

## 시민참여정책평가의 개념적 특성과 실행조건\*

강근복<sup>\*\*</sup>

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 정책평가에서의 참여 문제
- III. 참여정책평가의 의의와 특성
- IV. 시민참여정책평가의 개념과 특성
- V. 시민참여정책평가의 실행조건
- VI. 결론

〈요약〉

이 연구는 정책평가과정을 시민이 주도하는 시민참여정책평가가 개념적으로 어떤 특성을 갖고 있는지, 실행을 위한 고려 조건은 무엇인지를 다루었다. 정책평가에서 전문가를 제외한 다른 사람이나 잡단의 참여가 배제되어 온 배경을 살펴보고, 다른 정책과정과 마찬가지로 정책평가과정에서도 일반시민이나 이해관계자의 참여가 필요한 이유에 대해 논의하였다. 정책평가과정에서 참여의 문제를 어떻게 바라보느냐에 따라 학자들마다 참여정책평가의 개념과 본질에 대한 이해가 달라지고, 참여평가의 목적, 참여자, 참여 단계와 수준 등에 따라 참여정책평가의 유형을 나눌 수 있음도 논의하였다. 이러한 논의를 토대로 시민참여정책평가의 개념을 정의하고 그 특성을 논의한 후, 시민참여정책평가가 시민의 주도적 평가과정 지배, 평가의 대화와 토론 의존성 등의 특징을 갖고 있음을 밝혔다. 마지막으로 시민참여정책평가의 실행에 앞서 고려해야 할 요인들에 대해 논의하였다.

【주제어: 참여, 시민참여, 정책평가, 참여정책평가, 시민참여정책평가】

### I. 서 론

이 연구는 시민참여정책평가의 개념적 특성을 살펴보고, 그러한 정책평가가

\* 본 논문은 2006년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임

\*\* 충남대학교 행정학과 교수.

제대로 이루어지기 위해서는 어떠한 전제조건이 충족되어야 하는지를 논의하는 것을 목적으로 한다. 참여정책평가, 시민참여정책평가는 무엇이고, 어떠한 논거에서 그 유용성이 인정되는가? 개념적으로 시민참여정책평가는 어떤 특성을 가진 것인가? 시민참여정책평가의 제약요인은 무엇이고, 실행을 위한 전제조건은 무엇인가? 이 연구를 시작하게 한 문제의식들이다.

정책과정에 누가, 무슨 목적으로, 언제, 어떤 방법으로, 얼마만큼 참여하는가 하는 문제는 오랫동안 정책을 연구하는 사람들의 중요한 관심 주제였다. 그러나 정책과정 중 정책결정이나 정책집행의 참여문제와는 달리 정책평가 과정에서의 참여문제에 대해서는 별다른 관심이 주어지지 않았다. 이는 정책평가가 전문가만이 할 수 있는 전문적이고 기술적인 작업이라는 생각, 정책평가결과의 활용에 대한 관심의 미흡, 정책평가의 정치적, 주관적 성격에 대한 이해의 부족 등과 관련이 있다. 정책학, 정책평가론 교과서를 살펴보아도 정책평가 과정에서의 참여에 대한 관심과 연구는 매우 희소하다(김명수, 2000).

정책평가는 지금까지 주로 평가전문가(정책담당자 포함)에 의해 독점되어 왔다. 다른 정책관련자들은 정책평가과정에 참여할 여지가 거의 없었다. 우리나라의 경우 정책평가에서 시민이나 고객이 제도적으로 참여하게 된 것은 아주 최근의 일이다. 1998년 정부업무평가제도가 시행되고 평가기본법이 제정 시행되면서부터 만족도조사에서 고객 또는 시민이 참여하게 되었다. 만족도조사는 정책평가과정에 시민이 참여하는 대표적 방식으로 여겨져 왔다. 자연히 학자들의 관심도 시민만족도(조사)에 관한 연구에 주로 초점이 모아졌다. 이들 연구에는 시민만족도 조사를 위한 모형 구축 및 방법에 관한 연구(김판석·박중훈, 1996; 이선우·조경호, 1999; 김동만, 2000; 박경호·정윤수, 2001), 시민만족도에 관한 실증적 연구(김재홍·조경호, 1994; 오세윤, 2000; 김일태·윤종설, 2001), 그리고 시민만족도의 영향요인을 분석한 연구(오창택, 1997; 최준호, 1997) 등이 있다. 이렇듯이 국내에서는 상당히 제한적이고 소극적인 형태의 참여정책평가에 대한 연구만이 이루어졌음을 알 수 있다.

외국의 경우에는 참여정책평가에 대한 연구가 활발히 이루어져오긴 했으나 (Brandon, 1998; Patton, 1996; Cousins and Earl, 1992; Cousins and Whitmore, 1998; Dinkel et. al, 1982; Fetterman et al. 1996; Patton, 1996; Rebien, 1996), 참여정책평가의 개념과 특성에 대한 종합적 논의가 미흡하고, 이해관계자가 참여하는 정책평가와 구별되는 형태의 시민참여정책평가에 대해서는 별다른 논의를 찾아보기 어렵다. 이런 의미에서 이 연구는 시민참여정책평가에 대한 본격적인 연구를 초대하는 시론적인 의미를 갖고 있다.

이 연구에서는 먼저 정책평가과정에서 참여의 문제를 살펴보고, 참여평가에 대한 다양한 연구경향을 중심으로 참여정책평가의 개념과 본질적 특성을 논의

한다. 다음으로 참여정책평가의 한 형태인 시민참여정책평가의 개념을 정립하고 그 특성에 대해 논의한다. 마지막으로 시민참여정책평가를 실행하기 전에 고려해야 할 요소로서 취급되어야 할 전제조건들에 대해 논의한다.

