

시범사업에 관한 탐색적 연구: 보건복지가족부 사업을 중심으로*

이삼열**·정의룡***·이은하****

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 증거에 기반한 정책(Evidence-based Policy), 정책학습(Policy Learning) 그리고 시범사업
- III. 시범사업의 정의와 특성
- IV. 한국의 시범사업 사례분석: 보건복지가족부를 대상으로
- V. 결론: 시범사업 연구의 함의

〈요 약〉

본 연구는 시범사업에 관한 탐색적인 연구이다. 시범사업은 “본 정책의 전면적인 집행에 앞서 정책의 효과성을 검증하고 공공자원의 낭비 등을 피해 정책의 효율성을 높이는 것을 목적으로, 특정 정책의 효과나 작동기제를 사전에 측정 또는 관찰하기 위한 엄격한 사전설계를 바탕으로 집행되는 비교적 작은 규모의 사업”으로 정의할 수 있다. 시범사업의 정부의 전 영역에서 널리 쓰이고 있음에도 불구하고, 정책 현상이나 정책연구에서 그동안 시범사업에 대한 학문적, 체계적인 분석은 소홀히 다루어졌다. 본 연구에서는 이러한 문제의식 하에 이론적인 차원에서는 시범사업이 증거에 기반한 정책과 정책학습의 이론적 틀에서 이해될 수 있음을 주장하였으며, 시범사업의 정의와 정책과정에서의 시범사업의 위치를 개념적으로 제시하였다. 또한 시범사업의 정책과정에서의 위상, 그 특징과 장애요인을 정리하고, 시범사업과 관련된 법령을 분석하였다. 아울러 실증분석을 위해 보건복지가족부 사례를 중심으로 시범사업의 현황, 내용, 평가보고서 등을 분석하여, 시범사업에 대한 제도적 장치의 미흡과 평가결과의 체계적 관리부재 등을 파악하였다. 아울러 시험사업 평가주체의 독립성에 대한 위협과 평가설계의 취약성 등도 지적하였다.

【주제어: 시범사업, 보건복지가족부, 증거에 기반한 정책, 정책학습, 정책평가】

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국학술진흥재단(KRF-2009-332-B00605)과 연세대학교 교내연구비(2009-1-0117)의 지원을 받았습니니다.

** 연세대학교 행정학과 조교수(samyoul@yonsei.ac.kr). 주저자

*** 연세대학교 행정학과 박사과정(cochpotato@naver.com). 교신저자

**** 연세대학교 행정학과 석사과정(eunhahouse@yonsei.ac.kr).

논문접수일(2009.10.15), 게재확정일(2009.12.10)

I. 서론

오늘날 일반 기업은 물론, 각 개별국가의 정부, 심지어는 UN 등과 같은 세계 기구들에 이르기까지 많은 주체들이 시범사업을 수행한다. 일반기업의 경우, 새로운 기술을 적용하여 본격적으로 제품을 생산하는 단계 이전에 소규모 생산을 통해 제품의 품질과 적용된 기술상의 문제점 등을 파악하는 행태가 바로 이러한 시범사업의 대표적인 예라 할 수 있다.¹⁾ 각 개별국가의 정부와 UN과 같은 세계기구도 예외는 아니다. 캐나다의 온타리오(Ontario) 주의 행정부처인 교통부는 2006년 10월부터 의욕적으로 환경친화적이면서, 교통안전의 목적을 달성할 수 있는 “E-Bike”사업을 시범적으로 추진하고 있다.²⁾ 또한 UN에서는 2005년부터 기후변화에 관한 국제 기술정보중개소와 지역 및 개별국가의 기술정보센터 간 네트워크에 관한 시범사업을 시작한 바 있다(UNFCCC, 2007). 뿐만 아니라 국내에서도 2004년 산업자원부를 중심으로 추진되었던 산업단지 혁신클러스터 사업, 2005년 당시 보건복지부를 중심으로 추진되었던 임산부 및 영유아 보충영양 관리 사업, 2005년 보건복지부를 중심으로 추진되었던 노인장기요양보험 제도 등 다양한 사업들이 시범사업의 이름으로 실시되었고 그 중 일부는 시범사업 실시 후 본 사업으로 확대되었다.

이처럼 시범사업이 광범위하게 시행되고 확산되고 있는 이유는 크게 다음과 같은 세 가지 이유들로 정리될 수 있다. 첫째, 시범사업은 불확실한 상황 속에서 소규모의 인력과 재원의 투입을 통해 선행적으로 정책 프로그램을 실시해 보고, 그 효과성을 평가할 수 있기 때문에, 이를 바탕으로 해당 프로그램의 지속여부와 변경여부, 그리고 종결여부에 대해 보다 합리적이고 객관적인 의사결정을 내리는데 유용하다. 둘째, 사적이익을 추구하는 일반기업들과는 달리 정부 정책은 공익에 바탕을 두고 여러 이해관계자들의 입장을 종합적으로 고려하는데, 종종 정책의 기안자들이 의도하지 않은 방향으로 정책이 이루어지는 경우가 많다. 시범사업은 정책 시행과 관련한 중심효과(main effect)와 더불어 발생할 수 있는 의도되지 않은 부수효과(side effect)까지도 함께 정책의 본격적인 시행에 앞서서 측정할 수 있기 때문에 정책과정의 효과성을 제고할 수 있다³⁾. 셋째, 시

- 1) IT분야의 세계적 전문 리서치 기관인 가트너(Gartner, Inc)는 2009년 가장 주목받는 10대 전략기술의 하나로서 기존의 한정된 하드웨어 공간을 논리적으로 분할해 공간활용도를 높이는 “가상화 기술”을 선정하였고, 이와 관련하여 많은 기업들이 파일럿 테스트 등을 통해 이를 도입하려는 움직임을 보이고 있다(2009년 1월 20일 디지털 데일리 [<http://www.ddaily.co.kr/>], “[기획/불황극복, IT가 해법이다⑤] 가상화와 서버통합”).
- 2) Ontario Ministry of Transportation 홈페이지[<http://www.mto.gov.on.ca/>] 검색일: 2009년 10월 16일].
- 3) 중심효과의 경우에도 정책의 효과가 나타나지 않는 무효과 또는 반대방향으로 나타나

범사업은 관련 정책을 지속하는데 필요한 과학적 근거를 제공하여 관련 정책의 정당성 확보를 위한 근거를 제시하여, 본 사업 확대를 위한 논리적 근거를 제공한다.

하지만 이런 넓은 쓰임새에도 불구하고 아직까지 시범사업에 대한 체계적인 학문적 접근은 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다.⁴⁾ 국내의 연구를 살펴보면, 개별적인 시범사업의 현황과 성과를 다룬 연구들은 있으나 시범사업 자체가 갖는 정책과정에서의 중요성과 의미는 소홀하게 다루어지고 있다.

본 연구는 시범사업의 광범위한 쓰임새와 중요성에도 불구하고, 학문적으로나 실제 정책 현장에서 이에 대한 이론적, 체계적 분석은 제대로 이루어지지 않고 있다는 문제의식 하에 시범사업과 관련한 정책이론의 틀을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 실제 시범사업과 관련되어 사용되고 있는 여러 용어들의 비교·검토를 통해 시범사업 개념을 정리·분류하고, 시범사업의 목적과 중요성, 그리고 장애요인들을 이론적으로 논의한다. 아울러 실제 시범사업과 관련한 한국 사례 특히 보건복지부의 정책사례 등을 통해 제시한 이론적 틀을 따라 시범사업의 현황과 관련된 문제점 등을 분석하고자 한다. 따라서 이 논문은 정책학의 맥락 하에서 시범사업의 이론적 정립 및 경험연구를 위한 탐색적 연구를 지향하고 있다.

II. 증거에 기반한 정책(Evidence-based Policy), 정책학습(Policy Learning) 그리고 시범사업

앞에서 언급한 바와 같이 시범사업은 실제적인 정책집행과 평가에 있어 자주 활용되고 있음에도 불구하고 이에 대한 본격적인 이론적 정리와 체계적인 분석은 제대로 이루어지지 않았다. 국내에서는 이에 대한 체계적인 연구들이 이루어지지 않았지만 해외에서는 최근 관심을 갖고 이에 대한 연구를 진행하고 있다. 글쓴이들이 검색한 바에 따르면 공식적인 연구로는 2003년에 출간된 영국 내각성(Cabinet Office)의 보고서 「Trying It Out: The Role of ‘Pilots’ in Policy-

는 역효과 등이 나타날 수 있는데 시범사업은 이러한 효과까지도 본 정책의 시행에 앞서서 측정해 볼 수 있다는 점에서도 중요하다(Vedung, 1997).

4) 시범사업에 체계적 접근 부족은 정책학 교과서를 통해 간접적으로 드러난다. 노화준(2007) 김명수(2000) 남궁근(2008) Dunn(2004) 류지성(2007) 등과 정정길 외(2003)을 비롯한 정책학 교과서들은 일반적인 정책의 타당성과 정책평가 등에 대해 설명하고 있지만 시범사업을 구체적으로 목차 등에 포함하고 있지 않으며 이를 특별히 설명하고 있지 않다.

Making」가 시범사업을 ‘Pilots’로 통칭하여 ‘Pilots’의 특징 및 성공요건과 관련사례들 그리고 영국과 미국 간의 ‘Pilots’에 대한 인식 차이를 정리하였다.

