

政策評價시스템의 機能配分과 連繫의 設定*

盧化俊**

目

1. 研究의 目的
2. 政策評價 시스템의 機能과 機能配分의 模型
 - 가. 政策評價 시스템
 - 나. 政策評價 시스템의 機能
 - 다. 機能配分決定의 考慮要因
 - 라. 機能의 類型別 配分模型
3. 우리나라 政策評價시스템의 構造와 機能
 - 가. 우리나라 政策評價시스템의 體系
 - 나. 中央 政策評價機構의 構造와 機能
 - 다. 中央部處 評價 單位組織의 政
4. 政策評價機能의 配分과 連繫의 設定
 - 가. 政策評價시스템의 機能에 대한 評價
 - 나. 政策評價 機構間의 機能配分의 方向
 - 다. 政策評價시스템의 機能과 企劃 및 豫算시스템의 機能間의 連繫
5. 結論

次

- 策評價機能
라. 地方政府(道) 評價 單位組織
의 政策評價機能

1. 研究의 目的

政府가 遂行하는 行政機能은 시스템論의 觀點에서 볼 때, 適應機能, 目標達成機能, 統合機能, 시스템의 패턴維持와 緊張管理機能 등의 基本的인 機能과 이러한 基本的인 機能들이 본래의 目的에서 逸脫하는 것을 統制하고 바로잡기 위한 휘드백(feed back)機能 등 副次的인 機能으로 區分해 볼 수 있다.

지금까지 우리나라 行政에 있어서의 行政改善의 焦點은 基本的인 機能遂行의 合理化에 주어져 오게 되므로서 휘드백 機能의 合理化에 대한 努力은 相對的으로 輕視되어 왔다. 그러나 政府의 構造와 機能이 複雜化되고 多樣化되어감에 따라서 諸 基本的인 機能들이 원활하게 遂行되어가고 있는지를 評價하여 이를 휘드백하는 機能의 重要性은 漸次로 더욱 높아

* 이 研究는 國際問題調查 研究所의 研究費支援에 의하여 이루어진 것이다. 자료의 수집과 정리에 많은 수고를 하여준 이성호군에게 감사를 드린다.

** 서울大學校 行政大學院 副教授

져 가고 있는 것이다. 휘드백 機能은 具體的으로는 여러가지 形態로 나타나게 되겠지만, 가장 典型的인 政府의 機能으로서는 政策에 대한 評價機能을 通하여 나타나게 된다.

그리면 지금까지 우리나라 政府의 政策에 대한 評價機能을 遂行하기 위한 機構는 어떠하였으며, 그 機能은 어떻게遂行되어 왔는가? 여러가지 類型의 政策評價들을 效果的으로遂行하기 위하여 政府는 어떠한 役割과 機能을 遂行 하여야 하겠는가? 이러한 政策評價의 機能은 政府의 中央評價機構와 各 部處의 政策評價單位組織들 間에 어떻게 水平的 配分이 이루어 지고, 그 連繫가 設定되어야 하겠는가? 中央部處의 政策評價機能과 地方政府(道)의 政策評價機能間에는 어떠한 方向으로 垂直的인 機能의 配分이 이루어지고 連繫가 設定되어야 하겠는가? 政府의 政策評價機能과 政策評價의 情報를 그 投入으로 받아들이는 企劃機能, 豊算機能 등과의 連繫는 어떠한 方向으로 設定되는 것이 바람직한가?

本 研究는 政策評價의 機能과 關聯하여 위에서 提起된 바와 같은 重要한 問題들에 대하여 그 適切한 解答을 摸索하므로서 政府의 政策評價機能을 遂行하는 單位들 間의合理的인 機能配分의 方向을 設定하고, 아울러 그들 間의 有機的인 連繫를 設定하도록 하드로서 行政의 合理性과 能率性을 提高시키도록 하자는데 그 研究의 目的을 두고 있다.

2. 政策評價시스템의 機能과 機能配分의 模型

가. 政策評價시스템

政府의 政策評價시스템은 中央 政策評價下位시스템, 各 部處 및 一線機關의 評價下位시스템 등으로構成되고 있다. 이들 가운데 中央 政策評價下位시스템을 構成하고 있는 代表의인 것으로서는 經濟企劃院의 投資審查局, 審查分析局과 監查院 등을 들 수 있으며, 이들을 中央 政策評價機構라 부른다. 한편 中央 各 部處內의 評價를 擔當하는 下位시스템으로서는 企劃管理室, 그리고 一線機關內 評價를 擔當하는 下位시스템은 市·道의 企劃管理室을 들 수 있다.

나. 政策評價시스템의 機能

政府의 政策評價시스템이 擔當하여야 할 機能들은 크게 네 가지로 類型化해 볼 수 있는데, 이들은 ① 메타評價(meta evaluation)機能, ② 政策評價의 管理機能, ③ 行政過程의 支援機能, ④ 政策評價의 機能 등이다.

1) 메타評價機能

메타評價는 評價에 대한 評價, 즉 評價시스템에 대한 評價를 말한다.⁽¹⁾ 한번의 政策評價를 잘하는 것은 만일 政策評價시스템과 政策評價의 節次가 구준히 改善되고 政策評價結果의 活用시스템의 適正한 連繫가 設定되지 않는다면 그 效果는 크게 限定되지 않을 수 없을

(1) Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences* (New York: American Elsevier Publishing Company, Inc., 1971), p. 3.

것이다. 그러므로 政策評價시스템 그 自體와 評價節次의 改善을 위한 評價機能, 즉 메타評價機能이 政策評價시스템이 遂行하여야 할 重要한 機能의 하나라 하지 않을 수 없을 것이다.

2) 政策評價의 管理機能

政策評價機構가 遂行하는 政策評價의 管理機能이란, 政策評價가 좀더 效果的이고 能率的으로 이루어질 수 있고 또 政策評價의 產出物로 나오게 된 各種의 政策評價의 結果를 政府의 다른 機能을 遂行하는 여러 機關들이 效果的이며 能率的으로 活用하도록 하드로서 政府 시스템 全體의 效果性과 能率性을 向上시킬수 있도록 支援하는 機能들을 말한다. 이들 機能들 가운데 重要한 것들로서는, 가) 프로그램 目標의 設定 및 產出物 測定手段의 具體化, 나) 潛在價格(shadow price)의 決定, 다) 評價作業計劃의 發展, 라) 評價研究의 設計와 執行, 마) 評價研究結果의 配布와 活用 등을 들 수 있다.⁽²⁾

3) 行政過程의 支援機能

여기서 말하는 行政過程이란 行政에 있어서의 企劃, 豫算, 組織, 人事, 統制 등이 이루어지는 途程을 말하며, 政策評價시스템의 가장 重要한 機能의 하나는 이러한 行政過程들이 效果的이고 能率的으로 이루어지도록 信賴성이 높고 正確한 情報를 適時에 必要한 곳 또는 必要한 人에게 提供하는 支援機能이라 할 수 있다. 計劃을 作成하거나 修正하고자 할 때 政策이나 프로그램의 效果性과 能率性에 대한 妥當한 情報가 缺如된다면 合理的인 計劃案의 作成이나 計劃의 擴大 또는 縮小 등과 같은 計劃의 修正이 어렵게 될 것이며, 豫算의 編成, 組織의 運用, 人力의 活用, 統制方向의 設定이나 修正 등의 諸機能의 效果性도 크게 低下되게 될 것이다. 그러므로 이 機能은 앞에서 論議한 評價 結果의 配布 및 活用과도 密接히 關聯된 機能인 것이다. 그러나 이 支援機能은 行政의 全過程에서 他 行政機能들을 원활히遂行토록 하기 위하여 이들 關聯된 諸機能을 遂行하는 機關들로부터 必要한 情報의 需要와 評價活動에 대한 支援을 投入으로 받아들이고, 評價機關으로부터 政策評價의 活動을 通하여 產生된 各種의 評價情報들을 이들 諸機關들에 提供 하드로서 시스템의 連繫를 맺고 있다는 意에서⁽³⁾, 좀더 包括的이며 相互作用의 關係라는 特徵이 있다.

4) 政策評價機能

政策評價機構의 政策評價機能은 事前評價, 過程評價, 모니터링評價, 임팩트評價 등 여러 가지 類型의 政策評價를 直接遂行하는 機能을 말한다. 中央 政策評價機關이나 中央政府各部處의 政策評價擔當部署 및 一線機關의 政策評價擔當部署들은 그들이 直接 政府의 政策

(2) 여기에 대한 具體的인 論議에 대해서는, 蘆化俊, “政策評價의 體制와 管理”, 行政論叢, 第18卷 第1號(서울大學校 行政大學院, 1980), pp. 79-94 參照.

(3) 需要와 支援이 시스템에 대한 重要한 投入이라는 데 대해서는, David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1965), pp. 108~115. 여기서 他機關으로부터의 支援은 評價에 必要한 人的, 物的 및 制度的 資源 등을 包含하는 것이다.

을 評價하거나 또는 他 研究機關에 위탁하여 政策評價 研究를 遂行하는데, 여기서 말하는 政策評價能은 이들 兩者를 모두 包含하게 된다.

다. 機能配分決定의 考慮要因

中央評價機關과 中央 各 部處의 評價部署와의 機能配分이나 中央評價機關과 一線行政機關의 評價部署間의 機能配分의 問題는, 寬은 意味에서의 集權화와 分權化 問題의 範疇에 屬한다고 볼 수 있다.⁽⁴⁾ 그러므로 政策評價機關間의 機能配分에 있어서 考慮하여야 할 要因이나 基準의 경우에도 一般的으로 밝혀지고 있는 集權화와 分權화의 要素를 먼저 考慮하지 않으면 안될 것이다.

Dwight Waldo에 依하면 集權화와 分權화에 대해서는 어떤 不變의 原理·原則이 있는 것도 아니고 또 어떤 業務나 機能을 集權화하거나 分權화 하는 것이 맞았거나 또는 틀렸다는 一般論도 成立하기 어려우며, 단지 特定한 狀況이나 與件下에서 어떠한 分權화와 集權화의 組合(combination)이 바람직 한가를 決定하는 課題만이 있을 뿐이라는 것이다.⁽⁵⁾ 그러므로 集權화를 促進시키는 要因이나 分權화를 促進시키는 要因과 政策評價機關에 固有한 몇가지 要因들을 살펴보고, 그것이 우리의 現實的인 與件에 비추어 어떻게 作用하게 될 것인가를 評價하므로써, 適正한 機能配分의 組合을 模索해보자 한다.