## II. 정책평가에서의 참여 문제

특정정책에 직접적 또는 간접적으로 관련된 사람들(정책관련자)이 정책과정에 참여하는 것은 민주주의 사회에서 당연하고 바람직한 것으로 여겨져 왔다. 그러므로 정책결정과 집행과정에 참여가 당연한 것처럼 정책평가과정에 정책관련자들이 참여하는 것 역시 당연한 일이라 할 수 있다(김명수, 2000). 정책결정과정이나 집행과정에서의 참여의 문제를 다룬 연구는 적지 않다(노화준, 1995; 정정길, 1997). 반면에 정책평가과정에서 정책담당자와 평가전문가를 제외한 정책관련자들의 참여 문제를 다룬 국내의 연구는 매우 희소하다(김명수, 2000).

정책평가과정에서의 참여 문제를 다룬 연구가 이루어진 것은 외국에서도 1970년대 이후의 일이다. 미국과 캐나다를 중심으로 사업평가에서 이해관계자의 참여를 주장하거나 이를 주제로 다룬 연구들이 1970년대에 널리 전개되어 왔다. 초기에는 이해관계자참여 평가(stakeholder-based evaluation: SBE)(Bryk, 1983; Mark and Shotland, 1985)로, 이후에는 실용적 참여평가(practical participatory evaluation approach: PPE)로 관심이 높아가게 되었다(Cousins and Earl, 1992, 1995; Cousins and Whitmore, 1998). 그 이후 사업평가과정에서의 참여 문제를 다룬 연구들이 주로 교육학자들을 중심으로 활발히 전개되어 왔다. 그런데 국내에서는 시민만족도 조사에 응하는 형태의 참여, 또는 기껏해야 정책평가과정에서의 자문에 그치는 제한적인 참여가 이루어지고 있을 뿐이고, 연구도 이를 중심으로 이루어져 왔다(박경효·정윤수, 2001; 김일태·윤종설, 2001).

정책평가과정에서의 참여문제가 실제적으로나 학문적으로 큰 관심을 끌지 못한 이유는 무엇일까? 그 근저에는 우선 정책평가는 전문적인 활동이므로 전문가에 의해서만 이루어질 수 있다는 생각과 정책평가가 객관적으로 공정하게 이루어지기 위해서는 가능한 한 전문가에 의해 독립적으로 평가가 이루어져야 한다는 생각이 깔려 있다. 엘리트론적 정책분석이 시민을 비롯한 정책참여자들이 정책분석과정에 참여하는 것을 배제한 것과 맥을 같이 한다. 더 자세히 살펴보면, 첫째 이유로는 정책평가의 객관성, 공정성 확보 문제와 관련된다. 정책평가가 객관적으로 이루어지기 위해서는 특정 정책과 이해관계가 없는 외부전문가에 의해 평가가 이루어지는 것이 바람직하다고 생각했던 것이다. 따라서 정책

담당자를 비롯한 이해관계자의 참여는 배제되는 것이 당연하다고 생각한다. 그러나 정책평가의 활용 중대를 위해서나 민주주의 관점 등에서 보면 전문가에 의한 평가독점은 문제가 있다. 전문가에 의한 평가독점은 정책에 관련된 다른 사람들의 관점과 가치, 견해를 정책평가과정에서 배제시키는 결과를 가져오기 때문이다.

둘째는 정책평가의 전문적 기술적 특성에 대한 지나친 강조이다. 이는 앞의 평가결과의 객관성 확보와도 관련되는 것으로 이해할 수 있다. 사후평가의 경우 정책결과를 측정하고, 정책수단과 정책결과와의 인과관계를 확인하는 것이 정책 평가의 핵심을 이루고, 이러한 일들은 과학적이고 기술적인 접근에 의해서만 가능하다고 보았기 때문이다. 이러한 인식하에서 정책평가는 전문가만이 담당할 수 있는 일임이 분명하고 당연히 그 외 사람의 참여는 제한된다. 그러나 정책 성과 측정의 정확성이 중요하기는 하지만 본질적으로 평가는 주관적일 수밖에 없다. 평가를 위해 사용되는 자료도 객관적으로만 파악될 수 있는 것이 아니다. 해석과 판단이 필요하기 때문이다. 정책집행과정이나 정책결과의 어떤 측면을 더 중시하여 평가대상으로 삼을 것인지, 평가기준은 어떻게 정할 것인지 등에 대한 결정에는 필연적으로 사람의 가치가 개입되기 마련이다. 그러므로 누구의 가치, 주관적 판단이 적용되느냐에 따라 평가의 내용과 결과가 당연히 달라지게 된다. 정책성과의 평가만 하더라도 1차적인 정책결과를 넘어서서 2차적, 3차적인 결과, 궁극적으로 시민에게 미친 영향 등을 시민에 의한 주관적인 평가에 의하지 않고는 파악될 수 없다.

외국에서 참여평가에 대한 관심과 실천이 증가하게 된 것은 (1) 평가결과 활용 중대(Patton, 1996), (2) 평가를 위한 정보 수집의 필요성(Brandon, 1998;1999), (3) 의사결정과정에 참여하는 다양한 집단의 가치관과 관심의 반영, (4) 기준의 정책평가과정에서 배제되었던 약자계층에 대한 권리부여(empowerment) (Garaway, 1995) 등에 대한 관심에서 비롯된 것이다.