본 연구에서는 시범사업을 증거에 기반한 정책(evidence-based policy)과 정책학습(Policy Learning)을 둘러싼 논의 속에서 그 기반과 발전가능성을 찾고자 한다. 먼저 증거에 기반한 정책이란 “정책개발과 집행의 핵심에서 연구를 통해 최상의 이용가능한 증거들을 도출해냄으로써 정책과 프로젝트 또는 프로그램에 대하여 사람들이 충분한 정보를 갖고 의사결정을 할 수 있도록 돕는 접근”으로 이해된다(Davies, 1999). Gray(1997)는 이전의 정책평가들은 검증되지 않은 개인 또는 집단 또는 이데올로기와 편견에 의해 지배된 바가 적지 않았음을 지적하면서 공공정책 부문에서 보다 신중하고 엄격하게 수집된 증거에 기반한 의사결정으로 대체되어야 함을 주장하였다. Bronk(1998)는 과학적 발전(scientific advance)에 따른 진보와 근대성의 낙관적 가정을 옹호하면서, 강한 도덕적 기반, 사회적 응집성, 그리고 합리적 증거에 바탕을 둔 정부의 개입을 통해 이를 지켜나가야 함을 주장하였다.

이러한 인식의 바탕에는 합리성(Rationality)에 대한 강한 믿음이 자리 잡고 있으며, 정책과정의 합리성 추구가 강조되고 있다. 정책형성가들 또한 관련 정책들을 비정치적이고 과학적인 방식으로 추진할 것을 요구하였고, 이를 위한 기본적인 방식은 계량적 방법으로써 경험적으로 검증되어 그 타당성을 입증하는 것이었다(Schwandt, 1997; Shaw, 1999). 이러한 경향은 OECD 국가들을 중심으로 한 공공부문 개혁 노력의 한 방법으로 반영되었고, 각 정부들 또한 민주적 정치 과정에 의존하는 것만으로 정부개입의 정당성이 확보되지 않음을 인정하면서 그 정당성의 원천을 성과와 같은 증거에 기반을 둘 것이 강조되었다. OECD(1994)는 이러한 경향을 “결과 지향의 관리”라고 언급하기도 하였다.

미국의 경우 엄정한 실험설계의 전통을 통해 증거에 기반한 정책결정이 매우 두텁게 정착되어 왔다. 이미 30년 전부터 새로운 정책들을 평가함에 있어서 사회적 실험이 정책평가의 한 방법으로서 시행되어 왔으며 특히 새로운 정책의 효과를 가능한 한 정확하게 평가하기 위해 정책대상의 무작위 할당을 통한 실험군과 대조군의 구분을 엄격히 실험적 방법론이 중시되어 왔다(Greenberg and Shroder, 1997). 이러한 사회적 실험은 정책평가에 있어 새로운 정책에 대한 정치적인 반대와 실험적 설계로 인해 특정 개인에 대한 혜택 여부의 형평성 문제로 인해 비판을 받았다. 하지만 이러한 반대 속에서도 사회적 실험방법은 정책의 효과성, 비용, 정책의 수혜자와 부담자 등을 측정할 수 있는 가장 신뢰할만한 방식으로 널리 인정받기에 이르렀다(Boruch, 1997). Greenberg and Shroder(1997)는 당시까지 이루어져 왔던 140여개 이상의 정책실험들을 검토하여 사회안전망, 근로연계복지, 교육 등과 관련한 다양한 정책부문에서 무작위 할당의 실험설계가 활용되어 왔음을 소개하면서, 이러한 설계는 결국 해당정책이 시행

되지 않았을 때에 비해 어떠한 효과를 거둘 수 있는지를 측정하는 가정적인(counterfactual)인 것임을 밝히고 있다.

사회적 실험을 체계적으로 정리하고 주장한 대표적인 연구자로서 Donald E. Campbell을 들 수 있다. 그의 대표적인 주장은 원인을 탐색하기 위해 타당성을 확보하기 위한 연구로서 실험군과 대조군의 엄격한 대조를 취하는 실험설계 또는 이와 유사한 구성을 취할 수 있는 준실험 설계를 준수해야 한다는 것이었다(Campbell and Stanley, 1966; Cook and Campbell, 1979). 심지어 그는 “실험사회(experimenting society)”를 통해 기존과는 다른 합리성과 타당성이 담보된 개방된 세계로까지 이어져야 한다는 극단적 주장까지 하게 되지만 서로 다른 문화와 맥락의 차이를 일반화시키는 것의 어려움을 인정하고 있다는 점에서 전반적으로 그의 논의는 비판적 현실주의로 구분된다(Campbell, 1969; Shaw, 1999).

이러한 논의들과 함께 증거에 기반한 정책을 위한 방법론으로 메타분석(meta-analysis), 리뷰(review), 그리고 통합(synthesis)이 제시되었다(Pawson, 2002).

하지만 이러한 방법론들이 사용되기 위해서는 기반이 되는 개별사업에 대한 평가가 반드시 이루어져야 한다. 이러한 증거에 기반한 정책을 위한 방법론들이 제대로 사용되어 분석이 이루어지면 이를 통해 정책학습(policy learning)이 일어날 수 있다. 단순한 지식의 축적을 학습이라고 할 수 없다. 축적된 지식이 보다 나은 정책을 실질적으로 사용될 때에야 비로소 정책학습이 이루어졌다고 할 수 있기 때문이다. 그러므로 증거에 기반한 정책과 정책학습을 위해 필수적인 요소는 잘 설계된 정책평가다.

한편 이와 같은 과학적 지식과 합리성의 우월성이 강조되는 경향에 대한 비판적인 움직임 또한 없지 않다. 그 비판의 주요 바탕은 구성주의 또는 해석론적 입장을 지지하는 이들이다(Crotty, 1998; Guba and Lincoln, 1989). 이들은 사회현실에 대한 지식은 사회적으로 구성되고, 문화와 역사적 상황에 따라 달라질 수 있음을 주장하였다. 이러한 관점에서 정책형성 과정에서 합리성에 바탕을 둔 이들의 관점과는 다르게 정책현실은 보다 복잡할 수 있다는 것이었다. 계량적 의제는 정책형성의 증거기반을 개선하는데 한계를 가질 수밖에 없으며, 합리주의자들이 주창하는 이른바 과학적 지식이라는 것도 객관적이지 않을 수 있음을 주장하였다. 특히, Guba and Lincoln(1989)은 현실, 연구자와 연구대상(knower-known)에 대한 입장, 그리고 일반화의 가능성이라는 세 가지 측면에서 기존의 기본적인 인식들을 거부하였다. 이들은 먼저 현실과 관련하여, 사회적으로 구성된 다양한 면면을 적극적으로 옹호하였다. 현실은 ‘일부의 조각’으로서 연구될 수 있는 것이 아니며, 전체적으로 그리고 맥락적으로 연구될 수 있다는 것이다. 또한 연구자와 그 대상 측면에서, 연구자와 그 대상은 평가과정에서 분리된 상태를 유지할 수 없으며, 그렇게 되어서도 안 된다고 주장한다. 이러한 관계가

적절하게 구성될 때, 협력적 통제(joint control)와 상호학습(reciprocal learning)이 이루어질 수 있다고 설명하였다. 또한 영원히 지속되는 것도, 맥락으로부터 자유로울 수 있는 진실의 부재, 그리고 인간행태의 시간과 맥락에 따른 제약으로 인해 어느 위치에서든 동일하게 적용될 수 있는 일반화의 가능성에 대하여 의심할 수밖에 없다는 것이다.

이러한 논쟁은 여전히 지속되고 있지만 적어도 현실의 정책과정과 관련하여 증거에 기반한 정책이나 사회적 실험은 오늘날에도 주요한 영향력을 행사하고 있다. 합리성을 옹호하는 현실주의자들이 주장하는 것처럼 제한적이긴 하지만 사회에 대한 합리성을 갖춘 과학적 지식은 사회현상의 맥락들과 연계되는 기제가 작동하는 방식을 이해하고 설명하는데 기여할 수 있으며 이와 관련한 정보들은 정책개입과 관련한 나름의 합리적인 근거가 될 수 있기 때문이다(Sanderson, 2002).

이와 같은 증거에 기반한 정책이나 사회적 실험이 구성주의와 해석적 입장을 비판하면서 강조되어 온 이면에는 과학적 사고와 이성의 적용을 통해 사회진보를 이룰 수 있다는 낙관적 사고가 내재되어 있었다. 그러나 Sanderson(2002)은 오늘날과 같이 복잡한 현대사회에서 정책평가 또한 이전과는 다른 양상을 띠게 될 수밖에 없음을 인정하고 있다. 즉, 정책평가의 역할은 복잡한 사회 시스템으로 인한 불확실성의 증가를 감수할 수밖에 없을 뿐만 아니라 그런 속에서도 합리성을 추구할 수밖에 없는 현대사회의 역설을 반영하지 않을 수 없다는 것이다. 그는 Amin and Hausner(1997)가 제시한 바 있던 복잡한 사회 속에서 전략적 지침으로 작용할 수 있는 “상호적 거버넌스”의 개념을 통해 이러한 모순해결의 단초를 발견하고자 하였다. 이들의 주장에 따르면 사회는 상호 연결되어 있으며, 공식적, 비공식적 구조가 다양하게 구조화되면서 사회 복잡성의 문제에 대응할 수 있는 문제해결의 틀을 마련할 수 있다고 보았다. 즉, 상호적 거버넌스를 통해 복잡한 사회 속에서 다양한 네트워크들을 조정하고 중재하며 촉진시킴으로써 문제해결의 가능성을 높일 수 있다는 것이다.