1) 一般의 考慮要因

集權화와 分權화에 關한 一般的의 考慮要因들 가운데 中央機關과 一線機關間의 機能配分에도 適用될 수 있는 것으로서는 專門技術性, 組織의 規模, 組織의 適應ability 등을 들 수 있다.

가) 專門技術性

組織이 그 機能을 遂行하는 過程에서 여기에 參與하는 사람들에게 높은 專門性과 技術水準이 要求될 때에는 이러한 高度의 專門的 技術을 活用하는 사람들에게 意思決定權을 委任해 주므로써 組織의 效率性을 높힐 수 있는 것으로 알려지고 있다.⁽⁶⁾

政策評價機能의 效率的인 遂行을 위해서는 이를 擔當하는 사람들에게 高度의 專門知識과 技術을 要하며, 一般的으로 評價業務의 專門技術의 性格은 分權화를 促進하는 要因으로 作用하게 될 것이다. 우리나라의 경우에는 장차 政策評價를 위한 專門技術要員이 充분히 確保될 수 있는 段階에 이르면, 이 要因은 分權화를 促進시키는 要因의 하나로 作用하게 될 것이다.

(4) 尹在豐, 安秉永, 盧化俊, 組織管理論(서울, 法文社, 1981), pp. 204-205.

(5) Dwight Waldo "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence," in Dwight Waldo (ed), *Public Administration in a Time of Turbulence*(Scranton: Chandler Publishing Company, 1979), pp. 258-260.

(6) S.M. Dornbusch and W.R. Scott, *Evaluation and the Exercise of Authority* (Jossey-Bass Publishers, 1975).

나) 組織의 規模

組織의 規模가 擴大되면 組織의 上層부의 業務量은 擴大되게 되기 때문에, 重要政策決定以外의 領野에서는 分權화를 가져오게 될 수 밖에 없을 것이다.⁽⁷⁾ 이러한 一般論에 비추어 볼 때 政府의 政策評價機關의 規模가 大規模化되어 갈수록 政策評價機能 가운데 單一評價機能과 같은 根本的 테두리를 決定하는 機能以外에 實質的 政策의 內容을 評價하는 機能은 一線機關에 委任하는 것이 政府組織 全體의 運用의 效率性을 높히게 될 것이다.

다) 組織의 適應ability

分權화는 組織의 融通性과 適應ability을 크게 하며 組織內의 결함을 빨리 確認하고 대처하는데 도움을 주게 될 것이며, 이 論理를 퀴집어 보면 組織의 融通性과 適應ability을 높이고자 하면 그斗 關聯된 政府의 機能이나 業務는 分權화시켜야 한다는 論理가 成立하게 된다. 政策評價의 가장 重要한 目的中의 하나가 어떤 組織이 執行하거나 또는 執行한 政策에 대한 評價를 通하여 問題點을 發見하고 이를 휘드백하므로서 組織의 目標形成, 政策決定, 政策執行 등의 能力を 提高하고 궁극적으로는 組織의 適應ability을 높이고자 하는데 있는 것이다. 이러한 政策評價機能의 性格에 비추어 볼 때 組織의 適應ability을 높이고자하면 할수록 一線機關이 決定하고 執行하는 政策의 評價는 당해 一線機關이 評價하고 이를 휘드백하므로서 一線機關의 適應ability과 感應性(responsiveness)을 높이도록 하여야 할 것이다.⁽⁸⁾

2) 固有要因

앞에서는 集權화와 分權화에 關聯된 一般的인 要因들 가운데 몇 가지 一般的인 考慮要因들을 論議하였었는데, 그 외에도 政策評價의 目的이나 性格과 關聯되어 中央機關과 一線機關間의 機能配分의 決定에 考慮하여야 할 要因들로서는 統制性, 시스템 自體의 評價, 管理支援의 優先順位(priorities for management assistance) 등을 들 수 있다.

가) 統制性

政策評價의 目的이 政策의 合理的 決定, 能率의 執行, 修正이나 終結 등의 判斷에 드움을 줄 수 있는 情報를 產出하기 위한 것이라면, 아니면 統制의 目的을 위한 것이라 하는 것이다.

만일 政策評價의 目的이 統制의 目的을 達成하기 위한 것이라면, 이와 關聯된 政策評價機能은 統制機能을 遂行하는 機關의 機能의 一部로 吸收되거나 또는 統制機關과 連繫를 強化하는 方向으로 나아가야 할 것이다. 一般的으로 一線機關이나 中央各部處內에도 内部統制機能을遂行하는 部署가 있으나, 外部統制는 監查院과 같이 獨立된 機構가 存在하여 統制機能을 專擔하고 있다. 그러므로 統制의 目的을 위한 評價機能은 이러한 統制機能과의

(7) 吳鍾泓, 組織論(서울, 博英社, 1980), p. 422. 尹在豐, 安秉永, 盧化俊, 前揭書, p. 208.

(8) 이와 類似한 論議로서는 行政서비스의 適合性을 높이고자 하는 경우 이 業務是 地方業務로 하는 것에 바람직하다는 의견이 있는데 이에 대해서는, 金海東, “業務配分의 基準”, 地方行政發展方向研究(서울大學校 行政大學院, 行政調查研究, 1982), p. 63.

連繫를考慮하여 機能配分을 決定하여야 할 것이다.

나) 시스템 自體의 評價

政策評價시스템 그 自體의 디자인이나 再디자인 등을 위한 시스템評價의 性格이 強하면 强 할수록 ○ 러한 性格을 띤 評價의 機能은 中央評價機關 또는 그 以上的 上位機關에서 遂行할 수 밖에 有을 것이다며, 따라서 메타評價機能은 주로 中央評價機關의 機能에 屬하게 될 것이다.

다) 關聯機關의 數

어떤 한나의 政策의 遂行과 關聯된 機關의 數가 多數인 경우에는 어느 特定한 하나의 一線 機關○서 政策評價를 專擔하기 보다는 中央評價機關에서 그 機能을 遂行하게 되고, 만일 政策과 關聯된 機關이 單一機關인 경우에는 당해 機關에서 評價機能을 遂行도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

라) 管理支援의 優先順位

中央行政機關에서 一線行政機關에 대하여 支援하는 公共管理支援(public management assistance)의 優先順位를 決定하기 위해서는 세 가지 서로 다른 管理의 要素들을 區分하는 것이 便利하다.⁽⁹⁾ 이들 세 가지의 管理는, 政策管理(policy management), 資源管理(resources management), 프로그램管理(program management) 등이다.

여기서 政策管理란 需要를 識別하고, 代案을 作成하고 分析하여, 프로그램을 選擇하고, 管轄領域別로 資源을 配分하는 것을 말하고, 資源管理란 豊算編成, 財務管理, 調達과 供給, 人事管理 등과 같은 基本的인 行政支援시스템을 設置하는 것을 말한다. 그리고 프로그램管理는 教育, 法律執行 등과 같은 機能的인 타인(line)에 따라서 각 機關별로 政策을 執行하거나 매일 매일 運用하는 것을 말한다.

一線行政機關의 發展段階에 따라서 中央政府의 一線機關에 대한 管理支援의 優先順位가 달라져야 할 것이다. 그리고 一線機關에 대한 管理支援의 優先順位가 프로그램管理에서 資源管理로, 그리고 資源管理에서 政策management로 轉換되어 갑에 따라서 中央評價機關에서 政策評價機能을 一線機關으로 移讓하는 幅은 넓어지게 될 것이고, 아울러 行政過程의 支援機能, 政策評價의 管理機能 등에 대한 移讓의 幅이 커지게 될 것이다. 우리나라의 경우 지금 까지 一線機關의 프로그램管理支援에 力點을 두어 왔으나 앞으로는 資源management支援, 政策management支援의 方向으로 轉換되고 있으며, 이러한 傾向에 비추어 볼 때 政策評價機關의 機能도 一線機關의 政策評價機能, 政策評價의 行政過程 支援機能 및 政策評價의 管理機能을 強化하는 方向으로 轉換되어야 할 것이다.

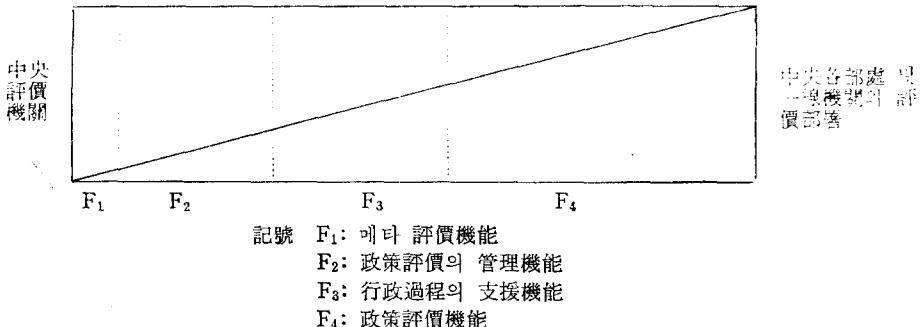
라. 機能의 類型別 配分模型

政策評價시스템의 機能配分에 있어서 考慮하여야 할 一般的 考慮要因들과 固有要因들에

(9) "Executive summary (Executive Summary of Volume II of the Study Committee on Policy Management Assistance Reports, Strengthening Public Management in the Intergovernmental System)", *Public Administration Review* Vol. 35, (December, 1975), pp. 700-705.

대한 앞에서의 論議들을 綜合해 볼 때 政策評價시스템의 네 가지 類型의 機能들, 즉 메타評價機能, 政策評價의 管理機能, 行政過程의 支援機能, 政策評價機能 등을 〈그림 2-1〉의 機能配分模型에서 提示하고 있는 것과 같은 方向으로 配分하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

〈그림 2-1〉 機能配分模型



즉 〈그림 2-1〉에서 각 機能別 領域은 中央 政策評價機關과 中央部處 및 一線行政機關의 政策評價部署間의 機能別 機能配分을 나타내 주고 있다. 먼저 메타評價機能(F₁)은 주로 中央評價機關에서, 그리고 政策評價의 機能(F₄)은 주로 中央各部處 및 一線行政機關의 評價部署에서 遂行하는 것이 바람직 하다. 政策評價의 管理機能(F₂)은 주로 中央政策評價機關에서 遂行되며, 각 中央部處 및 각 一線行政機關의 評價部署에서는 機關內의 餘他의 行政機能들을 支援하기 위하여 必要한 制限된 範圍內에서 政策評價의 管理機能을 遂行하도록 한다. 끝으로 行政過程의 支援機能(F₃)은 中央 政策評價機關과 中央各部處 및 一線行政機關의 評價部署에서 거의 같은 比重으로 遂行하는 것이 바람직할 것이다.