미국과 캐나다에서 이해관계자 참여평가모형이 제기된 것은 평가결과가 제대로 활용되지 못하고 있다는 반성에서 비롯되었다. 정책평가의 결과가 의사결정 과정에서 의미있게 활용되지 못하고 정책평가가 사업의 행동과 성과에 대한 보다 나은 이해를 도모하는데도 기여하지 못했다는 비판에 직면하게 되었기 때문이다(Patton, 1996). 그래서 정책평가과정에 정책관련자들을 참여시킨다면 정책평가(결과)에 대한 이해가 증진되고 평가결과의 수용도를 높이게 됨에 따라 평가 결과의 활용이 증대될 수 있을 것이라고 생각하게 된 것이다.

전통적인 정책평가에서는 평가에 참여하는 제한된 사람(예를 들면, 평가전문가)의 관점과 가치관이 독점적으로 반영됨으로써 다양한 관점과 가치관을 평가에 반영하는데 실패하였다. 정책은 다양한 가치관과 입장을 갖고 있는 사람들이

관여하는 정치과정의 산출물이다. 그러므로 정치과정의 산출물인 정책의 평가가 다양한 관점과 이해관계, 관심을 가진 사람들이 참여하여 이루어지는 것은 전혀 이상한 일이 아니다. 다양한 정책관련 집단의 대표자들이 정책평가과정에 참여하게 된다면 평가의 초점을 확대하고, 여러 수준에서 평가대상에 대한 정보와 관심을 확대시키는데 기여할 것이다.

정책평가과정에 정책관련자들을 참여시키는 것은 평가자들이 정책을 이해하는데 도움을 준다(Brandon, 1998). 평가를 제대로 하기 위해서는 평가대상 정책의 내용과 집행과정, 결과에 대한 충분하고 정확한 정보가 필요하다. 이러한 정보를 정책관련자들의 도움 없이 평가자가 독자적으로 수집한다는 것은 매우 어려운 일이다. 평가를 위한 질문을 구성할 때, 평가도구를 개발할 때, 평가결과를 해석할 때, 그리고 평가결과를 토대로 어떤 제안을 할 때 정책관련자들이 기여할 수 있다(Brandon, 1999).

Dinkel 등(1982)은 일찍이 평가과정에 시민 참여가 필요한 논거를 일반 시민의 관점과 관리자/관료의 관점, 두 측면에서 제시하고 있다. 먼저 일반 시민의 관점에서 보면, 정책담당자들이 일반 시민에 대한 책임 이행의 확보, 평가과정에 시민의 관점과 견해 반영, 평가정보 활용의 증대, 일반 시민들의 새로운 평가기법과 지식 획득 기회 제공, 그리고 정책관련 집단들의 평가 대상 정책에 대한 관심과 이해의 증대 등을 논거로 제시한다. 다른 한편으로 관리자/관료의 관점에서 보면 정책평가과정에서의 시민참여는 평가대상 정책에 대한 정보를 얻는데 시민들의 도움을 받을 수 있고, 정책평가결과에 대한 시민의 수용성을 증대시킬 수 있다는 유용성이 있다.

정책관리자(정책결정자나 집행책임자)에 의해 정책평가가 기획되고 정책평가과정이 통제되는 전통적 정책평가에서는 고객이나 일선 집행실무자들과 같은 약자적 위치에 있는 정책관련자들의 소리는 별로 들리지 않았다(Guba and Lincoln, 1989). 원래 참여평가의 방법은 체3세계에서 이루어졌던 개발사업에 대한 평가에서 서비스를 제공받는 고객, 지역 주민, 그리고 일선 집행실무자들과 같은 사업관련자들의 관점을 사업평가 및 사업과 관련된 의사결정에 반영시키기 위한 의도에서 제기된 것이다. 이전에는 사업평가의 과정에서나 의사결정 과정에서 사업관련자들을 배제한 채 개발사업을 주관하고 재원을 부담하는 국제기구가 자신의 관점에서 사업평가를 기획하고 평가과정을 통제함은 물론 의사결정과정도 배타적으로 독점하였다(Bruner and Guzman, 1989). 모든 정책관련자를 정책평가과정에 참여시키는 참여평가는 정책평가과정에 대한 통제 권한을 공유하도록 한다는 점 외에 풀뿌리 수준에 있는 정책관련자들의 참여를 통한 풀뿌리 민주주의의 실현, 사회변혁을 도모한다는 보다 중요한 목적을 갖고 있다(Cousins and Whitmore, 1998).

### III. 참여정책평가의 의의와 특성

우리가 참여(정책)평가라고 할 때 그 의미는 무엇인가? 아래에서는 참여정책 평가에 대한 연구경향의 검토를 통해서 참여정책평가의 개념을 재정의하고 그 본질적 특성을 논의한다.

참여정책평가의 개념은 참여적 연구, 참여적 행동연구(participatory action research:PAR)에 그 뿌리를 두고 있다. 연구과정에서 참여는 설문에 응답하거나 면접에 응하는 것에 제한될 수도 있고, 연구의 전 과정에서의 적극적인 참여로 확대될 수도 있다(Garaway, 1995). 일반적으로 참여적 행동연구는 연구의 대상이 되는 사람들이 설문을 만들고 앞으로의 연구에 필요한 아이디어를 개발하는데 적극적으로 참여할 수 있도록 연구자가 촉진자로서의 역할을 하는 연구의 한 형태를 의미한다(Garaway, 1995).

참여정책평가는 역사적 배경과 목적이 서로 다르긴 하지만 상호 중첩적인 두 가지의 큰 흐름으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 하나의 흐름은 사회 경제적 약자들에게 자신들의 관점과 견해를 평가과정에 반영하도록 하려는 것으로 권능부여(empowerment), 해방(emancipation), 자율결정(자기 운명결정)(self-determination)을 제고하려는 목적을 갖고 있다. 변혁적 참여평가(Cousins and Whitmore, 1998), 권능부여 참여평가(Fetterman et al., 1996), 해방적 참여평가((Murray, 2002) 등으로 불리는 것들이 모두 여기에 해당한다. 또 하나의 흐름은 평가대상 사업과 관련된 의사결정과 문제해결에 초점을 둔(활용중심) 참여평가 연구이다.