Sanderson(2002)은 이러한 상호적 거버넌스의 증진이 정책 차원에서는 정책학습(policy learning)을 통해 구현될 수 있다고 보았으며, 구체적으로는 시범사업에 대한 전반적인 평가를 통해 이러한 정책학습이 이루어질 수 있다고 보았다. 여기서 정책학습이란 “정책이 어떻게 이루어지고 있는가”에 대한 정보와 신뢰할 수 있는 지식들이 평가를 통해 축적하고 활용됨으로써 보다 향상된 정책을 창출하게 되는 것을 의미한다. 특히 시범사업의 경우, 정책이 제대로 시행되고 있는지에 대해 일종의 ‘프로토타입(prototype)’의 형태로써 제한된 인력과 재원이 투입된 상태에서 해당 정책과 관련한 신뢰할 수 있는 증거들을 수집하여, 향후 장기적이고 전면적인 정책시행의 토대를 마련할 수 있다는 점에서 이에 대한 평가의 중요성을 역설하였다. 또한 증거에 기반한 정책(evidence-based policy)을

실제로 적용시키고 이를 주창해 왔던 영국의 내각성에서도 이러한 시범사업과 그에 대한 평가연구들을 정책형성을 위한 증거(evidence)의 원천 중의 하나로 보고 이를 적극 권고하고 있다(Cabinet Office, 2003).

이처럼 시범사업과 관련한 논의들이 정책이론과 현실 속에서 깊이 있는 연계를 갖고 있음에도 불구하고 아직까지 시범사업에 대한 국내의 인식은 이러한 논의들과 충분히 연계되지 못하고 있는 것이 현실이다. 더구나 한국의 경우, 아직까지 증거에 기반한 정책은 물론 정책학습에 있어서도 충분한 인식이 축적되지 않고 있어 시범사업의 체계적인 이해와 분석을 어렵게 하고 있다고 판단된다.

따라서 본 연구는 시범사업과 관련한 기존 연구들과 실제 현실에서 사용되고 있는 용어들에 대한 개념을 정리 및 분류하고 시범사업이 정책과정에서 어떠한 위치에 있는지를 조망해 봄으로써 시범사업 평가의 의미를 재조명하고자 한다.

III. 시범사업의 정의와 특성

본 장에서는 시범사업의 정의를 제시하며, 정책결정과정에 시범사업을 포함시킨 정책과정 절차를 제시한다. 또한 본사업과 비교한 시범사업의 목적과 특성 등을 분석하고 시범사업 평가의 장애 요인을 토론한다.

1. 시범사업의 정의

그렇다면 시범사업은 어떻게 정의될 수 있을까? 글쓴이들은 시범사업을 “불확실한 정책 상황에서 본 정책의 전면적인 집행에 앞서 정책의 효과성을 검증하고 공공자원의 낭비 등을 피해 정책의 효율성을 높이는 것을 목적으로, 특정 정책의 효과나 작동기제를 사전에 측정 또는 관찰하기 위한 엄격한 사전설계를 바탕으로 집행되는 비교적 작은 규모의 사업”이라고 정의한다.

먼저 시범사업은 불확실한 정책상황에서 정책의 효과성과 효율성을 높이는 것을 주목적으로 한다. 정책의 효과성은 정책평가기준의 제일 중요한 기준으로 시범사업은 특정 정책의 효과나 작동기제를 알아보기 위한 것이다. 이를 위해 가장 중요한 것은 정책이 의도한 정책효과를 설계한 작동기제를 통해 이루는 지 여부이다. 또한 의도되지 않는 효과나 역효과 등은 없는지 확인하는 것도 중요하다. 더불어 그릇된 정책의 집행이나 비효율적인 집행으로 인한 공공자원의 낭비를 줄여 정책의 효율성을 높이는 것도 주요한 목적 중의 하나다. 시범사업을 통해 특정 정책의 효과는 유의미한지, 효과의 크기는 어느 정도인지, 효과가 기대한 것인지 아닌지, 부작용 등은 무엇인지 등을 알 수 있다. 또는 정책이 원래 의도했던 과정을 통해 작용하는지, 집행에 있어 예상하지 못했던 문제점은

없는지 등 정책집행과정을 알아볼 수 있다. 이는 모두 정책상황의 불확실성과 관련되어 있다. 정책상황은 매우 빠르게 변화하고 더욱 복잡해지고 있으며, 이러한 복잡성과 변화에 대한 정보가 부족한 상황에서 정책결정자들은 정책을 고안하기 때문에 정책의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 지식의 축적 필요성이 더욱 높아진다.

둘째, 시기적으로는 시범사업의 본 정책의 전면적 실시 이전에 집행된다. 새로운 정책안의 경우 그 실질적인 효과를 미리 예측하는 것이 매우 어렵기 때문에 본격적인 실시에 앞서 미리 시범사업을 실시한다. 또한 본 사업의 전면적 실시의 결과로 부정적인 효과가 일어날 경우 이를 취소하는 것이 거의 불가능하기 때문에 시범사업을 미리 실시한다.

셋째, 시범사업은 엄격한 사전설계를 바탕으로 한다. 시범사업의 목적은 정책의 효과나 작동기제의 측정 또는 관찰에 있기 때문에 이를 뒷받침할 수 있는 사전설계를 반드시 이루어져야 한다. 이러한 사전설계가 없이는 시범사업 자체가 무의미해 질 수 있기 때문이다. 이러한 사전설계가 반드시 무작위 배당에 바탕을 둔 실험설계만을 의미하는 것은 아니다. 작동기제 등의 검증은 정책집행과정의 참여를 통한 정밀한 관찰에 의해 이루어 질 수 있다. 다만 강조해야 할 것은 시범사업의 목적을 이루기 위한 사전설계를 지니고 있어야 한다는 것이다. 그러므로 이 정의에 따르면 정치적 목적이나 전시를 위해 일시적으로 실시하는 시범사업의 경우는 시범사업에 해당되지 않는다.

넷째, 본 사업과 비교할 때 시범사업은 비교적 작은 규모를 지닌다. 이는 시범사업이 없이 본 사업을 진행할 때 일어날 수 있는 자원의 낭비를 막기 위한 것이 시범사업의 목적이기 때문이다. 또한 정밀한 측정이나 관측이 가능하기 위해서는 적당한 규모가 적합하기 때문이다.

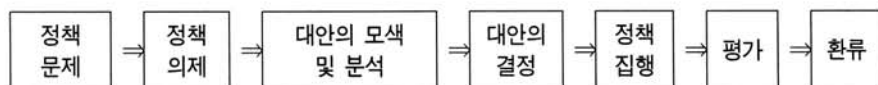
마지막으로, 시범사업은 합리적이고 객관적인 정책결정을 돕는 도구의 역할을 수행한다. 정책과정은 다분히 정치적인 과정이고 정책은 이러한 정치과정의 산출이다. 그러므로 시범사업의 결과 자체가 본 사업의 집행여부를 결정하는 것은 아니며, 본 사업의 결정을 지원하기 위한 합리적이고 체계적인 정보로 이용될 수 있다.

2. 정책결정과정에서 시범사업 위치

정책과정은 여러 가지 틀을 통해 다양하게 논의될 수 있지만 가장 일반적인 유형은 정책문제를 포착하여 정책의제를 설정하고, 이에 대한 대안의 모색 및 분석을 통해 대안을 결정하고 이를 집행하여 그에 대한 평가를 통해 환류시키는 아래 <그림 1>과 같은 7가지 단계로 정리될 수 있다.⁵⁾

5) 물론 이것은 실제 정책형성과정을 있는 그대로 묘사한 것은 아니다. 실제 과정은 보다

<그림 1> 일반적인 정책과정의 7단계



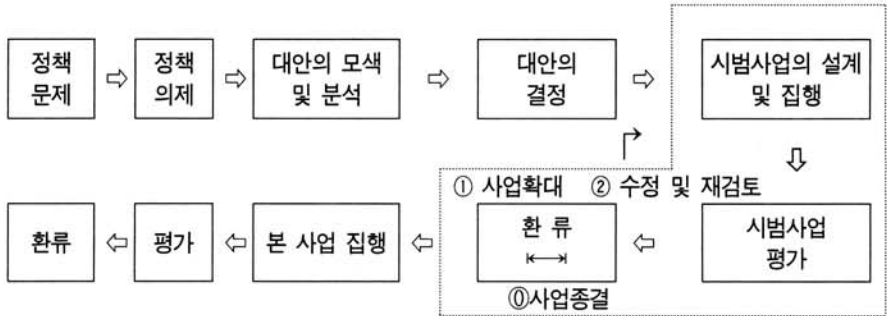
주: 위의 <그림 1>은 정책과정에 대한 기존 정책학 교과서들의 내용과 순서를 반영하여 작성한 것이다.

위의 그림에서 시범사업과 관련 있는 부분은 5단계의 정책집행에서부터 6단계의 평가와 7단계의 환류과정이다. 기존의 정책과정적 관점에서 볼 때, 시범사업의 집행과 평가 그리고 환류는 단순히 <그림 1>에 제시된 정책집행과 평가 그리고 환류의 부분집합에 지나지 않게 된다. 그러나 시범사업은 정책과정에 있어서 이러한 부분집합의 범주에 넣을 수 없는 차별화된 특징들을 보이고 있으며, 정책현실에서도 그 활용도와 의의가 점차 중시되고 있으므로 학문적 논의에 있어서도 보다 독립적으로 그리고 중요하게 다뤄질 필요가 있다. 즉, 시범사업의 집행이 일단 이루어지게 되면, 해당 정책이 어떻게 전개되고 있는지, 그 효과는 어떻게 나타나고 있는지, 동일한 목적이라 하더라도 보다 효율적이고 효과적인 수단이 있는지에 대한 시범사업의 평가가 제대로 이루어지고 있는지 그리고 그 특징은 본 사업과 어떻게 다른지를 살펴보는 것이다. 아울러 이러한 평가 결과가 환류를 통해 해당 정책 프로그램의 수행자와 관련 정책의 의사결정자들에게 통보되어 관련 정책을 계속적으로 유지할 것인지 아니면 정책방향을 재조정하거나 아니면 정책 자체를 폐기할 것인지를 결정하는 기제를 이론적, 경험적으로 보다 풍부하게 논의 및 확립시킬 필요가 있다.