위와 같은 機能配分模型은 一種의 理念型으로서 現實狀況에 適用할 때에는 앞에서 提示한 考慮要因들을 참작하여 修正 適用하여야 할 것이다.

3. 우리나라 政策評價시스템의 構造와 機能

가. 우리나라 政策評價시스템의 體系

우리 나라 政策評價시스템은 中央 政策評價機構, 中央各部處內의 政策評價機構, 地方政府(道)內의 政策評價機構 등으로構成되어 있다.

여기서 中央 政策評價機構과 함께 政策評價와 關聯된 機能의 影響이 어느 한 部處나 地方政府에 局限되어 있는 것이 아니라 汎 government의 性格을 띤 그러한 機能을遂行하는 政策評價機構를 指稱한다. 이러한 機能의 例로서는 政府의 政策評價企劃, 執行, 統制 등의 機能을 들 수 있을 것이다. 물론 위에 든 機能들은 例示에 不過하며, 또한 中央 政策評價機構도 多樣化하기 때문에 그들이遂行하는 機能 또한 서로 다른 것이一般的이다. 우리나라의 中央 政策評價機構의 代表적인 것으로서는 監查院, 經濟企劃의 投資審查局 및 審查分析局 등을 들

수 있을 것이다. 國務總理企劃調整室이 1960年代와 1970年代에 걸쳐 中央 政策評價機構로서 重要한 機能을 遂行하여 왔다.⁽¹⁰⁾

中央 各 部處內의 政策評價機構와 地方政府(道)內의 政策評價機構는 中央 各 部處 및 各 道內에 設置된 單位組織으로서, 그 單位organization의 名稱이 어떻게 붙여져 있건 實質的으로 政策評價機能이나 이와 關聯된 機能을 遂行하는 機構를 말한다. 中央部處와 地方政府에서의 評價機能은 企劃機能과 監查機能을 遂行하는 單位組織에서 企劃機能 또는 監查機能과 併行하여 遂行해오고 있는 것이 一般的인 傾向이다.

나. 中央 政策評價機構의 構造와 機能

1) 監查院

政策評價機能의 發展過程을 보면 이 機能이 會計檢查와 密接한 關聯을 떠고 있음을 알 수 있다. 그 例로서 美國의 경우를 보면, 行政府쪽의 경우 評價機能은 管理 및 豫算室(Office of Management and Budget)에서 主로 遂行하고 있고, 議會쪽의 경우에는 GAO(General Accounting Office)에서 行政府各機關들의 會計檢查와 아울러 프로그램 評價의 機能을 遂行하고 있다⁽¹¹⁾. 우리나라의 경우에도 政策評價의 機能은 會計檢查와 密接히 관련을 맺으면서 發展되어 있는데, 이러한 事實은 監查院과 經濟企劃院이 中央 政策評價機關으로서의 主要한 機能을 遂行하고 있다는 것만 보아도 알 수 있다. 그러나 앞에서 例로 든 美國의 경우와는 달리 이들 政策評價機能이 主로 行政府 쪽에서 主로 이루어지고 있다는 것이 特徵이라 할 수 있다.

監查院의 任務를 보면, “監查院은 國家의 歲入·歲出의 決算檢查와 이 法 및 다른 法律이 定하는 會計를 常時 檢查 監督하여 그 適正을 期하고 行政機關 및 公務員의 職務를 監察하여 行政運營의 改善·向上을 期한다”라고 하여,⁽¹²⁾ 監查院의 主機能이 會計檢查 및 公務員의 職務監察임을 分明히 나타내 주고 있다.

監查院의 沿革을 보면, 1948年 12月 審計院法이 制定公布되어 審計院이 發足되었고, 1963年 3月 새 憲法의 規定에 따라 監查院法이 公布되므로서 審計院과 監察委員會가 統合되어 監查院이 發足되게 되었으며, 監查院은 會計檢查와 아울러 職務監察의 機能을 遂行하면서 오늘에 이르게 되었다.⁽¹³⁾

監查院의 構造는 그동안 數次에 걸쳐 改編되어 왔으나 5個局과 3室로 構成된 事務處와

(10) 國務總理企劃調整室은 1981年 10月의 行政組織에 대한 全面改革으로 廢止되고 그 機能 가운데 政策評價機能은 經濟企劃院 審查分析局에서 遂行하도록 되었으나, 1960年代와 1970年代에는 中央 政策評價시스템의 中樞機關으로서의 役割을 해왔기 때문에 그 機能에 대해서는 다음 節에서 좀더 具體的으로 論議하고자 한다.

(11) Susan Salasin, “Fostering Federal Program Evaluation: A Current OMB Initiative,” A.C. Hyde and J.M. Shafritz (eds.), *Program Evaluation in the Public Sector* (New York: Praeger Publishers, 1979), pp. 85~94.

(12) 監查院法 第20條

(13) 事務處, 政府組織變遷史(中央行政機關篇)(1980. 12), pp. 170~202.

監查委員會¹⁴⁾로 이루어진 基本骨格은 크게 變化하지 않고 그대로 維持되어 오다가, 1981年行政改革으로 1個局이 廢止되어 現在는企劃室, 審議室, 技術室 및 4個局으로 構成된 事務處와 監查委員會議의 體制를 갖추고 있다.⁽¹⁴⁾

監查院은 大統領의 直屬機關이나, 職務上으로는 獨立되어 있기 때문에 重要事項은 監查委員會議에 주로 決定하여 왔으며, 重點監查의 方向은 時期에 따라 달라져 왔다. 70年代 중반까지는 監查院法에 規定된 바와 같이 會計検査와 職務監察이 주로 遂行되어 왔으나, 75年度 이래의 庶政刷新作業의 展開, 1980年 이래의 社會淨化運動의 推進, 그리고 1981年부터 始作된 效率性監查 등 政府政策의 達成을 위한 重要한 統制手段으로서의 機能이 強調되어 왔다.

이러한 監查院의 機能들은 政策執行의 效果性이나 能率性의 評價라는 意味에서의 政策評價의 機能들을 그 距離가 극히 멀다고 하지 않을 수 없다. 다만 最近에 試圖되고 있는 監查方向의 轉換計劃에서 밝힌 效率性監查로의 方向轉換이 이루어 질 수 있다면, 會計検査와 職務監察의 機能과 아울러 效果性과 能率性을 評價하는 政策評價機能의 遂行이라는 中央政策評價機關으로서의 役割을遂行할 수 있게 될 것으로 期待된다.⁽¹⁵⁾

2) 國務總理企劃調整室

國務總理企劃調整室은 1961年 行政各院 및 部處의 政策과 企劃의 審查分析, 評價 및 調整에 관한 事項을 담당하기 위하여 內閣首班 밑에 企劃統制官室을 設置하면서 부터 비롯되었으며, 1964年에 企劃調整室로 改編하여 그 밑에 企劃調整官, 審查分析官, 計劃調整官을 設置하므로 그 骨格이 完成되었다.⁽¹⁶⁾ 이들의 業務 가운데 企劃調整官의 경우에는 國務總理가 지시하는 審查分析評價에 관한 事項을, 審查分析官의 경우에는 行政府各機關의 計劃의 施行結果에 대한 審查分析評價의 業務를 擔當하므로서 政策執行過程評價의 機能을 遂行하게 되었다. 이로 한 基本骨格을 그대로 維持하면서 管理分析, 青少年對策 등의 業務가 追加되어 함께 따라 여러차례의 改編을 거쳐 1981年 廢止될 당시에는 5個調整室을 포함하는 組織으로 擴大되었었다.⁽¹⁷⁾ 당시의 政府의 企劃 및 審查分析에 관한 規定을 보면, 國務總理는 每年 다음 年度의 政府의 基本政策 및 基本運營計劃指針을 作成하여 大統領의 承認을 얻어 그해

(14) 監查院은 1963年の 3室 5個局의 基本構造를 1981年 10月까지 維持해 오다가 1981年 10月의 行政改革으로 1個局이 廢止되었다. 1963年부터 1980年 까지의 機構變動에 대해서는 上揭書, pp. 188-202 參照, 1981年の 改編에 대해서는 總務處, 行政改革史(1982. 2), p. 155 參照.

(15) 監查方向轉換計劃에서 밝힌 效率性監查란 “主要施策 및 事業의 成果確保를 위한 監查, 行政能率 및 國民便益 損害要因의 除去, 業務單位 系統監查 為主의 監查實施”로서 政策의 過程評價 및 事後評價의 概念과 어느정도 接近되어 가는것 같다. 그러나 政策의 事後評價가 政策執行後에 그 임피트와 目標達成의 效果性을 評價하는 것을 그 目的으로 하고 있는데 比해서 監查院의 效率性評價는 “成果確保를” 主目的으로 하는 評價로서 오히려 執行過程評價에 더 가까운 것이라 하겠다. 監查方向轉換計劃에 대해서는, 監查院, 監查方向轉換計劃(1982), pp. 10-11 參照.

(16) 總務處 前揭政府組織變遷史, pp. 211-213.

(17) 企劃調整室職制에 관한 大統領令 第2961號(1967. 3), 第6482號(1973. 1) 및 第8690號(1977. 9. 14) 參照.

1月 31일 까지 中央行政機關의 長에게 示達하여야 하고, 中央行政機關의 長은 그 所管業務 및 所屬機關의 基本運營計劃의 執行結果에 대하여 分期別로 그 分期가 끝난 40日 以內에 스스로 審查分析하여 이를 評價하고, 年度別 審查分析 및 評價는 그 年度가 끝나는 50日 以內에 이를 遂行하여 그 結果를 國務總理에게 報告하고, 國務總理는 다시 이를 評價結果를 綜合하여 國務會議의 審議를 거쳐서 大統領에게 報告하게 되어 있었다.⁽¹⁸⁾ 이는 곧 國務總理企劃調整室이 우리나라의 政策評價機關으로서의 中樞的 役割을 해왔음을 意味하는 것이다. 그러나 그 評價의 內容은 주로 進度分析을 中心으로 하는 過程評價에 치중 하였고, 그것도 大部分의 경우 政府의 基本運營計劃에 包含된 豫算事業 위주의 審查分析에 置重되었다.

한편, 1969年부터 企劃調整室내에 評價教授團을 設置하여 政府의 基本運營計劃의 執行結果를 評價함에 있어서 그 意見을 들을 수 있게 하므로서⁽¹⁹⁾, 政策評價에 있어서 專門知識을 最大限 活用하고자 努力하였으나, 政策임팩트(impact)의 體系的 分析評價는 이루어지지 못한 實情이었다.