활용을 중시하는 참여정책평가의 개념은 원래 미국과 캐나다에서 등장, 발전하였다. 정책평가가 사업, 정책 또는 조직과 관련된 의사결정에 활용되어야 한다는 전제하에 평가활용을 촉진하기 위해서 참여평가가 등장한 것이다. 정책평가에 정책관련자들이 참여하게 되면 평가의 수용성, 주인의식(ownership)이 증대하고 그에 따라 평가활용이 촉진될 수 있다는 것이 이러한 경향의 핵심적인 전제이다(Garaway, 1995; Cousins and Whitmore, 1998). 정책평가활용은 다음과 같은 세가지 유형으로 나누어 볼 수 있다(김명수, 2000; 노화준, 2006). 첫째는 개념적 활용으로 정책에 대한 이해에 기여하는 것과 같은 교육적이고 학습적인 효과를 가져오는 경우이고, 둘째는 도구적 활용으로 평가의 결과가 정책의 확대, 축소, 중단 또는 정책집행전략의 수정 등에 필요한 정보로 활용되는 경우이다. 셋째는 상징적 또는 정치적 활용으로 정책과 관련된 기존의 결정을 정당화하거나 특정의 의제를 설정하는데 활용하는 경우이다. 정책평가의 활용은 ‘활용자’가 누구냐, ‘의사결정자’가 누구냐에 따라 그 목적과 양태가 달라진다. 정책평가의 활용에 영향을 미치는 평가 자체의 요인으로는 ① 평가의 질적 수준, ② 평가의 신뢰성, ③ 평가의 적절성, ④ 의사소통, ⑤ 평가결과와 기대치와의 합치

정도, ⑥ 평가의 적시성 등을 들고 있다(Cousins and Earl, 1992; 김명수, 2000; 노화준, 2006). 또한 평가결과의 활용은 조직의 환경과 분위기에도 큰 영향을 받는데 이에는 ① 평가정보수요, ② 의사결정의 맥락, ③ 정치적/조직적 분위기, ④ 다른 경쟁적인 정보, ⑤ 의사결정자의 개성, ⑥ 평가과정에서의 참여와 수용성 등이 있다(Cousins and Earl, 1992). 여기에서도 알 수 있듯이 참여정책평가는 의사소통을 원활히 하는 한편 평가결과에 대한 수용성을 중대시킴으로서 평가의 활용을 증대시키는데 기여할 수 있다.

Cousins & Earl(1992; 1995)은 참여평가를 ‘잘 훈련된 평가전문가, 의사결정자, 사업에 책임을 지고 있는 사람들, 그리고 사업에 특별한 이해관계를 갖고 있는 사람들 사이의 파트너십을 포함하는 응용사회연구’라고 이해한다. 이들은 앞에서 본 참여적행동연구(PAR)가 규범적이고 이념적인 연구 경향을 띠는 반면에 참여평가는 ‘평가적’ 연구경향을 갖고 있다는 점에서 차이가 있다고 주장한다. Cousins & Earl(1992)은 참여평가가 사업에 대한 형성평가의 방법으로 매우 적합한 방법이라고 지적하면서 다음과 같은 점에서 전통적인 이해관계자참여정책 평가와 다르다고 주장한다.

첫째, 이해관계자모형은 사업과 사업평가결과에 대한 지지를 얻기 위해서 잠재적인 이해관계자를 포함해서 다수의 참여자를 전제로 한다. 반면에 참여평가에는 비교적 소수의 직접적인 평가결과 이용자들이 참여한다.

둘째, 이해관계자모형은 평가질문의 영역을 결정하고 설문내용을 정하는데 자문의 형식으로 이해관계자가 참여하는 것으로 본다. 반면에 참여모형은 평가결과의 일차적 이용자들이 정책평가의 전 과정에 걸쳐서 참여한다.

셋째, 이해관계자모형에서 평가는 평가전문가에 의해 주도되는데 반해 참여평가에서는 평가전문가의 역할이 평가참여자에 대한 기술적 지원, 훈련, 그리고 평가의 질을 높이도록 지원 조정하는 역할로 한정되고, 평가를 진행하는 것은 평가전문가와 다른 참여자의 공동책임에 속한다.

Patton(1996)은 유용한 평가를 수행하고 실제로 그 결과를 활용하는 것이 중요하다고 하면서 활용중심적 평가를 강조한다. 활용중심적 평가 절차의 핵심 내용은 다음과 같다. ① 평가결과를 활용할 사람(집단)을 확인하고, 평가전문가와 함께 평가를 수행할 팀을 구성한다. 평가전문가와 평가활용자는 평가의 의도적 활용과 관련된 사항과 평가의 초점을 결정한다. ② 평가전문가와 평가활용자는 공동으로 평가를 설계하고 방법 등을 결정한다. ③ 자료를 수집하고 분석이 되고 난 후 평가활용자는 평가결과를 해석 판단하고, 평가결과를 어떻게 활용할 것인지에 대해 제안한다. Patton은 평가과정에서 참여하는 사람은 평가결과를 활용하게 될 사람이고, 이들의 참여 단계는 평가과정의 모든 단계가 아니라 일부 단계에 국한되는 것으로 보고 있다.