크게 보면 평가 및 환류 과정을 통하여 해당 사업의 계속적 유지, 수정, 그리고 종결 등의 세 가지 결정을 내릴 수 있다. 하지만 투입 인력과 재원이 클수록 합리적 의사결정에 입각한 프로그램 종결의 가능성이 낮을 것이다. 즉, 해당 정책 프로그램과 관련하여 투입된 인력과 재원이 커질수록 관련 정책의 의사결정자들과 담당자들은 정책 프로그램 종결을 요구하는 평가와 환류에 대해 반발하거나 처음부터 해당 정책에 대한 긍정적인 평가와 환류만이 도출되도록 유도할 유인과 가능성이 높아진다고 예상된다. 시범사업은 이러한 문제점, 즉, 불확실한 상황에서 적지 않은 인력과 재원이 투입되는 본 사업의 시행에 앞서 이를 소규모로 시행하여 그에 따른 평가를 통해 객관적이고 합리적인 의사결정이 가능하게 한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 정책과정에서 이러한 시범사업의 위치는 다음에 제시된 <그림 2>의 과정을 통해 성립될 수 있다.

복잡하며, 여기서 제시된 그림은 정책형성과정에서 시범사업이 어떠한 위치에 있는가를 이론적으로 사고하는데 도움을 주기 위한 일종의 이념형으로 제시한 것이다.

<그림 2> 시범사업이 고려된 정책과정



주: 위의 <그림 2>는 기존의 정책과정에서 시범사업이 고려될 경우를 도식화하여 작성한 것이다. 점선으로 표시된 부분이 정책과정에서 시범사업이 작용하게 되는 부분이다. 시범사업의 환류와 관련하여 ①의 방향은 시범사업의 긍정적 효과로 인해 본 사업으로 확대되는 경우, ②의 방향은 시범사업 시행 후 문제점 발견으로 시범사업과 관련하여 설계 및 집행 부문에서의 재검토, ③의 방향은 시범사업 자체를 아예 종결시키는 경우이다.

3. 시범사업의 목적

시범사업의 정의에서 논의한 바와 같이 시범사업의 목적은 크게 결과에 대한 영향사정과 과정에 대한 모니터링으로 나눌 수 있다. 이것은 앞에서 살펴본 바와 같이 시범사업이 정책에 대한 본 사업 실시에 앞서서 보다 소규모적으로 실시하여 관련 정책이 제대로 이루어지고 있는지를 살펴보는 것, 즉 해당 정책프로그램에 대한 평가를 지향하는 것이라고 할 수 있다. 먼저 결과에 대한 영향사정은 정책영향평가, 총괄적 평가, 산출결과 평가 또는 효과성 평가라고도 불리는 것으로서 일반적으로 정책평가는 영향사정을 의미할 정도로 가장 널리 활용되고 있다. 노화준(2006)은 이러한 영향사정의 지향을 다음과 같은 네 가지로 정리하고 있다. 첫째, 해당 정책프로그램의 대상이 되는 집단에 대해 어떠한 변화를 가져왔는지의 여부와 그 규모를 파악해내는 일, 둘째, 이러한 변화의 원인이 해당 집행 프로그램에 의해 이루어진 것인지의 여부를 밝혀내는 일, 셋째, 이러한 변화가 투입된 비용에 비추어 정당화될 수 있는지를 밝히는 일, 넷째, 이러한 변화가 문제해결에 적합한 것이었는지가 그것이다.

한편 시범사업의 또 다른 목적인 모니터링은 개입의 공식적인 시작부터 최종적인 결과 사이의 집행과정이 어떻게 진행되었는지, 그리고 개입의 산출과 즉각적, 중간적, 그리고 최종적인 결과는 무엇인지를 밝히는 일이 여기에 해당된다. 즉, 정책 프로그램이 의도된 대상자에게 전달되고 있는지와 관련한 집행 및 전달의 향상 여부를 평가하는 것이 그 모니터링의 지향이라고 할 수 있다(Vedung, 1997).

이와 같은 평가를 지향하는 시범사업은 기존의 일반적 정책평가가 갖는 목적과

도 밀접한 관련을 가질 수 있다. 일반적인 정책평가가 추구하는 목적은 크게 다음과 같은 네 가지 즉, 해당사업을 수행하는 부처의 실무자들이 그에게 주어진 권한을 적절하게 행사하고 있는지의 여부에 해당하는 책무성 사정, 해당사업을 보다 향상시키기 위한 평가, 관련 사업에 대한 기초 지식의 향상, 그리고 의사결정자나 정책담당자들의 영향력 확대와 같은 전략적 목적달성을 위해 수행되는 것으로 정리될 수 있다.(Weiss, 1972; Chelimsky, 1978; Nakanura and Smallwood, 1980; Vedung, 1997).

그러나 시범사업의 목적은 이러한 일반적 정책평가가 추구하는 목적과 반드시 일치하지는 않는다. 다음에 제시된 <표 1>은 시범사업이 일반적 정책평가가 추구하고자 하는 목적과는 다소 차별화되는 목적을 추구하고 있음을 제시하고 있다.

<표 1> 일반 정책평가의 목적과 시범사업평가 목적의 비교

목적	일반 정책평가	시범사업 평가
책무성 사정	높음	낮음
해당사업의 향상	높음	높음
기초적 지식의 증진	보통	높음
전략적 목적	낮음	보통

먼저, 책무성 사정 측면과 관련하여 시범사업평가의 책무성 사정은 일반 정책평가에 비해 가벼울 수밖에 없다. 정책이 시범적인 성격을 지니고 있기 때문에 정책의 성공과 실패에 따른 책임이 상당히 약하고, 책임과 관련된 인력과 예산이 비교적 소규모이기 때문에 의사결정자나 정책담당자의 책무성은 상대적으로 가볍다.

다음으로 해당사업의 향상 측면에서 시범사업은 근본적으로 해당 프로그램이 얼마나 효과를 거두고 있는지에 대한 영향평가와 모니터링을 추구한다는 점에서 이 부문에 관한 일반 정책평가의 목적과 부합한다고 할 수 있다. 이러한 평가의 목적을 달성하기 위해서는 시범사업이 해당사업의 기획 및 관리 그리고 전달과정에서 환류과정이 중요한 것으로 부각되게 된다. 시범사업의 경우, 시범사업에 대한 평가가 지속적으로 이어지는 시범사업 또는 본 사업으로의 승계과정에서의 환류가 중요한 의미를 갖게 되는데 이러한 환류의 중요정보가 해당사업이 얼마나 향상되었는지에 대한 정보들이기 때문이다.

한편 기초적 지식의 증진 측면과 관련해서는 시범사업이 현실에서 어떻게 이루어지고 있는가에 대한 전반적인 이해를 제고시키는 것이 그 목적이라 할 수 있다. 기존에 수행되었던 시범사업들 중 많은 사업들이 일반적이거나 통합된 틀

이 부재한 상태에서 해당 평가기관 또는 그 평가를 의뢰하는 주체의 입장들이 주요하게 반영된 상태에서 각기 개별적으로 이루어져 왔기 때문에 본래의 목적을 이루지 못하고 있다고 판단된다. 따라서 시범사업에 대한 기초적 지식의 증진은 현실에서 간과되고 있는 이론과 체계적 분석 측면에서 더욱 요구되는 과제라고 할 수 있다.

마지막으로 전략적 목적 측면에서 타당성에 문제가 있는 연구설계에 기반한 평가에 의해 해당 시범사업이 지속되거나, 시범사업이 대규모 정책의 집행을 위한 실제적인 과정이 아닌 장식용 절차로써 수행되는 경우가 이러한 범주에 해당된다. 또한 실제로는 시범사업의 성격을 갖고 있으면서도 그 명칭에 있어서는 “시범사업”이라는 명칭을 지양하는 경우도 포함될 수 있다. 즉, 이러한 전략적 목적의 행태는 그 평가의 주체와 고객이 누구인가에 따라 좌우되는 경향이 적지 않으며, 이러한 행태들이 시범사업에 대한 체계적이고 통합적인 분석을 어렵게 하거나, 적절하게 이루어진 평가라고 해도 해당사업을 개선하기 위한 환류로 이어지지 못하게 하는 측면도 있다.

4. 본 사업과 비교한 시범사업의 특성

이러한 시범사업은 다음의 <표 2>에서 제시된 바와 같이 본 사업평가와 차별화되고 있다는 점에서 그 특징적 요소를 발견할 수 있다.

첫째, 시범사업은 그 범위 면에서 본 사업과는 달리 일정 부분 또는 일정 지역에 한해서 소규모로 이루어진다는 점에서 그 차이를 갖는다. 이것은 본격적인 시행에 앞서 그 문제점을 큰 비용 부담 없이 파악할 수 있게 한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있으며, 궁극적으로는 효율적으로 정책의 정당성을 획득할 수 있다는 점에서도 중요하다.

둘째, 시범사업은 그 도입과정에서 본 사업과는 달리 전반적인 도입이 아닌 단계적인 도입을 통해 이루어진다는 점에서 그 차이를 갖는다. 이러한 단계적 도입은 집행에 대한 정보를 획득하고 의도되지 않은 결과들을 확인 및 예방할 수 있다는 점에서 그 의의를 발견할 수 있다.