3) 經濟企劃院

經濟企劃院은 1961年 7月 既存의 建設部가 廢止되고 國民經濟의 效率的인 運營을 위한 綜合의 方針의 樹立과 그 實施의 管理·調整 등의 業務를 管掌하기 위하여 設置되었으나, 企劃管理室을 設置하여 企劃院 所管 重要 經濟計劃事業 및 그와 關聯된 事項의 進度把握과 審查分析 등의 業務遂行을 그 機能의 一部로 하므로서⁽²⁰⁾ 政策評價機能을 遂行하게 되었다. 그러나 이러한 政策評價의 機能은 中央 政策評價機關의 機能이라기 보다는 오히려 中央部處單位로서의 政策評價機能이라고 보는 것이 더 妥當할 것이다.

中央 政策評價機關으로서의 政策評價機能은 1976年 12月 經濟企劃局內에 事業分析課를 新設 하므로서 開始되었으며, 主要 業務는 投資事業의 審查基準 및 便覽作成, 主要投資事業의 審查分析, 投資審查制度의 發展 등이었다.⁽²¹⁾ 이러한 政策評價의 機能들은 주로 事前評價의 機能들 이었는데 이 機能들은 事業分析課를 投資分析局으로 擴大改編하고 經濟各部門의 政府投資事業의 경우 반드시 事前에 審查分析을 받게 하여 그에 따라 豫算配定 與否가 決定되도록 하므로서 더욱 擴大 強化되었다.⁽²²⁾ 이러한 事前評價機能의 擴大는 70年代 중반以後 經濟規模가 급격히 膨脹되고 政府에 의한 大規模 投資事業이 不可避避지자 豫算活用의 效率生을 높히기 위한 必要性의 增大된데 基因된 것이였다. 이 結果 審查分析에 대한 基準 및 制度의 發展, 便覽의 作成, 投資事業의 事前評價制度의 導入 등 中央評價機關으로서의 役割이 增大되었다.

(18) 『府의 企劃 및 審查分析에 관한 規定』(大統領令, 1972. 4. 14).

(19) 國務總理企劃調整室, 『業務現況』(1981), p.1 및 前揭 企劃 및 審查分析에 관한 規定, 第10條 參照.

(20) 經濟企劃院職制, 第3條(1963. 12. 16, 大統領令 第1683號).

(21) 經濟企劃院職制予改定令, 第10條(1976. 12. 30, 大統領令 第8325號).

(22) 經濟企劃院職制中改定令, 第12條(1977. 12. 24, 大統領令 第8777號).

經濟企劃院의 이러한 中央 政策評價機關으로서의 機能은 1981年 國務總理企劃調整室의 廢止에 따라 企劃調整室이 遂行하던 審查分析의 機能을 吸收·擴大하여 審查分析局을 新設하므로서⁽²³⁾ 더욱 強化되게 되었다. 審查分析局에서는 國務總理企劃調整室이 遂行하던 重要事業에 대한 執行管理, 即 推進實績의 分析 및 基本計劃의 施行計劃과 推進實績과의 比較評價 등 뿐만 아니라, 能率性의 評價, 效果性의 評價, 均衡性의 評價 등의 機能을 遂行할 것을 目的으로 하고 있다.⁽²⁴⁾

그러나 中央 政策評價機關으로서의 經濟企劃院의 政策評價機能은 經濟企劃院의 職務에도 明示된 바와 같이 綜合計劃의 樹立·運用과 投資計劃의 調整, 企劃의 調整과 執行의 審查分析 등으로서, 어디까지나 그 重點이 執行의 效率性 向上에 주어지고 있는데 그 特徵이 있다고 하겠다.

다. 中央部處 評價 單位組織의 政策評價機能

1) 概 論

中央 각 部處內에서 政策評價와 關聯된 機能을遂行하는 單位組織들은 企劃管理室과 監查官室이다. 그遂行하는 機能들을 볼 때, 前者は 舊 國務總理企劃管理室 및 經濟企劃院 審查分析局 系統의 業務를 擔當하여 基本運營計劃에 包含된 主要事業들에 대한 分期別 및 年度別 進度把握과 審查分析을 한 후 그 結果를 1981年度까지는 國務總理企劃調整室에, 그리고 1982年度부터는 經濟企劃院 審查分析局에 報告하는 것이고, 後者は 監查院 系統의 業務를 담당하여 會計檢査 및 職務監察을 위주로 하고 있다. 그 외에 1977年度부터 中央各部處의 重要 經濟分野 投資事業을 決定할 때에는 經濟企劃院의 投資審查局에서 妥當性分析을 거치도록 되어 있다.

위에서 概括한 바와 같은 各 部處의 單位組織의 構造와 機能은 時期에 따라, 혹은 部處에 따라 약간씩 다르기 때문에 여기서는 標本으로 抽出한 內務部, 商工部, 保社部 등을 中心으로 政策評價 單位organization들의 構造와 機能들을 살펴 보기로 한다.

2) 內務部

內務部에서는 1960年代부터 지금까지 一般事業의 進度把握과 審查分析業務를 企劃管理室內의 行政管理擔當官이 해오고 있다.

이와는 별도로 70年代에 들어서서 새마을運動이 本格化 되자, 이의 主管部處로서 內務部는 地方層 내에 새마을 計劃分析官을 新設하여 他 事業과는 별도로 새마을 長期計劃樹立, 各 部處의 새마을運動 業務의 綜合은 물론 새마을 運動의 評價分析의 業務까지 擔當하였다.⁽²⁵⁾ 따라서 內務部는 限定된 分野에서나마 過程評價 및 事後評價의 機能뿐만 아니라

(23) 經濟企劃院職制(1981.11.2, 大統領令 第10497號).

(24) 經濟企劃院, 1982年度 審查分析指針(1982), pp. 2-3.

(25) 內務部職制中 改定令 第9條 第15項(大統領令 第6458號). 새마을 計劃分析官은 그후 새마을企劃課로 變更되었음.

관련 研究團體들로 하여금 새마을 運動의 各 分野에 대한 評價를 의뢰 하므로써 政策評價의 管理機能까지 遂行해 오고 있다.

한편 會計検査와 職務監察 등 監查系統의 業務는 60年代 以後부터 企劃管理室內의 行政管理擔當官이 擔當해 왔는데, 1970年에 地方監查擔當官이 新設되므로서 監查組織이 二元化되었으며 1975年에 兩者를 一元화하여 企劃管理室內에 監查官을 두었다가⁽²⁶⁾, 1977年에 이것을 次官直屬으로 옮겨서 오늘에 이르게 되었다. 그리고 監查組織의 主要業務는 内務部, 地方自治團體 및 傘下團體 등에 대한 會計検査와 職務監察 등이다.

3) 商工部

商工部의 主要事業에 대한 進度把握과 그 結果에 대한 審查分析 및 評價業務는 60年代부터 企劃管理室內의 企劃豫算擔當官이 담당해 왔으나, 1970年에 企劃管理室內에 綜合計劃官이 新設되어 商工部內 事業에 대한 中·長期 計劃의樹立과 評價分析을 擔當하게 되고⁽²⁷⁾, 아울러 1973年에는 企業指導官이 新設되어 政府投資機關의 經營 및 基本運營計劃의 審查分析을 擔當하게 되므로서⁽²⁸⁾ 政策評價와 關聯된 業務를 管掌하는 組織이 多元化 되는 現象을 보였다.

그러나 1977年末에 綜合計劃官이 企劃豫算, 行政管理, 工場 새마을 企劃 등을 吸收하도록 擴大改編한 後 부터는⁽²⁹⁾ 綜合計劃官과 企業指導官이 進度把握과 審查分析의 業務를 擔當하여 왔으며, 1981年에는 綜合計劃官과 企業指導官이 廢止되어 現在는 企劃豫算擔當官이 他業務와 함께 評價의 業務를 擔當하고 있다.

한편 監查業務는 60年代에는 企劃管理室內의 行政管理擔當官의 所管이었으나 1970年에 次官直屬으로 監查官이 新設되었으며, 1977年에는 次官直屬으로 옮기게 되었다.⁽³⁰⁾ 그리고 主要 會計検査와 職務監察 등을 主 業務로 하고 있다.

4) 保健社會部

保健社會部門의 主要事業에 대한 進度把握 및 審查分析業務는 1963年 企劃管理室이 新設되므로서 企劃豫算擔當官이 맡게 되었으며, 1977年부터는 行政管理擔當官이 擔當하여 오늘에 이르고 있다.⁽³¹⁾

保健社會部에는 1977年 企劃管理室에 政策調整官이 新設되어 保健社會部門의 5個年計劃事業의 成率의in 推進과 急激히 增大하는 社會福祉 및 公害分野에 能動的으로 對處하고자 努力하는 등⁽³²⁾ 急激히 增大하는 社會開發事業의 需要增大에 對應하고자 하는 政府의 意志

(26) 内務部職制中改定, (1970.3.12, 大統領令 4722號 및 1975.8.26, 大統領令 第7760號).

(27) 商工部職制中改定, 第8條 5項(1970.10.22, 大統領令 第5367號).

(28) 商工部職制中改定, (1973.1.16, 大統領令 第6460號).

(29) 商工部職制中改定, (1977.12.16, 大統領令 8768號).

(30) 商工部職制中改定(1970.4.28, 大統領令 第4864號 및 1977.9.20, 大統領令 第8698號).

(31) 保健社會部職制中改定(1977.3.12, 大統領令 第8486號)

(32) 上掲職制改定.

를 볼 수 있으나, 現行 法令上 保健社會分野의 事業은 經濟企劃院 投資審查局의 事前審查를 받지 않고 있고, 또한 保健社會分野의 프로그램의 效果나 임팩트(impact)의 評價는 經濟分野 프로그램들의 그것에 比해서도 더욱 어렵기 때문에 經濟企劃院 審查分析局의 事後評價도 現在로서는 매우 어려운 實情이라 하겠다.

한편 會計·檢査와 職務監察을 위주로 하는 監査業務는 60年代부터 企劃管理室의 行政管理擔當官이 두어 오다가 1975年에는 監査擔當官이 企劃管理室에 設置되므로서 이들 業務를 全擔하게 되었으며⁽³³⁾, 1977年부터는 監査擔當官이 次官直屬으로 所屬한 바뀌었을 뿐 그 業務內容은 크게 變動되지 않고 있다.

라. 地方政府(道) 評價單位組織의 政策評價機能

政策執行의 一線機關인 道의 경우 政策評價와 關聯된 機構와 機能들은 中央部處 특히 内務部와 差異가 없다고 할 수 있다. 本研究에서는 京畿道와 全羅北道를 標本으로 抽出하여 政策評價와 關聯된 機構와 그 構造를 살펴 보았다.