Rebien(1996)은 정도의 차이는 있을지언정 모든 평가는 ‘참여평가’라고 주장한다. 참여도가 높을수도 낮을 수도 있는데 참된 의미의 참여평과를 비참여적 평가(Rebien의 입장에서 더 정확히 표현하면 ‘저참여적 평가’)와 구별하는 기준으로 세 가지를 들고 있다. ① 이해관계자가 평가과정에서 주체적인 역할을 수행해야 한다. ② 모든 이해관계자가 포함되어야 한다. ③ 이해관계자는 평가과정에서 적어도 세 단계, 즉 평가계획의 설계, 자료의 해석과 평가정보의 활용 결정 등에 참여해야 한다. 그러므로 이해관계자가 평가과정에서 주체적인 역할을 수행하지 않거나, 정당한 이해관계자가 참여하지 않는 평가, 혹은 평가과정의 중요 세 단계에서 이해관계자가 참여하지 않는 평가는 진정한 의미에서의 참여평가라고 볼 수 없다는 것이 Rebien의 주장이다.

Burke(1998)는 참여평가의 핵심적인 요소로 다음의 것들을 듣다. ① 핵심적인 이해관계자가 평가에 관련된 의사결정에 참여해야 한다. 물론 참여의 수준은 사정에 따라 달라질 수 있다. ② 참여자들 사이에 권력, 영향력이 다르다는 것을 인정하고 이를 드러내야 한다. ③ 다양한 자료수집 방법이 동원되고 개인적 또는 집합적 학습이 강조된다.

Quintanilla & Packard(2002)는 참여평가를 이해관계자가 평가에 관련된 의사결정에 참여할 뿐만 아니라 평가결과의 보고에 대해 외부의 평가전문가와 함께 공동의 책임을 지는 평가라고 이야기한다.

Green(1988)은 이해관계자 접근법과 유사한 평가모형을 소개하고 있다. 이 모형에 따르면 평가자는 기술적인 평가를 수행하는 책임을 지는 한편 이해관계자들은 평가문제의 정의, 평가대상과 범위의 결정, 그리고 평가결과에 대한 해석에 관여한다. Ayers(1987)도 이해관계자-협력적 접근(stakeholder-collaborative approach)이라고 하는 유사한 접근법을 제시하였다. 이 접근법에 따르면 이해관계자들은 파트너로서 평가에 참여하고 연구에 대해 공동의 책임을 부담하며 평가결과에 대해 일차적으로 책임을 진다.

‘반응적 평가(responsive evaluation)’를 주창한 Stake(1976)는 사업참여자인 일차적 이해관계자들과의 계속적인 대화로서의 참여를 제안하였다. 대화의 목적은 평가자들에게 이해관계자들의 관심과 지식을 제공하여 ‘반응적인’ 평가가 가능하도록 하는데 있다. Stake(1976)의 주장에 따르면 사업관련자들이 평가과정에서 단순히 설문에 응답하는 수준을 넘어서는 역할(자문 수준의 환류)을 담당한다. 평가에 관련된 주요 의사결정이나 평가과정에 대한 통제는 여전히 평가전문가의 손에 맡겨져 있다.

Guba and Lincoln(1989)은 반응적 -구성주의자(responsive constructivist) 평가론이라고도 불리우는 ‘4세대 평가’를 제창했다. 이들은 12단계의 평가과정을 제시했는데 핵심적인 내용은 ① 이해관계자의 식별과 평가 참여, ② 주장, 관심, 쟁점

등의 노출, ③ 합의지향적 협상 등이다.

Dinkel 등(1982)은 시민참여, 커뮤니티참여, 그리고 고객참여 등을 상호 대체적으로 사용될 수 있는 개념이라고 설명한다. Dinkel 등에 의하면 ‘참여’의 개념에는 단순히 정보를 제공받는 것에서부터 전 과정을 통제하는 것에 이르기까지 다양한 형태의 것들이 있다고 한다. 시민평가에 대한 다양한 개념은 어떤 개념적 요소에 더 비중을 두느냐에 따라 달라진다. 그러한 개념적 요소에는 다음과 같은 것들이 포함된다. 즉, ① 참여해서 담당하는 역할은 무엇이고, 참여의 정도는 어떠한가? ② 참여자는 누구인가? ③ 참여를 통해서 어떤 활동을 하는가? 등이 그것이다.

Bruner & Guzman(1989)은 참여평가<sup>1)</sup>를 “사회 집단들이 자신이 처해 있는 현실에 대한 행동지향적인 지식을 산출하고, 자신들의 가치관과 규범을 명확히 하며, 향후의 행동에 대해 합의를 이끌어 내는 교육적 과정”이라고 정의한다. 이들은 사업에 참여하는 사람들 중에서 선발된 평가자들이 평가전문가와 함께 평가 작업을 수행하고, 평가전문가는 평가를 조직하고 수행하며 평가결과를 다른 모든 관련자들에게 전달하는 책임을 진다고 한다.

참여평가는 평가활용을 증대시키고(Green, 1988; Cousins, 1996), 정책관련자들이 평가과정에 참여함으로써 갖게 되는 자존심(self-worth), 권능감과 같은 정서적 차원의 효과를 가져올 수 있고, 평가에 대한 이해의 증진과 평가결과에 대한 수용성 증대, 그리고 평가기법의 개발과 학습 등의 효과도 거둘 수 있다(Cousins & Earl, 1995).