셋째, 혁신의 가능성 측면에서 시범사업은 본 사업평가와 차이를 보인다고 할 수 있다. 본 사업은 막대한 인력과 재원의 투입으로 인해 과거와는 다른 변화에 대한 위험과 부담감이 혁신에 대한 장애로 나타날 가능성이 높다. 이와는 달리 시범사업은 전면적인 사업이 아닌 소규모적이고 단계적인 도입을 통해 그 문제점들을 발견하고 이러한 정보들을 본 사업 등에 반영시켜 관련사업의 성공과 혁신에 기여할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

넷째, 사전조건 측면에서도 본 사업은 막대한 인력과 예산이 투입됨으로 인해 확실한 사실 자체에 입각하여 수행되어야 함에 반해 시범사업은 이러한 제약으로

부터 보다 자유롭게 미지의 것에 대한 실험정신에 입각하여 수행될 수 있다는 점에서 차이를 갖는다. 물론 이러한 실험정신 또한 민주성과 형평성의 가치를 위배해서는 안 되지만 불확실한 상황에서 보다 자유롭고 실험적인 시도를 통해 정책의 성공과 개선에 기여할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

다섯째, 독립성 차원에서 시범사업은 본 사업과 달리 그 결과에 대한 압박 등의 제한으로부터 보다 자유로울 수 있다. 이것은 투입되는 인력과 예산의 규모 등에서 비롯된 것이기도 하지만 근본적으로는 해당 사업에 대한 인식과 가치의 차이라고도 볼 수 있다.

<표 2> 본 사업과 시범사업의 비교

	본 사업	시범사업
범위	○ 전면적, 대규모	○ 부분적, 비교적 소규모
도입	○ 본격적인 도입 - 단점: 일단 본격적으로 인력과 예산이 투입되면 집행에 대한 통제가 어려움	○ 단계적인 도입 - 장점: 집행에 대한 정보를 획득하고 의도되지 않은 결과를 확인 및 예방할 수 있음
혁신의 가능성	○ 본 사업 자체에서는 막대한 규모와 스케일로 혁신에 대한 위험과 부담감이 장애가 됨.	○ 실제사업의 성공적인 수행과 혁신에 기여
사전 조건	○ 막대한 예산과 인력이 들게 됨으로 확실한 사실에 입각하여 시행되어야 함.	○ 시범사업 평가가 제대로 되기 위해서는 미지의 것에 대한 실험정신이 뒷받침되어야 함. 이미 명확한 사실로 뒷받침 되는 부문에서의 시범사업은 불필요한 중복을 낳게 됨.
독립성	○ 독립성에 대한 제한이 있음.	○ 현실로부터 또는 좋은 성과를 거두어야 하는 압박으로부터 보다 자유로울 수 있어 상대적 독립성을 지닐 수 있음

5. 시범사업의 장애요인

지금까지 시범사업의 정의와 특징, 그리고 유용성 등을 논의하였다. 그러나 이러한 시범사업의 효과적인 운영을 가로막는 장애요인들이 존재한다.

첫 번째 장애요인은 “예산주기의 불일치”이다. 대부분의 국가에서 예산주기는 1년으로 운영되고 있는 반면, 정책평가는 이러한 주기와 일치되지 않는 경우가 빈번할 수 있다. 더구나 시범사업의 경우, 안정적인 흐름 속에서 시작되는 것이 아닌 언제든 변화할 수 있는 불확실한 상황 속에서 진행되기 때문에 예산주기와 일치하는 더욱 더 용이하지 않은 작업이 될 수 있다. 즉, 이미 관련 예

산은 국회의 심의와 의결을 거쳐 정해진 반면, 해당 시범사업에 대한 평가는 뒤늦게 나오게 됨으로써 그 결과의 활용이 제대로 이루어지지 않을 수 있다는 점이다.

이러한 예산 구조 상의 문제는 일찍이 Horst(1974)가 지적한 평가연구의 시기가 평가의 낮은 활용에 영향을 미친다는 지적과 그 뜻이 맞다. 이러한 시각을 보다 체계적으로 정리한 것은 Leviton & Hughes(1981)였다. 이들은 평가가 제대로 활용하지 못하는 이유 중의 하나로서 관료조직에서의 의사결정 주기와 정책조정주기를 제시하였으며, 이와 관련한 시간적 적실성이 확보되지 못할 때, 활용이 어렵게 된다고 설명하였다. 국내의 경우, 1999년 정보화사업평가에 대해 정명주(2000)는 평가위원들이 평가를 종료한 시기는 당해 연도 5월이었던 반면, 실제 그 평가결과를 활용하여 다음 연도 사업계획을 작성하여 제출하는 시기는 이미 3월말까지였기 때문에 사실상 평가결과를 활용하여 다음 연도 사업계획에 반영하는 것은 불가능했음을 지적하고 있다.

다음으로 지적할 수 있는 문제는 “정책결정의 정치적 고려”이다. 시범사업은 불확실한 상황 속에서 정책결정권자의 의사결정을 바탕으로 추진된다. 그러나 정권이 교체되거나 또는 임기 후반에 따른 권력누수 현상으로 인해 해당 시범사업은 그 지속 여부가 합리적 의사결정에 기반을 두어 이루어지기 보다는 정치적 고려에 의해 본래의 취지와는 다르게 확대 또는 폐기될 수 있다. 시범사업의 종결 또는 확대 또는 지속 여부가 시범사업에 대한 온당한 평가가 아닌 정치적 고려에 좌우될 가능성이 높다는 것이다. Patton(1997)은 해당 사업의 직접적인 이해관계자가 아닌 외부에서의 평가를 통한 개입자체가 정치적 과정이며, 평가체계에서 특정 범주화를 반영할 수밖에 없는 상황, 평가를 통해 경험적 자료가 확보되더라도 그 해석 과정은 주관적일 수 있다는 점에서 평가는 사실상 정치적 과정임을 강조하고 있다. 또한 한국의 경우 정책결과의 최종적인 책임을 지는 대통령의 임기가 5년이라는 점도 시범사업의 올바른 실행을 방해하는 요소 중 하나이다. 5년이라는 짧은 정권의 임기가 시범사업이 집행되고 이의 평가를 바탕으로 본 사업을 진행하는 긴 호흡을 지닌 정책과정을 감당해내기 어렵기 때문이다.

세 번째로 순환보직제의 문제다. 한국의 경우 인사제도가 해당 정책 부문에서 담당자가 업무에 대한 노하우를 쌓을 수 있도록 운용되기보다는 순환보직제로 운용되고 있기 때문에 시범사업의 성공 가능성을 더욱 어렵게 하고 있다. 빈번한 담당자의 교체는 해당 사업에 대한 정보부족과 노하우 결핍으로 필요 이상의 비용을 발생시키고, 더 나아가서는 시범사업 자체의 성과에까지 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 2006년 말 기준 근무연수별 전보 현황에 따르면, 근무연수가 1년 미만인 비율이 전체의 1/3을 차지할 정도로 상당부분을 차지하

며, 직급이 올라갈수록 이 비율이 높아져 1급 공무원의 경우, 전보비율이 75%까지 차지하고 있어 이러한 문제점이 심화된 상태임을 보여주고 있다 (김광호, 2008).

네 번째, 시범사업의 법적, 제도적 장치가 제대로 마련되어 있지 않다는 점도 시범사업의 장애요인으로 지적할 수 있다. 관련규정이 대부분 재량규정으로 되어 있어 해당평가를 자체평가나 또는 기관의 영향 하에 있는 평가주체들에 의한 평가가 이루어지게 함으로써 평가의 질을 낮추고 시범사업이 가질 수 있는 보다 합리적이고 객관적인 평가의 이점이 제대로 구현되지 못하게 하고 있기 때문이다. 후술하겠지만 현재 한국의 경우, 시범사업이라는 용어 자체를 언급한 법 규정은 적지 않으나, 시범사업의 본령이라고 할 수 있는 그 평가와 환류까지를 다루고 있는 것은 ‘보건의료기본법’ 제44조와 ‘전자정부법 시행령’ 65조에 불과할 정도로 법적, 제도적 환경은 열악하다.

마지막으로 별도의 평가예산이나 계획의 부재이다. 시범사업과 관련된 평가 관련 예산이 너무 적거나 별도의 평가계획이 부재한 경우 시범사업의 실효성과 타당성이 문제될 수 있다.

IV. 한국의 시범사업 사례분석: 보건복지가족부를 대상으로

이 장에서는 한국의 시범사업 사례로 보건복지가족부를 선정하여 이를 중점적으로 분석한다. 현재 한국에서 시행되고 있는 시범사업과 관련하여 명시적인 시범사업의 시행과 그 평가에 대한 법 규정을 두고 있는 유일한 행정부처는 보건복지가족부이기 때문이다.⁶⁾ 다른 부처와 달리 시범사업 평가와 관련한 법제도를 마련하고 있는 보건복지가족부의 시범사업 평가 행태에 대한 분석은 이러한 법제도가 추구하고자 했던 시범사업의 평가가 제대로 구현되고 있는지를 파악함과 동시에 법제도를 마련하지 않으면서도 시범사업을 광범위하게 활용하고 있는 다른 행정부처들의 상황 또한 유추할 수 있는 발판이 될 수 있다.⁷⁾

6) 보건의료기본법 제44조 (보건의료 시범사업) ①국가 및 지방자치단체는 새로운 보건의료제도를 시행하기 위하여 필요한 경우에는 시범사업을 실시할 수 있다. ②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 시범사업을 실시한 때에는 그 결과를 평가하여 새로이 시행될 보건의료제도에 반영하여야 한다.

7) 법제도적인 규정이 존재하고 있는 보건복지부조차 시범사업 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있다면 명시적인 관련 법제도조차 존재하지 않는 다른 부처들의 시범사업에 대한 평가는 더욱 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높기 때문이다.