이들 道의 경우에는 1961年 企劃調整官室을 設置하여 事業의 進度把握과 審查分析業務을 擔當하게 되었고, 다시 1964年에는 이것을 廢止하고 企劃監査室을 設置하여 여기에 企劃係, 審查分析系 및 監査系를 두고 企劃, 事業의 進度把握 및 審查分析, 監査業務 등을 맡도록 하였다.⁽³⁴⁾ 이어 1970년에 企劃管理室의 内部組織이 改編되어 企劃管理室內에 監査擔當官과 企劃擔當官을 두고 企劃擔當官이 企劃, 行政管理 및 確認評價의 業務를遂行하게 되었다.⁽³⁵⁾ 1972년에는 企劃管理室內에 企劃擔當官, 法務擔當官, 統計擔當官, 非常對策擔當官 등을 두고 監査擔當官은 内務局內의 監査課로 改編되었다.⁽³⁶⁾ 企劃管理室內의 企劃擔當官 밖에 企劃係, 豫算係, 確認評價係 등을 두었으며, 이 確認評價係에서 道의 基本運營計劃審查分析, 行政實績의 確認과 評價, 重要事業의 月別 및 分期別 進度把握 등⁽³⁷⁾ 주로 中央部處의 企劃管理室에서遂行하는 評價機能을遂行하고 있다.

또한 中央部處인 内務部와 마찬가지로 새마을 事業에 대한 政策評價機能 및 政策評價의 管理機能은 企劃管理室이 아닌 内務局의 새마을 指導課와 農村住宅課에서 맡고 있다.

監査機構의 變遷에 대해서는 이미 앞에서 考察한 바와 같이 企劃管理室의 監査擔當官에서 内務局의 監査課로 改編되어 現在에 이르고 있으며, 그 業務는 道 自體監査와 奉下團體에 대한 監査로서 會計·檢査와 職務監察이 主任務로 되어 있다.

(33) 保社部職制中改定(1975.8.20, 大統領令 第7746號).

(34) 京畿道史, 第2卷(경기도사 편찬위원회, 1982), pp.215-217.

(35) 京畿道規則, 第532號(1970.7.31).

(36) 京畿道規則, 第641號(1972.1.24).

(37) 地方行政發展方向研究——國家事務와 地方業務의 配分을 中心으로——(서울大學校 行政大學院, 1982.2), pp.84-85.

4. 政策評價機能의 配分과 連繫의 設定

가. 政策評價機構의 機能에 대한 評價

政府의 政策評價機能에 대한 適正配分의 問題에 대하여 論議하기 위해서는 먼저 現在政府가 遂行하고 있는 全體의 評價機能을 評價하고, 이러한 政策評價機能들에 대한 評價를 토대로 現在 缺如되어 있거나 補完이 必要한 政策評價의 機能들을 識別하여야 하며, 이러한 機能들을 어찌한 方向으로 補完・強化해 나가야 할 것인가 하는 原則을 먼저 밝혀야 한다.

다음에는 이와같은 政策評價機構의 機能들에 대한 補完・強化를 前提로 이들 機能들을 어떻게 水平的으로, 그리고 垂直的으로 配分하고, 그들 評價의 機能들과 他機能들 간의 連繫를 強化해 나가야 할 것인가에 대한 方向을 設定해야 할 것이다. 여기서는 앞에서 論議한 政策評價機構의 네가지 機能들, 즉 政策評價의 機能, 政策評價體制의 管理機能, 行政過程의 支援機能, 메타評價機能 등을 中心으로 우리나라의 政策評價機構의 機能들을 評價해 보고자 한다.

1) 政策評價機能

政策評價機構의 機能들 가운데 가장 먼저 그 重要性이 널리 認知되고, 또 가장 먼저 그 機能의 遂行이 始作된 것이 바로 政策評價의 機能들이라 할 수 있을 것이다.

中央政策評價機構들 가운데 監查院의 경우에는 지난 60年代와 70年代에 걸쳐 會計検査와 職務監察에 置重하여 왔고, 80年代에 들어 서면서 效率性監査를 實施할 計劃을 세우고 있으나⁽³⁸⁾, 지금까지 이 機關의 役割이 意思決定에 必要한 情報의 產出과 이의 意思決定體制에 대한 還流보다는 既決定된 政策의 合法的이며 能率의 執行을 保障하고 그 逸脫行爲를 統制하는데 力點을 두어 왔으며, 現在 計劃중인 效率性監査 역시 이러한 統制指向의過去의 오리엔테이션(orientation)에서 크게 벗어난다고 보기 어렵다는 점, 그리고 政策執行의 事後效果나 임팩트의 評價를 위해서는 이 分野에 高度의 專門知識과 經驗을 가진 人力이 必要하나 이러한 人力을 거의 確保하지 못하고 있다는 점, 그리고 이러한 事後評價에는 많은 人力과 長期間의 時間이 必要하며 이를 뒷받침하기 위해서는 많은 豊算과 制度의 뒷받침이 必要하나 이러한 豊算과 制度의 뒷받침이 缺如되어 있다는 점 등을 考慮할 때, 監查院의 機能은 現在와 같이 決定된 政策이나 프로그램의 合法的인 執行與否에 重點을 둔 會計検査와 職務監察을 크게 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 따라서 監查院의 경우 執行過程의 合法性에 대한 評價와 現在 摸索하고 있는 效率性의 確保를 위한 評價 이외에도 프로그램의 效果에 대한 事後評價機能도 아울러 強化해 나가야 할 必要가 있으며, 이를 위하여 專門要員의 確保와 訓練, 그리고 評價에 必要한 豊算의 確保, 이를 뒷받침할 制度의 建

(38) 監查院, 監查方向轉換計劃(1982), p. 8 參照.

置 등이 가가 重要한 課題라고 할 수 있을 것이다.

政府의 가장 中樞的인 中央 政策評價機構로서의 役割을 遂行하고 있는 것은 經濟企劃院이라 할 수 있다. 經濟企劃院의 投資審查局은 投資審查制度의 發展, 便覽의 作成, 政府의 重要投資事業에 대한 經濟性分析 등 事前評價에 많은 努力を 하여 왔으며, 審查分析局은 國務總理企劃調整室의 業務를 이어받아 進度把握과 基本運營計劃의 審查分析 등 過程評價를 繼續하면서 政策執行의 均衡性評價, 政策執行後의 效果와 임팩트 評價 등을 위한 새로운 制度의 마련, 便覽의 作成 등을 위하여 努力하고 있다.

그러나 至一般的으로 볼 때 經濟企劃院의 政策評價機能은 주로 經濟와 關聯된 프로그램이나 事業의 評價에 限定되어 있는 實情이며, 社會福祉 프로그램이나 事業에 대한 評價에는 미치지 못하고 있다. 그뿐만 아니라 經濟企劃院의 政策評價機能은 現在로서는 政策執行의 能率性向上에 그 焦點을 두고 있다고 보아야 할 것이다. 이 點은 經濟企劃院의 職務에도 “……中央行政機關의 企劃의 調整과 執行의 審查分析……”으로 規定되어 있어⁽³⁹⁾, 이는 中央 政策評價機關으로서의 經濟企劃院의 機能을 分明히 밝혀주고 있는 것이다.

綜合的으로 볼 때 우리나라 中央 政策評價機關으로서의 經濟企劃院은 投資事業을 中心으로 한 事前評價와 基本運營計劃을 中心으로 한 執行過程의 評價에 그 機能이 限定되어 있는 實情이다, 政策의 執行後에 政策의 效果나 임팩트, 社會福祉프로그램의 모니터링 評價 등을 거의 이루어지지 못하고 있다. 이러한 現象을 가져오게 된 主된 理由로서는, 政府내에 아직 社會福祉프로그램의 모니터링評價나 政策執行後의 임팩트 評價를 해낼 수 있는 專門要員이 確保되어 있지 못하고 있고, 또 이러한 評價에 所要되는 막대한 豫算이 制度의 으로 뒷받침되어 確保되지 못하고 있다는 테에서 基因된다 하겠다.

中央政府의 各 部處나 道의 경우 政策評價는 中央 政策評價機構의 경우와 마찬가지로 會計檢查, 職務監察, 進度把握, 慣例에 의한 基本運營計劃의 審查分析 등 프로그램이나 事業執行過程의 合法性과 能率性向上 내지 執行實績의 向上을 위한 評價에 그 政策評價의 機能이 限定되어 있는 實情이며, 새마을 事業 등 극히 일부의 프로그램을 除外하고는 政策執行後의 임팩트 評價나 效果性의 評價, 모니터링 評價, 均衡性評價 등이 거의 이루어지고 있지 못하다. 이러한 評價를 위하여 必要한 豫算도 配定되어 있지 않을 뿐 아니라, 技法의 開發과 보급 등에 대한 努力도 거의 없는 實情이다. 이는 中央政府의 各 部處에 評價를 專擔하는 要員도 確保되어 있지 못할뿐 아니라, 道의 경우 評價係에 確保된 要員들도 評價關係專門要員이 保有하는 進行되고 있는 工事의 進度把握, 行政實績의 確認, 基本運營計劃의 審查分析 등을 위한 一般行政要員들로서, 中央部處의 경우와 마찬가지로 評價를 위한 專門要員들이 確保되지 못하고 있다는 事實로서도 充分히 뒤받침 되고 있는 것이다.

(39) 經濟企劃院職制(1981.11.2, 大統領令 第10497號).

2) 政策評價의 管理機能

政策評價의 管理機能들 가운데 重要한 것들로서는 프로그램 目標의 設定과 產出物 測定手段의 具體化, 潛在價格의 決定, 評價作業計劃의 發展, 評價研究의 設計와 執行, 評價研究結果의 配布와 活用 등을 들 수 있다. 힘은 이미 앞에서 論議한 바와 같다. 이들 가운데 프로그램 目標의 設定, 潛在價格의 決定 등의 業務遂行은 投資審查局을 中心으로 구준한 努力이 繼續되어 오고 있다. 그러나 產出物 測定手段의 具體化, 評價作業計劃의 發展, 評價研究의 設計와 執行, 評價研究結果의 配布와 活用 등의 業務遂行은 지금까지 거의 없었거나 또는 极히 微微하여 거의 나타나고 있지 않은 實情이다.

위에서 말한바와 같이 政策執行結果에 대한 評價의 努力도 不足하였을 뿐만 아니라, 評價가 이루어지는 경우에도 各 機關별로 事前에 評價를 위한 適切한 作業計劃이 없는 경우가 支配的이었다. 評價를 위하여 利用可能한 資源이 限定되어 있기 때문에 이들 限定된 資金으로 必要한 評價需要를 充足시키기 위해서는 評價研究事業들 가운데 어떤 優先順位를 設定하여 效率的으로 評價를 遂行할 作業計劃을 發展시키는 것이 重要하면서 時急한 評價管理機能 하나가 아닐 수 없는 것이다.