앞에서 지적한 것처럼 위에서 살펴 본 활용중시 참여평가와는 이념상으로나 역사적으로 그 뿌리가 전혀 다른 또 하나의 흐름이 있다. 변혁적 참여평가, 권리부여적 참여평가, 해방지향적 참여평가 등의 이름으로 불리는 것들이 모두 이 흐름에 속한다. 먼저 민주적인 사회변화를 추구하기 위해 참여와 행동을 불러 일으키는 참여평가의 형태로서 변화지향적 참여평가(transformative participatory evaluation)의 개념이 있다. 변화지향적 참여평가의 범주에 속하는 대부분의 문헌들은 비록 때때로 참여평가를 직접적으로 표방하기는 하지만 처음에는 참여적 연구와 관련된 것들에서 나중에는 참여적 행동 연구에 관련된 것들로 나타난다. 이는 등장배경이나 내재된 원칙들을 보면 본질적으로 참여평가이긴 하나 활용중시 참여평가와 달리 보다 급진적인 이념에 토대를 두고 있음을 알 수 있다. 변화지향적 참여평가를 연구하는 사람들의 기본적인 분석틀은 ‘권력’과 ‘변혁(transformation)’의 맥락 내에서 구성된다. 변화지향적 참여평가 접근법은 1970년

1) 이 논문에서 참여평가와 참여정책평가는 거의 같은 내용을 담고 있는 용어로 취급한다. 참여평이라고 줄여서 쓰는 것이 더 나은 경우, 인용되는 연구에서 쓰인 용어대로 쓰는 것이 내용을 전달하는데 더 나을 경우, 그리고 평가의 대상이 정책이라고 보기 어려운 경우에는 참여평가라는 용어를 그대로 사용한다.

대 초 발전도상국가—특히 라틴아메리카, 인디아, 아프리카 등—의 학자들에 의해서 주도적으로 제기되었는데 이는 부분적으로는 긴급한 사회경제적 문제들로부터 유리되고 착취적인 모형으로 보이는 서구의 실증주의적 연구 모델에 대한 반동으로 등장한 것이다(Cousins & Whitmore, 1998).

변화지향적 참여평가의 근저에는 몇 가지 핵심적 개념이 자리잡고 있는데 가장 중요한 근본적인 이슈는 누가 지식을 생산하고 지식의 생산을 통제하느냐 하는 것이다. 변화지향적 참여평가의 주요한 목적은 자신들의 지식을 창출하고 이를 존중하는 과정에의 참여를 통해서, 그리고, 지식, 권력과 통제 사이의 관계에 대한 이해 과정을 통해서 사람들에게 권능을 부여하는데 있다. Fettermann(1994)은 권능부여적 참여평가(empowerment evaluation)의 개념을 제시하였는데 “권능부여적 참여평가는 (정책과 관련한) 자기결정(self-determination)을 촉진시키기 위해 평가의 개념과 기법을 이용하는 것”이다. 권능부여적 평가는 평가기획, 평가수행과 평가활용과정에서 평가대상자의 ‘의미있는’ 관여를 요구한다(Levin, 1996). 이러한 입장에 서 있는 사람들은 대중적 지식도 과학적 지식만큼이나 타당하고 유용하다고 생각한다(Cousins & Whitmore, 1998).

두 번째 핵심적인 개념은 과정과 관련되어 있는데, ‘어떻게 평가가 수행되는가?’ 하는 것이 그것이다. 평가과정에 참여하는 사람들 사이에 대화(dialogue)를 시작하고 지속하는 것이 매우 중요하고 이는 서로를 이해하고 존중할 수 있도록 이끈다(Whitmore, 1988). 참여평가에서는 참여자들 사이의 토론을 통해서만이 서로의 관점과 입장, 판단을 이해할 수 있고 합의된 결론에 이를 수 있다.

세 번째 핵심적인 개념은 비판적인 성찰(critical reflection)이다. 비판적인 성찰은 평가참여자들로 하여금 자기 자신의 편견과 자신이 가정으로 삼고 있는 것을 포함해서 광범위한 범위에 걸친 사회적 요인들에 대해 생각하고, 의문을 갖고, 질문을 제기할 것을 요구한다.

변혁지향적 참여평가와 유사한 개념으로 해방지향적 평가(emancipatory evaluation)가 있다. 이 평가는 사회 경제적 약자계층에게 평가과정에서 발언할 수 있는 기회를 주는데 그치지 않고 공평성과 정의에 토대를 둔 사회변화를 추구하려는 목적을 갖고 있다. 창도적 평가(advocacy evaluation)라고도 부르는 해방지향적 참여평가에서는 참여자들 사이에 참여대표성에 차이가 있다(Murray, 2002). 시민의 참여를 강조하면서도 평가과정에서 구체적으로 시민이 어떤 역할을 맡게 되는지에 대한 논의는 미흡하다. 평가전문가의 역할은 여전히 적극적으로 해석하고 판단하는 것에까지 확장되는 것으로 보고 있다.

국내 학자들의 참여정책평가에 대한 논의를 살펴보면 김명수(2000)는 “정책 평가과정에 주민이 참여한다는 말은 평가대상이 되고 있는 정책/사업과 관련되어 있는 국민들이 그것의 평가에 참여하는 것을 의미한다”고 하면서 정책평가

과정에 주민이 참여하는 것을 참여정책평가라고 보고 있다.

그러나 대부분의 국내 학자들은 참여정책평가를 상당히 제한적으로 규정하고 있다. 김병준(2002)은 시민평가제를 “기본적으로 시민으로 하여금 행정기관의 서비스 활동 전반이나 특정 서비스 영역에 있어서의 활동을 평가하는” 것으로 정의하고, 행정서비스에 대한 시민의 만족도를 조사하는 것을 주된 내용으로 하는 만큼 시민만족도 조사(시민을 고객으로 보는 입장에서는 고객만족도 조사)의 형태로 이루어지는 경우가 많다고 한다. 다른 학자들도 참여정책평가를 시민평가로 표현하고, 주로 시민만족도(조사)에 관한 것으로 한정하여 개념을 정의하고 있다(오세윤, 2000; 김동만, 2000; 김일태·윤종설, 2001).

이제까지 살펴 본 참여정책평가에 대한 여러 학자들의 논의를 몇 가지 요소를 중심으로 간단히 정리해 보면 다음과 같다.

