 행정부의 폭넓은 재량권 부여, 정부성과의 평가과정에 의회의 영향력 및 이해관계자 참여의 강화, 성과정보의 철저한 공개 등을 핵심 내용으로 함
 - GPRAMA 하에서는 연방정부 차원에서 연방정책목표서(FGPGs)와 연방성과계획이 마련되고, 각 행정기관별로는 기관별 전략계획, 성과계획, 분기별 점검보고서가 산출됨

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- 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 공개함
 - 이밖에 각 부처의 담당 국·감사관실·정책/연구실·예산실에서는 주요 정책 및 사업에 대한 심층평가를 수행하기도 하는데 이때에는 대학 등의 정책연구기관에서 평가업무에 직·간접적으로 참여

2) 지방자치단체 평가 사례

- 미국의 주정부 및 지방정부 평가는 연방정부의 영향을 받아 전략계획 수립에 의한 성과관리, 또는 업무 분야별 성과지표 개발 및 벤치마킹 등이 활용되고 있음
- 지방정부 차원에서는 핵심성과지표에 의한 정책 및 사업의 사후평가가 일반적이지만 여기서는 보다 독특한 사례로 이해관계자가 참여하는 협력평가의 사례와 함께 주정부 차원에서 이루어진 영향평가 사례를 소개하고자 함

(1) 샬롯시(Charlotte City)의 협력 평가

- 최근 지방정부가 비영리단체에 위탁하는 사무가 늘어남에 따라 위탁 사무의 효율성과 효과성을 평가함에 있어서도 지방정부의 책무성이 요구되고 있는 실정임
 - 이와 같은 맥락에서 비영리단체의 위탁사무를 평가함에 있어 협력평가(Collaborative Evaluation, 이하 CE) 방식을 활용한 노스캐롤라이나주 샬롯시의 사례를 살펴보고자 함
- 샬롯시는 2000년 초, 시 의회에 지역경제활성화를 위한 특별세 구역(special tax district)을 설정하고 이를 통해 발생할 연간 185,000달러의 추가 세

입을 공공인프라 확충 등 지역발전을 위해 사용하기로 건의

- 본 사업은 1995년 이 지역의 기업 활동가들이 설립한 'the South End Development Corporation'을 재조직한 HSE(Historic South End)라는 비영리단체에 위탁
- 이에 대해 시의회는 샬롯시에 2년 내에 특별세 구역(special tax district) 설정의 효과성과 HSE의 업무 성과 등에 관한 평가를 실시할 것을 권고
 - 이에 샬롯시는 본 사업의 평가에 협력 평가(CE) 방식을 활용하기로 결정하고 평가위원회를 구성
 - 시 관계자 3명, HSE 관계자 3명과 본 평가위원회에 다양한 시각을 포괄하기 위하여 특별세 구역의 운영에 회의적 시각을 가진 자산소유자 2명을 포함하여 총 8명의 평가 위원을 선정
- 이렇게 구성된 평가 위원회는 평가의 목적, 평가 방법론에 대해 다음과 같이 합의함
 - 평가의 목적은 첫째, 특별세 구역의 전반적 효과성을 평가하고 특정 서비스나 프로그램의 개선 여부를 결정하는 것, 둘째, 서비스 제공 단체인 HSE의 역할과 구조의 평가, 셋째, 납세구역의 경계선(boundaries)과 세율의 적정성을 검토하는 것임
 - 평가의 방법론에 대해서는 첫째, 자산소유자, 자영업자, HSE 위원회 멤버들을 대상으로 한 서베이 실시, 둘째, 내·외부 주요 이해관계자들을 대상으로 한 개인 인터뷰 실시, 셋째, 주민·기업가·자영업자들을 중심으로 한 포커스 그룹(focus group) 설정, 넷째, HSE의 주요 실적에 대한 정보 수집, 다섯째, 특별세 구역을 운영하는 조직에 관한 우수 사례 및 전국적 트렌드에 대한 자료 수집으로 합의함
- 협력 평가(CE)를 위한 팀 미팅의 형식은 열린 토론(open discussion) 및 상호 의사결정방식(mutual decisions)을 통해 이루어짐으로써 평가의 결과와 개선점의 도출이 모든 평가 위원들의 합의에 근거(consensus-based)하여 이루어지도록 함

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- 이는 협력 평가(CE)가 민주주의적, 공동체주의적(communitarian) 관점에 기인한 것이기 때문이라고 할 수 있음
- 샬롯시의 협력 평가(CE)에 참여한 평가위원회는 본 협력 평가 방식에 대해 다음과 같이 평가함. 협력 평가(CE)는 특별세 구역의 효과성에 대한 점검과 HSE의 서비스 개선 및 발전 방안 등의 개선사항을 도출함에 있어서 평가자와 피평가자, 다양한 이해관계자들의 시각을 포괄하는 매우 효과적이었다는 평가
 - 특히 본 협력 평가를 통해 지방정부와 지역사회가 지자체의 발전을 위한 책임의식을 공유하는 시스템을 갖추었다는 데 의의가 있었다고 평가함
- 샬롯시의 사례를 통해 살펴본 협력 평가(CE) 방식의 장점은 다음과 같음
 - 협력 평가(CE)는 평가자와 피평가자, 다양한 이해관계자들이 공동으로 평가에 참여하며 이들이 신뢰관계를 기반으로 협력적 관계를 형성한다는 데에 기존의 평가방식과의 차별성이 있음
 - 또한 열린 토론(open discussion) 및 상호 의사결정 방식(mutual decisions)을 통해 협력적 관계를 구축하고 합의에 근거하여 결론을 도출함으로써 평가 결과 및 개선사항에 대한 정치적 갈등을 사전에 완화시켜주는 이점이 있음. 이처럼 합의에 근거한 결과 도출 방식(consensus-based outcome)은 평가 결과 및 개선 사항의 시행률을 높여주는 효과를 가져옴
 - 또한 협력 평가(CE)는 피평가자와 이해관계자들이 평가의 과정에 공동으로 참여함으로써 평가 과정의 오류나 문제점 등을 발견하고 개선할 수 있는 역평가(inverse evaluation)의 효과를 갖기도 함
- 협력 평가(CE)는 기존의 평가방식에 비해 다음과 같은 취약점과 한계를 보이기도 함
 - 협력 평가(CE)의 가장 큰 취약점은 평가 결과에 대한 주관성(subjectivity)과 편향성(bias)에 대한 문제라고 할 수 있음. 협력 평가는 평가 참여

- 자의 다양한 관점을 포괄하는 것이 핵심인데, 이는 평가 과정과 결과에 각자의 주관적 생각이나 편향된 가치가 반영될 위험이 있음
- 따라서 협력 평가(CE)의 효과성을 높이기 위해서는 평가 결과에 대한 객관적 타당성을 확보하는 방안을 마련하는 것이 필요함
 - 또한 협력 평가 방식은 다양한 시각과 견해를 가진 참여자들이 신뢰 관계를 기반으로 협력적 관계를 형성하여 평가를 진행하는 방식으로 상당한 시간과 노력이 소모되는 작업임
 - 그러나 이러한 과정이 평가 참여자들 간의 유대감(rapport)을 형성하게 함으로써 궁극적으로 지역사회 발전을 위한 관계 증진에 기여하는 것으로 나타남
- 협력 평가(CE)는 결과적으로 지방정부와 비영리단체간의 의사소통 증진, 그로 인한 관계 개선과 자체 평가(self-evaluation) 기술의 향상, 평가 결과 및 개선 사항의 활용도(utilization)를 증진시킨다는 연구 결과가 있음

(2) 에너지 효율성 및 보존 보조금 프로그램의 영향 평가

- EECBG(Energy Efficiency and Conservation Block Grant) program은 2009년 ARRA(American Recovery and Reinvestment Act)에 의해 처음으로 재정 지원을 받은 프로그램으로써 연방정부가 모든 지방정부에 가장 적은 비용으로 신뢰할 수 있는 청정에너지 기술을 개발하고 배포하는 것을 우선순위에 두는 내용을 담고 있음
- U.S. DOE(U.S. Department of Energy)는 메사추세츠 주의 DOER(Department of Energy Resources)을 통해서 에너지 프로젝트에 관한 서비스와 도구, 방법을 기획, 실행하는데 14,752,100달러의 보조금을 지원하고 있는 바 메사추세츠 주 DOER 프로젝트의 내용은 다음과 같음
 - 첫째, 화석연료의 소비를 줄이기 위해 인구 35,000명 이하 지자체에 경쟁적인 보조금(municipal sub-grant) 지원

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- 둘째, 351개 city, town의 건축물 법규 관련 공무원(building code officials) 및 건축 전문가들에게 교육 훈련 프로그램 제공
 - 셋째, 에너지 절약 성과 계약(energy savings performance contracts), 태양광에너지 발전시스템(solar PV) 개발, 생활용수 및 폐수처리시설 관리 서비스 등을 포함한 기술자문서비스의 제공
 - 넷째, 메사추세츠 주의 351개 지자체가 이용 가능한 에너지 사용 기준선(baseline) 설정에 관한 온라인 서비스의 제공(MassEnergyInsight)
- 2009년 봄, 메사추세츠 주는 2008. Green Communities Act 아래 351개의 지자체의 에너지 보존 및 개발 프로젝트를 실질적으로 관할할 'Green Communities' 부서를 출범시킴. Green Communities는 U.S. DOE가 발행한 'Funding Opportunity Notice(FON)'의 기준 하에 메사추세츠 에너지 프로그램의 목적을 다음과 같이 설정함
- 첫째, 모든 지자체의 적법한 시설의 에너지 총 사용량 감소
 - 둘째, 환경적으로 지속가능한 방식으로 화석연료의 배출을 감소시키고 지역사회의 이익을 최대화하는 것
 - 셋째, 건물·운송수단·기타 부문에서 에너지 효율성을 향상시키는 것
- EECGB의 재정 지원을 받은 메사추세츠주의 에너지 보존 및 개발 프로젝트는 다음의 다섯 가지 프로그램으로 요약될 수 있음
- 지자체 하위 보조금 프로그램(Municipal Sub-grant Program)/ 기술자문지원서비스(Owner's Agent Consultants Technical Assistance)/ 생활용수 및 폐수처리시설에 관한 에너지 평가(Owner's Agent Energy Evaluations for Municipal Water Facilities)/ 지자체 에너지 프로젝트 관리를 위한 온라인 사이트(MassEnergyInsight)의 개설/ 건축물 법규 관련 공무원과 전문가들에 대한 교육 훈련 프로그램 실시(Training of Building Code Officials)
- '지방정부 하위 보조금 프로그램(Municipal Sub-grant Program)'의 구체적인 시행 내용과 성과는 다음과 같음

- 인구 3만5천이하의 309개 지자체가 본 보조금을 지원받았으며, 에너지 효율화 및 태양광 에너지(solar pv) 프로젝트를 지원하는 DOER의 프로그램 기준에 부합하는 137개의 적용방안이 시행됨
 - 94개 시와 타운(총 91개 프로젝트)의 에너지 프로젝트는 EECBG 프로그램의 보조금 11.5백만달러를 지원받음
 - 본 보조금은 지자체 건물과 학교의 'shovel-ready' 프로젝트에 사용됨. 주로 태양광에너지 발전시스템, 열 효율화 정책(고효율 보일러, 노후화된 열전달 시스템의 개선, 단열 창호 교체 등) 추진
 - 본 프로그램은 에너지 소비 및 온실가스 배출 감소, 일자리 창출 등의 측면에서 연간 460,000달러의 에너지 절감 효과를 가져 온 것으로 추정됨. 또한 사회기반시설의 에너지 운영 및 관리 비용을 줄여줌으로써 납세자와 지자체에 큰 이익을 제공한 것으로 평가
 - 본 프로젝트의 시행은 연방정부의 보조금 활용, 주와 연방 조달법 (procurement laws)의 준수, 다양한 전문가 팀과의 협력 등을 통해 복합적인 지자체 건설 프로젝트를 수행하는 귀중한 경험이 되었고, 이는 지자체의 역량을 강화하는 계기가 되었다는 평가
- '에너지 프로젝트에 관한 기술자문 지원(Owner's Agent Consultants Technical Assistance)' 프로그램에 관한 구체적인 시행 내용과 성과는 다음과 같음
- DOER은 1,180,000달러를 태양광에너지발전(solar pv) 프로젝트와 에너지 성과 계약(Energy performance contracts)의 시행을 위해 owner's agent 서비스의 형태로 기술 자문을 제공함
 - owner's agent(ADI, Beacon Integrated Solutions, The Cadmus Group)는 에너지 프로젝트의 협상과 관리 및 프로젝트 개발 연구를 수행하는 지자체를 대표하는 독립적 조직으로 다음과 같은 업무를 수행함
 - 첫째, 에너지 사용에 관한 기준선(baseline)을 정의하고, 둘째, 장비와 시스템의 구체화·예산 편성·설치, 셋째, 설치된 장비와 시스템의 운영 및 프로그램 결과에 관한 평가 및 모니터링 수행

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- 30개의 지자체가 에너지 절감 성과 계약(energy savings performance contracts)과 태양광에너지발전시스템(solar pv projects)에 관한 다양한 수준의 기술 자문 서비스를 받았으며, 본 프로그램이 에너지프로젝트의 성공적 수행에 상당한 기여를 한 것으로 평가
- ‘생활용수 및 폐수처리시설에 관한 에너지 평가(Owner’s Agent Energy Evaluations for Municipal Water Facilities)’프로그램의 구체적인 시행 내용과 성과는 다음과 같음
 - 2012년 기술 자문 서비스의 한 형태로 지자체 상수도시설 및 폐수처리시설의 개발 프로젝트의 평가를 시행함(총 비용 \$256,654)
 - 지자체 생활용수 및 폐수처리시설 에너지 평가 프로그램은 선별된 상수도시설(12개) 및 폐수처리시설(7개), 펌프장 및 관련 공공시설을 대상으로 이루어졌고 에너지 사용량과 관련 비용을 줄이기 위한 개선방안이 제시됨
 - 연간 6,004,917kWh와 \$880,710의 에너지 절감 비용 효과를 가져 올 128개의 에너지 보존 조치가 제안됨
- ‘지자체 에너지 프로젝트 관리를 위한 온라인 사이트(Establishing an Energy Use Baseline-MassEnergyInsight)’의 개설에 관한 구체적인 시행 내용과 성과는 다음과 같음
 - DOER은 Peregrine Energy Group과의 계약을 통해 웹에 기반한 에너지 관리 및 보고 시스템인 MassEnergyInsight(MEI)을 개발함(총 747,070 달러 지원)
 - 지자체는 MEI를 통해 기준년도와의 에너지 사용량 및 비용, 온실가스 배출량 비교 등에 관한 정보를 손쉽게 얻을 수 있어 에너지 정책 결정에 있어 필요한 데이터를 제공받을 수 있음
 - 351개의 지자체 중 250개의 지자체가 장기적 관점의 효율적 에너지 전략을 개발하기 위해 MEI를 사용하고 있음
- ‘건축물 법규 관련 공무원 및 전문가들을 위한 교육 훈련 프로그램(Training

of Building Code Officials)' 실시

- DOER은 지자체 건축법 관련 공무원들과 건축 전문가들에게 메사추세츠 주 에너지 효율화 정책의 최근의 변화를 준수하고 이해를 촉진하기 위한 교육과 훈련을 제공함(총 \$387,000 지원)
 - 본 프로그램의 목적은 건축 관련 공무원들과 전문가들의 에너지 효율화 정책과 관련된 전문성을 강화함으로써 궁극적으로 에너지 효율화 정책 시행에 기여하도록 하는 것
 - DOER은 CET, CSG, ERS 등의 파트너 그룹과의 연계를 통해 교육 훈련 프로그램을 시행하였음. 2009년부터 2012년까지 91개의 에너지 관련 법규 훈련 프로그램 수행, 1,700명의 에너지 정책 관련 공무원과 그 외 2,238명의 공무원이 참여함
 - 본 프로그램을 통해 130개 이상의 지자체가 'Stretch Code'(건축물의 에너지 고효율화 정책)의 채택 및 시행하는 성과가 있었음
- 메사추세츠 주의 EECBG 프로젝트는 지역사회 고용 창출 등의 경제적 성과와 에너지 절감 및 대체에너지 개발에 관한 지역주민들의 의식 개혁 등의 교육적 성과도 나타남
- EECBG 프로그램의 시행은 에너지 프로젝트의 개발과 건설 사업을 통해 1,082명의 고용창출 효과가 있었던 것으로 평가됨. 특히, 'Buy American' 지침으로 인해 에너지 프로젝트 관련 제조업자, 공급자, 근로자 등의 이윤 창출에 도움
 - EECBG의 지원을 받는 프로그램은 교육과 아웃리치 프로그램을 포함하게 되어 있음. 이는 에너지 효율과 보존 문제에 관해 대중의 의식을 일깨우는 시민 캠페인으로써 기능하기도 함
 - 'Hudson시의 노후화된 시 도서관의 창호 교체 프로젝트', 'Shutten시의 조기교육센터-Simonian Center- 201kW의 태양광에너지 발전시스템(solar pv system) 설치사업', 'Newburyport kelley Youth 서비스 센터 에너지 보존 프로젝트-Newburyport carbon Challenge for Youth' 등에서 위와 같은 성과가 있었음

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- EECBG의 재정 지원을 받아 시행된 메사추세츠 주의 에너지 절약 및 보존 프로젝트는 총체적으로 다음과 같은 성과가 있었음
 - 메사추세츠 주 전 지자체의 재생 가능한 에너지 개발, 온실가스 감소, 태양광에너지발전시스템을 포함한 클린에너지 경제의 확대 효과
 - 본 프로젝트의 에너지 절감 및 대체 에너지 개발로 인해 발생한 경제적 효과는 세계적 경제 침체 상황 속에서도 메사추세츠 주에 상당한 경제적 이익을 창출한 것으로 평가

2. 영국 사례

1) 공공부문 평가의 발전과정

- 영국은 1960년대에 각 부처의 지출결정을 통제하고 지출에 대한 우선순위를 정하는데 보다 효과적인 계획을 수립하려는 측면으로 정책분석 및 평가의 초점이 맞춰졌음
- 이후 1970년대 중앙정부의 재편이라는 백서가 발간되어 중앙정부의 평가능력 제고에 힘을 쏟게 되었으며, 내각수준에서 중앙정책평가단을 설치하고 정책분석과 검토정책(Program Analysis and Review: PAR)에 의한 정책평가사업을 모두 주요지출부서에서 집행하도록 하였음
 - 이처럼 1970년대에 중앙정부 차원에서 평가 전담부서를 설치하는 등 평가의 중요성 부각
- PAR의 주요 목적은 부처정책이나 여러 부처가 관련되어 있는 정책을 정기적으로 점검하는 데 있으며, 이를 통해 중앙정부의 조정 및 통제기능 강화, 예산배정을 위한 정보 제공 역할 수행
 - PAR는 각 정책목표 등에 대한 평가를 담당하도록 계획되었고, 재무부의 PAR위원회에서 운영의 책임을 맡았고 이 위원회에서는 사전적 측면의 정책분석을 수행

- 대처내각은 1979년 PAR와 1983년 중앙정책평가단을 폐지한 이후 효율성전략과 재정관리전략을 포괄적으로 추진
- 1980년대의 효율성전략은 효과성과 효율성을 제고하기 위한 노력으로 평가결과 활용을 강조하였으며, 재정관리 전략을 통해 명확한 목표 설정과 책임 규정 등을 달성하고자 노력
 - 특히 재정관리전략에서는 사업별 발전계획과 우선순위 결정, 목표와 비용을 관리하기 위한 업무기술 그리고 자원에 대한 책임을 배분하는 방법 기술, 성과지표 산출측정을 위한 구조를 발전시키는 데 그 초점을 뒀
 - 즉 모든 관리자로 하여금 목표를 설정하고 목표와 관련된 산출 및 성과를 측정·평가하도록 규정
- 한편 1998년에는 공공서비스협약(Public Service Agreements: PSA)를 도입하여 각 부처의 장관은 이를 체결하여 국민들에게 어떠한 서비스를 제공할 것인지를 구체적이고 측정 가능하도록 성과목표를 제시
- 고위험 사업에 관한 영국 감사원(NAO)의 감사결과를 수용하여 2011년 1월 내각부(Cabinet Office) 산하의 능률 및 개혁실(Efficiency and Reform Group, ERG) 내부에 주요사업청(MPA)을 신설
 - 주요사업청은 재무부와 협력체제를 구축하여 주요 정부사업 및 사업 포트폴리오 수준에서의 더욱 강화된 통제를 위해 정부 부처들과 협력적인 관계를 통해 업무를 수행
 - 정부 부처는 주요 사업 추진을 위한 재무부의 재정승인을 받으려면 주요사업청의 '통합승인계획'(Integrated Assurance and Approval Plans)을 받아야 함
 - 정부 부처는 주요 사업(2014년 현재 199개) 추진을 위한 재무부의 재정승인을 받으려면 주요사업청과 재무부에 '통합승인계획'(Integrated Assurance and Approval Plans)을 제출하여야 함
 - 통합승인계획은 재무부 평가 활동의 계획 및 시행을 조정하고, 주요 사업의 진행과정에서 부처에 대한 평가가 이루어져야 하는 시점을 조

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

정하는 역할을 담당하는 바, 주요 사업의 생애주기(lifecycle)에 걸쳐 계획 단계에서의 이행가능성 평가와 시행 이후에 대한 사후평가를 모두 포함

- 주요사업청은 이행 확인 평가(The MPA's Delivery Confidence Assessments)를 통해 주요 사업의 목표 및 목적을 시행할 수 있는 능력인 1) 계획된 시간 안에 이행 여부, 2) 주어진 예산 내에서의 시행, 3) 재정 및 비재정적인 이익 등을 포함한 질적인 요구사항 등을 검토한 후 5등급으로 평가 결과를 발표하고 사후 조치 시행

2) 지방자치단체 평가 사례

- 종래에 영국의 지방정부 평가는 지방감사위원회(Audit Commission)가 주도하는 중앙 주도의 하향적 평가시스템으로 특징지을 수 있는데 최근에 지방정부 주도의 자율적 평가시스템이 새롭게 구축되고 있음
- 여기서는 최근의 부문주도적(sector-led) 평가동향과 함께 런던시 노숙인 관리프로그램에 대한 평가사례를 소개하고자 함