보건복지가족부 시범사업과 그 평가에 대한 사례분석은 평가의 특성상 예산의 규모가 작은 사업의 경우에는 평가를 위한 예산 확보가 어렵고, 그 실효성이 실무상 크지 않기 때문에 예산이 너무 작은 단위의 사업은 분석에서 제외하였다. 따라서 본 사례의 분석대상은 보건복지가족부 예산사업설명서에 제시된 사업명을 기준으로 분석하였다. 예산사업설명서는 보건복지가족부가 한 해 동안 다루는 중범위 이상의 사업들을 대상으로 그 사업의 정확한 명칭 및 최근 2년 동안의 예산 내역, 관련 법령내용, 사업의 목적 및 간략한 사업의 내용, 관련 세부 사업의 내용과 그 예산까지 다루는 일종의 정부 보고서이다. 이에 대한 실무적인 정확한 정의는 없지만 이 예산사업설명서는 해당 부처가 한 해 동안 수행하는 업무와 그 예산에 대해 국민들의 이해증진과 이에 따른 국민에 의한 감시를 위해 매년 작성된다.

본 연구는 이러한 보건복지가족부의 예산사업설명서를 기반으로 시범사업을 분석한다. 특히 시범사업의 평가와 환류까지 규정하고 있는 ‘보건의료기본법’ 44조가 본격적으로 시행된 이후인 2002년부터 현재 예산이 배분되어 있는 2009년까지의 기간을 중심으로 분석하였다.

1. 시범사업과 평가에 대한 법령 현황

본 연구에서 한국의 2009년 8월까지 제정되어있는 모든 종류의 법, 시행령, 직제, 시행규칙을 대상으로 시범사업에 관한 규정을 분석한 결과, 총 55개의 법률 60개의 조문에서 시범사업에 대한 규정을 찾을 수 있었다. 60개의 조문 중 단순하게 해당 법률의 적용을 받는 조직이 수행할 수 있는 사업으로 시범사업에 대해 언급한 법률이 총 35개로 가장 많았고, 시범사업을 실시할 수 있다는 것만 규정되어 있는 법조문 9개, 시범사업의 실시 및 재정적 지원에 대해 규정되어 있는 조문 11개로 분석되었다.

〈표 3〉 시범사업 평가와 관련한 법제정 현황

현황	조문의 성격 구분	개수
55개의 법률 중 60개의 조문에서 규정	단순 언급	35개
	실시만 언급	9개
	실시 및 지원 언급	11개
	종합적 언급	5개
	계	60개

이 중에서 위의 세 가지로 분류되기 힘든 기타의 5개 조문은 ‘교통체계효율화법 시행령’ 제 16조의 12항과 ‘국가지리정보체계의구축및활용등에관한법률’ 13조,

‘도시공원및녹지등에관한법률’ 제2조, ‘보건의료기본법’ 44조와 ‘전자정부법 시행령’ 65조 등이다. 그 중 ‘보건의료기본법’ 44조와 ‘전자정부법 시행령’ 65조는 시범사업의 실시와 그 평가, 그리고 환류에 대해서도 법에 규정하고 있다. ‘보건의료기본법’의 경우, 국가 및 지방지방자치단체가 새로운 보건의료제도를 시행하기 위해서는 필요한 경우 시범사업을 실시할 수 있으며, 이러한 시범사업을 실시한 때에는 그 결과를 평가하여 새로이 시행될 보건의료제도에 반영되어야 한다고 명시하고 있다. ‘전자정부법’의 경우에는 보건의료기본법의 규정에서 한 걸음 더 나아가 시범사업의 평가에 따라 기획재정부장관은 시범사업의 확산·보급에 소요되는 예산의 지원여부를 결정하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 법규정들을 종합적으로 살펴보았을 때, 몇몇 경우를 제외하고는 시범사업에 관한 법령이 매우 미흡함을 알 수 있다. 이러한 법령의 미비로 인해 각 부처에 따라 시범사업이 자의적으로 이루어지고 효과적인 시범사업의 위한 지침이 제시되지 못하고 있는 실정이라고 판단된다.

2. 보건복지가족부의 시범사업 현황

보건복지가족부의 예산사업설명서를 바탕으로 2002년부터 2009년까지 보건복지가족부 시범사업 현황을 파악하였다.⁸⁾ 2009년 예산서에 반영된 시범사업까지 포함한 2002년부터 2009년까지 시행된 시범사업은 총 74개였다.

〈표 4〉 시범사업시행현황과 예산액

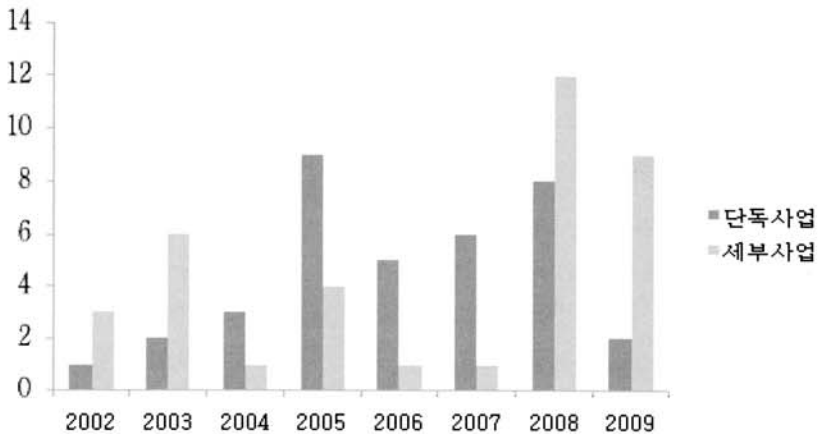
연도	사업 개수	예산액(단위:백만원)
2002	4	22,116
2003	8	23,258
2004	4	3,065
2005	13	22,949
2006	6	11,654
2007	7	19,055
2008	20	47,323
2009	12	9,696

주: 보건복지가족부 예산사업 설명자료 2002년~2009년

8) 예산사업 설명서를 주요 연구 자료로 사용하였는데, 이는 평가가 그 기능을 수행하기 위해서는 일정정도 이상의 예산이 편성된 정책이어야 하기 때문에 소규모의 예산이 편성된 정책 혹은 사업들을 배제하기 위해서였다. 따라서 이러한 목적에 의해 수행된 시범사업의 현황파악은 한계가 있을 수 있다. 또한 매년 편성되는 예산에 기초하여 자료를 수집하였기 때문에 정책 혹은 사업별 자료 수집을 하지 못한 한계가 있으며, 이에 따라서 정책 또는 사업이 이종으로 시범사업의 총 개수에 포함되는 문제가 존재한다. 또한 예산사업으로 소개되어 있지만 집행되지 못한 사업이 포함되었을 가능성도 있다.

위의 <표 4>는 각 해당연도별로 시범사업들의 현황과 관련 예산액을 나타낸 것이다. 여기서 각 해당 연도별 시범사업들의 현황 측면에서는 일정한 증가나 감소 추세를 찾아보기 어려웠다.⁹⁾ 또한 시범사업에 사용된 예산액의 경우, 대체적으로 2004년 이후로는 대체적으로 증가하고 있는 흐름을 보이고 있었다. 개별적으로는 2002년과 2003년의 경우, 시범사업의 수가 많지 않았음에도 불구하고, 시범사업과 관련된 예산이 상대적으로 높게 책정되었다. 이후 2008년에는 시범사업의 수가 크게 증가하면서, 이와 관련된 예산 또한 대폭 증가하였고, 2009년에는 시범사업의 건수 자체가 줄면서 관련 예산 또한 축소되었다.

<그림 3> 단독사업과 세부사업의 현황



주: 보건복지가족부 예산사업 설명자료 2002년~2009년

시범사업은 시범사업 단독으로 수행되는 경우도 있지만, 큰 사업의 세부 사업으로 수행되는 경우도 있다. 단독사업으로 추진되는 경우는 시범사업이 하나의 단일 사업으로 추진되어 예산을 배정 받는 경우이고, 세부사업으로 추진되는 경우는 본 사업의 시행과정 중 사업의 일부 영역에서 시범사업이 필요한 경우 본 사업의 예산을 배분하여 추진하는 시범사업을 의미한다. 여기서 단독사업의 경우에는 세부사업에 비해 ‘보건의료기본법’ 제44조의 적용을 직접적으로 받기 때문에 그 사업의 시행에 대한 평가압력이 더 크다고 할 수 있다.

위의 <그림 3>에서 제시되고 있는 바와 같이, 2002년과 2003년에는 시범사업이 단독사업으로 추진되기보다 큰 사업의 세부사업으로 추진되는 경우가 많았으나 2004년부터는 시범사업이 하나의 단독사업으로 추진되는 추세가 나타나기

9) 이러한 추세는 보건복지가족부의 시범사업 현황에만 한정되는 것으로 전체 정부부처의 시범사업현황의 추세와 다를 수 있다.

시작했다. 이러한 단독사업으로의 추진은 2005년과 2008년 가장 두드러졌으나 2009년 다시 대폭 감소하여 시범사업의 추진 방식 추세에 변화가 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 시범사업의 명시 현황

	본 사업명에만 시범 명시	세부사업명에만 시범 명시	둘 다 명시 된 경우	실제적인 시범사업
2002	0	4	0	0
2003	0	4	0	4
2004	1	1	2	0
2005	5	3	2	1
2006	3	0	0	3
2007	2	1	0	4
2008	3	12	0	5

주: 보건복지가족부 예산사업 설명자료 2002년~2009년

시범사업의 현황을 좀 더 자세히 파악하기 위해 예산사업설명자료를 사업명으로 분류해 보면, 실무적으로 일정 정도의 규칙적인 분류체계를 가지고 있음을 알 수 있다. 하지만 글쓴이들이 파악한 바로는 이를 명확하게 업무의 지침으로 규정해 놓은 행정규칙이나 업무 지침은 보건복지가족부에 공식적으로 존재하지 않았다. 예산사업설명자료에 나타난 사업명을 기준으로 본 사업명과 세부사업명을 중심으로 분류하였는데, 시범사업을 실시하는 경우 큰 사업으로 본 사업명에 명시적으로 ‘시범’사업이라는 것이 명시되는 경우가 있지만, 큰 사업의 하위 사업으로서 시범사업이 실시되는 경우도 존재한다.