우선 정책평가에 전문가 이외의 사람이나 집단이 참여하는 목적을 무엇이라고 보느냐에 따라 참여정책평가를 다르게 이해하고 있음을 알 수 있다. 실용적인 관점에서 평가에 필요한 정보의 수집, 평가활용 등이 정책평가에서 참여의 목적이라고 보는 학자들(Green, 1988; Patton, 1996; Cousins, 1996; Burke, 1998)이 있는가 하면, 사회 경제적 약자들의 관점과 가치, 주장을 정책평가과정에 반영하는 것이 중요하다는 입장(Fetterman, 1994; Garaway, 1995; Cousins and Whitmore, 1998), 그리고 정책평가과정에서 이루어지는 참여자들 사이의 대화와 토론을 통한 합의가 평가결론의 타당성을 제고할 수 있을 것이라는 입장(Stake, 1976; Whitmore, 1988) 등으로 나누어진다.

누가 참여해야 하는가에 대해서도 주장이 나누어진다. 모든 이해관계자가 참여해야 한다는 입장이 있는가 하면(Rebien, 1996;), 이해관계자 중에서 평가결과의 활용자(Patton, 1996), 더 좁혀서 일차적 이용자로 제한된다는 주장도 있다(Cousins and Earl, 1992). 일차적 이용자를 참여자로 제한하는 입장에서 보면 간접적인 이해관계자, 평가결과의 2차적 이용자는 참여의 주체가 아니다. 기존의 연구들을 살펴보면 참여자로서의 시민에 대한 관심은 상대적으로 매우 적음을 알 수 있다. 더군다나 이해관계자와 구분되는 일반시민을 주도적인 참여의 주체로 본 연구는 더더욱 찾아보기 어렵다.

참여자가 정책평가과정의 어느 단계에 참여하느냐에 대해서도 전 단계에 참여 한다는 주장(Cousins and Earl, 1992)이 있는 반면에, 일부 단계에 한정적으로 참여하는 것이라는 주장(Green, 1988)도 있다.

참여정책평가에서 평가전문가가 어떤 역할을 담당하느냐에 대해서도 주장이 나뉜다. 평가전문가가 평가계획의 설계, 평가방법의 결정 등 정책평가의 전 과정에 걸쳐 적극적인 역할을 담당하는 것을 암시하는 입장이 있는가 하면(Stake, 1976; 김병준, 2002), 자료를 제공하고, 기술지원, 자문을 하는 등 참여자

들의 평가활동을 지원하는 소극적인 역할에 국한된다는 주장도 있다(Cousins and Earl, 1992; 1955). 주류를 이루는 주장은 그 중간 형태의 것으로 평가전문가와 참여자가 파트너십을 갖고 공동으로 평가활동에 책임을 진다는 것이다(Ayers, 1987; Cousins and Earl, 1992; Patton, 1996; Quintanilla and Packard, 2002; Green, 2000).

이제는 앞에서 살펴 본 다양한 연구경향에 대한 검토를 토대로 이 연구에서는 참여정책평가를 어떻게 이해하고 개념을 정의하는지를 논의할 차례이다. 결론부터 말한다면 참여정책평가란 일반 시민을 포함한 정책관련자들이 참여하는 정책평가라고 말할 수 있다. 정책관련자란 정책과 직접적 또는 간접적으로 관련되는 사람, 집단으로서 정책평가정보를 활용하고, 정책의 내용, 집행 등에 대한 의사결정에 참여하거나 영향을 행사할 수 있는 위치에 있는 사람(집단)을 의미한다. 이에는 정책결정자, 정책집행자, 직접 또는 간접적인 정책수혜자와 정책비용부담자 등을 모두 포함한다. 넓은 의미에서 보면 정책관련자에 일반 시민이 포함될 수 있지만 좁은 뜻으로 제한하면 일반시민은 제외된다. 일반 시민과 정책관련자는 구분될 수 도 있다는 뜻이다. 여기에서 의미하는 시민의 개념에 대해서는 후술한다. 정책관련자에 정책평가전문가를 포함시킬 수도 있지만 정책평가에서 참여의 문제를 이야기할 때에는 참여의 주체로 논의되는 정책관련자의 범주에서는 제외된다. 왜냐하면 정책평가전문가<sup>2)</sup>에 의해 독점되거나 주도되는 정책평가에 대한 반발로 등장한 것이 참여정책평가이기 때문이다. 시민이 아닌 외국 전문가나 전문기관에 정책평가를 의뢰하는 경우를 생각해 보더라도 그 의미가 분명해진다. 참여정책평가의 핵심은 정책담당자나 평가전문가만이 아닌 일반시민과 (또는) 특정 정책에 직접적이든 간접적이든 관계를 갖고 있는 사람들이 적절한 방식으로 정책평가과정에 참여한다는 데에 있다.

Rebien((1996)이 지적했듯이 어떤 의미에서 보면 모든 정책평가는 참여정책평가라고 할 수 있을지도 모른다. 여러 정책관련자들 중에서 누가(참여자), 정책평가과정의 어느 단계에서(참여단계, 참여의 폭), 얼마만큼 참여하는가(참여의 수준)라는 측면에서 참여정책평가를 다르게 설명할 수 있을 것이기 때문이다. 어떤 경우에는 참여가 모든 정책관련자에 개방되거나 제한되고, 참여자가 적극적인 역할을 하거나 소극적인 역할에 머물기도 하며, 모든 정책관련자들이 동등하게 참여하거나, 어떤 평가에서는 참여가 위임되거나, 불평등하게 참여한다(Jackson and Kassam, 1998).