(1) 지방정부 주도의 평가: Wirral 자치구 의회 사례

□ 개요

- 2012년 이후 영국의 지방 정부의 조직 개선의 주요 초점은 두 가지 형태로 나뉘어 설명할 수 있는데 하나는 전통적 방식으로 중앙정부가 주도적 역할(central intervention)을 수행하는 것이고 또 하나는 지방정부 주도로(Sector-led Improvement) 수행하는 것임
 - 이들 두 가지 접근방법의 차이점은 다음의 <표>를 참조
- 종합성과평가(CPA) 등에서 볼 수 있듯이 중앙정부 주도의 성과개선전략은 지방정부의 반발에 직면하게 되었고 이에 따라 '부문(지방정부) 주도의 개선'이라는 새로운 성과개선 전략이 등장하게 된 것으로 판단됨

<표 4-1> 중앙 주도와 지방 주도의 성과개선 비교

구분	중앙 주도 방식	지방 주도 방식
형식 Style	하향식과 중앙의 주도 Top down and centrally led	부문이 주도하는 형식 Sector-led
목표 Aim	성과미흡 기관으로부터 권한의 이동 Move the authority from 'awful to adequate'	문제 해결 능력을 배양하고 향상 시키기 위한 지원 Support and build capacity to tackle the problem
가정 Assumption	성과부진 지방정부는 외부자극을 필요로 함. 'Poor' authorities need external stimulus	각 지방정부는 개별적 성과에 대한 책임이 있음 Councils responsible for their own performance
초점 Focus	서비스 개선 Service improvement	핵심 서비스 유지 Maintaining core services
방법론 Methodology	감사관이 범용적 기법을 주요한 조사영역에 적용 Auditors using one size fits all key lines of inquiry	전문가 동료집단이 지방정부의 우선순위에 초점을 맞춤 Expert peers focused on council's priorities
동기부여 Motivation	해당 지방정부의 공개와 수치심 유발, 두려움과 목표설정 Naming and shaming, terror and targets	지역사회를 위해 봉사 Serve communities

- 영국 내에서 정형화 되어있지는 않으나 지방정부 주도의 개선전략은 다음의 세 가지 역할을 필요로 함
 - 첫째, 책임자(Directors)로서 행정서비스 품질의 기준을 설정하며 개인이나 조직이 이러한 역할을 담당함
 - 둘째, 조사자(Detectors)로서 조직이 기준을 충족하는지, 문제점을 가지고 있는지의 여부를 평가하는 역할을 수행하며 개인이나 시민 단체 또는 내부 조사위원회나 자체감사에 의해 수행
 - 셋째, 실행가(Effectors)로서 변화를 주도하여 영향을 미치고 시스템이나 관행, 행동을 수정하기 위한 하나 또는 복수의 전문가(집단) 혹은 조직이 존재

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

□ Wirral 자치구 의회 사례

- Wirral 자치구는 인구 35만에 Liverpool City와 인접해 있는 반도 내에 위치하고 있으며 부적절한 재무관리, 의사결정구조, 전략 및 부채관리 부재 등으로 1700만 파운드의 적자운영과 부채 관리 실패.
 - 공무원과 주민 간 신뢰 부족, 폐쇄적 조직 문화, 투명성 및 개방성 부족 등의 문제를 안고 있었음
- LGA(지방정부협의회)는 Wirral 자치구의 문제를 해결하기 위한 방법으로 '지역주도전략'을 세우고 개선위원회를 만들었고 중앙정부는 지방이 주도하도록 적극적인 지원을 제공
- 지역주도의 개선노력을 시작한지 2년 후 Wirral 자치구 상당히 회복된 것으로 나타났으나 아직 남아있는 위험요소(비전 유지, 정치적 합의, 주민의 지지 등)를 파악하고 제거하려는 지속적인 노력이 이루어져야 하는 상황임
- (성공요인)
 - 1) 비공식적 기반 구축
 - 중간의 전략적 리더의 빠른 임명.
 - 로컬 지식과 이해.
 - 모든 파벌 싸움에서 독립적
 - 관련된 개인의 지위와 경험활용
 - 2) 초기 분석과 문제의 본질 이해
 - 개선위원회는 문제의 본질과 정도를 이해하기 위해 조기에 분석을 확립
 - 3) 목표 설정
 - 명확하고 측정 가능한 목표의 중요성

- 지속적인 개선가능성을 확인하고 공정성 확보의 중요성

4) 효과적인 성숙한 리더십과 변경 관리 리더십

- 경험이 풍부한 최고 경영자와 같은 리더십이 필요함

- 효과적이고 생산적인 작업 파트너십을 만들 수 있는 리더십을 요구함

- 지방 정부 협회는 변화 과정을 이끌 수 있는 고도로 숙련 된 임시 고위 임원을 임명하도록 강하게 권장

5) 문화적 변화

- 조직과 개선위원회 사이의 분리와 이해상충으로 인해 초기에는 복구 및 개선 프로세스가 억제된 형태로 나타남.

- 조직 전체와 이해관계자의 적극적인 참여 문화를 구축하며 적재적소에 배치시킴.

6) 지렛대로서 투명성의 역할

- 복구 및 개선 과정은 의식적으로 투명성을 확보하는 것이 중요.

- 반드시 내부 및 대중과 조직 프로세스의 일부로서 책임 소재의 명확화 확보

- 변화의 수단으로 지속적이고 높은 비판, 관심과 부정적인 언론을 주목하고 대중의 신뢰를 재구축하려는 노력이 따름.

7) 지방 의원들의 역할과 타지방과의 연계의 중요성

- 지방 정부 협회와 개선위원회 위원들은 공식, 비공식 접촉을 통해 긍정적 결과 도출.

- 조직의 문화적 고립성이 개선될 것으로 전망되면서 긍정적 파급효과를 기대시키고 있음.

8) 개선위원회

- 관련된 높은 경험의 소유자를 실무자로 포함하여 지원 및 개선 사이의 균형을 이해하고 의회에 있는 사람들을 존중한 위원들의 역할이 중요.
- 개선위원회(2013년 해체) 위원에 의한 비공식 접촉과 참여가 핵심적인 역할 담당함

9) 지방정부 협회의 역할

- 지방정부는 문제를 인식과 동시에 빠르게 중간 전략적 리더를 임명하기 위해 노력하고 다음으로 개선위원회 촉진을 재촉.
- 주변 지역의 정치적 합의를 도출하기 위해 공식적, 비공식적 접촉을 활발히 함.
- 지역중심의 개선프로그램 이후의 복구에 대한 확신을 가짐.

(2) 런던 노숙인 사회성과연계채권(homeless SIB) 사업 평가사례

- 런던 노숙인 사회성과연계채권(Social Impact bonds, 이하 SIB)는 런던의 비주택거주자(rough sleepers)들에게 장기적 지원 서비스를 제공하기 위한 새로운 재정 확보 방안으로 2012년 11월, 영국 지역사회부(Department for Communities and Local Government, 이하 DCLG)에 의해 시행되었음
- SIB는 정부가 공공사업 성과 목표 달성을 민간 전문사업자와 약정하고 사회적 성과(outcome) 목표가 달성된 경우 해당 사업의 예산절감효과에 비례하여 지급청구권이 발생하는 채권 계약 제도임
 - SIB는 성과에 근거한 보상을 제공하는 성과기반지급 계약시스템(Payment by Results, 이하 PbR)을 기반으로 운영되는 공공서비스의 혁신적 제도로 도입
 - 공공서비스 사업 실패의 위험이 민간부문의 투자자에게 이전된다는 점에서 납세자의 부담 및 사회적 비용을 절감할 수 있음

<그림 4-1> SIB의 투자 구조



○ 런던 노숙인 SIB의 개발과 위탁(commissioning)은 다음과 같은 과정을 통해 이루어짐

① 연구와 자문(Research and consultation) 실시

- GLA와 지방정부, 서비스 제공기관은 SIB의 개념에 대한 논의를 위한 비공식적 회의를 가짐
- SIB의 개발에 5백만 파운드(약 90억원)가 확보되었고 사회투자기금(Social Finance)에 타당성 조사(Feasibility Study)를 통해 SIB 구조의 개발을 위탁함
- 타당성 조사는 광범위한 논의, 자문 및 근거의 검토를 통해 효과적인 개입(intervention) 모델을 개발하기 위하여 시행되었고, 이를 통해 네비게이터(Navigator) 모델을 활용하기로 함
- 네비게이터 모델은 클라이언트를 위한 개별화된 맞춤형 지원 서비스를 제공하는 접근법으로 숙련되고 의욕적인 주요활동가(keyworker)가 클라이언트를 위한 개별적 사정(assessment)를 통해 지속적 지원이 이루어지도록 함
- 또한 개입의 효과적인 성과를 위해 성과의 정도에 따라 인센티브가 주어지는 시스템인 PbR(평가에 따른 지급, Payment by Results) 구조를 도입. 런던 노숙인 SIB 사업의 PbR 시스템의 내용은 다음과 같음.

<표 4-2> 런던 노숙인 SIB사업의 평가기반 지급시스템

목적(goal)	평가지표(metric)	지급구조(payment mechanism)	지급비율
노숙인 감소	분기별 감소된 노숙인 수	기준선(baseline) 초과 달성에 근거하여 지급	25%
안정적인 숙소의 제공	12-18개월간 쉼터 입소의 지속	12-18개월간 쉼터 입소 지속 시 지급	40%
비국적 노숙인의 본국송환	본국송환에 동의한 비국적 노숙인 수	6개월내 본국송환 시 지급	25%
고용가능성 및 취업률	시간제 취업 및 전일제 취업의 지속	13주-26주의 기간 동안 고용상태 유지 시 지급	5%
노숙인 건강 개선	사고와 비상 상황 발생의 감소	보건국의 기준선에 근거하여 사고 발생 건수 감소 시 지급	5%

② SIB 위탁 과정

1) '경쟁적 대화(competitive dialogue)' 절차 실시

- 본 프로그램은 SIB 구조의 복잡하고 다양한 이슈들에 대해 서비스 제공기관의 이해를 돕기 위해 실시
- 서비스 제공기관이 실행가능하고 질 높은 공개입찰(open tender)이 가능하도록 지원하며 입찰 최종후보자(shortlist)들의 계약 수행 역할을 함양하는 데 목적이 있음

2) 사회적 자본 투자자의 참여(Engaging social investors)

- 사회적 자본 투자자들을 위한 'Market Information Day'에 첫 번째 '경쟁적 대화(competitive dialogue)' 절차를 시행함
- 최종 후보자로 선발된 서비스 제공기관은 투자자들에게 그들의 조직, 개입 모델, 서비스 수행 능력 등에 대해 제시하고 홍보함

3) 제공기관과 투자자의 논의(Provider-investor discussions)

- 최종 후보자로 선발된 서비스 제공기관과 투자자들은 제공기관 주도형(Provider-led)과 중재자(Intermediary) 협상의 두 가지 모델을 통하여 논의를 진행함

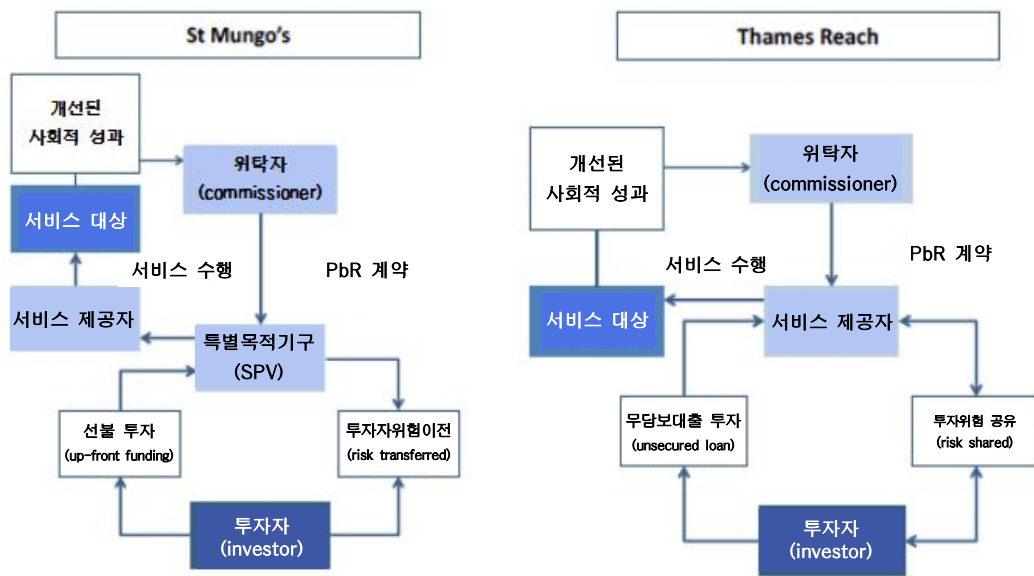
4) SIB 수행을 위한 서비스 제공기관 선정

- 4건의 입찰이 수용되었고, 제공기관의 개입 모델, 서비스 수행 및 성과 성취 능력, 재정가치(Value for money)에 대한 평가를 통해 2건의 계약이 성사됨
- 투자자들은 자신들의 기관의 우선순위, 의사결정 과정 등을 통해 정밀 실사 과정(due diligence processes) 후에 자금을 투자함

5) 서비스 제공기관 투자의 구조화(Structuring the investment)

- 제공기관으로 선정된 St Mungo's와 Thames Reach는 투자 위험부담 (risk) 방식, 성과 보상 방식 등 투자의 내용을 구체화함

<그림 4-2> 런던 노숙인 SIB 제공기관의 투자 구조



○ 런던 노숙인 SIB 사업에 대한 주요 평가 결과

- SIB는 고정화된 노숙인들을 대상으로 장기적이고 지속적인 성과를 도출하기 위해 시행된 혁신적인 제도임

① PbR(Payment by Result)계약 시스템에 대한 평가

- SIB의 수행에 있어 PbR 계약 시스템은 성과에 초점을 둔 보상 체제로써 계약의 가치와 투자의 보상을 실현시킬 수 있는 효율적 제도로 평가됨

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- PbR 계약 시스템은 서비스 위탁의 새로운 트렌드로써 위탁자들의 성과에 대한 기대 범위를 제한하고 새로운 성과 모니터링 체계를 제시함. 그러나 PbR 구조는 기대된 성과가 성취되지 못할 때 투자 실패의 위험부담(risk)이 존재함

② 투자 과정에 대한 평가

- 투자자들은 보상 손실(leakage)에 대한 위험부담 등 PbR 평가지표의 특징에 대한 몇 가지 우려가 있었으나 계약을 진행함에 있어서 제공기관과의 협상 및 정밀 실사 과정(due diligence process)을 통해 우려들을 해소할 수 있었음

③ 개입 모델로 활용된 네비게이터 모형(Navigator model)에 관한 평가

- 두 제공기관은 서비스 개입 모델로써 주요 활동가(key worker)에 의한 개별화된 고객 중심형 접근법(personalized and client-centered approach)을 활용함
- 초기 거리 상담 등 장기간의 접촉을 통한 노숙인들과의 신뢰를 형성하고 개인의 환경과 욕구에 대응하는 개별화된 서비스를 제공함
- 적절한 숙소의 보장 및 이를 지속할 수 있도록 실천적, 정서적지지 및 영국 비국적자 노숙인들을 위한 모국어 서비스 등의 문화적 서비스도 제공함

④ 클라이언트 관점에서의 평가

- SIB사업의 대상자였던 25명의 클라이언트 인터뷰를 실시
- 클라이언트들은 네비게이터 모형이나 제공기관, SIB에 대해서는 낮은 인지도를 보였으나 서비스 지원방식에 대해서는 이전과는 다른 새로운 개입 방식이라고 인지하고 있었음
- 클라이언트들은 네비게이터가 안정적인 숙소의 제공과 다양한 서비스를 장기적으로 제공해주고 그들을 이익을 대변해주는 것으로 인식함으로써 네비게이터 서비스가 지속되기를 원함

- 런던 노숙인 SIB 사업 평가의 개선사항은 다음과 같음
 - SIB는 공공서비스의 혁신 방안으로 도입된 사회투자의 한 형태이며, 투자자들은 SIB의 개선된 성과보상체계에 매력을 느낌
 - 따라서 SIB 구조의 개발에 투자자들이 적극적으로 참여함으로써 보상 손실에 따른 위험부담(risk)을 줄이고 해결할 수 있는 효과적 방안을 모색할 수 있게 해야 함
 - PbR 계약 시스템의 성공적인 수행은 성과에 대한 양질의 데이터 확보 여부에 달려 있으며 이를 위해서는 이해관계자들의 자문과 지원이 필수적임
 - 협력적 파트너십을 유지하는 것은 SIB의 성공적 수행에 필수적 요소임. 따라서 위탁자와 제공기관, 투자자들이 논의 및 협상을 통해 성과 산출에 대한 개입과 책임을 공유함으로써 서비스 수행에 있어 높은 성과를 달성할 수 있게 해야 함

3. 호주 사례

1) 공공부문 평가의 발전과정

- 호주의 Coombs 보고서는 공공관리처(Public Service Board)가 공무원법(Public Service Act 1922) 제17조에 따라 능률성 향상활동 조정에 대하여 지속적 책임을 지고, 총리내각부는 정부 프로그램 효율성 평가에 대한 책임을 유지할 것을 제시
 - 이에 따라 공공관리처에게는 관리향상 기능(능률성 및 직원 활용도 검토 포함)을 지속적으로 수행할 권한이 부여
 - 공공관리처의 '합동 관리 점검(joint management reviews , JMRs)' 프로그램의 목적은 각 부처의 장관들 간에 협의를 통하여 선정한 주요 관리 문제에 대처하기 위한 것이며
 - 운영체계 및 절차의 효율성, 그리고 검토 대상 부서 및 활동의 전반적 관리성과에 대한 일반적 평가 등 광범위한 측면을 고려

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- 1979~80년까지 공공관리처는 JMRs를 서비스 부문에서 능률성과 경제성을 촉진하는 수단으로서 그리고 성과 변동사항을 감시하기 위한 시스템의 개발·도입·개선을 고려하는 수단으로 활용
- 1984~85년의 기간 동안 공공관리처(Public Service Board)는 관리개선 활동을 정부의 공공서비스 개혁 목표와 일치시키기 위하여 자체 프로그램과 그 우선순위를 검토
 - 공공관리처는 다양한 관리검토 작업이 프로그램의 전달에 있어서 행정 능률성에 초점을 맞추고 추진되었으며, 향후에는 프로그램의 목적이 해당 정책 목표 차원에서 적절히 정의되었는지 그리고 프로그램 활동이 그 목적에 맞게 효율적으로 수행되고 있는지 고려하도록 함
- 한편 1986년도 말에 총리내각부에 「능률성 정밀진단실」(Efficiency Scrutiny Unit, ESU)을 설치
 - ESU는 3년 동안 운영하여 공공부문 행정 분야를 선정하여 정밀진단하는 포괄적 프로그램을 감독
- 1987년 신임 총리가 ESU의 보고서에 수록된 권고사항을 수용하여 공공관리처를 폐지하고 이를 소규모의 인사처(Public Service Commission)로 대체
 - 이에 따라 관리개선 프로그램이 개별부처로 이관되었고, 일부 특정 책임은 중앙 부처(재무부, 노사관계 관련국)로 이관
- 그리고 공무원법 제 22(2) 조에 따라 총리내각부 장관이 의장인 관리자문위원회(Management Advisory Board, MAB)를 설치하고 이 위원회의 기능 수행 지원을 위해 MAB는 1989년 12월에 관리개선자문위원회(Management Improvement Advisory Committee, MIAC)를 별도로 설치
 - MIAC는 여러 중앙 부처의 상위직들로 구성되어 조언과 토론 문서를 작성하였는데 주제는 성과정보, 책임성, 성과 관리 등 회의와 직접적으로 관련되는 내용
- 호주 정부는 1987년에 공공부문에 대한 폭 넓은 평가 전략을 시행하였

는 바, 프로그램의 결과를 평가하고 이를 향후 제안되는 프로그램에 대한 자금지원 분석을 위한 기준으로 사용

- 이 새로운 평가전략은 성과 평가에 대하여 예전에 비해 더욱 분권화된 체계적 접근방법을 촉진하였고, 프로그램으로 이룩한 결과의 평가, 의사결정 지원 및 공공부문의 결과에 대한 책임성을 고취하는 데 적합한 기본틀을 제공

- 새로운 평가 전략은 아래의 세 가지 공식적 요건을 제시
 - 각 부처는 향후 3년간 수행할 주요 평가 내용을 기술한 연간 부처 평가 계획(portfolio evaluation plan, PEP)의 작성을 요구함
 - 내각에 제출되는 신규 정책제안에는 해당 제안이 수용될 경우 수행할 평가 계획이 포함되어야 함
 - 완료한 평가 보고서를 발행하여 프로그램 성과에 관한 증거를 널리 유포하고 평가의 엄격성과 객관성에 대한 정밀진단이 가능하게 함
- 1990년대 후반에 재무부는 정부 평가 전략의 공식적 요건 때문에 과정 지향형 평가 접근 위주로 평가가 이루어지고 있다는 견해와 함께 평가에 대한 새로운 접근방법을 개발
 - 이 새로운 접근방법의 목적은 장관과 다른 기관의 수장들이 관할 조직의 성과관리를 담당하도록 허용하는 것
- 평가와 관련하여 재무부가 제시한 바람직한 실천방식 원칙(Good Practice Principles)은 “지속적 성과 모니터링과 주기적 프로그램 평가는 균형을 맞추고 적절히 사용된다. 프로그램 성과는 지속적으로 모니터링 되고 일반적으로 최소 5년 주기 내에서 정기적 프로그램 평가로 보완된다”는 것
- 21세기에 들어와 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 상황

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- 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 함
- 2011년 현재 4년 단위로 모든 정부사업에 대한 능률성 및 효과성을 평가하고 정부 프로그램의 우선순위를 재편하는 캐나다모형의 도입을 검토 중