하지만 여기서 특이할 점은 바로 본 사업명과 세부사업명 모두에 ‘시범’사업으로 명시되어 제시되지는 않았지만, 실제적으로 실무에서는 다른 시범사업과 마찬가지로 사업이 수행되고 있는 경우가 존재한다는 것이다. 이러한 경우를 실제적인 시범사업으로 분류하였으며, 예산사업설명자료에서 사업의 본격적인 시행에 앞서 소규모로 소수 지역의 사업소를 운영하는 경우가 이 경우에 속한다. 이러한 실제적인 시범사업의 경우에는 ‘시범’사업이라는 것이 명시적으로 제시되지 않았지만 사업 내용상 시범사업의 기능과 동일한 역할을 수행하는 것으로 시범사업의 외연이 더욱 확장된 경우라 할 수 있다.

이와 같은 실제적인 시범사업의 경우 또한 앞에서 제시한 것과 마찬가지로 우리나라 정부부처 업무상 시범사업에 대한 내용이 체계적으로 구체화되거나 뚜렷한 업무 지침이 제시되지 않았기 때문에 나타나는 행태들로 파악할 수 있다. 더욱이 이러한 내용상 실질적인 시범사업의 경우 시범사업의 명칭을 명확히

사용하지 않고 예산을 배정 받아 사업을 실시하고 있기 때문에 보건의료기본법 제44조에 제정되어 있는 시범사업의 평가 항목이 적용되지 않을 가능성이 매우 높다. 이로 인해 공식적인 평가가 이루어지지 않거나 이를 통해 평가를 회피하는 하나의 수단으로 쓰일 수도 있다는 점에 주목해야 한다. 즉, 많은 예산을 배정 받고도 예산과정상의 감사단계 이상의 평가를 받지 못하기 때문에 시범사업 본래의 목적과 기능을 활용하는데 큰 제약이 있는 것이다.

3. 시범사업 평가보고서 현황

앞에서 언급한 바와 같이 시범사업은 평가를 목적으로 진행되는 사업이기 때문에 시범사업의 평가가 필수적이다. 비공식적인 평가를 시행할 수도 있지만 원칙적으로 객관적인 독립적인 평가를 진행하여 사업을 검증하는 과정이 시범사업의 정의상 반드시 필요하다. 이러한 공식평가 여부는 평가보고서의 존재를 통해 알 수 있다. 이를 위해 2002년부터 2009년까지 시행된 보건복지부 관할 시범사업 중 아직 시범사업이 진행 중인 2009년을 제외하고 2002년부터 2008년까지의 시범사업을 대상으로 평가보고서를 조사하였다. 평가서 조사에 활용된 자료는 보건복지가족부 홈페이지에 게시된 모든 게시물과 보건복지가족부의 도서관 자료실 및 정책연구 정보서비스(프리즘)¹⁰⁾, 보건복지가족부 관련 정부출연연구소의 자료 등 접근 가능한 자료를 중심으로 조사하였다. 조사 결과 18개 시범사업에 대한 평가서가 조사되었는데, 이 18개 시범사업에 대한 평가는 세부적으로 총 47개의 평가로 구성되었다.

2002년부터 2008년까지 시행된 시범사업의 평가현황에 대한 분석결과 본 연구에서는 다음과 같은 점들을 발견할 수 있었다.

첫째, 보건의료법 제 44조에 따라 시행되어야 할 시범사업의 평가가 제대로 이루어지고 있지 않다는 점이다. 18개 시범사업에 대해 세부적으로 총 47개의 평가가 이루어졌지만, <표 6>에서 제시하고 있는 것처럼, 2002년에서 2008년까지의 기간 동안 이루어져 왔던 총 62개의 시범사업에는 미치지 못하고 있기 때문이다. 이러한 평가서의 부재는 공식적인 평가가 제대로 이루어지지 않고 있다는 점에서 우려를 낳기에 충분하다고 판단된다. 또한 이러한 보고서들이 체계적으로 관리되어 있지 않고 산재해 있는 것 역시 이러한 우려를 증폭시키고 있다.

10) PRISM (Policy Research Information Service & Management)은 중앙부처에서 수행하는 정책연구용역 과정을 관리하고, 연구용역 결과물에 대한 대국민 서비스를 제공하는 시스템으로서, 공정하고 투명한 정책연구용역체계를 구축하여 예산낭비를 최소화하고 연구의 품질과 활용도를 높이는데 목적이 있다(<http://www.prism.go.kr/> 검색일: 2009년 10월 30일).

〈표 6〉 시범사업 평가서 현황

연도	시범사업의 개수	시범사업 평가서 수	비율
2002	4	0	0.0%
2003	8	1	12.5%
2004	4	2	50.0%
2005	13	7	53.8%
2006	6	2	33.3%
2007	7	4	57.1%
2008	20	5	25.0%
총계	62	21	33.9%

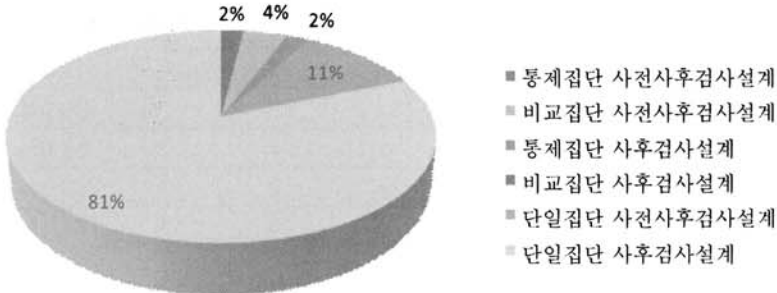
둘째, 평가보고서가 존재하더라도 정책 과정에서 적절한 설계를 통해 시범사업에 대한 합리적이고 타당한 평가가 제대로 이루어지고 있지 않고 있다고 판단된다. 다음의 <그림 4>에서 제시하고 있는 바와 같이 Bingham & Felbinger (2002)과 노화준(2007)에 제시된 여섯 가지 평가 디자인에 따라 분류한 결과 동일집단에 대해 시범사업 후 그 효과를 측정한 ‘단일집단 사후검사설계’가 81%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 가장 강력한 평가디자인으로 평가되는 ‘통제집단 사전사후검사설계’는 단지 두 개의 평가에서만 찾아볼 수 있었다.

또한 설문 결과 결과를 제시할 때, 그 결과의 신뢰도를 높이기 위해서 응답률이 제시되어야 함에도 불구하고, 보건복지가족부의 시범사업평가와 관련한 35개의 설문 중에서 단 6개만 응답률이 제시되었다. 그리고 이 중의 한 평가는 단순히 평가자에 의해 각 평가 기준에 대한 의견만을 제시하여 평가를 하고 이에 대해서 결론을 내린 경우도 존재하였다.

또한 설문의 문항과 척도에 있어서도, 대부분의 설문문항이 해당 시범사업에 대해서 긍정적인 답을 유도하는 문항으로 구성되어 있는 것을 발견할 수 있었다. 이것은 구조적으로 체계화 된 설문조사를 하더라도 설문지 자체에 편향이 내재해 있어서 해당 시범사업의 결과를 올바르게 평가한 것이라고 보기 어렵다.¹¹⁾ 이 외에도 대부분의 평가서가 3점 척도 4점 척도 등이 혼합적으로 쓰여 체계적이고 타당한 효과 혹은 만족도 측정에는 한계를 보이고 있다.

11) 대표적으로 노인장기요양보험에 대한 평가서의 경우, 만족도에 대한 모든 문항이 ‘예 / 아니오’라는 두 가지 문항으로 구성되어 있었다.

〈그림 4〉 시범사업평가에 활용된 평가 디자인의 활용 현황 (단위: %)



셋째, 시범사업에 대한 평가방식이 어느 한 쪽으로 편중되어 있다는 점이다. 시범사업의 평가방식은 질적 평가가 전체의 74%를 차지하여, 26%를 차지한 양적평가보다 활용 비중이 높은 것으로 나타났다. 양적 평가와 질적 평가의 구분 자체가 시범사업 평가의 합리성과 타당성을 결정지을 수는 없지만 보건복지가족부 관할 업무에서 시행되는 대부분의 시범사업에 대한 정책평가가 해당 정책의 영향효과를 파악하기 위한 것이라는 점을 감안할 때, 이에 부합할 수 있는 양적 연구방법이 보다 더 균형 있게 추구될 필요가 있다.

넷째, 평가기관의 독립성과 평가의 객관성 측면에서 자유롭지 못하다는 점이다. 영국의 내각성(2004)은 시범사업의 성공적인 집행을 위해서는 평가의 독립성이 가장 중요하다고 지적하였다. 보건복지가족부의 경우 시범사업에 대한 평가에는 한국보건산업진흥원과 한국보건사회연구원, 한국청소년정책연구원 등이 주요한 평가기관으로 참여하고 있다. 정부출연연구소, 산하기관, 자체평가를 합하면 그 비율이 85%에 달한다. 그러나 이들 기관들이 보건복지가족부와 긴밀한 연계관계를 갖는 정부출연연구소들이라는 점을 감안할 때, 평가의 객관성에 대한 우려가 제기될 가능성이 없지 않다. 정부출연연구소와 정부 부처는 명목적으로는 독립되어 있지만 실질적인 업무의 특성상, 같은 이해관계를 공유할 가능성이 높으며, 이러한 상황에서 평가업무를 수행하는 정부 출연연구소의 실질적 독립성과 평가의 객관성은 보장되기 어려울 가능성이 존재한다.