또한 大部分의 政府部處에는 評價만을 專擔하는 要員들이 거의 없기 때문에 評價研究들은 外部機關에 用役事業으로 의뢰되는 것이一般的이다. 그러나 단일 評價研究의 의뢰過程에서 分明한 指針을 주지 못하고 또한 研究의 遂行過程에서 세심한 監督이 缺如된다면, 評價研究의 受託者들은 자연히 그들自身들의 關心에 따라서 研究를 디자인하게 되는 傾向을 띠게 될 것이다. 이로 因하여 政策評價는 꼭 다루어져야 할 核心的인 政策關係 質問과는 매우 동떨어진 問題들만을 다루게 될 可能性도 높아지게 되는 것이다.

또한 政策評價研究의 受託者들은 契約 初期의 研究計劃書 作成過程에 있어서는 그들이 實際로 研究하여 完成할 수 있는 것 以上으로 과장하는 傾向을 띠고 있다. 그러나 政府部處內에는 評價研究計劃書에 包含되어야 할 內容들에 대한 分明한 要求事項들을 準備하고 評價研究計劃書의 妥當性을 檢討하며 아울러 實際로 研究가 進行되고 있는 동안에 이들 受託者들과 密接한 關聯을 維持하면서 일을 할 수 있는 能力과 時間을 가진 要員들이 確保되어 있지 못하고 他業務와 겸무하는 경우가 大部分이다. 이와 같이 政府部處內에 評價를 專擔하는 要員을 確保하여 評價研究를 제대로 計劃하고 執行하지 못하므로서 오는 會計的 損失은 비로 計量的 資料로 提示할 수는 없지만 實로 莫大한 量에 達할 것이다.

어떤 政策프로그램이 과연 얼마만큼의 價值가 있는 프로그램인가도 모르면서 그 프로그램을 繼續하므로서 오는 損失도 莫大할 뿐 아니라, 또한 이러한 프로그램들을 評價하는 경우에도 必要하고 妥當하며 信賴性 있는 情報를 얻지 못한다면 프로그램의 效果性에 대한 判斷을 잘못 내리므로서 오게 될 損失과 아울러 政策評價에 投資된 資金과 努力 등의 損失 등, 二重의 損失이 招來되는 것이다. 따라서 政府各部處에는 評價만을 專擔할 수 있는

有能한 要素을 確保하고, 이들로 하여금 受託 研究되는 評價事業의 研究計劃書의 作成에 包含되어야 할 事項, 을바른 評價方法의 使用, 進行過程의 監督 등 評價研究의 디자인과 執行의 役割을 하도록 하는 것이 바람직하다. 끝으로 우리나라 中央政府나 地方政府를 막론하고 共同的으로 缺如되어 있는 것의 하나는 各種의 研究結果를 體系的으로 整理 保管하고, 必要한 곳에 配布하므로서 그 活用度를 높이고자 하는 努力이라 할 수 있다. 이것은 政策評價研究의 경우에도 그대로 適用될 수 있을 것이기 때문에, 비록 現段階에서는 政策評價研究가 活潑하지 않다고 하더라도 앞으로 政策評價研究가 本格化 될 것을 대비하여 中央 政策評價機構, 各 部處 및 各 地方政府에 이러한 研究結果의 草集, 分類, 整理, 配布 등의 管理機能을 強化해 나가야 할 것이다.

3) 行政過程의 支援機能

政策評價機構의 行政過程의 支援機能에 대한 評價는 政策評價情報 活用機構의 機能과의 連繫의 程度에 의하여 이루어 질 수 있다.

政策評價에 의하여 產生된 情報는 行政過程의 거의 모든 政策決定이나 管理決定段階에서 活用되며, 이러한一般的의 政策決定이나 管理決定過程에서 活用되는 評價情報의 草集·配布에 대해 시는 이미 앞의 政策評價의 管理機能에서 論議하였다. 여기서 말하는 行政過程의 支援機能도 넓은 意味에서는 이러한 政策評價의 管理機能의 一部라 할 수 있겠으나, 여기서는 특히 政策評價機構와 投入·產出의 關係에 있는 豊算 및 企劃機構와의 機能의 連繫를 中心으로 之 關係를 살펴 보고자 한다.

中央 政策評價機構의 構成要素인 投資審查局과 審查分析局은 豊算 및 企劃을 擔當하는 豊算室 및 經濟企劃局 등과 함께 모두 經濟企劃院이라는同一한 政府機構에 所屬되어 있다. 또한 政府의 企劃 및 審查分析에 관한 規定에는 中央行政機關의 長이 豊算要求書를 作成할 때에는 大統領의 承認을 얻은 基本運營計劃에 따라야 하며, 또한 經濟企劃院長官은 豊算案을 編成할 때에는 大統領의 承認을 얻은 基本運營計劃의 事業內容과 事業目標를 土臺로 하여야 한다고 되어 있다.⁽⁴⁰⁾ 또한 政府는 1983年度 豊算編成 부터는 零點基準豐算制度를 導入하므로서 모든 事業은 그 妥當性을 立證하고 部處別 優先順位를 定하여야 하며, 그에 의하여 豊算案을 編成하도록 하여야 한다고 規定하고 있다. 이러한 事實들을 綜合해 볼 때, 政府는 政策評價의 機能과 豊算 및 企劃機能들 間의 連繫를 強化시키려고 努力하고 있음을 알 수 있다.

그러나 過去의 例로 볼 때 政策評價의 情報는 企劃의 樹立이나 豊算編成에 별로 反映되고 있지 않은 實情이었다. 그 重要한 理由는 政策情報의 活用해야 할 組織의 實務者들이 過去의 企劃調整室의 政策評價가 非現實의이라고 생각하였는데 基因하고 있다.⁽⁴¹⁾

(40) 政府의 企劃 및 審查分析에 관한 規定(1978. 2. 8. 大統領令 第8847號).

(41) 裴點莫, 韓國의 政策評價體制에 관한 研究(서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1981), pp. 55 ~56 李鎮高, “우리나라 5個年 計劃體制의 運營”, 發展政策研究, 第9號(1981), p. 37.

이와 같이 政策評價結果가 非現實的이라고 생각했던 데에는 評價의 基準 및 技法上의 未備點들로 있었겠지만, 企劃調整室의 경우 專門要員과豫算의 不足으로 情報와 資料의 充分한 審集이 困難하여 評價의 信賴性이 낮았고, 또한 評價機構와 活用機構가 分離되어 相對方을 不信하는 등 協助의 不足에도 그 原因이 있었다. 그러나 1981年 政府組織의 改革으로 企劃調整室이 廢止되고 그대신 審查分析局이 經濟企劃院에 新設되므로서 위에 든 두가지 原因 중 두번째 原因은 解決되었으나, 審查分析局이 新設된지 얼마되지 않아 그 業務遂行의 能力은 過去 企劃調整室의 水準은 크게 벗어나지 못하고 있는 實情이기 때문에 아직도 事後評價情報의豫算編成 및 企劃作成過程에서의 活用을 위해서는 多은 時間과 努力이 要할 것으로 展望된다. 다만 重要한 新規事業의 경우 投資審查局의 審查를 거쳐야豫算의 要求가 可能하기 때문에 事後評價情報의 活用의 경우보다 事前評價情報의 活用이 相對적으로 더 높은 것으로 보인다.

監查院이 對 政府投資事業에 대한 監査의 경우 合法性 위주의 監査에서 效率性 위주의 監査로 轉換할 計劃을 세우고 있으나, 現在까지는 效果性 測定을 위한 基準과 技法開發의 미흡, 專門要員의 不足 등으로 政府投資事業의 執行過程 등에 있어서 適法性監査에 그치고 있는 實情이다. 따라서 會計檢查, 決算檢查, 職務監察 외에 政府政策에 대한 效果나 임팩트에 대한 評價가 未洽했으며, 자연히 監查院의 監査結果가 企劃의 作成이나豫算의 编成 등에 重要한 政策決定의 情報로서 反映되기 어려웠고, 가까운 장래에도 이러한 現象이 크게改善될 것으로는 보이지 않는다.

中央部處의 경우에는一般的으로 組織의 編制上 企劃,豫算, 審查分析 등의 業務가 企劃管理室內에 統合되어 있어서 審查分析의 結果가 企劃이나豫算編成에 잘反映될 것으로 생각되나, 實제 이 分野에 勤務하는 公務員들에 대한 設問調查의 結果에 의하면 實제로 잘反映되고 있지 못하다.⁽⁴²⁾ 뿐만 아니라 事業의 進度把握이나 그 不進理由의 分析 등을 위주로 하는 評價情報만으로는 企劃의 作成과豫算의 编成에 크게 도움이 되지 못할 것이다. 다만 세미을 事業의 경우와 같은 경우에는 企劃機能과 評價機能이 統合되었다는 利點뿐 아니라 最高管理層의 높은 關心과 事業에 대한 自體評價와 그 effect에 대한 外部 專門機關들의 評價過程에의 參與 등으로 他 事業의 評價에 比해서 比較的 企劃의 作成과豫算의 编成 등에 그 차드백效果가 높은 것으로 보인다. 部處內의 監査의 경우에도 監查院의 경우와 마찬가지로 會計檢查, 職務監察 등에 置重하여 왔기 때문에 그 監査結果의 情報가 企劃의 作成이나豫算의 编成 등에 크게 活用되지 못하고 있는 것으로 보인다.

地方政事인 道의 評價組織도 中央部處와 마찬가지로 企劃 및豫算機能을 遂行하는 組織과 같은 機構에 包含되어 있다. 단지 中央部處와 다른 점은 道의 경우, 道全體의 企劃,豫算 및 審查分析 確認評價 등은 企劃管理室에서 취급하나, 道業務 가운데 큰比重을 차지하

(42) 補註模, 前揭論文, p. 55.