2) 지방자치단체 평가 사례

(1) 지역개발 평가도구 개발: 지방정부 간 협력사례

- 지역개발 평가도구(toolkit) 프로젝트는 사우스오스트레일리아의 4개 지방정부 의회(온카파링가, 캠벨타운, 빅터하버와 세두나) 간의 공동 작업이었음
 - 각 의회는 지역개발사업 평가에 대한 지속적 접근의 필요성과 지역개발 환경의 복잡성을 고려한 평가체계의 필요성을 인식
- 동 프로젝트의 예산은 사우스오스트레일리아 지방정부협의회에서 온카파링가 시를 통해 집행
 - 평가도구가 다양한 지방정부의 환경에 적용가능하도록 참여 의회는 매우 다른 인구학적 특질을 가진 대도시와 소도시 지방의회와 2개의 농촌 지역 의회 선정
 - 평가도구 개발의 자문은 KPPM 기관전략 전문가들이 담당
- 복잡하고 역동적인 상화에 부합하면서 단순한 평가도구 개발을 위해 프로젝트팀은 다음의 절차를 수행
 - 다른 평가체계와 모델을 확인하기 위한 문헌 탐색
 - 이용하기 쉬고 지역개발사업 평가방법과 문제의 광범성을 고려한 평가체계 구축

- 인쇄매체를 대신하는 하이퍼링크화(웹 기반)된 평가서식으로의 재구성
- 참여한 의회에서 웹 기반 툴킷의 개발과 시험

○ 바람직한 지역개발 평가의 본질

- 지역사회가 기대했던 결과가 도출되었다는 것의 입증
- 참여 기관에 해당 사업이 전략계획의 실행에 일조한 것의 입증
- 지역개발담당자들에게 해당 프로젝트가 효율적으로 집행 중임을 입증
- 프로젝트 관리과정에 내재화 되어 지역사회와 참여자에게 정보를 제공
- 해당 지역개발 프로젝트에 대한 질적, 양적 판단이 가능하여야 함
- 평가의 범위는 대체로 프로젝트의 규모에 비례하여야 함

○ 평가 절차

- 사고하기: 평가를 통해 무엇을 산출해낼 것인지, 목적이 무엇인지, 무엇이 평가의 결과물이고 누가 청중인지, 얼마나 많은 예산과 시간을 평가에 투자해야 할지, 그리고 그 투자가 평가 중인 사업 또는 프로젝트에 주어진 투자에 비해서 적합한지 등
- 계획하기: 평가계획의 핵심 단계는 목표를 규정하고, 평가 질문을 마련하고, 필요한 정보를 확인하고, 평가계획을 사업 및 프로젝트의 진행기간 동안 정기적으로 검토
- 수집하기: 이 단계는 정보원을 확인/생성하고, 정보원이 예산과 시간제한에 적절한지를 점검하고, 프라이버시와 윤리적 문제 등을 고려
- 소통하기: 평가로부터 발견한 사실을 잠재적 청중들에게 전파하는 과정

○ 평가의 수준

- 반응과 감정
- 학습 (개선된 태도, 인식 또는 지식)
- 능력의 변화 (행동을 개선하기 위하여 교육을 활용)

IV. 외국 지방정부의 선진 평가시스템

- 효율성 (개선된 행동으로부터 초래된 향상된 성과)
- 피해야 할 위험 요소
 - 너무 '과학적'이라고 판단하여 평가를 망설이지 말 것. 보통, 앞선 20%의 노력이 계획의 처음 80%의 결과를 생성
 - '완벽한' 평가란 존재하지 않는다는 것. 모든 세세한 요소가 시험되어 지길 기다리는 것보다 무언가를 시행하는 것이 훨씬 더 중요
 - 평가 방법에 인터뷰 형식을 포함하도록 노력할 것. 질문조항은 "이야기"를 포착하지 못하나, 이야기는 대체로 가장 강력한 정보임
 - 성공 사례만을 인터뷰 하지 말 것. 프로그램 상의 실패와 낙오자들 및 기타 사항에 대해 이해함으로써 프로그램에 대해 분명히 학습 가능
 - 보고서가 만들어지고 난 후에 결과를 폐기하지 말 것. 결과는 많은 공간을 차지하지 않고, 이후 프로그램 상의 변화를 이해하는 데에 소중한 정보를 제공하기 때문

4. 외국의 정책 및 사업평가 사례의 시사점

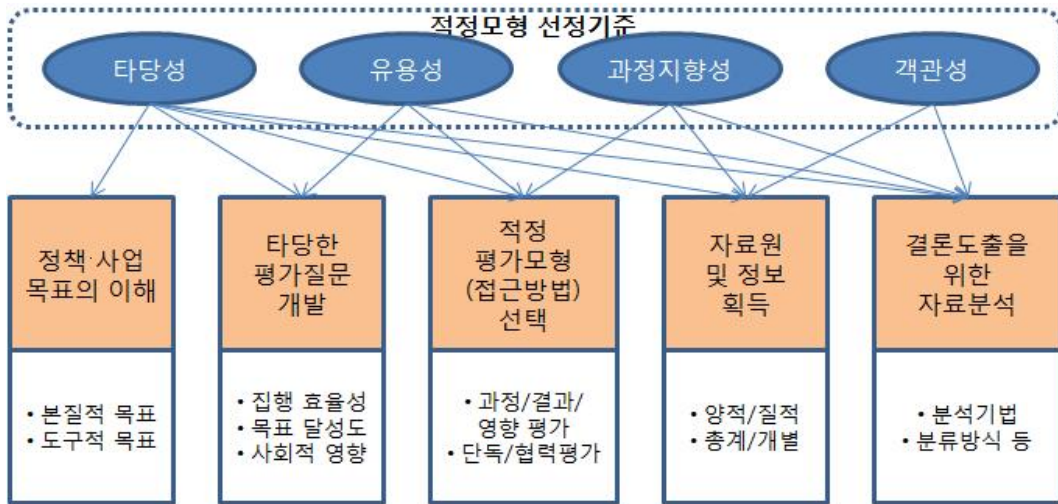
- 우리나라 중앙정부의 정책 및 사업평가시스템은 국무조정실과 기획재정부에 의한 이원화된 평가시스템으로 특징지을 수 있는데 재정사업에 대한 평가 주도권을 가진 기획재정부에 의한 재정사업평가가 영향력이 커지고 있음
- 기재부의 재정사업 성과평가시스템은 재정성과목표관리제, 재정사업자율평가제도, 심층평가제도로 구성되는 바 재정성과목표관리제도는 주요 사업에 대한 연단위 목표관리, 재정사업자율평가제도는 주요 사업에 대한 3년 단위 성과점검, 심층평가제도는 재정 리스크가 크거나 추가적인 성과점검이 필요한 일부 사업을 대상으로 전문기관에 의한 심층적인 분석 및 평가를 실시

- 지방정부 차원에서는 중앙의 재정성과목표관리제도와 유사하게 핵심성과지표에 의한 성과관리가 자체평가 또는 BSC라는 이름으로 이루어지고 있으나 재정사업 자율평가나 심층평가제도에 준하는 공식적인 평가시스템은 존재하지 않음
 - 다만, 광역자치단체에는 시·도 연구원이 있어 일부 사업에 대한 심층평가적 접근이 이루어지고 있으나 이 또한 산발적이어서 지속적인 평가시스템으로 보기 어려움
- 선진국의 지방정부에서는 체계적인 성과관리시스템과 더불어 주요 사업에 대한 개선중심 평가접근이나 고객지향적 평가접근이 자율적으로 이루어지고 있는데 우리나라의 경우는 오히려 중앙의 재정사업자율평가에 해당하는 평가시스템을 하향식으로 강제하는 현상 발생
 - 지방자치단체에 대한 외부평가의 홍수 속에 정책이나 사업의 개선 없이 평가부담만 가중되고 있는데 이에 대해서는 지자체 차원에서의 공동 대처가 이루어져야 할 것임
 - 정작 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 제시하는 평가시스템(객관성)이어야 함
 - 이러한 평가시스템은 외국 사례에서 볼 수 있듯이 지자체가 그 필요성을 인식하고 스스로 정책 및 사업평가시스템을 구축·시행하는 자율적 평가와 이해관계자들이 평가관정에 참여하는 협력적 평가를 기본 바탕으로 하여 정책 및 사업의 개선에 기여하는 과학적·체계적 평가시스템을 의미

V. 제주특별자치도 정책 및 사업평가의 기본 틀

- 제주특별자치도 정책평가모형은 위에서 앞서 제시한 타당성, 유용성, 과정지향성, 객관성 등 적정 평가모형 선정기준에 부합하는 평가모형이어야 하며 이 기준은 기본적인 평가모형의 선정뿐만 아니라 전체 평가절차(과정)에서도 고려되어야 함
- 평가 절차: 사업의 목표 이해 → 타당한 평가질문 개발 → 적절한 접근방법 선택 → 자료원 및 정보획득과정 확인 → 결론 도출을 위한 자료 분석계획 개발

<그림 5-1> 제주특별자치도 정책평가모형의 기본 틀



1. 정책 및 사업목표의 이해

- 정책평가는 평가대상 정책의 궁극적 목적에 대한 진지한 고민으로부터 출발하여야 하는 바 정책에 대한 올바른 이해가 부족한 상태에서 평가 작업에 임하는 경우 '제3종 오류'의 발생 우려

- 정책목표를 올바르게 이해하기 위해서는 해당 정책이 다루고자 하는 정책 문제에 관한 이해가 선행되어야 하고 이는 정책문제의 구조화를 통해 파악할 수 있을 것임
- 이를 지원하는 도구로 브레인스토밍, 경계분석, 계층분석 등이 활용될 수 있으며 본 연구에서는 계층분석의 한 형태로 문제다이어그램 활용을 제안
- 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 것임
- 지극히 당연한 주장처럼 들릴 수도 있지만 실제 평가활동에서 정책 담당자조차 해당 정책의 본질적 가치를 망각하고 도구적 목표에만 매달리는 경우가 흔하게 발견됨

2. 평가질문(evaluation question)의 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 고려되어야 함
- 투입 관련 평가질문: 무엇을 투자하였나?
- 활동 관련 평가질문: 우리는 무엇을 하였나?, 우리는 누구에게 도움을 주나?
- 산출 관련 평가질문: 우리가 (행정적으로) 무엇을 산출하였나?
- 결과 관련 평가질문: 우리가 당초 목적을 달성하였나?
- 영향 관련 평가질문: 우리가 (지역사회에) 어떤 영향을 미쳤나?

V. 제주특별자치도 정책 및 사업평가의 기본 틀

- 정책평가를 위한 타당한 평가질문은 정책 및 사업의 추진단계별로도 상이할 수 있는 바, 정책 및 사업단계별로 정책주체의 관심과 평가가능성이 달라지기 때문

- 사업초기단계

<과정모니터링 또는 과정평가>

- 목표 수혜자에게 의도했던 대로 해당 프로그램이 제공되고 있나?
- 실행가능성이나 관리상의 문제가 드러났는가?
- 변화를 이루어 내기 위해 어떤 개선이 이루어졌나?

- 사업성숙단계

<결과모니터링 또는 결과평가>

- 기대했던 사업결과가 달성되었나?
- 의도하지 않았던 부차적 효과가 발생하였나?
- 사업접근방법, 구성요소, 제공자, 고객 그룹별로 결과가 다른가?

<과정평가>

- 사업 자원이 효율적으로 사용되고 있나?
- 해당 프로그램이 왜 바람직한 수준의 결과를 산출하지 못하는지?

<영향평가>

- 해당 프로그램이 기대했던 영향을 낳았나?
- 바람직한 결과를 산출함에 있어 어떤 접근방법이 더 효과적인지?

3. 적정 평가모형(또는 접근방법)의 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) 과정을 거쳐야 함
 - 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 됨(GAO, 1992)
- 이미 평가모형에 관해서는 과정평가, 성과(결과)평가, 영향평가로 구분하여 살펴보았으나 구체적인 평가설계에 앞서 모니터링과 평가에 관해 구분해야 할 필요성이 있음
 - 통상 모니터링(monitors)은 어떤 업무(정책 및 사업)의 진행상태와 변화를 면밀하게 살피는 것으로 지속적·일상적 관리과정으로서 정책 및 사업이 계획대로 진행되고 있는지와 집행과정상의 문제가 없는지를 확인·해소하기 위한 정보를 제공(Early Warning System)
 - * 통상 지자체의 업무 전반에 대한 모니터링을 통해 조직 및 개인의 성과를 통제하는 것을 '성과관리'라 칭함
 - 반면에 평가(evaluation)는 해당 정책 및 사업의 최종 목표를 다양한 시각에서 모니터링 할 뿐만 아니라 정책 및 사업의 성과에 영향을 미치는 다양한 요인까지 포함하여 종합적 시각에서 분석하거나 사정(assess)하는 것으로 모니터링이 지표 관련 제한적 데이터를 제공한다면 평가는 원인 파악이나 개선대안의 제시까지 가능한 풍부한 평가정보를 제공
- 이처럼 정책평가를 위한 평가모형(또는 접근방법)의 선택을 거쳐 평가자는 평가설계를 하게 되는데 평가설계 시에는 사용하는 평가모형과 함

V. 제주특별자치도 정책 및 사업평가의 기본 틀

계 이용가능한 자료원 및 척도의 타당성 및 품질 검토, 자료수집의 기획, 평가 기준(criteria) 선택, 관찰표본 선택, 자료수집 및 분석절차 사전 테스트, 연구 한계점 검토 등이 이루어져야 함

- 더 나아가 정책평가를 위한 접근방법으로서 이해관계자의 참여범위, 참여방법 등 협력적 평가의 가능성도 함께 검토할 필요가 있음(이에 대해서는 제7장에서 별도로 다룸)

<평가모형 선택기준에 관한 전문가 의견>

평가 전문가들은 제주특별자치도 정책 및 사업평가를 위한 모형 선택 시 가장 중요하게 고려하여야 할 기준으로 타당성(73.3%)과 과정지향성(26.7%)을 꼽고 있음

평가모형 선택기준	빈도	퍼센트
응답 항목 1(타당성)	11	73.3
3(과정지향성)	4	26.7
총계	15	100.0

- 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, 자료분석 방법 등을 기획하고 pilot test를 실시하여 평가의 타당성과 신뢰성을 제고하여야 함
- 이에 관한 구체적 사항은 제6장에서 상세하게 다룸
- 그리고 정책 및 사업의 영향평가를 위한 평가설계 시에는 실험설계방법을 활용하여 과학적으로 인과관계를 추론할 수 있도록 함(GAO, 2012)
- 해당 프로그램이 기대했던 영향을 낳았나?
 - 무작위 통제실험설계, 비교집단 준실험설계, 단일집단 준실험설계
- 바람직한 결과를 산출함에 있어 어떤 접근방법이 더 효과적인지?
 - 무작위 통제실험설계, 비교집단 준실험설계

- * GAO의 평가메뉴얼(2012)에 따르면 단순히 어느 정도 효과가 있었는지를 측정하는 것을 넘어 정책 개선이나 제안을 할 수 있으려면 실험집단과 통제집단을 비교하여 순영향을 측정하는 실험설계방법을 활용하도록 권고하고 있음
- 정책 및 사업평가를 위한 실험설계기법에 대해서는 제6장에서 별도로 다루고자 함

4. 자료원 및 정보 수집

- 정책평가를 위한 자료는 양적 자료와 질적 자료를 사용할 수 있는데 자료의 성격은 평가지표와 척도, 그리고 자료의 이용가능성 등에 의해 결정됨
 - 통상 정책 및 사업의 과정 및 성과(결과) 평가를 위해서는 통계 및 행정 자료, 전문가 의견, 면담, 서베이, 현장방문 등을 활용하여 다양한 자료원들을 확보할 수 있음
 - 정책 및 사업의 영향평가를 위해서는 통계, 서베이 등이 활용될 수 있는데 서베이를 통한 자료 수집은 다양한 편이(bias) 발생 가능
- 정책평가를 위한 양질의 자료 수집을 위해 평가정보시스템 구축이 필요하며 수집된 자료에 대한 체계적 품질평가도 이루어져야 하는 데 자료 품질 평가기준으로는 정확성, 타당성, 일관성, 완결성, 포괄성, 정시성 등이 고려될 수 있음
 - 정확성은 성과를 정확히 측정하고 있는지를 의미하며 성과를 세부적인 수준까지 측정 가능한지와 데이터의 오류가 허용 가능한 지를 여부로 판단
 - 타당성은 성과데이터가 성과지표가 의도하는 성과를 명확히 표현하고

V. 제주특별자치도 정책 및 사업평가의 기본 틀

있는지를 의미하며 만약 proxy 데이터를 사용할 경우 성과측정이 목표하고 있는 수준에 도달하고 있는지 여부를 판단

- 일관성은 개념 정의 및 수집방법 등이 일관되게 작성되고 있는지를 의미하며 다른 데이터와의 일관성, 국제적 기준과의 일관성을 포함
- 완결성은 데이터 수집, 분석, 보고 등 데이터 수집관리체계가 운영되고 있어 개인 등 이해관계자의 주관성을 배제하고 있는지를 의미
- 포괄성은 성과데이터가 이해관계자 등 성과측정 대상을 모두 포함하고 있는지를 의미
- 정시성은 성과데이터가 필요한 시점에 사용가능한지를 의미

5. 결과 도출을 위한 자료분석

- 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 있음
- 일반적으로 정책 및 사업의 과정 및 성과(결과) 평가를 위한 자료분석은 실적치를 초기수준(baseline)이나 목표치(target)와 비교하는 방식으로 이루어짐
 - 다만, 자료분석 시 유의할 점은 정책대상집단을 어떻게 분류(break-out)하느냐에 따라 분석결과 및 시사점이 상이하게 드러날 수 있으므로 평가목적에 부합하도록 정책대상집단을 분류할 필요가 있음
- 정책 및 사업의 영향평가를 위해서는 회귀분석, 분산분석 등 기본적인 통계분석기법을 사용할 수 있음
 - 구체적인 분석기법에 대해서는 제6장에서 구체적으로 기술

VI. 지방자치단체 정책평가의 방법론

1. 기술적(記述的) 정책평가 방법론: Log Frame 활용

- 정책 및 사업의 개선을 위한 기술적 평가모형으로 UN 등 국제기구에서 정책 및 사업의 실무자들이 가장 많이 사용하고 있는 논리틀(Logical Framework)을 활용한 정책평가 방법론을 소개

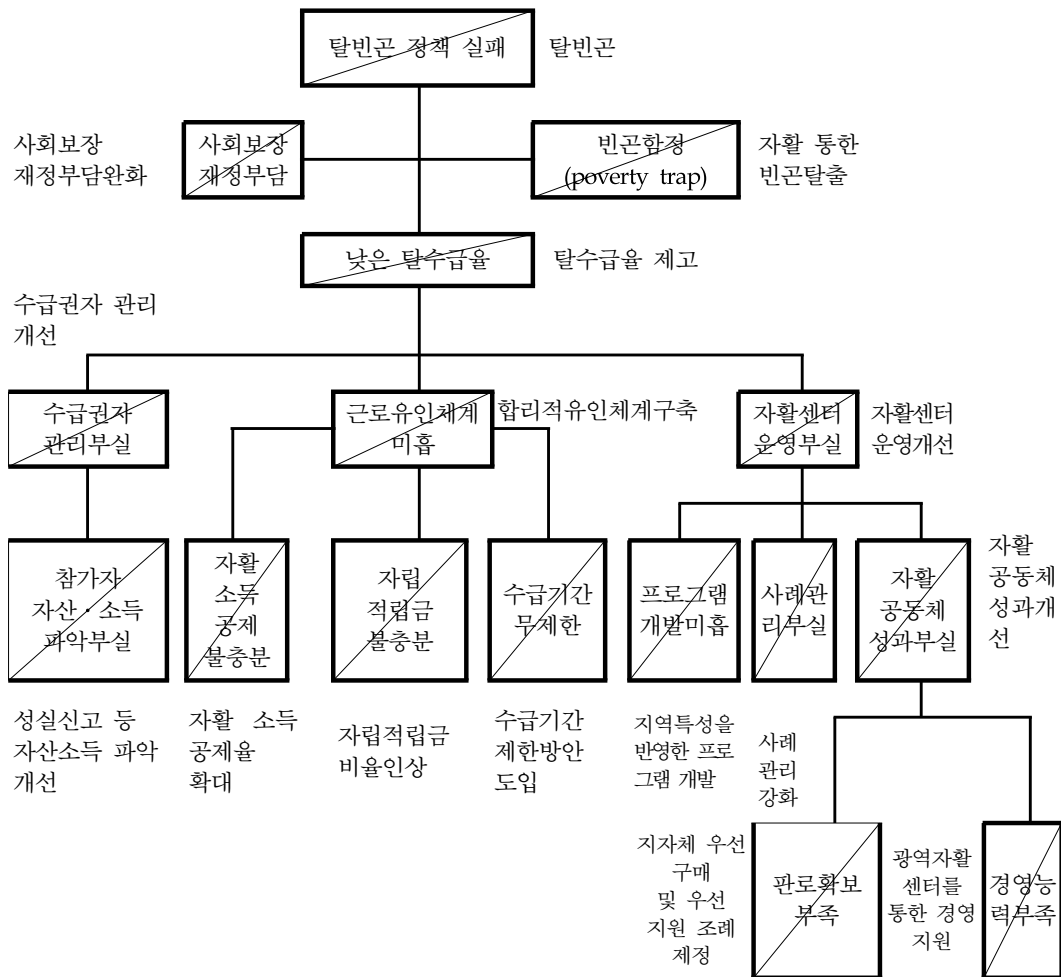
1) 정책 및 사업의 문제와 목표 파악

- 핵심문제, 기회, 제약요인들을 확인하기 위해 이해관계자들과의 자문을 통해 다양한 형태의 현황분석을 수행할 수 있음
 - 핵심문제에 대한 원인과 결과를 탐구하기 위해 문제 다이어그램 등 정책문제를 구조화하는 기법들을 사용할 수 있음
 - 문제 다이어그램은 원인과 결과로 구분되며 원인과 핵심원인간의 계층이나 관계를 보여줌
- 문제 다이어그램 작성방법
 - 먼저, 핵심문제를 확인
 - 문제의 직접 원인을 핵심문제 밑에 열거
 - 보다 근원적 원인을 직접 원인 아래 열거
 - 핵심문제의 직접적인 효과를 핵심문제 위에 열거
 - 직접효과로부터 발생하는 장기적 효과를 규정
 - 원인들과 효과들 간의 연결고리를 표시
 - 최종적으로 기술된 논리를 재점검