V. 결론: 시범사업 연구의 함의

이제까지 시범사업의 개념과 이와 관련한 정책이론, 정책과정에서의 위상, 그

특징과 장애요인을 정리하고, 시범사업과 관련한 한국의 보건복지가족부 사례를 살펴보았다. 시범사업은 본 정책의 전면적인 집행에 앞서 정책의 효과성을 검증하고 공공자원의 낭비 등을 피해 정책의 효율성을 높이는 것을 목적으로, 특정 정책의 효과나 작동기제를 사전에 측정 또는 관찰하기 위한 엄격한 사전설계를 바탕으로 집행되는 비교적 작은 규모의 사업으로 정의할 수 있다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고, 그동안 시범사업에 대한 학문적, 체계적인 분석은 소홀히 이루어졌다.

본 연구에서는 이러한 문제의식 하에 이론적인 차원에서는 시범사업이 증거에 기반한 정책과 정책학습의 이론적 틀에서 이해될 수 있음을 주장하였으며, 시범사업의 정의와 정책과정에서의 시범사업의 위치를 개념적으로 제시하였다. 또한 본 사업과 일반적인 평가와 비교하여 시범사업이 지닌 특징들을 정리하고 시범사업의 장애요인들을 지적하였다. 아울러 실증적인 분석을 위해 한국에서 시범사업이 어떻게 운용되고 있는지를 보건복지가족부의 사례 분석을 통해 살펴보고 현황과 문제점을 제시하였다.

본 연구는 한계는 다음과 같다. 먼저, 시범사업 평가의 장애요인은 아직 가설적인 수준에 머물고 있다. 추후 연구를 통하여 이를 실증적으로 검증할 필요가 있다. 둘째, 보건복지가족부의 시범사업 및 평가 파악에 있어 자료수집의 어려움이 존재하였다. 자료가 사방에 흩어져 존재하기 때문에 누락된 자료 등이 존재할 가능성이 있다. 이는 현실적인 어려움이라고 할 수 있다. 셋째, 실증적인 분석을 위해 보건복지가족부만을 다루었으므로, 본 연구에서 제시한 논의들이 한국의 행정부 전반에 걸쳐 적용될 수 있는 것으로 보기에는 한계가 있다. 하지만 본 연구가 시범사업에 관한 탐색적인 연구임을 감안하면 이를 앞으로의 연구개선을 위한 발판으로 해석할 수도 있을 것이다.

본 연구의 후속 연구질문들은 “각 행정부처들은 시범사업을 어떻게 활용하고 있는가?”, “부처의 특성이 시범사업의 활용에 어떠한 영향을 끼치고 있는가?”, “각 부처의 공무원들이 인식하고 있는 시범사업의 현실적인 어려움은 무엇인가?”, “정책 현실에서는 시범사업의 환류는 어떻게 일어나는가?” 등이다. 또한 시범사업의 평가보고서에 대한 메타평가도 흥미로운 주제일 것으로 판단된다.

국내에서도 시범사업은 매우 광범위하게 수행되고 있지만 아직까지 국내의 시범사업에 대한 체계적 이해와 분석은 열악한 실정이다. 본 연구는 이러한 상황에서 시범사업에 대한 체계적 이해와 분석의 필요성을 제기하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이와 같은 연구들을 바탕으로 시범사업에 대한 관심이 증가할수록 시범사업과 관련한 지식과 정보들이 축적되고, 널리 활용되어 시범사업이 갖는 본래의 효과를 제대로 누릴 수 있을 것이다.

참고문헌

<국내문헌>

- 국무조정실·정책평가위원회. (2003). 「2003년도 정부업무평가지침」.
- 김광호. (2008). 공무원 순환보직에 관한 연구. 「한국개발연구」, 30(2): 64- 97.
- 김명수. (2000). 「공공정책평가론」, 서울: 박영사.
- 김찬우. (2007). 노인수발보험제도 1차 시범사업평가, 판정체계 고찰. 「사회복지연구」, 32: 237-267.
- 남궁근. (2008). 「정책학: 이론과 경험적 연구」, 서울: 법문사.
- 노화준. (2006). 「정책평가론」, 서울: 법문사.
- 류지성. (2007). 「정책학」, 서울: 대영문화사.
- 보건복지가족부. 「예산사업설명서」 각년도.
- 전용호. (2008). 노인장기요양보험의 정보 제고방안: 3차시범사업의 서비스 접근성을 중심으로. 「한국노년학」, 28(3): 687-704.
- 정명주. (2000). 정책평가활용에 관한 연구: '1999 정보화사업평가결과'를 중심으로. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 439-458.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2003). 「정책학 원론」, 서울: 대명출판사.

<해외문헌>

- Amin, A. and Hausner, J. (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Archbold, P. G., Stewart, B. J., Miller, L. L., Harvath, T. A., Greenlick, M. R., Van Buren, L., et al. (1995). The PREP system of nursing interventions: A pilot test with families caring for older members—preparedness (PR), enrichment (E), and predictability (P). *Research in Nursing & Health*, 18(1), 3-16. Evidence Level II: Individual Experimental Study.
- Bingham, Richard D. and Claire L. Felbinger. (2002). *Evaluation in Practice: A Methodological Approach*. New York: Chatham House.
- Boruch, R. (1997). *Randomized Experiments for Planning and Evaluation: A Practical Guide*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bronk, R. (1998). *Progress and the Invisible Hand: The Philosophy and Economics of Human Advance*. London: Warner Books.
- Cabinet Office. (2003). *Trying It Out: The Role of 'Pilots' in Policy Making*. London, Government Chief Social Researcher's Office, London. Cabinet Office.

- Campbell, D.T., & Stanley, J.C. (1966). *Experimental and Quasi-experimental Designs for Research*. Skokie, IL: Rand McNally.
- Campbell, D.T. (1969). Reforms as Experiments. *American Psychologist*, 24: 409 - 429.
- Chelimsky, E. (1978). Differing Perspectives of Evaluation. *New Directions for Program Evaluation*. No.2: 1-18.
- Cook, T. D. and Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings*. Chicago: Rand McNally.
- Crotty, M. (1998). *The Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process*. London: Sage.
- Davies, P. (1999). What is Evidence-based Education? *British Journal of Education Studies*, 47(2): 108-21.
- Dunn, W. (2004) *Public Policy Analysis: An Introduction*, Third Edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Gray, Muir J. (1997). *Evidence-based Healthcare: How to Make Health Policy and Management Decisions*. Edinburgh: Churchill Livingstone.
- Greenberg, D. and Shroder, M. (1997). *The Digest of Social Experiments, 2nd Edition*, Washington DC: Urban Institute Press.
- Guba, E.G. and Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Horst, Pamela, Joe N. Nay., John W. Scanlon, & Joseph S. Wholey(1974). Program Management and the Federal Evaluator, *Public Administration Review*, 34(4): 300-308.
- Leviton, Laura C. & Hughes, Edward F. X. (1981). Research on the Utilization of Evaluation, *Evaluation Review*, 5(4): 525-548.
- Nakamura, Robert T., and Smallwood, Frank. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- OECD. (1994). Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-oriented Management, *Public Management Occasional Papers*, No. 3, Paris: OECD.
- Patton, Michael Quinn. (1997). *Utilization-focused Evaluation* (3rd ed.). Beverly Hills, CA: Sage.
- Pawson, Ray. (2002). Evidence-based Policy: In Search of a Method. *Evaluation* 8(2): 157-181.
- Sanderson, Ian. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy

Making. *Public Administration*, 80(1): 1-22.

Shaw, Ian. (1999). *Qualitative Evaluation*. London: Sage Publications.

UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change), (2007). Report on the Pilot Project on Networking between the UNFCCC Technology Information Clearing House(TT: CLEAR) and Regional and National Technology Information Centres. FCCC.SBSTA/2007/INF.1

Vedung, Evert. (1997). *Public policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction.

Weiss, Carol H. (1972). *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

<온라인자료>

디지털 테일리 홈페이지 [http://ddaily.co.kr] “[기획/불황극복, IT가 해법이다⑤] 가상 화와 서버통합”(2009년 1월 20일자 기사).

Ontario Ministry of Transportation 홈페이지: [http://www.mto.gov.on.ca], (검색일: 2009년 10월 16일).

정책연구정보 서비스(프리즘) 홈페이지: [http://www.prism.go.kr], (검색일: 2009년 10월 30일).

Abstract

An Exploratory Study on Pilot Projects: The Ministry for Health, Welfare, and Family Affairs in Korea

Sam-youl Lee · Yui-ryong Jung · Eunha Lee

This research is an exploratory study on pilot projects. A pilot project is defined as a relatively small project implemented prior to a main project with the purpose of verifying the effectiveness and increasing the efficiency of the related policy. Although pilot projects are widely implemented by various departments in Korea, there have been few studies and little analysis of them.

It is suggested in this study that a pilot project could be better understood through the framework of evidence-based policy and policy learning. This paper provides a conceptual design of pilot projects in the context of policy-processes and analyses characteristics of pilot projects. The factors which hamper proper evaluation of them are also discussed.

Based on the theoretical framework, the pilot projects from the Ministry for Health, Welfare and Family Affairs in Korea are analyzed. The lack of institutional arrangements and the inadequate management of evaluation results related to pilot projects were found. In addition, it was found that the independence of evaluators is weakly protected and that evaluation designs are not strong enough to lead to sound conclusions.

【Key words: pilot project, evidence-based policy, policy learning, policy evaluation, Ministry for Health, Welfare, and Family Affairs】