고 있는 세상을 事業 및 市·郡 등의 基本運營計劃의 審查分析 및 이에 대한 豫算配定 등은 內務局에서 관장 하므로서, 企劃, 豫算, 審查分析 및 確認評價 등의 業務體系가 二元化되어 혼란을 招來할 可能性을 안고 있다는 점이다.⁽⁴³⁾ 뿐만 아니라, 道의 경우에도 中央部處의 경우와 마찬가지로 審查分析結果나 確認評價의 結果가 實際 豫算의 編成이나 企劃의 作成過程에서 크게 活用되지 못하고 있다. 이는 이미 中央部處의 경우에서 지적한 바와 같이 現在의 評價가 進度의 弊害이나 不進理由에 대한 評價의 水準에 머물러서 本格的인 政策의 效果性이나 임팩트에 대한 情報를 創出해 내지 못하고 있다는 점, 그리고 道의 企劃의 作成이나 豫算의 編成이라는 것이 企劃部署나 豫算部署 自體에서 獨自의으로 必要한 計劃을 作成하고 豫算을 編成한다기 보다는 各 室·局(또는 課)에서 作成하거나 編成한 分野別 計劃 및 豫算試案들을 취합하여 計劃案이나 豫算案으로 엮어내는 程度이기 때문이다.⁽⁴⁴⁾

監查結果로 얻은 情報 역시 中央部處의 경우와 마찬가지로 道의 監查가 會計検査, 決算検査, 職務監察 등에 重點을 두고 있기 때문에 실제 計劃의 作成이나 豫算의 編成에는 크게 活用되지 못하고 있다. 더구나 道 監查業務는 長·次官 直屬으로 되어 있는 組織에서 다루고 있는 中央部處와는 달리 道의 內務局內의 監查課에서 다루고 있기 때문에, 같은 水準에 있는 也局의 業務에 대한 監查에 있어서도 制約을 받을 뿐만 아니라 監查結果의 活用에 있어서도 역시 큰 制約을 받고 있는 것이다.

4) メタ評價機能

우리나라의 政策評價機構들은 아직까지는 政策評價시스템에 대한 評價나 評價의 節次에 대한 評價의 機能을遂行하고 있지 못하고 있으며, 이의 重要性에 대한 認識도 제대로 되고 있지 못한 實情이다.

나. 政策評價機構間의 機能配分의 方向

1) 中央評價機構와 各 部處 評價 單位組織間의 機能配分

政策評價機構의 機能에 대한 앞에서의 評價를 通하여 우리나라의 政策評價機構는 그의 主要機能들인 メタ評價機能, 政策評價의 管理機能, 行政過程의 支援機能, 政策評價機能들 가운데 政策評價의 管理機能과 政策評價機能만을 部分적으로遂行하고 있다는 점을 指摘하였다. 따라서 우리나라 政策評價機構의 一次的인 當面課題는 먼저 이를 主要機能들 가운데 아직도 그 機能들을 제대로遂行하고 있지 않은 機能들을 充分히遂行할 수 있도록 組織을 改編하고 その 및 豫算上의 뒷받침을 할 수 있도록 制度化하는 일이라 하겠다. 政策評價機構가遂行하여야 할 이러한 機能들이 제대로遂行되고 있다고 할 때 비로소 이를 機能들을 政策評價의 機能들 間에 어떻게 配分하는 것이 바람직 한가 하는 것을 論議하는 것이 有意味할 것이다. 그러면 앞으로 더욱 強化해 나가야 할 政策評價의 機能들은 무엇이 되겠는

(43) 金信基, “參謀支援機能”, 地方行政發展方向研究(서울大行政大學院 行政調查研究所, 1982), p. 78

(44) 上揭書, p. 81.

〈表 4-1〉 政策評價機構의 機能遂行의 評價

機能의 카테고리	下位機能	部分적으로遂行되고 있는機能	크게補完되어야 할機能
메타評價機能			○
政策評價의 管理機能	目標設定과 測定手段의 具體化		○
	潛在價格의 決定	○	
	評價作業計劃의 發展		○
	評價研究의 設計와 執行		○
	評價研究結果의 配布와 活用		○
行政過程의 支援機能			○
政策評價機能	政策形成을 위한 事前評價	○	
	進度把握과 審查分析	○	
	모니터링評價		○
	政策執行後의 效果와 임팩트評價		○

가? 이들은 現在 그 機能들이 제대로 遂行되지 않거나 또는 전혀 遂行되지 않는 機能들로서 〈表 4-1〉과 같이 要約될 수 있다.

앞의 〈表 4-1〉에 要約된 바와 같이 메타評價機能을 위시하여 政策評價의 管理機能들 가운데 目標設定과 產出物測定手段의 具體化, 評價作業計劃의 發展, 評價研究의 設計와 執行, 評價研究結果의 配布와 活用 등의 諸機能, 行政過程의 支援機能, 政策評價機能들 가운데 모니터링評價와 政策執行後의 效果와 임팩트評價 등의 여러 評價機能들이 앞으로 더욱 補完・分化되어야 할 機能들이다.

그러면 이러한 機能들이 補完되었다고 한다면 이를 諸機能들을 어떻게 配分하는 것이 바람직 하겠는가? 이미 〈그림 2-1〉의 配分模型에서 基本的인 機能의 配分方向을 提示하였으나, 實際的인 機能配分 決定의 考慮要因들을 考慮할 때 中央 政策評價機構와 中央 各部處의 政策評價 單位組織간에 다음과 같이 配分하는 것이 바람직 할 것이다. 단 〈表 4-2〉에서 “○”표가 두곳에 표기된 것은 이 業務를 어느 한 評價機構에서 專擔하는 것 보다는 두 評價機構에서 모두 遂行하는 것이 바람직하다는 것을 말해 주는 것이다. 同一한 機能을 中央 政策評價機構과 各部處 評價 單位組織이 同時에 遂行하도록 하는 경우에는 물론 그들 業務間에 實質的인 區分이 있지 않으면 안된다. 例컨대 管理機能들 가운데 評價作業計劃의 發展, 評價研究의 設計 등은 政策이나 評價의 對象이 되고 있는 프로그램의 執行이 어느 特定한 하나의 部處에 局限되어 있지 않은 경우, 그리고 그 執行의 結果로 나타나는 效果나 임팩트가 여러 部門에 걸쳐서 長期的으로 나타나게 되는 경우에는 中央評價機構에서 그 機能을 遂行하고, 단일 特定한 하나의 部處에만 關聯되는 경우에는 해당 部處에서 그 機能을 遂行

〈表 4-2〉 政策評價機構間의 主要機能의 配分方向

카 테 고 리	機 能	주로 機能을遂行할 機構	
		中 央 政 策 評 價 機 構	各 部 處 評 價 單 位 組 織
예 타 評 價 機能		○	
政策評價의 管理機能	目標設定과 產出物測定手段의 具體化	○	○
	潛在價格決定	○	
	評價作業計劃의 發表	○	○
	評價研究의 設計와 執行	○	○
	評價研究結果의 配布와 活用	○	○
行政過程의 支援機能		○	○
政策評價機能	事前評價	○	○
	進度把握과 審查分析		○
	모니터링評價		○
	效果와 임팩트評價		○

하도록 하는 것이 바람직 할 것이다. 政策評價機能 가운데 事前評價, 임팩트評價와 效果의 評價 등도 이러한 基準에 의해서 그 業務를 配分하는 것이 바람직 할 것이다. 이와 같이 中央 政策評價機構와 各 部 處 評 價 單 位 組 織 들 間의 機能配分을 한다 해도, 政策評價機能과 行政過程의 支援機能의 大部分은 各 部 處의 評價單位組織에서 遂行하고 中央評價機構에서는 극히一部分만을 遂行하게 될 것이다.

2) 中央部處와 地方政府(道)의 評價 單位組織間의 機能配分

中央部處와 地方政府(道)의 評價 單位organization들 間의 機能配分의 問題는 주로 内務部와 道間의 政策評價시스템의 主要 機能들의 配分問題가 될 것이다. 그리고 内務部와 道間의 機能配分에 대한 論議의 對象이 되는 業務들은 〈表 4-2〉에서 各 部 處 評 價 單 位 組 織 들의 業務들이 될 것이다.

内務部와 道間의 政策評價管理機能, 行政過程의 支援機能, 政策評價機能들을 配分하는 경우에도 그림 2-1)의 機能配分模型과 아울러 機能配分에 있어서 考慮할 要因들을 綜合的으로 檢討하여 判斷하여야 하며, 이러한 判斷을 基礎로 해 볼 때 다음 〈表 4-3〉과 같이 그機能配分의 方向을 設定하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 이때 注目하여야 할 점은 〈그림 2-1〉에서 그림의 左편의 中央評價機關의 位置에 中央部處를 代置시켜 놓고 그림의 오른편에는 道를 代置시켜 놓고 보면 그 理解가 용이해 진다는 점이다.

〈表 4-3〉에서 볼때 政策評價시스템이 遂行해야 할 機能들 가운데 内務部에서는 주로 目標設定과 產出物測定手段의 具體화에 대한 業務를, 그리고 道에서는 評價作業計劃의 發展,

評價研究의 設計와 執行, 進度把握과 審查分析, 모니터링 評價 등의 業務를 主로 專擔하여 實施토록 한다. 나머지 業務들, 例컨대 評價研究結果의 配布와 活用, 行政過程의 支援, 事前評價, 效果와 임팩트 評價 등은 內務部와 道에서 모두 擔當하여야 할 業務들이다. 그러나 實제 그 機能의 遂行에 있어서는 동일한 業務를 二重으로 遂行하는 것이 아니라 內務部와 道에 각기 適切한 分業이 必要한 것이다. 例컨대 事前評價나 政策執行後의 임팩트 또는 效果 評價의 경우, 內務部에서는 여러 道에 걸쳐 遂行하는 프로그램이나 그 政策執行의 영향이 여타 道에 걸치게 될 프로그램, 또는 道間에 競爭的인 資源配分과 關聯된 事業 등의 경우에는 內務部에서, 어떤 特定한 하나의 道에 그 영향이 주로 나타나게 될 프로그램이나 政策事業의 경우에는 해당 道에서 이를 遂行하도록 業務를 分擔하여야 할 것이다.

〈表 4-3〉 中央部處와 道間의 主要機能의 配分方向

機能		주로 機能을遂行하는 機構	
기타 고려	下位機能	中央部處	道
政策評價의 管理機能	目標設定과 產出物 測定手段의 具體化	○	
	評價作業計劃의 發展		○
	評價研究의 設計와 執行		○
	評價研究結果의 配布와 活用	○	○
行政過程의 支援機能		○	○
政策評價機能	事前評價	○	○
	進度把握과 審查分析		○
	모니터링評價		○
	政策執行의 效果와 임팩트評價	○	○

다. 政策評價시스템의 機能과 企劃 및 豐算시스템의 機能間의 連繫

1) 機能配分의 先行要件

政策評價機構의 機能들을 效果的으로 分散시키고 또 이 機能들을 제대로 遂行하도록 하기 위해선 몇 가지 先行要件들이 充足되지 않으면 않된다.