VI. 지방자치단체 정책평가의 방법론

- 문제 다이어그램의 목표 다이어그램으로의 전환
 - 문제 다이어그램의 모든 요소를 긍정적인 조건으로 재구성
 - 종합목표가 제일 위로 가고 다른 목표들은 그 아래 위치
 - 해당 목표의 달성을 위한 하위목표는 그 아래에 위치

<그림 6-1> 문제 및 목표 다이어그램의 작성 사례(자활사업 사례)



2) 논리틀(logical framework) 구성

○ 논리틀의 의의

- UN 등 다목적 원조기관이나 비정부기관에 의해 널리 사용되고 있는 계획도구로서 목표를 확인하고 이를 관리하고 모니터링 및 평가하는데 초점을 맞추고 있음
- 장점
 - 모든 것을 한 문서에 담을 수 있음
 - 논리적이고 다양한 수준을 고려하고 있음
 - 사업에 대한 이해를 돕고 의사결정을 지원함
- 단점
 - 전문적 지식을 요구하므로 복잡하고 시간 소요
 - 진행상태의 양적인 평정에 주로 관심

<표 6-1> 논리 틀의 구성 항목

목표 체계	지표	검증 수단	가정 및 위험
상위목표: 해당 사업을 통해 해소하고자 하는 단일의 광범한 문제로서 가장 높은 수준의 목표	해당 사업이 상위목표를 달성했는지를 판단할 수 있는 양적이거나 질적인 측정수단	해당 사업이 상위목표를 달성했는지를 판단할 수 있는 정보원	장기적인 목표의 만족스런 달성을 위해 필요한 외부조건
하위목표: 해당 사업의 결과로서 나타나는 직접적인 효과	해당 사업이 하위목표를 달성했는지를 판단할 수 있는 양적이거나 질적인 측정수단	해당 사업이 하위목표를 달성했는지를 판단할 수 있는 정보원	하위 목표의 만족스런 달성을 위해 필요한 외부조건
산출물: 해당 사업이 위의 하위 목표를 달성하기 위해 산출하는 특정 산출물	해당 사업이 산출물을 낳았는지를 판단할 수 있는 양적이거나 질적인 측정수단	해당 사업이 산출물을 낳았는지를 판단할 수 있는 정보원	산출물들의 만족스런 달성을 위해 필요한 외부조건
활동: 산출물을 낳기 위해 수행될 활동	투입: 활동을 수행하기 위해 필요한 자원들		산출물을 낳기 위해 투입에 필요한 외부조건

출처: IMA International(2006a)

○ 논리틀의 구조

- Goal: 궁극적인 최상위 목표(the greater why)
- Purpose: 사업의 목적(project notice)
- Multiple Output: 사업의 산출물(terms of references)로 통상 3~9개
- Multiple Activities: 비용요소(costed elements)

○ 정책 및 사업 목적의 달성을 저해하는 다양한 내·외부위험의 확인

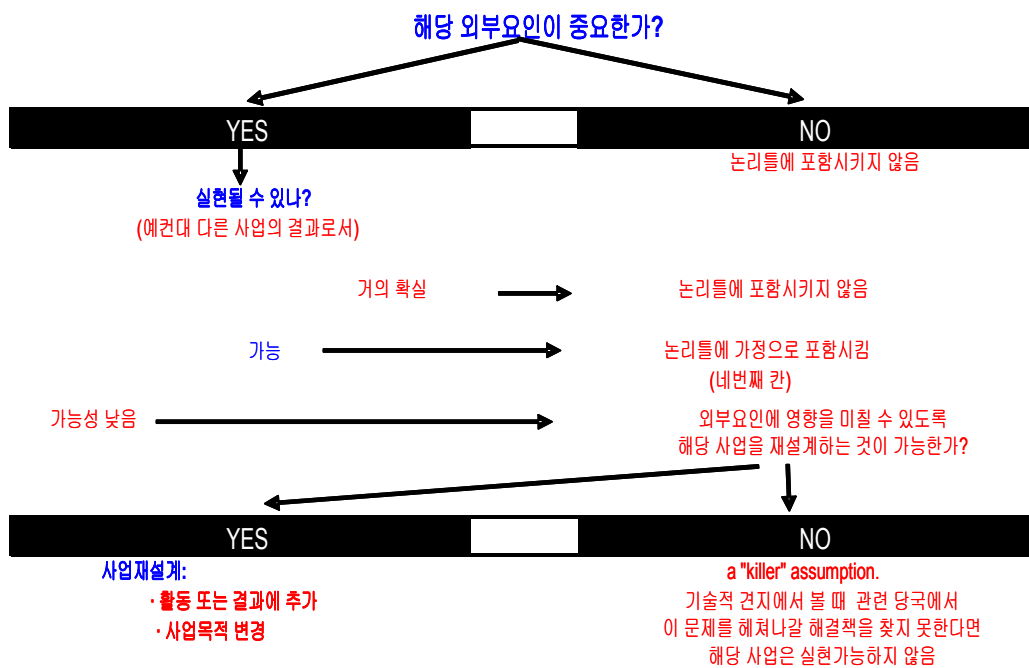
- 계획이 초기단계부터 진척이 되지 않음
 - * 예) 쓰레기소각시설을 설치하려고 하였으나 주민 반대로 추진 불능
- 계획대로 자원을 투입하였으나 반드시 기대했던 활동이 이루어지지 않을 수 있음
 - * 예) 에이즈치료프로그램을 가동하였으나 에이즈환자들이 신분노출을 꺼려 적극적으로 치료를 받지 않음
- 활동이 이루어졌으나 기대했던 결과가 나타나지 않을 수 있음
 - * 예) 인공어초를 투입했는데 기대했던 대로 어류가 서식하지 않을 수 있음(어종 번식에 맞지 않은 구조물 투입)
- 해당 사업의 목적은 어느 정도 달성되었으나 궁극적 목표 달성이 곤란할 수 있음
 - * 예) 에이즈 치료프로그램 가동만으로는 에이즈 희생자를 줄이는데 한계가 있음(에이즈예방교육 등 사전예방노력이 병행되어야 함)

○ 외부위험의 처리방법

- 먼저, 사업에 영향을 미칠 수 있는 외부요인의 중요성을 판단하여 중요하지 않으면 논리틀에서 제외

- 해당 외부요인이 다른 사업의 결과로서 실현될 가능성이 매우 높다면 논리틀에 포함시키지 않고 어느 정도 가능하다고 판단되며 논리틀의 '가정 및 위험' 부분에 기술
- 해당 외부요인이 다른 사업이나 요인에 의해 실현될 가능성이 낮은 경우 해당 외부요인에 영향을 미칠 수 있도록 사업을 재설계할 수 있는지를 판단하되,
 - 해당 사업의 재설계를 통해 이 외부요인에 영향을 미칠 수 있다고 판단되면 논리틀의 활동(activities)부분이나 산출, 목표 부분에 추가
 - 해당 사업의 재설계를 통해 이 외부요인에 영향을 미칠 수 없다면 이 외부요인은 'Killer Assumption'에 해당함
- 기술적 견지에서 볼 때 관련 당국에서 이 문제를 헤쳐 나갈 방법을 찾지 못한다면 이 모니터링 대상과제는 애초에 실현가능하지 못함

<그림 6-2> 외부위험의 처리방법



VI. 지방자치단체 정책평가의 방법론

○ 논리틀의 작성례: HIV/AIDS 프로그램

goal: HIV/AIDS의 희생자를 줄이는 것		가정 및 위험
purpose: 양질의 의료서비스 제공		1) 사후적 치료개선과 함께 예방교육 및 관련 조치가 취해진다.
outputs: - 의료종사자 능력 향상 - 치료수요 대응능력 향상 - 수혈을 통한 감염 축소		1) 감염자들의 체계적 관리와 함께 치료서비스 접근이 용이하다
activities: - 교육프로그램 제공 - 의료종사자 미팅/워크숍 - 의료시설 확충 - 약품공급 확대 - 검사기구 확보		1) 최신 에이즈 치료정보가 체계적으로 제공된다. 2) 의료인력이 수급이 원활할 것이다.
3) 평가지표 개발 ○ 지표의 정의		1) 효능 있는 에이즈치료제가 개발되어 있다. 2) 에이즈치료프로그램에 대한 재정지원이 지속적으로 이루어지고 있다.

- 어떤 것을 알게 하는(make something known) 표시나 표현으로 어떤 의도된 활동의 개념, 수단과 결과를 평정할 수 있는 증거들을 측정하기 위해 사용됨
- 다양한 수준에서 상이한 요인들을 질적 또는 양적으로 측정하는 도구로서 어떤 목표가 달성되었을 때 존재할 것으로 예상되는 상황에 대한 진술(IMA International)
- 목적
 - 복잡한 것을 단순화, 의사결정 및 의사소통 지원, 문제 해결, 단순 측정에 그치지 않고 개선 및 발전을 규정 등

○ 목표 계층별 지표

목표 계층	지표 유형	지표 설명	예시
Goal (상위목표)	Impact (영향)	발견된 기본문제의 상황에 대한 실제변화를 평정	주거안전수준
Purpose (하위목표)	Effect (효과)	사업 산출물에 대한 목표집단의 반응을 기술 (태도, 인식, 제도변화 등)	목표지역에서 개선된 연료를 사용하는 가구의 비율, 비용분담시스템을 가진 보건소의 수
Outputs (산출)	Output (산출)	투입 및 사업활동의 직접적인 산출물을 기술	훈련된 보건종사자수, 살충제의 적정관리에 대해 훈련 받은 농민의 수
Activities (활동)	Process (과정)	사업활동을 기술	훈련개최 건수
Inputs (투입)	Input (투입)	사업에 투입된 자원을 기술	제공된 훈련도구의 수, 관리 직원 수

※ 기타 유형: 투입지표, 산출지표, 영향지표, 타당성지표(relevance indicator), 위험지표(risk indicator), 경제성지표(efficacy indicators), 능률성지표(efficiency indicator), 효과성지표(effectiveness indicator), 지속가능성지표, 과정지표 등

○ 지표개발 절차

- 측정되어야 하는 것을 확인
- 시범적 척도(measures)를 개발
- 합의된 기준에 따라 각 시범지표를 평가
- 최선의 지표를 선정하여 체계화

○ 좋은 지표의 조건

- 주요 기준: 구체성(S), 측정가능성(M), 이용가능성(Available), 타당성(R), 적시성(Timely)
- 추가 기준: 주관성(가치를 제공하는 전문의견), 참여성, 해석가능성, 상호검증(cross-checked), 권한부여(empowering), 다양성(diverse), 세분화 정도(disaggregated)

<표 6-2> 지표개발 예시(HIV/AIDS 프로그램)

논리틀	달성 지표	검증 수단	가정 및 위험
goal: HIV/AIDS의 희생자를 줄이는 것	-HIV/AIDS 감염자 증감을	-정부 통계	
purpose: 양질의 의뢰서비스 제공	-치료서비스에 만족한다고 응답한 환자의 비율	-치료받은 환자를 대상으로 한 설문조사	1)사후적 치료 개선과 함께 예방교육 및 관련 조치가 취해지고있다.
outputs: -능력 있는 의료종사자 -치료수요 대응능력 향상 -수혈을 통한 감염 축소	-훈련받은 종사자 수 -치료를 받은 환자 수 -혈액검사 건수	-의료기관의 공식문건	1) 감염자들의 체계적 관리와 함께 치료서비스 접근이 용이하다
activities: - 교육프로그램 제공 - 최신 정보 제공 - 의료종사자 미팅?워크숍 - 의뢰시설 확충 -약품공급 확대 -검사기구 확보	- 의료종사자를 위한 전문교육과정 수 - 최신치료정보에 대한 뉴스레터 발간회수 - 의료관계자 미팅건수, 워크숍 건수 - HIV/AIDS 환자수용시설 확충 실적 - 치료약 구입량 - 혈액검사기기 수		1) 최신 에이즈 치료정보가 체계적으로 제공된다 2) 의료인력 수급이 원활하다

4) 성과평가 실행계획 수립

- 위에서 개발한 논리틀의 확장을 통한 정책·사업의 평가시스템 개발
 - 논리틀 자체만으로는 성과평가 실시를 위한 구체적인 정보가 미흡하므로 이를 확장하여 성과평가 계획표를 작성하는 것이 바람직
- 성과평가 실행계획에는 평가지표별 정보원(data source), 자료수집방법, 자료분석방법, 정보수집빈도, 정보활용 용도 등이 포함되어야 함

<표 6-3> 성과평가 실행계획 양식

목표 계층	지표	검증방법				
		정보원	자료수집방법	자료분석방법	정보수집빈도	정보활용
상위목표		해당 지표의 실적에 대한 자료수집원을 기입	해당 자료를 어떤 방법으로 수집할지 기입 (기관자료, 설문조사, 인터뷰 등)	수집한 자료를 어떤 방법으로 분석할지 기입 (목표대비 달성비율, 비용대비 효과 측정 등)	자료수집의 빈도와 주기를 기입	분석결과를 어떤 용도로 활용할지 기술
하위목표						
산출						
활동						
투입						

5) 자료 수집

- 성과평가는 평가주체에 따라 자료 수집 시 제약요인 발생
 - 따라서 성과평가 지표별로 적절한 자료수집방법을 개발하여야 함
- 통상적인 자료수집방법
 - 공식통계, 면담, 서베이, 행정자료, 현장방문, 소그룹기법, 2차 자료, 내용분석기법 등
- 성과평가 대상기관의 부담을 최소화하는 방향으로 자료수집
 - 1차적으로 언론보도·공개된 행정자료·법령 제정상황 등을 통한 서면 자료 수집
 - 2차적으로 관련 문헌 검토, 전문가 활용(자문, 정책델파이, 브레인스토밍), 질문서와 서베이 조사, 메타분석 등 다양한 간접적 자료수집방법 활용
- 모니터링을 위한 데이터베이스 구축 필요
 - 성과평가 실시과정에서 수집한 데이터의 축적·관리 필요

- 성과관리 결과보고서 작성과정에 수집된 주요 정책·사업에 대한 자료 축적·관리
- 주요 정책·사업에 대한 모니터링 D/B 구축

6) 분석 및 보고서 작성

○ 분석방법

- 성과평가 지표별로 데이터 수집 및 분류
 - 데이터 분류를 통해 관련 집단간 실적 및 성과차이, 불평등 정도, 어느 부분에서 문제가 있는지 파악
- 성과평가 지표의 실적과 비교가능한 기준 비교
 - 지표별 데이터(실적치)는 다른 기관의 실적치, 해당 기관의 목표치, 유사 사업의 실적치, 다른 지자체의 사례 등과 비교하여 정확한 성과 파악 필요
- 이해하기 쉽게 분석결과를 제시 및 설명
 - 성과평가를 통해 평가대상 사업의 성과(경제성, 능률성, 효과성 등)와 그 원인에 대한 이해를 돕기 위해 정확한 설명 필요
 - ※ 특히, 아주 만족스러운 결과, 자세한 모니터링을 요구하는 결과, 심각한 주의를 요하는 결과에 대한 예외 보고 필요

○ 보고서 작성요령

- 보고서 분량: 성과평가 보고 대상에 따라 상이
 - 본보고서(50페이지 이내), 내부 보고용(약 10페이지 내외), 주민 공개용(약 2-3페이지)
- 가급적 간결하면서 단순하게 작성
- 분량은 적으면서 분석의 질적 수준은 높아야 함

○ 정책평가 보고서 구조(안)

- 제목
- 요약
- 보고 목적
- 정책(또는 사업) 개요
- 정책평가 방법
- 정책평가 결과
- 개선과제
- 결론
- 참고자료

2. 실증적(實證的) 정책평가 방법론: 실험설계 활용

- 정책 및 사업에 따른 영향의 인과관계를 추론하여 향후 바람직한 정책대안의 마련 또는 접근방법의 개선을 이끌어낼 수 있도록 실험설계 방법을 활용한 정책평가 기법을 소개

1) 정책효과 측정을 위한 기존 실증모형의 문제점

- 정책 및 사업의 효과성을 평가할 때 평가 연구자들은 통상 다음과 같은 선형 모형을 사용하여 추정

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 d_i + \beta_2 X_i + u_i$$

y_i 는 관측치 i 의 성과지표 값, d_i 는 관측치 i 에 해당 (정책)실험이 적용되었는지($d_i = 1$) 혹은 그렇지 않은지($d_i = 0$)를 식별하는 더미변수, X_i 는 관측치 i 의 여러 특성들을 모아놓은 설명변수 벡터, u_i 는 모형의 오차항

- 정책의 효과를 정확하게 평가하기 위한 핵심적인 이슈는 실험변수 d 의 내생성(endogeneity)을 어떻게 통제할 것인가 하는 문제
 - 내생성이란 실험변수 d 와 모형의 오차항 u 가 통계적으로 서로 독립적이지 않고 체계적인 상관관계가 존재하는 경우로 내생성이 존재하면 실험효과 추정치가 실제 효과를 과장 또는 과소평가하도록 만들
 - 실증연구를 통해 도출된 추정치가 내생성의 존재로 인해 인과효과를 정확히 반영하지 못하는 경우, 정부의 정책이나 개인의 의사 결정을 심각하게 왜곡
 - 기존의 실증분석에서는 내생성 문제를 해결하고자 많은 설명변수를 포함시키는 방법을 사용하였으나 관심 설명변수가 모형의 오차항과 독립적인 경우는 관측대상이 실험집단(experiment group)과 통제집단(control group)으로 무작위 배정되는 경우에만 가능
- 여기서는 무작위 배정의 실험설계를 통한 정책평가 방법론을 소개함으로써 정부 정책 및 사업을 평가 목적에 맞게 설계하고 그 효과를 평가하는 유용한 아이디어를 제공하고자 함

2) 실험/통제 무작위 배정법

1. 용도	정책에 대한 처치가 독립적인 경우 처치의 인과효과는 처치집단($d_i = 1$)의 성과변수 평균값에서 비교집단($d_i = 0$)의 성과변수 평균값을 차분함으로써 계산
2. 적용 사례	Journal of Economic Perspectives, Spring 2010
3. STATA 명령어	regress y d
4. 개념	<p>1) 인위실험</p> <ul style="list-style-type: none"> - 실험실 실험(lab experiment) - 현장실험(field experiment) <p>2) 자연실험</p> <p>* 무작위 사회적 실험</p>
5. 절차	<p>(무작위 사회적 실험)</p> <p>1) 무작위로 형성된 두 그룹(실험집단:통제집단)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Conditional 무작위배정; Unconditional 무작위배정 <p>2) 두 그룹간 평균 결과값(outcome) 비교</p>
6. 결과	<p>(사례)</p> <p>1) 학교환경의 무작위 배정</p> <p>2) 무작위 배정된 이웃</p> <p>3) 재소기간의 무작위 배정 등</p>

3) 분위회귀분석(Quantile Regression)

1. 용도	실험효과가 구성원 간에 이질적일 경우 실험효과가 상대적으로 비슷할 것으로 예측되는 특성집단별(예를 들어, 남녀별, 성적그룹 등)로 표본을 구분하고 그 집단별로 별도로 평균 실험효과를 추정하는 방법
2. 적용 사례	Bertrand and Mullainathan(2004, AER) 노동시장에서 인종차별의 정도
3. STATA 명령어	sqreg y d, quantile(0.1, 0.25, 0.5, 0.75, 0.9)
4. 개념	<p>1) OLS는 평균결과(여러 사람의 서로 다른 처리effect의 평균값)이나 평균인결과(평균적인 사람의 처리효과)에 대한 인과적 영향을 측정</p> $E(\widehat{\beta}_i^{OLS}) = E(y_i d_i = 1) - E(y_i d_i = 0)$ $= E(y_{1i}) - E(y_{0i})$ $= E(y_{1i} - y_{0i})$ <p>* Y_{0i}를 추정하는 것은 다른 집단의 가상적 대응치(counterfactual)를 사용할 수 있기 때문임 ($\widehat{E}(y_{0i})$ 추정치 사용)</p> <p>2) 반면에 결과의 분포별로 인과적 영향의 차이를 볼 필요가 있으며 분위회귀분석을 통해 확인 가능. 단, 분위회귀분석은 counterfactual을 사용할 수 없음</p> $Quant_{\theta}(\widehat{\beta}_1^{\theta}) = Quant_{\theta}(y_i d_i = 1) - Quant_{\theta}(y_i d_i = 0)$ $= Quant_{\theta}(y_{1i}) - Quant_{\theta}(y_{0i})$ $\neq Quant_{\theta}(y_{1i} - y_{0i})$
5. 결과 및 해석	<p>1) 분위별로 결과가 다르게 나오는 경우가 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0.1지점에서 d=0인 집단의 평균과 d=1인 집단의 평균의 차이를 보여줌 - 반면에 OLS는 d=0인 분포의 평균값 추정치와 d=1인 분포의 평균값 추정치 간의 거리를 보여줌 <p>2) 실험효과 설명 시 상위그룹은 어떻고, 하위 그룹은 어떠하다는 식으로 설명</p>

4) 이중차분법(Difference-in-differences, DID)