첫째, 行政組織의 最高政策決定者들이 평소에 政策의 評價에 關心을 가지고 政策評價의 結果를 政策의 選擇, 修正, 擴大, 終結 등 諸 決定過程에서 活用할뿐 아니라, 다른 水準의 管理者들 에게도 이를 活用하도록 장려하여야 한다.⁽⁴⁵⁾

(45) 管理科學模型의 實用化에 있어서도 그 成敗에 관한 가장 큰 要因은 最高管理者의 支援으로 나타나고 있으며, 政策評價情報의 活用에 있어서도 역시 그 效果는 同一할 것으로 생각된다. M. Raider and A.S. Bean, "Top Management Support for Management Science," *OMega*, Vol. 2, No. 1 (1974); 廉化俊, "行政組織에 있어서 管理科學模型의 實用化를 위한 接近", 行政論叢, 第18卷 第2號(서울大學校 行政大學院, 1980), pp. 184-198.

둘째, 中央部處나 地方政府에는 監査와 審查分析을 위한 部署는 獨立되어 있거나 또는 다른 機能의 一部로서 이것을 취급하는 部署는 있으나, 이미 앞에서 論議한 政策評價의 管理機能, 行政支援機能, 그리고 政策의 事前評價, 모니터링 評價, 效果性 評價, 임팩트 評價 등 評價機能 등을 아울러 遂行할 단한 能力を 갖춘 部署나 人力이 거의 全無한 狀態이다. 따라서 이와 같은 評價시스템이 遂行하여야 할 諸機能을 遂行한 部署를 新設하고 專門要員들을 確保하여야 할 것이다.⁽⁴⁶⁾

셋째, 評價를 위한 資源을 重要한 프로그램에 대한 豊算의 編成에 公式的으로 反映시켜야 할 것이다. 다만 이 경우 評價豫算의 規模를 어느 程度로 하는 것이 바람직하냐 하는 것이 問題인데, ○는 프로그램의 性質, 規模, 使用될 評價의 方法 등에 따라 各己 다를 수 있기 때문에 일률적으로 말할 수는 없겠으나, 참고로 美國의 OEO(Office of Economic Opportunity)의 경우 1961年度 프로그램豫算의 1%를 評價豫算으로 策定한 例도 있으며, 이 1%의 約 1/6은 프로그램 임팩트의 評價에, 그리고 約 5/6는 프로그램의 戰略評價와 評價의 管理에 策定한 事例도 있다.⁽⁴⁷⁾

넷째, 政策評價의 結果를 가장 많이 사용하여 機能的 連繫(functional linkage)를 맺고 있는 企劃機關 및豫算機關과의 連繫를 強化하여야 한다. 여기에 대해서는 다음에 좀 더 具體的으로 살펴 보고자 한다.

2) 評價機構와 企劃 및豫算機構間의 連繫

機能의 配分과 關聯하여 볼 때 政策評價機構와 企劃機構, 그리고 政策評價機構와豫算機構와의 連繫의 問題는 크게 두가지 觀點에서 考察해 볼 수 있는데, 첫째는 政策評價機能의 分散의 對象機關인 中央部處 및 地方政府에 어찌한 管理水準의 評價部署를 두고, 그 組織構造는 어떻게 設計해야 하느냐 하는 것과, 둘째는 이 새로운 部署와 企劃 및豫算部署와의 關係를 어떻게 設定해야 하느냐 하는 것이다.

먼저 새로운 政策評價部署는 企劃豫算擔當官, 行政管理擔當官 등과 같이 擔當官의 水準으로 하고, 그 밑에 政策評價機能과 政策評價의 管理機能을 맡을 係를 두며, 아울러 既存의 進度把握과 審查分析 등의 業務를 擔當할 係를 여기에 吸收 統合하여 모두 세개의 係를 갖는 規模로 하고, 國內外의 教育機關에서의 特別練修過程 등을 통하여 有能한 專門要員을 確保・配置하도록 하여야 할 것이다.

다음에 ○ 政策評價部署의 位置는 各 機關의 最高管理의 直屬機關으로 하는 方案과 企劃 및豫算部署와의 關係를 考慮하여 企劃管理室에 所屬시키는 方案을 생각해 볼 수 있다. 그러나 評價情報가 주로 企劃作成 및豫算의 編成過程에서 活用되고 있다는 점을 考慮하여

(46) 盧化俊, “政策評價의 體制와 管理”, 行政論叢, 第18卷 第1號(서울大學校 行政大學院, 1981), pp. 71-94 參照.

(47) Joseph S. Wholey, et al., *Federal Evaluation Policy* (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1976, pp. 78-80.

企劃管理室에 所屬시키는 것이 바람직 할 것이다.

한편 企劃 및 豫算의 編成過程에서 政策評價情報가 活用되지 않는 가장 重要한 原因 가운데의 하나가 評價結果에 대한 不信에 있다는 점을 考慮하여, 新設되는 評價部署는 특히 政策評價의 管理機能을 強化하여 政策評價 對象의 優先順位의 決定, 評價豫算의 活用, 位次研究를 通 경우 評價에 대한 事前計劃 등에 重點을 두어 妥當性과 信賴性이 높은 政策評價의 結果를 얻을 수 있도록 하여야 할 것이다.

5. 結論

社會構造가 複雜화하게 되고 政府의 機能이 擴大되어 감에 따라 政府의 政策이 國民生活에 미치는 影響이 더욱 크고 複雜하여 지게 되었으며, 政策의 效果와 임팩트에 대한 올바른 評價를 내리고 이에 토대를 둔 政策判斷을 내리기 위하여, 政策評價에 대한 需要是 날이 增大하고 있다.

그럼에도 불구하고 政府의 機能 가운데 政策評價 및 이 結果의 活用에 대한 機能이 가장 微弱하였을 뿐만 아니라, 政府의 機構間에도 그 機能의 配分이合理的으로 되어 있지 못하여 이에 따른 社會的 損失은 막대하다 하겠다.

本 研究에서는 먼저 政策評價機構가 遂行하여야 할 네가지 基本的인 機能, 즉 메타評價機能, 政策評價의 管理機能, 行政過程의 支援機能, 政策評價機能 등의 具體的인 內容을 識別하고, 이로 한 機能들을 各級 政府水準에合理的으로 配分하기 위한 論理를 發展시켰으며, 이 過程에서 考慮할 여러가지 要因들을 提示하였다.

이러한 論理的인 틀(framework)을 가지고 現在 우리나라 政策評價機構의 機能들을 진단하여 본 기과, 먼저 우리나라의 政策評價機構가遂行하는 政策評價機能들은 進度把握과 審查分析, 合法性 위주의 會計檢查와 職務監察 등의 機能 以外의 메타評價機能, 政策評價의 管理機能, 政策評價의 行政過程 支援機能 등의 主要機能과 政策評價機能들 가운데에서 政策效果의 評價, 프로그램遂行戰略의 評價, 프로그램 임팩트評價 등의 機能이 거의遂行되고 있지 못하고 있다는 事實이 確認되었다. 따라서, 政策評價機構들 間의 機能配分의 問題는 먼저 之에서 指摘한 機能들이 어떠한 形態로든지 補完・強化되지 않고서는 그 機能의 配分이나 分散을 論議하는 것 自體가 無意味하다 하겠다.

그러므로 위에서 指摘한 政策評價機構의 여러가지 機能들이 먼저 補完되고 強化되어야 할 것이며, 이것을前提로 할 때 政策評價機構들 間의 政策評價와 關聯된 機能들은 다음과 같이 配分・分散되는 것이 바람직 할 것이다.

첫째, 中央政策評價機構는 政策評價시스템의 合理性과 效率性을 評價하기 위한 메타評價機能, 評價目標의 設定, 產出物 測定手段의 開發, 評價作業計劃의 發展, 評價研究의 設計와 執行, 中央部處의 評價計劃에 대한 評價, 評價結果의 菲集・配布 등 주로 政策評價의 管

理機能, 그리고 中央企劃機關 및 中央豫算機關에 대한 情報提供 등 行政過程의 支援機能을 주로 遂行하도록 한다.

둘째, 各 部處의 政策評價 單位組織으로는 現在 行政管理擔當官 水準의 評價管理擔當官을 新設하고 여기에 既存의 進度把握, 審查分析 등의 機能을 吸收・統合도록 한다. 그리고 政策評價의 管理機能, 行政過程의 支援機能, 政策評價機能 등을 遂行토록 한다. 그리고 이들 機能들에 具體的인 內容들은 所屬部處 政策이나 프로그램의 評價를 위한 評價作業計劃의 發展, 評價研究의 計劃과 執行, 評價研究結果의 募集과 配布 등 管理機能, 所屬部處의 企劃의 作成이나 豫算의 編成過程에 政策評價情報의 活用度를 높히기 위한 行政過程의 支援機能, 그리고 所屬部處 政策이나 프로그램들의 執行에 대한 進度把握, 審查分析, 모니터링評價, 效果와 임팩트評價 등의 政策評價機能 등이 되어야 할 것이다.

끝으로, 政策執行의 一線機關인 道의 경우에 있어서도 먼저 現在의 評價確認을 擔當하는 組織을 擴大・改編하여 中央部處와 마찬가지로 評價擔當官의 水準으로 끌어 올리고, 現在와 같은 工事進度의 把握과 審查分析 이외에도 所屬 道의 豫算編成과 企劃作成에 情報銀行의 役割을 할 行政過程의 支援機能, 所屬 道 프로그램이나 프로젝트의 評價를 위한 評價作業計劃의 發展, 評價研究의 設計와 執行, 評價研究結果의 募集과 配布 등의 政策評價의 管理機能, 그리고 所屬 道 프로그램이나 프로젝트에 대한 現行의 進度把握과 審查分析 以外에 主要 프로그램에 대한 모니터링評價, 政策執行의 效果와 임팩트評價 등 政策評價機能을遂行토록 하여야 할 것이다.

綜合的으로 볼 때, 機能配分의 方向은 中央 政策評價機構에서 메타評價機能과 政策評價의 管理機能 등을 주로 遂行하도록 하고, 中央 各 部處에서는 所屬部處 政策이나 프로그램에 대한 事前評價와 임팩트評價 등 政策評價의 機能과 所屬部處의 企劃의 作成과 豫算의 編成 등에 대한 行政過程의 支援機能에 더 重點을 두도록 하여야 할 것이다.

그리고 内務部의 경우 内務部와 道 間의 機能配分에 있어서는, 内務部는 여러 道에 걸친 프로그램이나 프로젝트의 事前評價 및 效果의 評價에 더 重點을 두는 반면에, 各 道에서는 所屬 道 프로그램의 事前評價, 執行後의 效果評價 以外에도 執行過程의 審查analysis, 모니터링評價 등에 相對的으로 더 무거운 比重을 두는 方向으로 나가야 할 것이다.