1. 용도	실험집단과 비교집단 간에 평균 성과를 한번 차분하여 인과효과를 추정하기보다 두 번에 걸쳐 차분하는 것이 보다 정확한 인과효과를 측정할 수 있을 때 적용		
2. 적용 사례	Wooldridge(1978). Effect of a Garbage Incinerator on Housing Prices		
3. 명령어	diff outcome_var [if] [in] [weight] [,options]		
4. 개념	(사례) 쓰레기소각장 설치의 경우 지역별 평균주택가격(repeated cross-section data)		
	연도 \ 지역	근처(1) 원거리(2)	(1) -(2)
	1978 (I)	63,693 82,517	-18,824
	1981 (II)	70,620 101,308	-30,688 소각장으로 인한 가격하락
	(II)-(I) 원래 두 지역 간 지가차이	6,927 18,791	-11,864 (기간, 실험, 지역 고려)
	$rprice = \gamma_0 + \gamma_1 nrinc + \mu$ 주택가격 접근성더미 $\gamma_1 = \text{근처지역 평균부동산가격} - \text{원거리지역평균부동산가격}$		
	1) 1981년 자료 사용 시		
	$\widehat{rprice} = 101.308 - 30,688nrinc$		
	2) 1978년 자료 사용 시		
	$\widehat{rprice} = 82,517 - 18,824nrinc$		
	3) 추정효과= $\gamma_1^{81} - \gamma_1^{78}$		
	4) 추정모형		
	$rprice = \beta_0 + \delta_0 y81 + \beta_1 nrinc + \delta_1 y81 \cdot nrinc + \mu$		
	β_0 원거리지역의 78년도 평균부동산가격		
	β_1 78년 근처리와 원거리 지역의 평균부동산가격 차이		
	δ_0 원거리지역의 81년과 78년 사이 부동산가격 차이		
	δ_1 이중차분 추정치		
5. 결과 및 해석	1) Treatment가 개인이 아니라 제3자에 의해 설정된 경우에 이중차분법 적용 - 예) 쓰레기 소각장 설치로 인한 주택가격 변화 최저임금제가 고용에 미치는 영향 비평준화(educational tracking)가 교육성과 및 불평등에 미치는 영향 고등학교 평준화정책의 영향 등 2) 개인이 선택한 경우는 개인이 제도변화에 적용하므로 selection bias 발생하므로 이중차분법을 적용하지 않고 Fixed Effect 추정방법 사용 - 이 경우는 repeated cross-section data가 아니라 panel data 사용		

5) 성향점수매칭(propensity score matching)

1. 용도	조건부 독립성 가정이 성립한다면 성향점수매칭법을 통해 평균 처치효과(ATT)의 좋은 추정치를 구할 수 있음
2. 적용 사례	
3. 명령어	pscore, psmatch(또는 ATTN)
4. 개념	<p>1) 통제집단으로부터 counterfactual을 구하지 않고 실험집단 속에서 데이터 속성이 비슷한 사람(관찰치)을 찾아 counterfactual로 사용하여 처리효과를 측정</p> <p>2) ATT(피처리집단에 대한 평균처리효과)를 구하는 것</p> $ATT = \tau = E(y_1 - y_0 d = 1) = E[y_1 - E(y_0 d = 1) d = 1]$ <p style="text-align: center;">처리집단 counterfactual</p> <p>3) 단, 조건부독립가정(conditional independence assumption)을 충족시켜야 함 $(y_0, y_1) \perp\!\!\!\perp d X$ X 조건이 없을 때 Y0, Y1은 독립적이어야 함</p>
5. 절차	<p>1) 다차원적인 X 대신에 성향점수(Pr(d=1 X))를 통해 데이터 특성이 비슷한 것을 찾음 명령어 pscore</p> <p>2) 각 y_{i1}에 대하여 p(Xi)의 값이 p(Xi)의 값에 가장 가까운 y_{j0}을 매칭시킴</p> <p>3) 이때 관찰된 j는 다시 사용하기 위해 통제집단에 계속 포함</p> <p>4) 처리 하위표본이 없어질 때까지 앞의 작업을 반복</p> <p>5) 처리집단을 활용한 counterfactual를 계산한 후 ATT의 추정치를 계산 명령어 psmatch2</p>
6. 비판	<p>1) 성향점수매칭도 treatment가 더미인 경우에 적용</p> <p>2) OLS로 못구하면 Matching 방법으로도 불가</p> <p>3) Angrist(1988)의 연구에 의하면</p> <ul style="list-style-type: none"> - PSM과 Regression을 비교한 결과 weighted average 즉, weight의 차이만 구별되는 것이지 내용은 다르지 않는 것으로 나타남 - True Model을 통한 시뮬레이션 결과로도 확인 가능

6) 도구변수기법(Instrumental Variables Methods)

1. 용도	세 가지 조건(Inclusion restriction, Exogeneity, Exclusion restriction) 을 만족하는 도구변수가 주어질 때 우리는 2단계 추정법 등을 통해 d_i 의 인과효과 추정치를 구할 수 있음
2. 적용 사례	Imbens and Angrist(1994)
3. 명령어	ivreg2
4. 개념	$\beta_1 = \frac{\Delta E(y_i)}{\Delta d_i}$ <p>⇒ 잘 안구해지는 경우 분모, 분자를 동일한 값으로 나누어주자는 idea</p> $\text{즉, } \beta_1 = \frac{\Delta E(y_i)/\Delta Z_i}{\Delta d_i/\Delta Z_i} \quad z=0, 1$ <p>- 도구변수 z 는 d에는 영향을 미치나 μ에는 영향을 못미치는 변수</p>
5. 절차	<ol style="list-style-type: none"> 1) first-stage (reduced form): $d_i = Z_i' \gamma + e_i$ 2) second-stage (structural form): $y_i = \beta_0 + d_i \beta_1 + X_i \beta_2 + \mu_i = D_i' \beta + \mu_i$ 3) IV 추정치($\widehat{\beta}_{iv}$) 계산 4) 2SLS 추정치 계산: \widehat{d}_i^{ols} 로 d_i를 대체함으로써 $\widehat{\beta}_{iv}$ 구함
6. 결과 및 해석	<ol style="list-style-type: none"> 1) 도구변수 추정치는 임의의 어떤 개인이 아니라 도구변수에 대해 순응적인 성향을 보이는 어떤 개인(순응자)에 대해 처치가 유발하는 평균 효과(average treatment effect for a complier) 2) 따라서 도구변수 추정치가 순응자들(compliers)이라는 일부의 사람들에게만 유효한 인과효과로서 해석되므로 흔히 '국지적 평균 처치효과(Local Average Treatment Effect, LATE)' 추정치라고 부름

7) 회귀단절모형

1. 용도	배정변수 상의 경계값을 기준으로 처치 여부가 결정될 때 경계값에서 나타나는 처치 확률의 불연속성을 이용해 처치의 인과효과를 추정하는 통계방법
2. 적용 사례	Imbens and Lemieux(2008)
3. 명령어	rd [varlist] [if] [in] [weight] [,options]
4. 개념	$y_i = \beta + \alpha \cdot T_i + \mu_i$ $T_i = 1\{S_i > \bar{S}\}$ <p>단, y_i=i의 성과, T_i=처리여부, S_i=이전 성과</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 장학금에 의한 성적효과처럼 단절(discontinuity)이 발생하는 경우에 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 기대치의 극한값을 구함(Non-parametic method) 2) \bar{S} 주변에서 빈도분포경향(pdf)이 급변하지 않아야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 즉, targeting이 발생하면 안됨 3) 그리고 Randomization은 필요조건
5. 절차	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sharp RDD, Fussy RDD 2) X값의 좌우가 balanced 되어 있는지 확인 <ul style="list-style-type: none"> - 포물러에 의한 기업지원효과의 경우 300인에서 컷오프 <ul style="list-style-type: none"> → targeting(수혜자와 비수혜자 간 0, 1 분포 조정) 발생 3) 컷오프선을 미리 알려주지 않거나, 지원을 많이 받아두고 randomize하는 방법
6. 결과(한계)	<ol style="list-style-type: none"> 1) OLS 셋팅에 RDD 아이디어를 추가한 것 2) RDD의 경우 Local 효과를 구하는 것이므로 전체로 Plug-in할 수 없음

VII. 제주특별자치도 정책 및 사업평가시스템 구상

1. 정책 및 사업평가 대상의 선정(what to evaluate)

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

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 있음
 - 미국 감사원(GAO)의 경우 구조적 문제, 국가적 중요 이슈, 심각한 재정적 및 비재정적 위험, 개선가능 시기 등을 고려하여 성과감사 대상을 선정
 - 프랑스의 경우 평가대상 공공정책의 선택은 범위(scope), 리스크, 복잡성, 일정 등을 고려
- 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 것임
- 정책평가 대상의 선정을 위해 도민이 무엇에 관심이 있는지 살펴야 하는데 이를 위해 정기적으로 설문조사를 실시하거나 정책평가 관장 기

VII. 제주특별자치도 정책 및 사업평가시스템 구성

관 홈페이지를 통해 주민의 의견을 수렴할 필요가 있음

- 간접적으로는 공약집, 도의회 논의사항, 실·국 보고자료, 언론보도 등을 모니터링 하여 도민의 관심사항을 도출할 수 있을 것임
- 필요한 경우 도의회가 총회 의결을 통해 평가를 요구할 때 이를 도민의 관심 이슈로 보고 수용하는 방안도 고려할 수 있음
- 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 함
- 일반적으로 언론보도자료, 도의회(또는 국회) 요구사항, 감사위원회 감사결과, 제주발전연구원 분석자료, 예·결산서 및 분석자료 등이 정책 및 사업의 리스크 평가를 위해 활용될 수 있으나
- 제주발전연구원 등 씽크탱크에서는 도정 전반에 대한 위험평가를 매년 실시하여 이를 정책평가 관장기관에 보고함으로써 정책평가 대상 정책 및 사업의 선정을 지원토록 함
- 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 있음
- 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 것임
- 끝으로 제주특별자치도가 정책 및 사업평가 특히, 영향평가를 실시하려고 한다면 해당 정책 및 사업은 제주특별자치도가 주도적으로 발의하여 추진하는 정책 및 사업이어야 할 것임

- 우리나라 지방자치단체가 시행하는 정책 및 사업의 많은 부분이 중앙정부가 이니셔티브를 쥐고 전국적 차원에서 시행하는 보조 사업들이고 이러한 정책 및 사업은 중앙정부의 정책 및 사업평가 대상이 되어야 하기 때문

<평가대상 선정기준에 관한 전문가 의견>

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 조사됨

	평가대상 선정기준	빈도	퍼센트
응답항목	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

2) 기존의 모니터링 및 평가시스템과 연계(평가부담의 완화)

- 지자체의 한정된 자원과 인력을 고려할 때 기존의 모니터링 및 평가시스템과 별개로 정책평가시스템을 가동하는 데는 어려움이 있음
 - 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 실정임
- 기존의 성과관리제도를 주요 정책 및 사업에 대한 모니터링으로 전환하고 여기에 공약사업에 대한 모니터링을 통합하는 방식으로 모니터링시스템을 일원화할 필요가 있음
 - 문제는 재정사업에 대한 평가부분인데 이를 모니터링시스템에 포함시킬지 아니면 새로운 정책 및 사업평가시스템 속에 편입시킬지는 추가적인 논의가 필요한 것으로 사료됨

VII. 제주특별자치도 정책 및 사업평가시스템 구상

- 결국 통합모니터링시스템과 정책 및 사업평가시스템이 수레의 양 바퀴처럼 함께 성과지향적 도정관리를 이끌어갈 수 있도록 모니터링 및 평가시스템이 설계될 필요가 있음
 - 모니터링은 핵심성과지표의 변화에 관심을 두고 원인 분석 및 대안 제시가 어려운 반면 이를 보완하기 위한 정책 및 사업평가는 기본적으로 개선지향적, 고객지향적, 결과지향적 특성을 가져야 함
- 따라서 이러한 특성을 가진 정책 및 사업평가시스템은 주요 정책 및 사업에 대한 성과평가(*성과관리와 차별)와 영향평가를 포함하는 체계를 가져가야 함
 - 앞서 정책평가모형으로 과정평가, 성과평가, 영향평가를 제시하였으나 관리적 개선을 위한 과정평가는 통합모니터링시스템(기존의 성과관리제도 보완)으로 커버토록 하고, 정책 평가대상으로 선정한 정책의 경우에는 성과평가와 영향평가의 대상이 됨

<평가부담 완화를 위한 필요조치에 관한 전문가 의견>

평가 전문가들은 평가부담 완화를 위해 필요한 조치로서 모니터링 및 평가제도의 통폐합(53.3%), 평가정보시스템 활용(20.0%), 모니터링과 심층평가연계(20.0%) 등의 순으로 중요하다고 인식하는 것으로 조사됨

평가부담 완화 필요조치	빈도	퍼센트
응답항목 1(평가제도 통폐합)	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

3) 정책평가 대상의 선정 방법

- 원칙적으로 정책평가 대상의 선정 권한은 독립기관이 평가를 관장하는

경우 해당 기관이 보유하는 것이 바람직하지만 적법한 절차에 따라 도의회, 감사위원회, 정책자문위원회 등이 요청한 사항을 평가주관기관이 검토한 후 수용하는 프로토콜도 마련할 필요가 있음

- 평가대상 정책 및 사업이 정치적으로 민감한 경우 평가주관기관이 독립적이지 않으면 평가결과의 수용성이 떨어질 수 있으므로 정책 및 사업 평가 대상을 선정하기 전에 평가리스크를 분석하는 절차를 구비할 필요
- 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 선정
- 정책평가 대상 과제 수는 정책평가 관장기관의 양적·질적 수준에 의해 결정되겠지만 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 함

<평가대상 선정방법에 관한 전문가 의견>

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

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

2. 정책 및 사업평가의 관장 기관(who evaluate)

- 정책평가를 누가 하는가 즉, 평가주체에 따라 외부평가와 내부평가로 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 바람직
- 정책 및 사업평가를 외부 기관이 수행하는 경우 지역대학, 전문컨설팅기관, 지방연구원 등이 고려될 수 있고, 내부평가의 경우는 사업관리 부서, 정책기획관실, 감사위원회 등이 고려될 수 있음

<평가관장기관에 관한 전문가 의견>

평가 전문가들은 정책 및 사업평가 관장기관으로 독립적 평가조직(46.7%)와 기존 정책총괄부서(40.0%)를 가장 바람직하다고 판단하는 것으로 조사됨

- 이는 독립적 평가조직을 설치하는 것이 바람직하지만 평가결과의 활용 측면에서 기존 정책총괄부서의 활용 또한 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 인식하는 것을 반영

정책 및 사업평가 관장기관	빈도	퍼센트
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 정책평가

의 타당성과 신뢰성을 확보함과 동시에 평가지원기관(예컨대, 제주발전연구원)의 평가활동을 보호할 수 있을 것임

- 정책평가위원회 위원은 신망 있는 각 분야의 대표들로 구성하되 10인 이내로 하되 실·국장 등 내부 위원의 비중이 50%를 넘지 않아야 하고 위원장은 제주특별자치도 도지사가 맡거나 위원들이 호선하는 방식으로 운영
- 정책평가위원회 구성 시 감사위원회(성과감사), 정책자문위원회(정책자문), 성과관리협의회(성과관리) 등 관련 위원회의 참여를 보장
- 제주특별자치도 정책평가위원회는 기존의 자체평가위원회(성과관리협의회)와는 별도로 구성하되 위원회 하에 사무국을 두어 실제 평가기획 및 집행을 담당하도록 함
- 정책평가위원회는 직접 정책평가를 수행하는 것이 아니라 제주특별자치도 정책평가의 방향을 결정하고 평가 결과를 심의·확정하는 역할을 수행
- 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 함
- 사무국은 정책평가위원회가 평가대상으로 선정한 정책 및 사업의 평가 업무를 제주발전연구원 공공평가센터와의 파트너십을 통해 직접 수행 하되,
 - 매년도 말에 정책평가위원회의 정책평가 기본방침에 따라 정책평가기본계획을 수립하여 정책평가위원회에 보고하여 승인을 득하여야 하며
 - 개별 정책의 영향평가를 위한 평가계획은 위원회의 별도 심의를 거쳐 확정된 경우에 실시하도록 함
 - 또한 매년 정책평가기본계획에 의거 실시한 평가 결과를 수시로 정책평가위원회에 보고하여 승인을 득한 후 시민에게 그 결과를 공개하여야 함

VII. 제주특별자치도 정책 및 사업평가시스템 구상

- 정책평가의 내실 있는 수행을 위해 제주발전연구원 공공평가센터 내에 정책평가정보시스템을 구축하여 각종 평가데이터를 체계적으로 관리할 수 있도록 함

2) 내부 조직에 의한 실시(안)

- 정책 및 사업평가를 위한 별도 조직을 두기보다 기존의 정책총괄부서(기획조정실 내 정책기획관)에서 정책평가를 실시할 수 있는데 이 경우에도 정책총괄부서는 평가업무를 직접 수행하기보다 평가업무를 기획·조정하는 역할을 담당하여야 함
- 내부 조직이 정책 및 사업평가를 주관하는 경우라도 평가의 객관성과 평가결과의 수용성을 담보하기 위해 다음의 일반적 원칙은 준수
 - 평가대상 정책 및 사업의 목표를 확인하기 위한 합리적 절차 마련
 - 평가대상 정책 및 사업의 이해관계자들이 평가과정에 참여하는 것을 보장
 - 과학적 평가기법에 의한 검증을 허용하기 위해 외부전문가 적극 활용
- 평가대상 정책 및 사업의 선정 및 해당 정책의 본질적 목표를 확인하는 절차는 기존의 정책자문위원회나 정책조정협의회를 활용하는 것을 고려
 - 정책자문위원회에서 문제를 제기한 정책 및 사업을 대상으로 정책조정협의회에서 최종적으로 모니터링 또는 평가 여부를 결정하고 평가대상 정책 및 사업의 목표 확인
- 평가대상이 선정되면 단장을 포함한 5명 내외의 평가단을 구성하되 정책기획관실, 감사위원회, 제주발전연구원, 지역 대학, 주민 대표 등이 참여
 - 평가 과정에 해당 정책 및 사업의 전문가패널을 구성하여 자문을 받도록 하되 전문가패널의 구성 및 운영은 제주발전연구원 공공평가센터가 수행

- 정책평가 결과는 정책조정협의회의 검토를 거쳐 최종적으로 도지사에게 보고 후 주민에게 공개

3. 정책 및 사업평가의 방법(how to evaluate)

1) 주요 사업의 착수 전에 평가를 위한 사전조치

- 대부분의 정책과 사업에 대한 영향평가 요구가 사전 준비가 되지 않은 상화에서 이루어지므로 양질의 평가를 담보하지 못하고 있는 실정으므로 중요한 정책 및 사업의 경우 정책설계 단계에서 향후 영향평가를 위한 사전조치가 이루어져야 함
- 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 있음

<정책 및 사업평가의 초점에 관한 전문가 의견>

평가 전문가들은 정책 및 사업평가를 통해 정책 및 사업의 효과(또는 영향)(66.7%)를 평가하는 데 초점을 맞추어야 한다고 인식하는 것으로 나타남

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

- 이를 위해 '제주특별자치도 정책평가를 위한 조례(가칭)'를 제정하여 주요 정책에 대해 평가가능성을 제고하기 위한 사전조치를 의무화하는 것도 고려할 수 있음

VII. 제주특별자치도 정책 및 사업평가시스템 구상

* 미국에서는 각 주가 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 있음

2) 정책 및 사업의 생애주기를 고려한 평가

- 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 함
- OECD의 개발지원처(DAC)가 제시한 평가원리에 따르면 정책 및 사업의 초기단계(2-3년)에는 과정평가, 정착단계(5년이상)에는 성과평가, 성숙단계에 이르러 영향평가를 실시하도록 권고

<정책 및 사업평가 기법에 관한 전문가 의견>

평가 전문가들은 정책 및 사업평가를 위해 기술적 평가기법(53.3%)과 질적 평가방법(20.0%)이 바람직하다고 인식하는 것으로 나타남

정책 및 사업평가 기법	빈도	퍼센트
1(목표대비 달성도 평가)	2	13.3
응 2(질적 평가기법)	3	20.0
답 3(기술적 평가기법)	8	53.3
항 4(실증적 평가기법)	1	6.7
목 5(기타)	1	6.7
총계	15	100.0

- 정책 및 사업에 대한 과정평가 및 성과평가는 기술적(descriptive) 정책 평가방법 즉, LogFrame을 활용하여 체계적인 평가를 수행
- 영향평가는 실증적 정책평가방법 즉, 실험(또는 준실험)설계에 의한 평가방법을 권장

3) 성과모니터링과 영향평가의 연계

- 정책 및 사업의 시행기간이 2년을 경과한 사업에 대해 성과모니터링이 이루어지면 해당 정책 및 사업에 관한 정보가 계속 축적될 수 있음
- 이렇게 축적된 정보는 정책평가정보시스템에 저장되었다가 해당 정책 및 사업의 영향평가를 위한 평가자료로 활용함으로써 성과평가(또는 성과모니터링)와 영향평가를 효과적으로 연계
- 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 연계는 바람직

4) 보완적 평가방법론의 개발

- 정책에 대한 올바른 평가 가능성은 정책을 디자인하는 초기 단계에서 결정되는데 극단적인 경우 어떤 정책들은 정책설계 상의 한계들로 인하여 객관적인 평가 자체가 불가능
- 이러한 상황에서도 영향평가를 불가피하게 수행하여야 한다면 준실험설계에 의한 영향평가와 전문가 참여를 통한 질적 평가를 통합하는 보완적 평가방법을 사용하여야 할 것임
 - 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 있음
- 보완적 방법론에 의한 정책평가의 사례로 프랑스 감사원의 정책평가 실례를 참고할 필요가 있음

4. 정책 및 사업평가의 거버넌스(how to collaborate)

- 평가거버넌스(evaluation governance)는 효과적인 평가를 가능하게 하는 조건들과 관련된 평가원리(principles)나 규범, 평가기준(standards) 등을 포함함
 - 그러나 통상적인 거버넌스의 개념은 다양한 이해관계자의 참여, 이들 간의 상호협력체계 구축, 네트워크를 통한 문제해결 등으로 특징지어짐
- 여기서는 평가거버넌스를 논의함에 있어 참여적(협력적) 평가에 초점을 맞추고자 함
 - 성공적인 선진국 지방정부의 평가사례들을 분석하면 기획(평가계획 수립)-집행(자료수집 및 분석)-사후관리(평가결과 활용) 등 평가의 전체 과정에 이해관계자들이 적극적으로 참여·협력하는 것이 핵심성공요인(KSF)인 것으로 확인
- 협력적 평가는 평가기획 및 설계, 평가도구 선정 및 자료수집, 자료분석, 평가결과 보고 및 활용 등 평가과정에 평가주관기관, 피평가기관, 시민단체 등 이해관계자(stakeholder)가 참여 또는 협력하여 이루어지는 평가로서 효과적인 평가업무 수행을 위한 평가 관련 이해관계자들의 파트너십을 전제로 함
- 최근에 정부 3.0 또는 지방 3.0에 관한 논의에서 볼 수 있듯이 정부 운영에서 개방, 공유, 소통, 협력 등의 가치가 재조명을 받고 있듯이 협력적 평가거버넌스의 구축은 성공적인 정책평가체제를 담보하는 중요한 열쇠를 제공한다고 판단됨
- 협력적 평가의 목적이 평가의 투명성과 책무성을 제고함으로써 궁극적으로 정책평가의 효과성을 제고하는 데 있는 만큼 전체 정책평가 과정

2) 지방정부가 중앙정부와 연계되거나 독자적으로 구축한 공공정보를 적극적으로 개방하여 주민과 공유하고, 지방정부 및 산하기관의 기관간·부서간 칸막이를 없애고 협력함으로써, 주민 개개인별로 맞춤형 서비스를 제공하고, 일자리 창출 등 지역경제를 지원하는 새로운 지방정부 운영 패러다임(오영균, 2013: 10)

에서 각 단계별로 어떤 방식으로 참여와 협력이 이루어져야 할 것인지 고찰할 필요가 있음

1) 평가유형별 협력방식

- 어떤 유형의 정책평가에 이해관계자 간 협력과 참여의 도구를 활용할 것인지에 관한 것으로 모니터링과 평가, 과정·성과·영향평가 등으로 구분하여 협력방식에 대해 살펴볼 수 있음
- 모니터링과 평가를 엄밀하게 구분할 때 모니터링은 정책 및 사업의 진행상화에 관한 정보를 얻기 위한 일상적 관리활동이고 평가는 정책 및 사업목표의 달성과 관련된 다양한 요인에 대한 종합적 분석 및 사정 (assessment) 활동으로 일반적으로 감독기구나 관리자로부터 독립적인 평가주관조직에 의해 수행된다는 점에서 차이
 - 정책 및 사업의 모니터링은 일상적인 관리활동이기에 내부 이해관계자 간의 협력이 보다 중요하다고 볼 수 있으나 정책평가의 경우는 정책 대상인 외부 이해관계자의 참여나 협력이 상대적으로 중요하다고 볼 수 있음
 - 그러나 이러한 차이는 상대적인 차이에 불과하고 대부분의 정책 및 사업이 사회문제를 다루고 있고 정책 수혜자와 피해자가 존재하므로 모니터링이라 하더라도 공급자의 입장에서만 설계·집행되어서는 곤란하고 모니터링 대상의 선정 및 성과지표의 선택, 그리고 실적자료의 수집 과정에 고객 등 이해관계자의 참여와 협력이 요구됨
 - 정책평가의 경우는 평가설계 단계부터 이해관계자분석을 통해 대응전략을 마련하여야 하고 평가 전 단계에 걸쳐 이해관계자와의 협력장치를 체계적으로 도입·운영할 필요가 있음
- 그리고 평가 유형별로도 협력적 평가의 활용 가능성 면에서 어느 정도 차이를 드러낼 것으로 판단됨
 - 과정평가는 해당 정책이나 사업의 효율적 집행을 담보하기 위한 조직역

VII. 제주특별자치도 정책 및 사업평가시스템 구상

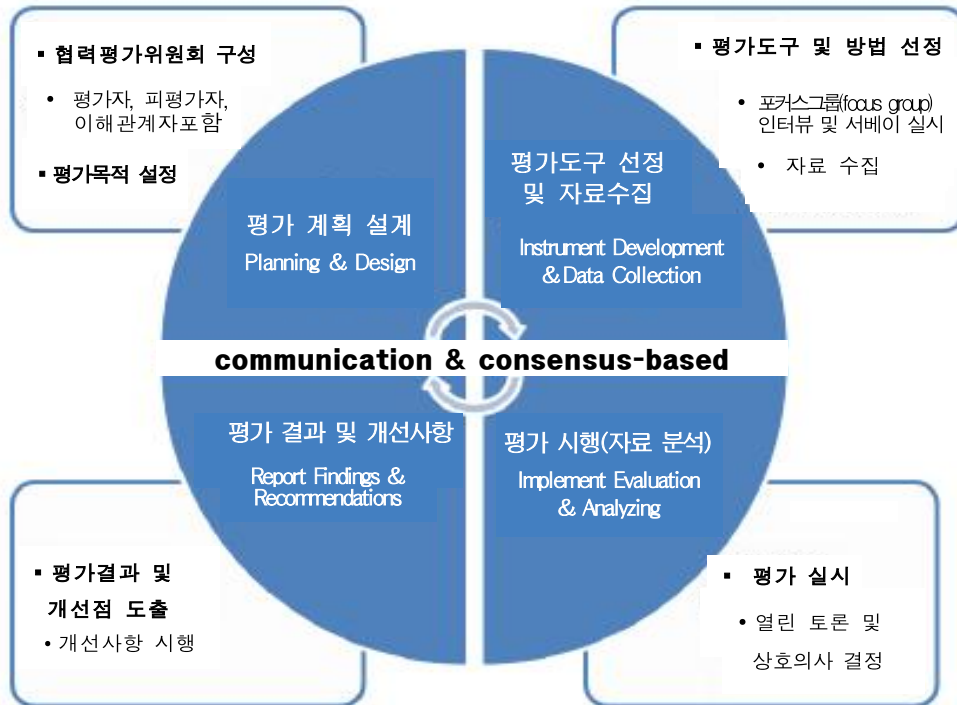
량 개선, 업무프로세스 개선 등 관리적 개선에 목적이 있다고 본다면 평가주관부서와 피평가부서 간의 협력이 중요시되는 반면

- 성과(결과)평가는 정책·사업의 목표달성 여부에 관심을 가지므로 정책 목표의 합의 도출, 성과지표의 선택, 자료 수집 등의 측면에서 평가주관 부서와 이해관계자와의 협력적 관계가 중요시 됨
- 한편, 영향평가의 경우는 해당 정책이나 사업의 효과를 과학적·객관적으로 측정하여 인과관계를 규명하는 데 초점을 맞추므로 전문가집단과의 협력적 관계에 보다 초점을 맞추어야 할 것임

2) 평가단계별 협력방식

- 지자체별로 여건의 차이는 있겠지만 평가주관기관과 이해관계자 간의 광범위한 협력스펙트럼이 존재할 수 있음
- <그림 6-3>은 미국의 샬롯시를 사례로 평가단계별 협력적 거버넌스를 도식화한 것임
- 평가기획 및 평가설계 단계에서는 평가위원회 구성 시 피평가자 등 이해관계자를 참여시키는 방식을 취하고 있으며 이해관계자들이 참여하는 평가위원회를 통해 평가목적에 대한 합의를 도출함
- 평가도구 선정 및 자료수집 단계에서는 각 사업별 성과를 측정하기 위한 평가도구 및 방법을 핵심집단인터뷰 등을 통해 개발하고 정확한 자료 수집을 위해 이해관계자들이 참여하고 있음
- 자료분석 단계에서는 수집된 자료의 분석과정에 이해관계자들이 참여하여 열린 토론 및 상호의사결정 방식으로 평가를 실시하는 것으로 나타남
- 그리고 평가결과 보고 단계에서는 이해관계자들 간에 평가결과를 공유하고 개선사항을 시행하는 데 협력하고 있음

<그림 6-3> 평가단계별 협력평가 방식(미국 살럿시 사례)



3) 제주특별자치도 정책 및 사업평가에의 적용

- 앞서 평가관장기관 관한 논의에서 각 분야의 대표들이 참여하는 정책평가위원회를 제안하였는데 독립적인 위원회에 의한 정책평가는 협력적 평가의 제도화를 위한 단초를 제공
 - 협력평가시스템을 구축한 경우 도민이나 지역기업의 요구를 수렴하는 채널을 두어 주기적으로 정책 및 사업의 리스크 평가 시 활용할 수 있음
 - 정책 및 사업의 복잡성은 규정의 복잡성, 고도의 전문성 요구 등에 심화되므로 해당 분야의 전문가들이 참여할 수 있도록 평가설계를 하여야 함
- <그림 6-4>는 제주특별자치도 정책평가를 위한 협력적 거버넌스를 평가단계별로 도식화하여 제시한 것임

VII. 제주특별자치도 정책 및 사업평가시스템 구상

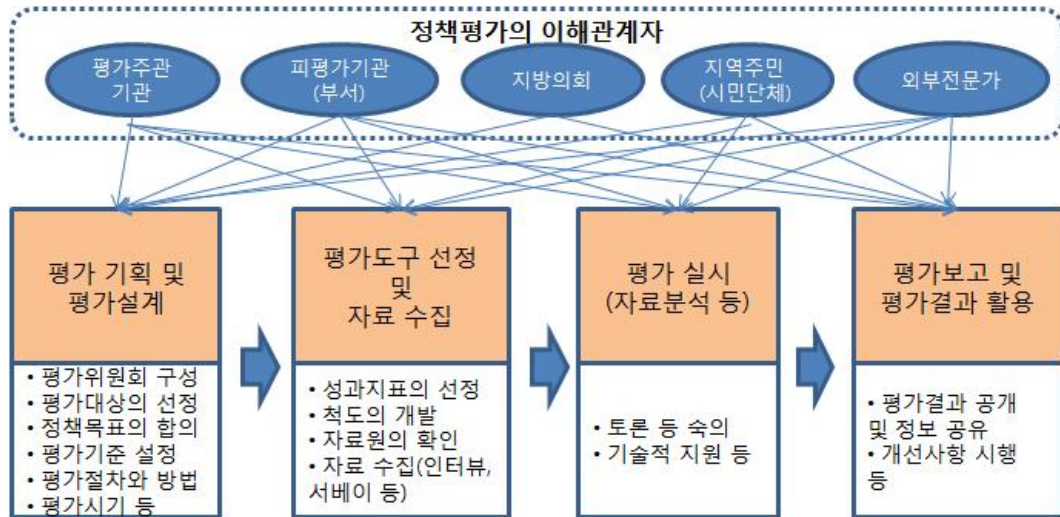
- 평가기획 및 설계 단계에서는 이해관계자들이 평가위원회 또는 정책토론회 등에 참여하여 평가대상 정책의 선정, 정책목표에 대한 합의, 평가기준 등 평가계획에 대한 논의를 통해 평가의 타당성을 제고
- 평가도구 선정 및 자료수집 단계에서는 성과지표 등 평가도구의 선정, 척도의 개발, 자료원 및 자료수집방법에 관한 논의를 위해 이해관계자들이 참여할 수 있도록 워크숍이나 핵심집단인터뷰 등을 실시
- 평가실시(자료분석) 단계에서는 수집된 자료의 분석과정에 이해관계자 특히 외부의 정책전문가들이 기술적 지원을 할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 분석결과에 관해 상호 의견교환을 교환할 수 있도록 기회를 제공
- 그리고 평가결과 보고 단계에서는 이해관계자들 간에 평가결과를 공유·활용할 수 있도록 평가정보를 공개하고 정책 개선을 위한 조치를 시행하도록 협력하고 감시

<참여적 평가에 관한 전문가 의견>

평가 전문가들은 정책 및 사업평가 과정에 이해관계자의 참여를 평가기획 및 설계단계(66.7%), 평가결과 보고단계(20.0%)에 주로 활용할 필요가 있다고 인식하는 것으로 조사됨

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

<그림 6-4> 제주특별자치도 정책평가를 위한 협력방식



VIII. 결론 및 정책 제언

- 일반적으로 바람직한 정책·사업의 평가원리는 지속적인 성과 모니터링과 주기적인 정책 및 사업평가를 균형 있게 실시하는 것임
- 기존의 성과관리제도에 의한 정책 및 사업관리는 핵심성과지표에 의한 성과 모니터링 수준에 그치고 있어 정책·사업의 성과에 관한 원인분석 및 대안제시가 쉽지 않아 해당 정책 및 사업의 개선에 제대로 기여하지 못하고 있음
- 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 상황
- 따라서 제주특별자치도가 체계적인 정책 및 사업평가시스템을 구축하고자 한다면 정책·사업의 심층평가와 평가결과의 긍정적 활용을 담보하는 방향으로 평가정책을 강구하여야 함
 - 이를 위해 1)기존의 성과관리제도를 포함한 다양한 모니터링 및 평가(M&E)의 통합, 2)평가과정을 투명성을 제고하기 위한 평가방법 및 절차의 마련, 3)도정 썩크탱크인 제주발전연구원의 평가역량 제고, 4)양질의 평가정보를 생산하는 사업부서에 대한 인센티브 제공 등이 필요
- 기존의 다양한 모니터링 및 평가제도는 통합모니터링시스템(성과관리+공약사업평가)과 정책·사업평가시스템(재정사업평가+영향평가)의 이원적 평가시스템으로 재정비하는 것이 바람직
 - 통합모니터링시스템은 각종 정책 및 사업의 핵심성과지표에 의한 성과관리를 위한 것이고, 정책·사업평가시스템은 주요한 정책 및 사업의 개선 또는 조정을 위한 기제로서 심층평가적 접근을 통해 원인 분석 및 대안 제시

- 바람직한 거버넌스(good governance)로서 평가절차를 확립하기 위해 독립적인 평가조직을 설치하거나 기존 평가절차에 투명성을 제고하는 일련의 조치가 필요
 - 정책평가위원회 설치를 고려할 수 있고 평가과정에 이해관계자의 참여를 보장하는 협력적 평가방법의 접목이 바람직
- 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 함
 - 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 담당
- 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 인센티브 제공 필요
 - 정책 및 사업평가 결과의 긍정적 활용을 위해 관리적 효율성의 문제가 아니라면 평가결과를 개인평가와 연계하는 것은 지양
- 이러한 방향으로 정책 및 사업의 평가시스템을 구축하기 위해 '제주특별자치도 정책평가를 위한 조례(가칭)'를 제정함으로써 바람직한 정책·사업의 평가원리를 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다고 사료됨

<부록 1>

제주특별자치도의 정책 및 사업평가체계 구축을 위한 설문

본 설문지는 제주특별자치도의 주요 정책 및 사업을 실효성 있게 평가하기 위한 시스템 구축을 지원하는 연구의 일환으로 작성된 것입니다.

각 문항을 읽고 √ 표시를 해주시면 됩니다. 본 연구가 지방자치단체의 정책 및 사업평가체계 구축에 기여하고자 하는 연구목적임을 양지하시어 성실한 답변을 부탁드립니다.

2015. 10.

부산대학교 행정학과 박희정 교수

1. 제주특별자치도의 주요 정책 및 사업을 주기적으로 평가하여 그 평가정보를 정책 및 사업 개선을 위해 활용하거나 주민에게 공개하여야 한다고 생각하십니까?

- ①전혀 그렇지 않다 ②그렇지 않다 ③보통이다 ④그렇다 ⑤매우 그렇다

2. 기존의 성과관리제도가 제주특별자치도의 정책 및 사업 개선에 기여하고 있다고 생각하십니까?

- ①전혀 그렇지 않다 ②그렇지 않다 ③보통이다 ④그렇다 ⑤매우 그렇다

3. (2번 문항에서 ①, ②번에 체크하신 분만 답해 주십시오) 기존의 성과관리제도가 정책 및 사업 개선에 기여하지 못하고 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ①각 사업부서들이 핵심적인 업무나 사업을 평가하려고 하지 않기 때문이다
- ②핵심성과지표 위주로 성과를 측정하여 유용한 평가정보가 산출되지 않기 때문이다
- ③평가 결과를 사업 개선보다 부서 및 개인평가 등 줄세우기에 이용하기 때문이다
- ④최고관리자의 관심과 지지가 부족하기 때문이다
- ⑤기타()

4. 제주특별자치도를 포함한 지방자치단체 정책 및 사업평가의 방향에 관한 다음의 진술에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까? (아래 척도를 참조하여 세부 항목별로 체크해 주십시오.)

①	②	③	④	⑤
전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다

항목	척도				
1) 중앙정부가 정책 및 사업의 평가지침을 개발·시달하고 이에 따라 지자체는 평가를 실시한 후 보고하여야 한다	①	②	③	④	⑤
2) 지자체가 지역 여건이나 특성에 맞게 자율적으로 평가시스템을 구축하여 시행하여야 한다	①	②	③	④	⑤
3) 관심 있는 지자체들이 정책 및 사업의 평가도구를 개발하기 위해 협력하여야 한다	①	②	③	④	⑤
4) 지방자치단체협의회가 지자체의 자율적인 정책 및 사업평가를 지원하는 체제를 갖추어야 한다	①	②	③	④	⑤
5) 주민 등 이해관계자가 정책 및 사업평가 과정에 참여할 수 있는 기제를 마련하여야 한다	①	②	③	④	⑤

5. 제주특별자치도 정책 및 사업평가를 위한 접근방법에 관한 다음의 진술에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?(아래 척도를 참조하여 세부 항목별로 체크해 주시기 바랍니다.)

①	②	③	④	⑤
전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다

항목	척도				
1) 정책 및 사업의 목표 달성정도를 측정하는 데 초점이 맞추어져야 한다	①	②	③	④	⑤
2) 평가를 통해 정책 및 사업의 개선점을 파악할 수 있도록 설계되어야 한다	①	②	③	④	⑤
3) 정책 및 사업의 수혜집단별로 어떤 혜택이 발생하였는지 파악할 수 있도록 평가가 설계되어야 한다	①	②	③	④	⑤
4) 주민 등 고객이 원하는 정보를 제공하는 방식으로 평가가 이루어져야 한다	①	②	③	④	⑤
5) 정책 및 사업이 궁극적인 목적을 달성하였는지 객관적인 증거를 제공하여야 한다	①	②	③	④	⑤

6. 제주특별자치도의 정책 및 사업을 평가하기 위한 평가모형을 선택할 때 다음의 어떤 기준이 가장 중요하게 고려되어야 한다고 생각하십니까?

- ①타당성(평가목적과의 부합 정도) ②유용성(쉽게 활용할 수 있는 정도)
 ③과정지향성(평가과정에 학습 및 정보 제공) ④객관성(과학적 평가기법 사용)
 ⑤기타()

<부록 2> 기술적 정책평가 사례: 자활사업 평가

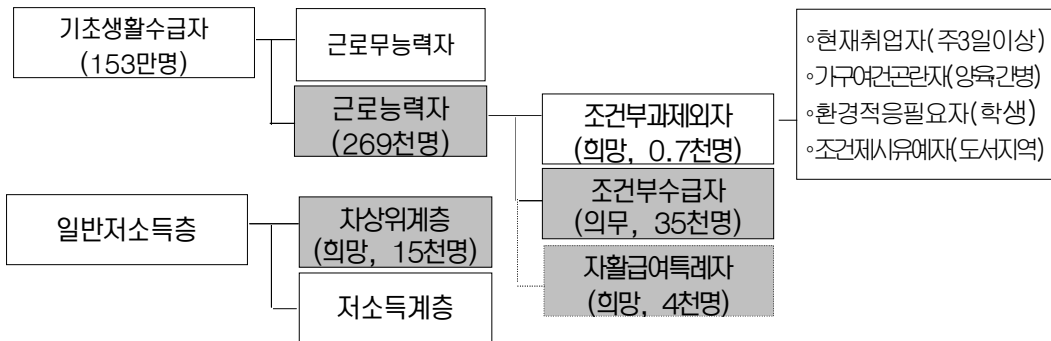
가. 개요

□ '00년 기초생활보장제도 시행으로 그동안 공공부조 적용을 받지 않았던 근로능력 있는 수급자도 자활사업 참여를 조건으로 최저생계보장을 받게 됨

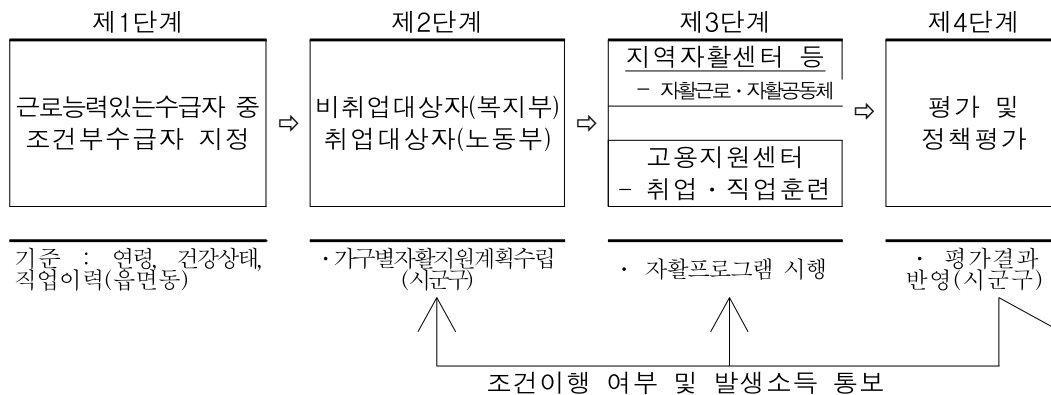
- 자활사업의 목적은 ① 근로능력 있는 수급자가 제도에 안주하는 도덕적 해이 방지, ② 자활사업 참여를 통해 자활역량이 향상된 기초생활보장 수급자의 탈수급에 있음

□ 자활사업 현황('08.9월 기준)

- (대상자) 근로능력 있는 수급자중 일하지 않는 조건부수급자 및 차상위계층



- (추진절차) 근로능력 정도·욕구에 따라 취업 및 비취업 대상으로 구분



- 저소득층이 사회적으로 유익한 서비스를 제공하는 가운데 근로의욕과 능력을 함양하여 자립할 수 있도록 함으로써 빈곤문제를 적극적·능동적으로 극복하는 길 마련
 - 근로능력 있는 기초생활보장수급자(조건부수급자)에게는 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여 지급
- 참가자들의 근로능력과 자활욕구·가구여건 등을 고려하여 적절한 프로그램에 참여하는 체계 구축
 - 근로능력과 가구여건이 상대적으로 미약한 비취업대상자는 보건복지부 주관 자활공동체·자활근로 등에 근로능력이 상대적으로 높은 취업대상자는 노동부 주관 취업알선·직업훈련 등에 참여

□ 주요 사업내용

- 사회적응프로그램
 - 자활의욕상실자 또는 취업부적응자에 대해 전문적인 상담·치료를 제공하여 근로의욕 회복
 - 실시기관 40개소, 22백만원(지방비 포함)/연 지원
 - 참여자 실비 지원(1.5천명) : 6천원/인/일
- 지역봉사('05.1.1일부터 지방이양)
 - 근로능력이 낮은 수급자를 대상으로 지역사회 봉사활동을 통해 근로의욕을 유지하고 지역사회 참여 기회 제공
- 자활근로사업
 - '04년부터 참여자의 자활능력과 사업유형에 따라 ①근로유지형, ②사회적일자리형, ③인턴형, ④시장진입형 자활근로사업으로 프로그램을 다양화하여 추진
 - 주요 사업내용은 「간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용」 5대 표준화사업과 「영농·도시락·세차·환경정비 등」 지역실정에 맞

는 특화된 사업 추진

- 지자체 직접시행 또는 민간기관(지역자활센터 등) 위탁시행의 방법으로 추진하며, 참여자에게 1일 21,000~31,000원의 자활급여를 제공

○ 자활공동체사업

- 자활근로사업 참여 등으로 자활능력을 갖춘 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호협력 하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 창업하도록 지역자활센터 등을 통해 지원
- '07. 12월 현재 자활공동체는 842개(5,164명 참여)이며, 자활공동체의 1인 월평균소득은 817천원

○ 저소득층 생업자금융자 및 자활기금

- 기초생활수급자 등 저소득층의 자활을 위한 사업의 창업·운영자금융자('08년 72억원, 공공자금관리기금)

※ 확정금리 '08년도 3.0%, 5년거치 5년상환, 대출한도 1,200~2,000만원(무보증 및 보증대출, 담보대출은 담보범위까지)

- 시·도 및 시·군·구에 조성된 자활기금을 통해 자활공동체, 자활근로사업단, 개인창업자 등의 자활을 지원

※ '07년 12월말 기금조성액은 1,850억원이며 전세점포 임대지원, 사업자금대여 등으로 활용

○ (참여자 현황) 5만명(누계 6만명) 참여 중

(단위 : 천명)

참여인원	계 (a+b)	소계 (a)	복지부(a)				노동부 (b)
			자활근로		사회적응 프로그램	창업 지원	
			업그레이드형	근로유지형			
실인원	49 (100%)	48 (97%)	25 (51)	16 (33)	1 (2)	6 (12)	1 (2%)
누계	63 (100%)	61 (96%)	31	22	1	7	2 (3%)

*) 2008년 9월 현재

나. 정책평가 방향 설정

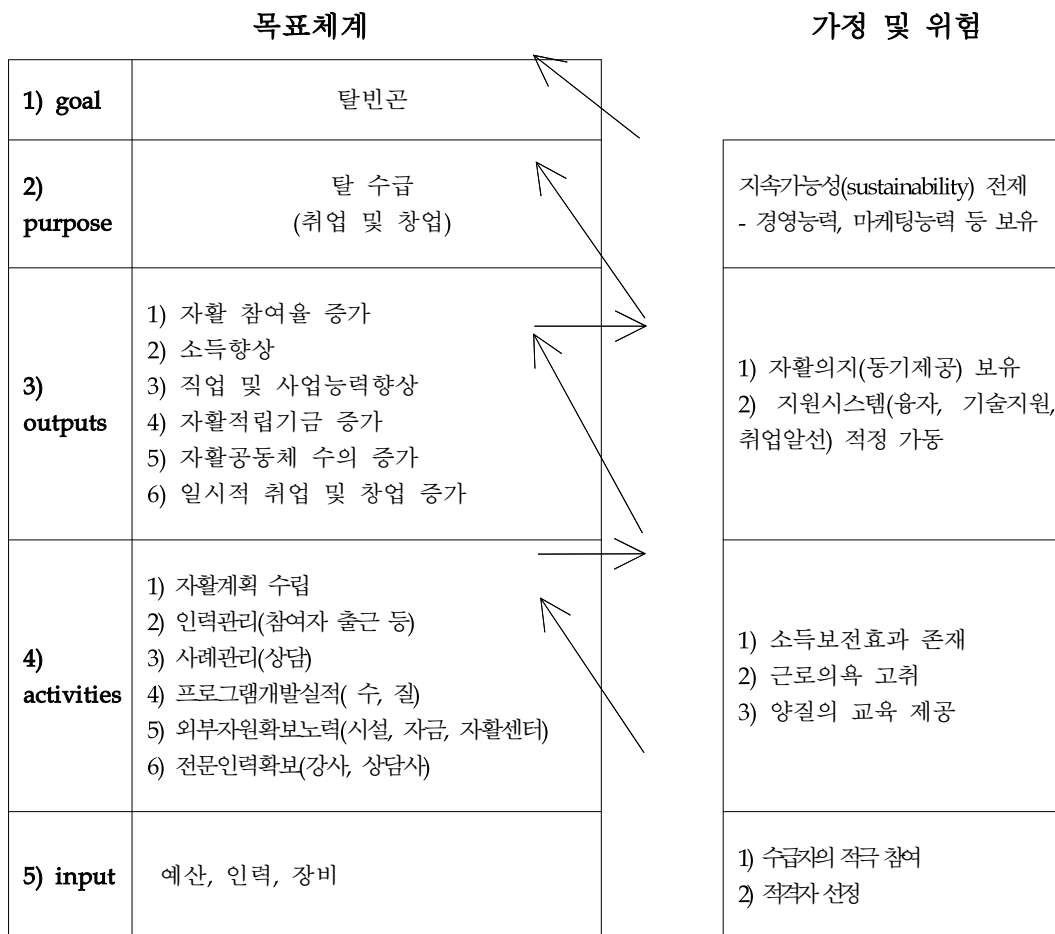
- '00년 국민기초생활보장제도는 시혜적 접근이 아닌 권리적 접근 개념과 근로능력자를 보호하되 자활·자립 시킨다는 성과에 대한 기대가 높았음
 - 집중적·체계적인 자활지원서비스를 제공함으로써 자활의욕 고취 및 자립능력 향상을 통한 자활을 목적으로 함
- 그러나 자활사업이 당초 기대했던 성과를 도출하지 못하고 있다는 공통 인식이 높음
 - 자활사업의 성과가 없다는 부족하다는 것은 기초생활보장제도의 도입 의미를 퇴색시킴
- 정책평가를 통해 제도의 문제점을 파악하고 개선점을 도출하여 자활사업 본래의 목적을 달성할 수 있도록 성과감사와 연결

다. 정책평가 대상사업의 문제분석

- 자활사업의 문제 및 목표나무는 현 보건복지가족부가 시행하고 있는 자활사업이 안고 있는 핵심문제의 원인과 결과를 보여주고(문제다이아그램), 자활사업의 효과성과 효율성을 높이기 위해 어떤 조치들이 필요한지를 보여주는(목표다이아그램) 체계 도입

하는지를 체계적으로 보여줌

- 즉, 적격자를 발굴하고 참여자가 자활사업에 적극 참여한다는 전제 하에서 자활사업의 구체적 활동이 이루어지며,
- 이 활동을 통해 소득보전, 근로의욕고취, 양질의 교육제공이 가능할 경우 아래 그림에서의 산출을 기대할 수 있으며,
- 탈수급(2)과, 탈빈곤(1)이라는 최종 목표를 달성은 자활의지를 자극할 수 있는 동기제공 및 지원시스템과, 경영능력을 함양시킬 수 있는 지원대책이 있어야 가능함을 보여줌



마. 정책평가 실행계획

□ 정책평가 지표

○ 성과지표

목표 계층	평가지표	척 도
투입	자활사업 예산액	총액, 증감율, 비목별(인건비, 자활급여, 센터운영비, 사업비 등)
활동	자활계획 적정성	내용분석(전문가 판단)
	상담건수	건수, 증감율, (상담건수/참여자수)×100
	프로그램의 수	건수, 증감율, (프로그램 수/센터 수)×100
	프로그램 개최 수	건수, 증감율, (프로그램 수/센터 수)×100
	프로그램의 질	설문조사 또는 인터뷰(참여자 대상)
	참여 성실도	출근율 = (실제 출근일수/예정 출근일수)×100
	전문인력의 수	명, 증감율
	전문인력의 질	설문조사 또는 인터뷰(참여자 대상)
	외부지원 확보실적	외부지원금 액, 외부지원 시설 수, 규모
산출	자활사업 참여자 수	자활사업별 참여자 수 (기초수급자+차상위계층)
	자활사업 참여율	(자활사업 참여자수/대상자 수)×100
	자활공동체 수	건, 증감율
	자활공동체 참여자수	명, 증감율
	자활적립금 규모	원, 증감율
	취업 및 창업건수(6개월 미만)	명, 증감율
목표	참여자 소득 증가율	(참여후 소득-참여전 소득)/참여전 소득
	직업 및 사업능력	설문조사 또는 인터뷰(참여자 대상)
	자활 성공률	(자활사업참여 탈수급자수/자활사업 참여기초수급자수) × 100
	6개월 이상 취업자 비율	(6개월 이상 취업자 수/취업자 수)×100
	1년 이상 사업자 비율	(1년 이상 사업자 수/창업자 수)×100
상위 목표	탈빈곤률	(최저생계비 120% 이상자 수/자활대상자 수)×100
	빈곤율	(최저생계비 미만자수/전체인구)×100

○ 위험평가지표

목표 계층	가정 및 위험	측정방법
활동의 위험요인	1) 수급자들이 적극적으로 자활사업에 참여할 것이다 2) 적격자들이 참여할 것이다	자활사업에 대한 수급자 인식 파악 재산 및 소득 성실신고 여부 파악
산출의 위험요인	1) 참여자의 소득보전효과가 있을 것이다 2) 양질의 교육훈련이 제공될 것이다 3) 자활사업은 근로의욕을 고취시킬 것이다	자활사업에 대한 수급자 인식 파악 자활사업 전문인력에 대한 수급자 인식 파악 자활사업에 대한 수급자 인식 파악
목표의 위험요인	1) 자활사업 참여는 자활의지를 제고시킬 것이다 2) 취업 및 창업을 위한 지원시스템이 잘 구비되어 있다	취업 및 창업의 장애요인 파악 취업 및 창업의 장애요인 파악
상위목표의 위험요인	1) 취업 및 창업이 지속가능할 것이다.	취업 및 창업자의 사후관리실태 파악

□ 정책평가 양식

목표계층	평가지표	검증방법			
		정보원	자료수집방법	자료분석방법	비고
투입	자활사업 예산액	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	
활동	자활계획 적정성	자활계획	내용분석	내용분석	
	상담건수	개별 자활센터 자료	기관자료 수집	증감분석	
	프로그램의 수	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	
	프로그램의 질	참여자 인식	설문조사 (참여자 대상)	리커트척도	
	참여 성실도	개별 자활센터 자료	기관자료 수집	증감분석	
	전문인력의 수	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	
	전문인력의 질	참여자 인식	설문조사 (참여자 대상)	리커트척도	
	외부지원 확보실적	개별 자활센터 자료	기관자료 수집	증감분석	
산출	자활사업 참여자 수	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	
	자활사업 참여율	자활사업현황, 기초수급자현황	기관자료 수집	증감분석	
	자활공동체 수	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	
	자활공동체 참여자수	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	
	자활적립금 규모	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	
	취업 및 창업건수(6개월 미만)	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	취업, 창업자 대상 설문도 가능
중간결과	참여자 소득 증가율	수집 곤란	설문조사 (참여자 대상)	리커트척도	
	직업 및 사업능력 향상 정도	수집 곤란	설문조사 (참여자 대상)	리커트척도	
	자활 성공률	자활사업현황 (복지부)	기관자료 수집	증감분석	
최종결과	6개월 이상 취업자 비율	수집 곤란	설문조사 (취업자 대상)	증감분석	
	1년 이상 사업자 비율	수집 곤란	설문조사 (창업자 대상)	증감분석	
	탈빈곤률	연구보고서 (보건사회연구원)	설문조사(취업자, 창업자 대상)	증감분석	
	빈곤율	절대빈곤율 (보건사회연구원)	기관자료 수집	증감분석	

바. 모니터링 결과

(일부 지표는 광주광역시 8개 지역자활센터의 자활참여자 1166명의 자료 활용)

□ 투입

- 2008년도 복지부 소관 자활지원사업 예산은 3,203억원(이월 41억원 포함)으로 당초 목표치 3,219억원에 거의 육박하는 수준이나 전년(3,168억원) 대비 1.1% 증가에 그침
- 근로유지형 참여자의 소득공제 적용 제외로 자활소득공제예산이 17억원 감소한 반면, 자활공동체 창업자금 지원이 110억원 증가한 130억원으로 증가
- ※ 노동부 소관 자활사업의 경우는 86억원('08)에서 76억원으로 11.9% 감소

□ 활동

- 자활계획의 경우 지역자활센터의 운영역량에 따라 편차가 큰 실정
- 정부지원금만으로 지역자활센터의 운영이 불가능하며, 지역자활센터의 외부지원 확보 여부에 따라 자활사업 성과 좌우됨
- 지역 특성에 알맞은 자활공동체 사업 개발 여부에 따라 성과 크게 차이 남
- 지역자활센터의 성과제고를 위해서는 참여자에 대한 보다 적극적인 사례관리 필요
- 인원, 예산상의 제약으로 인해 지역자활센터의 사례관리가 매우 부족한 실정이며, 사례관리사 충원을 통해 해당 문제 해결 필요
- 표본지역(광주)의 사례관리실적(상담건수)은 '08년 참여자 1인당 3.5건으로 '07년 3.2건 대비 약간 높게 나타났는데 이는 사례관리의 중요성을 인식한 지역자활센터의 노력이 반영된 것으로 여겨짐

○ 지역자활센터의 성과제고를 위해 효과적이고 지역 특성을 반영한 자
활프로그램 개발 노력 필요

- 2008년 현재 13개로 '07년 13개(집수리, 간병, 청소, 폐자원재활용, 음
식물재활용, 도시락, 세차, 영농, 세탁, 음식점, 장애통합, 산모도우미,
환경정비, 기타) 대비 큰 변화가 없음

※ 자활프로그램의 질적 수준에 대해서는 별도의 조사 필요

○ 자활센터 참여자의 참여성실도는 탈수급 가능성과 직접적으로 연관

- 참여성실도가 높을수록 탈수급 의지가 강하며, 이에 따라 탈수급 가
능성 또한 높아짐
- 참여성실도는 (실제 자활참여 시간/총 의무 자활참여 시간)으로 측
정 가능
- 표본지역(광주) 자활센터 자활참여자의 '07년 평균 참여성실도는 97.4%
였으나 '08년에는 96.2%로 오히려 1.2p % 감소한 것으로 나타남

○ 자활센터 전문인력(사회복지사 등)의 양적·질적 수준은 자활사업
성과와 직접 관련

- 사명감이 투철한 전문인력(사회복지사 등) 일수록 참여자와의 원만한
인간관계를 형성하여 높은 성과 달성 가능성 큼
- 표본지역(광주) 자활센터의 '07년 전문인력은 센터당 5.25명이었으나
'08년에는 6.5명으로 증가하였음. 이는 자활선진화 프로젝트에 따라
지역자활센터의 전문성 강화를 위해서 사회복지사의 고용을 의무화
했기 때문임

※ 보다 정확한 평가를 위해서는 참여자 대상 설문조사 필요

□ 산출

○ '08년 기초보장제도 수급율은 3.1%(153/4927)로 '07년 3.1%(155/4927)

에 비해 변화 없으나 기초생활보장 수급자는 감소

- 그 원인은 전산망 등 조사인프라 구축과 조사활동 강화에 있음. 즉 소득·재산 자료 전산망 연계 확대, 중점관리 대상 수급자 전국 일제조사, 중앙현장 조사를 지속적으로 실시한 결과임
- '08년의 자활사업 참여자수(누계)는 70,489명으로 '07년 87,282명에 비해 크게 감소
 - 그 원인은 ① 근로유지형 자활근로사업에 차상위 참여 제한 ② 국민 기초생활보장법령개정으로 국고보조율 확대(75% → 78.38%)되었으나, 국고예산의 소폭 증가로 사실상 예산의 감소효과 발생('07년 3,431 → '08년 3,325억원, 지방비 포함, 106억원 감소) 등
- 자활사업 대상자수 대비 참여자수 비율 즉, 표본인 8개 센터의 자활사업 참여율은 '07년 68%이었으나 '08년에는 46%로 오히려 급격히 하락하였음. 이는 자활사업 참여를 희망하는 차상위 계층은 증가하였으나 예산은 한정되어 있어 자활사업에 참여하지 못한 차상위 계층이 많아졌기 때문임
 - 따라서 생산적 복지 차원에서 이 분야에 대한 예산지원 확대 필요
 - 자활사업 참여자의 경우 근로유지형 1일 21천원, 사회적일자리형 28천원, 시장진입형 31천원 등 지급
- '08년 말 현재 자활공동체 수는 1,064개로 '07년 842개에 비해 24.2%증가
 - 그 원인은 자활근로사업단이 자활공동체로 전환되어 매년 지속적으로 자활공동체가 증가하고 있기 때문임('06년 597개소)
- 자립준비적립금은 자활근로 수입의 10%를 적립하는 것으로 표본인 8개 센터의 '08년 말 현재 자활센터당 평균 88,256천원으로 '07년 평균 70,346천원에 비해 25.25% 증가하였음

- 그 원인은 적립기간이 길어져 적립금이 늘어나는 반면 새로운 공동체 창업을 통한 자활적립금 활용 사례는 많지 않기 때문임

□ 중간결과

- 자활사업의 1차적 성과로서 참여자의 향상과 직업 및 사업능력 향상 정도는 자료 확보 곤란
 - ※ 참여자 대상 설문조사를 통해 간접적인 자료 수집 필요
- 자활성공율은 척도에 따라 상이한 결과를 보여줌
 - 자활사업 참여자중 수급자에서 벗어난 비율 즉, 탈수급율은 6.7%로 '07년 6.3%에 비해 개선
 - 이 가운데 시장진입이 가능한 자활공동체, 자활근로사업 참여자 중 탈수급율은 '08년 15%로 '07년 15%와 동일
 - 그 원인은 자활사업 참여자의 근로능력 및 창업 능력에 태생적으로 한계가 있기 때문임
- 한편 참여자의 취업 및 창업률(자활사업 참여자중 수급자에서 벗어났거나 벗어나지 못했어도 취업·창업에 성공한 비율)은 '08년 15%로 '07년 14%에 비해 다소 증가
 - 취업 혹은 창업대상자가 아닌 수급자(자활대상자)를 대상으로 하는 사업이어서 성과에 큰 변화가 발생하기 어려움

□ 최종결과

- 자활사업의 보다 정확한 성과는 참여자의 취업 및 창업률보다 일정기간 이상 취업과 사업운영에 성공한 비율로 파악하는 것이 타당(취업은 6개월 이상, 창업은 1년 이상)
 - 표본지역의 6개월 이상 취업자 비율은 '08년 73%로 '07년 71.2%보다 소폭으로 상승하였음

- 한편 표본지역의 1년 이상 장기 창업자 비율은 '08년 89.5%로 '07년 82.5%에 비해 다소 개선되었음

※ 전체를 파악하기 위해서는 별도의 조사 필요

- 자활사업의 가시적 성과에도 불구하고 상대적 빈곤율(소득이 중위소득 50%미만인 계층이 전체가구에서 차지하는 비율)은 '08년 현재 15.1%로 '06년 12.25%에 비해 크게 증가하였고, 최저생계비 이하 가구의 비율인 절대적 빈곤율 또한 '08년 현재 11.4%로 '06년 6.17%에 비해 크게 증가

사. 개선과제 도출

□ 자활지원 예산은 매년 꾸준히 증가하는 반면 탈수급율은 저조한 실정

- 지금까지의 자활제도 성과평가는 단순한 평가지표 위주의 평가였던 까닭에 단계별 연계가 잘 이루어지지 못했음
 - 자활사업의 성과 향상을 통해 탈수급률을 높이고 탈 빈곤이라는 최종 목표를 달성하기 위해서는 '가정 및 위험'에 기초한 평가를 실시할 필요가 있음
 - 이를 통해 '탈빈곤'이라는 최종목표를 달성하고, 국가재정 부담을 완화하며, '가난의 대물림(poverty trap)'을 방지해야 함

<탈수급자 현황>

(단위 : 명)

연도 사유	2003	2004	2005	2006	2007	2008
창업		214	123	317	357	242
취업		938	964	971	1,035	1058
기타		514	499	618	778	897
자활특례		2,465	1,300	1,317	1,236	1080
합계(%)	4,307(6.8%)	4,131(5.4%)	2,886(5.5%)	3,223(6.0%)	3,406(6.3%)	3,277(6.7%)

<자활지원 연도별 예산현황>

(단위: 백만원)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
합계	132,371	174,584	166,276	208,252	244,358	273,532	299,246	300,546
자활지원								
- 자활지원센터	14,102	23,062	23,062	24,627	25,268	26,195	27,014	27,809
- 자활근로	60,000	120,320	120,320	162,432	202,137	233,720	259,410	259,419
- 자활지원센터 평가	0	0					104	
- 지역봉사	17,744	2,076	1,667	1,167				
- 사회적응프로그램	250	1,551	1,551	1,221	1,048	906	907	936
- 협회지원	275	275	325	350	350	350	350	
- 자활사업활성화	0	0	0	0	0	0	0	0
- 자활사업실태조사	0	300	300	300	300	260		
- 광역자활센터지원	0			900	900	900	900	1,677
- 생업자금이차보전	0		2,051	1,955	1,355	1,201	1,361	1,505
- 자활창업지원	0				2,000	2,000	2,000	2,000
- 생업자금(재특)	40,000	27,000	17,000	15,300	11,000	8,000	7,200	7,200

□ 수급자 선정 시 자산 및 소득 수준을 고려하나 자료 확보가 어려워 정확한 자산 및 소득 파악 불가능

○ 이에 따라 자활사업에 대한 적극적 참여 의지가 부족하거나 자격이 없는 참여자가 발생하는 등 도덕적 해이 현상 발생

- 자활 사업 참여자의 정확한 자산 및 소득 파악 노력 강화 필요

□ 자활참여자들에 대한 근로유인체계가 미흡하여 기대 이하의 결과가 나타남

○ 현재 자활소득에 대한 소득공제율은 30%이나 이 정도의 인센티브로는 근로의욕 고취에 한계

○ 현재의 자립적립금은 참여자가 월 자활급여로 수령하는 금액의 1/10에 지나지 않아 자활공동체 창업 시 필요한 창업자금을 충당하기에는 턱없이 부족하여 정부에서 대출을 받고 있음

- 자립 적립금의 적립 비율을 적정 수준까지 높여 자활공동체 창업 시 자활 참여자의 재정적 부담을 경감시켜야 함
- 미국의 TANF(저소득층 보호 프로그램)제도의 경우 수급 기간을 5년으로 제한함으로써 수급자가 적극적으로 탈 수급하고자 하는 노력을 기울이도록 강제성을 부과하고 있음
- 그러나 우리나라는 수급기간 제한이 없어 수급자가 적극적으로 탈수급하고자 하는 노력이 부족함
- 따라서 우리나라도 시장진입형 일자리 사업 참여자에 한해서 수급기간 제한을 두어 자활 의지를 고취시킬 필요가 있음
- 지역자활센터가 인적, 물적, 재정적 이유로 인하여 운영상의 부실문제 노출
- 지역자활센터가 운영하고 있는 사업은 보건복지가족부가 지정한 5대 전국표준화사업과 영농, 도시락, 식당, 세차, 환경정비 등 지역 실정에 맞는 특화된 사업에 국한되어 있음
- 그러나 지역자활센터들은 지역 특색에 맞는 사업 개발 능력이 부족하여 중앙정부가 지정해준 사업에 국한하여 자활사업을 실시하는 경우가 대부분
- 따라서 광역자활센터나 중앙자활센터와 협력하여 지역 특색에 알맞은 신규 자활사업을 적극 개발하여 자활사업의 성과를 향상시켜야 함
- 자활성공률을 높이기 위한 지역자활센터의 핵심업무 중의 하나는 자활사업 참여자에 대한 사례관리를 강화하는 것이나 인력부족으로 인하여 자활사례관리가 부실함
- '08년 전국의 7개 지자체에서 시범사업으로 사례관리센터를 설립하여 자활 사례관리를 실시하여 사례관리의 효과를 증명한 바 있음

- 따라서 지역자활센터가 사례관리를 강화할 수 있도록 사례관리사 증원 필요
- 자활공동체의 사업경영 능력이 부족하여 자활사업 성과의 지속가능성이 낮음
 - 지역자활센터는 자활 참여자의 직업능력 및 자활의지의 향상을 통해 자활공동체를 창업하는 것을 주 목표로 하고 있어 자활공동체 창업 후 경영에 대한 노하우가 전무한 실정
 - 이와 함께 지자체 등의 협조 부족으로 자활공동체 생산품의 판로 확보가 매우 어려운 상태임
 - 이 문제 해결 방안으로 하나로 해당 지자체가 자활공동체의 생산품을 우선 구매하도록 하는 조례 제정이 필요하고 광역 자활센터는 경영노하우 개발 및 전수 노력을 경주하여야 함

<부록 3>

제주특별자치도 정책 및 사업의 평가대상 검토 결과

분야	주요 정책 및 사업	거시적 트렌드 변화	도민의 관심	위험 수준	사안의 복잡성	시정 가능성	추가기준 (주도권)
환경	해양, 해안 체계적 정화(관리) 시스템 구축	●	●	▲	●	▲	V
협치 체제 구축	주민참여 예산제 확대운영	●	●	●	▲	▲	
협치 체제 구축	협치를 통하여 도민이 주도하는 도정구현	●	●	▲	●	⊗	
지역균형발 전	전통시장, 골목상권 활성화 지원 강화	●	●	▲	⊗	●	
제주공동체 복원	민군복합형 관광미항 갈등 해결	▲	●	●	●	▲	V
일자리 창출, 사회적 기반 구축	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	다문화가정 및 정착주민 지원사업 확대	●	▲	●	●	▲	
복지	양육과 재활, 교육, 취업을 연계한 장애인 평생지원시스템 구축	●	▲	▲	●	▲	
미래/첨단/ 창조산업	제주 에너지 자립을 위한 풍력산업의 적극 육성	●	●	▲	●	▲	
미래/첨단/ 창조산업	스마트그리드와 전기자동차를 기반으로 한 저탄소 녹색도시 건설	●	●	●	▲	▲	
미래/첨단/ 창조산업	세계 최초 용암해수 융합산업 육성	▲	●	●	●	⊗	V

분야	주요 정책 및 사업	거시적 트렌드 변화	도민의 관심	위험 수준	사안의 복잡성	시정 가능성	추가기준 (주도권)
미래/첨단/ 창조산업	청정자원 활용 천연 화장품산업 허브도시 육성	●	●	▲	●	⊗	
문화	제주 문화 콘텐츠 산업 육성	●	●	⊗	▲	●	
문화	문화예술의 섬 환경 조성	▲	▲	▲	●	●	
문화	문화예술의 거리 활성화 사업 지원	●	●	⊗	●	▲	
국제자유도 시와 특별자치도 완성	국가 권한의 포괄적 이양을 통한 제주특별자치도 완성	●	●	●	▲	▲	V
국제자유도 시와 특별자치도 완성	자주 재정권 강화	▲	▲	●	●	●	V
국제자유도 시와 특별자치도 완성	고용창출형 외국인 투자정책 확립	▲	●	●	●	⊗	
국제자유도 시와 특별자치도 완성	부동산 투자 연주원 제도 개선	●	●	▲	●	⊗	
교육	생애주기별, 대상별 평생학습 프로그램 개발 확대	●	●	⊗	●	●	
교육	학습지도 전문가 양성 배치	▲	▲	●	●	▲	
관광	의료관광산업 활성화	▲	▲	●	●	▲	
4차 산업	환경친화적 선진 축산업 육성	●	▲	●	●	⊗	V
3차 산업	아열대 과수육성 및 친환경 한약재 생산기반 구축	●	●	●	●	⊗	
2차 산업	농축산물 가공산업 고부가가치화 및 수출시장 개척	●	●	●	●	⊗	
환경	오름의 체계적 보전, 관리	●	▲	⊗	⊗	●	
환경	소나무재선충 피해지역 생태계 복원사업	▲	▲	⊗	●	▲	
환경	제주 색채와 멋, 자연이 공존하는 제주형 경관디자인 정립	●	▲	⊗	⊗	●	

분야	주요 정책 및 사업	거시적 트렌드 변화	도민의 관심	위험 수준	사안의 복잡성	시정 가능성	추가기준 (주도권)
환경	중산간 등 보전관리를 위한 GIS 정비	●	⊗	⊗	⊗	●	
협치 체제 구축	행정시장에게 실질적인 인사, 예산권 부여	●	⊗	▲	●	⊗	
협치 체제 구축	마을단위 자치기구 활동 적극 지원	▲	▲	⊗	▲	●	
지역균형발전	권역별 지역균형 발전계획 수립	▲	●	⊗	●	▲	
지역균형발전	원도심 도시재생사업 추진	▲	⊗	●	●	⊗	
지역균형발전	1마을 1기업 육성 추진	⊗	⊗	●	⊗	●	
지역균형발전	개발사업과 지역경제 활성화 연계시스템 마련	▲	⊗	⊗	▲	●	
제주공동체 복원	세계 제주인 대회 추진	▲	▲	⊗	●	●	
제주공동체 복원	갈등 조정을 위한 사회협약위원회 기능강화	▲	●	⊗	▲	▲	
제주공동체 복원	세계 평화의 섬 확대	●	▲	⊗	▲	▲	
제주공동체 복원	행정혁신 및 공정한 인사시스템 정착	●	⊗	▲	●	⊗	
제주공동체 복원	4.3의 완전한 해결	⊗	⊗	▲	●	▲	
일자리 창출 기반 구축	일자리 정보 통합관리 및 고용센터 역할 강화	▲	●	●	⊗	▲	
일자리 창출 기반 구축	사회적경제(사회적기업, 협동조합, 마을기업 등)시범도시 조성	▲	⊗	▲	●	●	
일자리 창출 기반 구축	청년일자리 만들기 사업 확대	▲	▲	⊗	▲	●	
일자리 창출 기반 구축	취약계층 일자리 지원 사업	▲	▲	⊗	▲	●	
일자리 창출 기반 구축	소상공인(자영업자) 경영 안정화 지원	▲	▲	⊗	▲	●	
일자리 창출 기반 구축	수도권 성장, 유망 기업유치를 통한 일자리 창출	▲	⊗	▲	●	⊗	

분야	주요 정책 및 사업	거시적 트렌드 변화	도민의 관심	위험 수준	사안의 복잡성	시정 가능성	추가기준 (주도권)
안전	상습 침수지역 재해예방 강화	▲	●	⊗	▲	●	
안전	소방헬기, 응급헬기(닥터헬기) 도입	⊗	●	▲	●	▲	
안전	안전한 항만 운영 지원체계 확립	▲	▲	⊗	●	▲	
안전	도민안전체험관 건립 및 재난대응, 생활안전교육 강화	▲	▲	⊗	⊗	●	
안전	고회도 우천형 차선(형광차선) 도입 등 교통안전시설 정비	▲	▲	⊗	⊗	●	
안전	교통, 관광,사업현장의 안전평가 실사전 상설 운영	▲	⊗	⊗	⊗	●	
안전	사회취약계층 안전단말기 지원 사업	⊗	●	⊗	⊗	▲	
생활	주차문제 해결(Green Parking 도입, 주차시설 확충 등)	⊗	●	●	▲	▲	
생활	생활 스포츠 육성과 인프라 구축	▲	⊗	⊗	⊗	●	
복지	광역치매센터설립 운영, 노인학대 및 방임 방지	▲	●	⊗	●	▲	
복지	현장행정을 통한 복지 사각지대 없는 제주 구현	●	▲	⊗	●	⊗	
복지	제주유니버설디자인(무장애도시) 추진	▲	▲	⊗	●	▲	
복지	일, 가정 양립을 위한 기반 확대	▲	●	▲	▲	⊗	
복지	비분권 사회복지시설 종사자 보수개편 등 사회복지사 처우개선	▲	⊗	⊗	●	▲	
복지	먹거리 교육과 아동비만 줄이기 사업	▲	▲	⊗	⊗	▲	
미래/첨단/ 창조산업	장수의 섬 브랜드와 연계한 차세대 향노화산업 발굴 육성	▲	▲	▲	●	⊗	
미래/첨단/ 창조산업	생물 다양성을 기반으로 한 바이오산업 육성	▲	▲	▲	●	⊗	
미래/첨단/ 창조산업	기술중심형 산업생태계를 위한 산학융합지구 조성	▲	▲	▲	⊗	▲	
미래/첨단/ 창조산업	미래성장기반 무료와이파이 보급확대	⊗	▲	⊗	⊗	●	

<부록 3>

분야	주요 정책 및 사업	거시적 트렌드 변화	도민의 관심	위험 수준	사안의 복잡성	시정 가능성	추가기준 (주도권)
미래/첨단/ 창조산업	제주형 말 산업 클러스터 조성	⊗	▲	⊗	⊗	●	
문화	문화예술 및 창작활동 지원 확대	▲	▲	▲	●	▲	
문화	제주해녀문화 계승, 발전	●	●	⊗	⊗	●	
문화	제주의 정체성 확립과 탐라문화 계승발전	●	▲	⊗	⊗	●	
문화	한류, K-POP, 영화제, 뮤지컬 등 공연사업 활성화	▲	▲	⊗	▲	●	
국제자유도 시와 특별자치도 완성	난개발 방지 및 공영개발을 위한 토지비축제도 개선	●	●	⊗	▲	▲	
교육	사교육비 부담을 줄이는 자기주도 학습 지원	▲	▲	●	▲	⊗	
교육	진로, 적성, 창의 리더십 등 비교과 프로그램 지원	▲	⊗	▲	●	▲	
교육	제주청년을 위한 취업준비 아카데미 운영	▲	▲	▲	▲	▲	
교육	제주평생교육진흥원의 독립법인화와 기능 강화	⊗	⊗	▲	●	●	
교육	평생학습 권역화와 거점시설 지정	▲	▲	⊗	▲	▲	
관광	관광진흥기금 확대와 제도개선	▲	▲	●	●	⊗	
관광	아시아 MICE 거점도시 육성	▲	▲	●	●	⊗	
관광	올레코스과 마을공동체 연계 상품화 지원 강화	●	▲	▲	⊗	●	
관광	크루즈 산업 및 레저스포츠 집중육성	▲	▲	▲	⊗	●	
관광	공항인프라 확충 기반구축과 국내,외 항공 접근성 개선	▲	▲	⊗	●	⊗	
관광	문화와 생태, 힐링과 휴양이 어우러진 관광산업 육성	▲	⊗	⊗	●	⊗	
관광	도내 여행사 경쟁력 강화 지원	⊗	⊗	▲	▲	▲	
관광	야간관광 활성화	⊗	⊗	⊗	▲	▲	

분야	주요 정책 및 사업	거시적 트렌드 변화	도민의 관심	위험 수준	사안의 복잡성	시정 가능성	추가기준 (주도권)
9차 산업	양식산업 현대화와 고품질 수산물 생산, 공급체계 구축	▲	⊗	⊗	▲	▲	
8차 산업	연근해 어선어업 구조개선 및 정예화	▲	▲	⊗	⊗	●	
7차 산업	농축산물 가격안정제도 도입	▲	▲	▲	⊗	●	
6차 산업	농업용수 개발사업 확대	●	●	⊗	⊗	●	
5차 산업	제주형 종자, 종묘 등 씨드밸리 조성	▲	▲	●	●	⊗	
1차 산업	한, 중 FTA 대응 및 감귤명품화 사업 추진	▲	▲	▲	●	⊗	
11차 산업	친환경 제주먹거리 체계(푸드시스템) 구축	▲	▲	⊗	●	●	
10차 산업	물류, 유통 시스템 개선	●	▲	⊗	⊗	●	

참고문헌

단행본

- 남명수·박준성·류랑도(1999), 「성과관리 시스템」, 서울: 한국언론자료간행회.
- 노화준(2001), 「정책평가론」, 서울: 법문사.
- 정정길(1989), 「정책평가 -이론과 적용」, 서울: 박영사.
- Daft, Richard L. (2001), *Organization Theory and Design*(7th ed.), South-Western College Publishing.
- Fetterman, D. M. (2001), *Foundations of empowerment evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- 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* (pp. 229-260), Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Stufflebeam Daniel L. (1971), *Educational Evaluation and Decision Making*. Itasca, Ill. : Peacock.
- Tuckman, Bruce W. (1979), *Evaluating Instructional Programs*, Boston: Allyn and Bacon.
- Worthen, B. R. and Sanders, J. R. (1987), *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*, New York: Longman.

정기간행 학술지

- 강성권·김현조·박영강(2011), 지방정부의 BSC 성과와 영향요인에 관한 인식분석: 부산광역시를 중심으로, 「지방정부연구」, 15(3): 185-205.
- 김성현, 최정아(2011), 통합정부업무평가시대의 정보화사업평가제도 개선 방안: 정보화사업의 특성과 이해관계자의 의견을 중심으로, 「정보기술아키텍처연구」, 한국EA학회, 8(2), 137-150.

- 류영아·김건위(2006), 지방자치단체 자체평가운영에서의 장애요인 극복방안에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」, 18(3): 29-52.
- 박영강·육근호(2006), 지방정부의 BSC 도입과 운영사례 분석: 한국과 일본의 기초자치단체를 중심으로, 「지방정부연구」, 10(4): 153-174.
- 박희정·박해육(2005), 지방자치단체 자체평가모형에 관한 연구, 「정책분석평가학회보」, 15(1): 113-144.
- 배태영·이재호(2008), 지방정부의 자체평가 지표설정과 적용을 통한 조직관리 연구, 「한국정책과학학회보」, 12(4): 255-274.
- 라휘문(2003), 지방자치단체 자체평가제도의 발전방안, 「정책분석평가학회보」, 13(1): 1-24.
- 라휘문(2004), 지방자치단체 자체평가모형의 설계와 적용 그리고 교훈, 「정책분석평가학회보」, 14(1): 29-53.
- 소진광(2013), 지난 정부의 지역개발정책 평가와 새 정부의 국토 및 지역개발 정책 제언: 지역개발사업의 평가체계 개선방안 연구, 「한국지역개발학회지」, 25(4), 153-182.
- 오영균(2006), 지방정부 자체평가에서의 주민만족도분석에 관한 사례연구, 「지방행정연구」, 20(3): 3-20.
- 오영민, 박노욱(2014), 재정사업성과평가제도 10년의 운영 현황, 성과 그리고 발전방향, 「한국정책학회 하계학술발표논문집」, 576-597.
- 윤수재(2012), 중앙행정기관 주요 정책·사업 점검·평가제도에 대한 개선방안: 국정과제점검, 연두업무계획점검, 핵심과제평가 중심으로, 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 687-704 .
- 이봉락·장근복(2009), 지방자치단체 자체평가활용의 영향요인 분석 - 대전광역시와 충청남도를 대상으로, 「지방행정연구」, 23(3): 45-80.
- 이석환(2006), 공공부문 BSC(Balanced ScoreCard) 적용사례분석, 「한국행정학보」, 40(1): 127-149.
- 이석환(2008), 공공부문 BSC의 성공적 운영방안에 관한 연구: 조달청의 사례를 중심으로, 「한국행정학보」, 42(1): 253-272.
- 이석환·조주연(2010), 성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 평가체계요인과 내부동기요인을 중심으로, 「한국사회와행정연구」, 20(4): 269-291.
- 이자성, 이왕재(2004), 일본 지방정부의 정책평가제도에 관한 고찰 - 삼중현

- (三重縣)의 사무사업평가제도를 중심으로 -, 「사회과학연구」, 19, 1-18
- 임상규(2012), 지방자치단체 자체평가제도의 개선에 관한 연구: 수원시 자체평가제도 개선사례를 중심으로, 「사회과학논집」(연세대학교), 43(1): 73-93.
- 임윤철, 이철원(1997), 국가연구개발사업 중간평가방법 연구, 「기술혁신연구」, 5(2), 126-154
- 최응용 외 (2008), 지방자치단체 균형성과관리시스템에 관한 사례연구: 부천시 BSC 구축을 중심으로, 「관리회계연구」, 7(3): 213-254.
- 현승현 외 (2007), 자체평가에 있어서 목표치 설정에 관한 연구, 「한국공공관리학회보」, 21(2): 1-31.
- Brouwer, B and Manzano, J. (2003), “The Local Government Self-assessment Tool: Its Niche in Governance Assessment,” Proceedings in 3rd International Conference on Decentralization, Manila.
- Carden, F. and Alkin, M. C.(2012), Evaluation Roots: An International Perspective, *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 8(17), 102-118.
- 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).
- Sanderson, I. (1998), “Beyond Performance, Assessing ‘Value’ in Local Governemnt,” *Local Government Studies*, 24(4).
- Smith, N. L. (1994), Clarifying and expanding the application of program theory driven evaluations, *Evaluation Practice*, 15(1), 83-87.

보고서

- 국무총리행정조정실 (1997), 「각 국의 심사평가제도 현황」.
- 박중훈(1999), 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」, 서울: 한국행정연구원.
- 박충훈 외 (2003), 「지표에 의한 행정서비스 관리시스템 구축」, 경기도: 경기개발연구원.
- 이광희, 김길수 (2003), 「지방자치단체 평가체계 연구」, 서울: 한국행정연구원.
- 이정원(2000), 「R&D 평가시스템의 이론적 체계 구축 및 적용방안에 관한 연구」, 과학기술정책연구원.
- 이창균(2013), 「지방재정관리체계 개선방안 -자치단체 재정분석 및 재정공시제도를 중심으로-」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 박희정 외(2002), 「기초자치단체 평가방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국공공행정품질협의회(2002), 「공공행정품질행정시스템 구축을 위한 PS9000(안)」.
- 한표환·박희정(1999), 「지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 행정자치부(2003), 「지방자치단체 자체평가 지침」, 미발간 내부자료.
- 행정자치부(2004), 「지방자치단체 자체평가 관련 운영현황 분석결과 및 개선계획 보고」, 미발간 내부자료.

Abstract

Establishing Policy and Program Evaluation System of Local Government

Hee Jeong Park

(Pusan National University)

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. Literature review, benchmarking and expert survey have been implemented to select a proper evaluation model and system to contribute to the improvement of policies and programs of Jeju Province.

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.

Suggestions for the policy evaluation system are as follows:

1) Selecting the policy and program to be evaluated will be the first step to achieve the purpose of policy evaluation. Selection criteria encompass relevance, user-friendliness, cost requirement, process-orientedness and objectivity.

2) Keeping the policy and program evaluation system up and running will demand vigilance and care. To do this, an independent authority to perform the policy evaluation will be desirable. But if considering the feedback of evaluation results, the existing department in charge of evaluation has to be involved in the evaluation process.

3) There are many different approaches and methodologies to perform policy evaluation. But, first of all, the existing performance management and evaluation systems should be rearranged to relieve evaluation burden. And the monitoring and evaluation system is required to be interrelated.

4) Reporting findings is a critical step in the process. Continuous performance data and findings should be used to help improve policies, programs, and projects. For this, key internal and external stakeholders should be involved during the various steps of evaluation process.

Key words: policy and program evaluation, performance evaluation, impact evaluation, evaluation model, evaluation system.

연구진

연구책임	박희정	부산대학교 교수
연구보조	서민승	부산대학교 박사과정
연구보조	주은혜	부산대학교 박사과정

현안연구 2015-06

지방자치단체 공공정책 평가모델 연구

발행인 || 강기춘
발행일 || 2015년 10월
발행처 || 제주발전연구원
63147 제주도 아연로 253
전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168
홈페이지: www.jdi.re.kr
인쇄처 || 경신인쇄사

ISBN : 978-89-6010-429-7 93350

- 이 보고서는 외부공모과제로 수행된 연구로 제주발전연구원의 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.