이제까지의 논의를 토대로 참여정책평가의 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

2) 여기에서 이야기하는 정책평가전문가, 평가전문가는 단순히 (정책)평가에 관한 전문지식을 갖고 있는 사람만을 지칭하는 것이 아니라 실질적으로 정책평가를 수행하는 정책담당자나 정부기관을 지칭하거나 둘을 모두 포함해서 지칭하기도 한다.

첫째, 참여정책평가는 ‘일반 시민과 정책관련자들이 참여하는’ 정책평가이다. 정부관료, 의회의원, 사업후원자, 행정고객, 이익집단 등 일반적으로 정책과정에 참여하거나 참여할 수 있는 개인이나 집단들은 모두 정책관련자들이라 할 수 있고 일반 시민과 이들이 참여하는 정책평가가 참여정책평가이다. 그런데 이들이 참여한다고 해서 어떠한 정책평가에서든 언제나 같은 정도로 참여하는 것이 아니다. 때에 따라서 참여하기도 하고 빠지기도 하는 한편 참여하더라도 참여단계나 수준이 다르고 경우에 따라서는 다른 사람(평가전문가 포함)에게 참여를 위임하기도 한다.

참여정책평가를 이야기할 때 관심을 끄는 것 중의 하나는 평가전문가의 역할이다. 일반적으로 참여정책평가라 할 때는 평가전문가의 참여를 전제로 하고 있다(Cousins and Whitmore, 1998). 즉, 정책평가를 할 때 연구자, 촉진자, 전문평가자가 정책관련자들과 협력하는 것이 참여정책평가는 것이다. 그러면 평가전문가가 빠진 채 일반 시민이나 다른 정책관련자들로만 이루어지는 참여정책평가는 있을 수 없는 것인가? 있을 수 있다. 그러나 정책평가의 기술적 측면, 평가의 타당성 문제 등을 놓고 보면 이러한 형태의 정책평가는 그 결과의 신뢰성이 의심받을 가능성이 매우 크다. 평가전문가의 도움을 받는 것이 평가의 질을 높이는데 기여할 것은 분명하고 정책평가에 대한 지식이 전혀 없이 정책평가를 한다는 것은 생각하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 평가전문가가 전문가로서가 아니라 시민 또는 정책고객의 입장에서 정책평가에 참여하는 경우, 비공식적이거나 전문가의 도움을 받을 수 있는 경우, 정책관련자들이 평가에 대한 학습을 충분히 하는 경우를 상정해 본다면 외부의 평가전문가가 빠진 채 정책관련자들이 독자적으로 수행하는 정책평가도 생각해 볼 수 있다. 물론 현실적으로는 직접적이든 간접적이든 정책평가전문가의 관여가 전혀 배제된 참여정책평가는 매우 드물 것이다. 다만 개념적인 차원의 논의에서 평가전문가의 참여가 없더라도 참여정책평가는 이루어질 수 있다는 점을 지적해둔다.

둘째, 참여정책평가는 ‘정책평가과정에’ 정책관련자들이 참여하는 평가이다. 정책평가의 과정은 평가기획, 평가수행, 평가결과 보고와 활용 등으로 나누어지는데 정책관련자들은 이러한 정책평가과정의 전 과정에 참여하거나 일부 단계에서 참여한다.

셋째, 참여정책평가에서 정책관련자들의 ‘참여 정도’가 다를 수 있다. 정책평가의 전 단계 또는 일부 단계에서 참여하는 경우에도 그 참여의 정도(깊이)에서 차이가 있을 수 있다는 것이다. 주도적이고 적극적인 형태의 참여에서부터 소극적이고 방임적인 형태의 참여에 이르기 까지 참여의 정도가 다른 여러 형태의 참여정책평가를 생각해 볼 수 있다<sup>3)</sup>. 이때 참여의 정도에 대한 논의는 주로 평

3) 김명수 교수(2000)는 Dinkie 등(1982)의 주장을 인용하여 참여의 형태를 ① 조사대상자

가전문가(정책담당자 포함)의 관여를 전제로 한 참여정책평가를 대상으로 한 것이다. 정책평가과정에서의 평가전문가의 역할, 평가전문가와 다른 평가참여자들과의 관계 등에 따라서 참여정책평가의 유형은 달라지게 된다.

넷째, 면접, 현장조사, 설문조사 등 다양한 참여 방식이 동원되나 가장 중요한 방식은 대화와 토론이다.

다섯째, 참여평가는 다음과 같은 점에서 유용성이 있다(김명수, 2000; Green, 2000; Murray, 2000; Patton, 2002; Marra, 2004).

① 실용적 측면: 평가결과의 활용을 증대시키고 참여자, 조직의 학습에 기여한다. 정책담당자들이나 평가전문가의 입장에서도 참여자들로 부터 정책내용과 집행전략 또는 평가에 필요한 유용한 정보를 얻을 수 있는 이점이 있다.

② 권한부여와 해방적 측면: 정치 경제 사회적 약자의 목소리를 평가에 반영하고, 평등과 정의에 기초한 사회 변혁에 기여한다. 또한 이해관계자와 일반 시민들의 관점과 가치, 지식과 견해를 평가과정에 반영할 수 있다<sup>4)</sup>.

③ 숙의민주주의적 측면: 민주주의를 지향하는 참여와 대화, 숙의를 촉진한다.

여섯째, 참여정책평가는 참여자(선정), 참여단계, 평가과정 통제권(누가 평가과정에서 주도적으로 의사결정권을 행사하는가) 등을 기준으로 참여평가의 유형을 분류해볼 수 있다<sup>5)</sup>. 누가 주도적으로 평가과정을 통제하느냐를 기준으로 해서 보면 시민이 주도하는 시민참여정책평가, 이해관계자가 주도하는 이해관계자참여정책평가, 그리고 전문가가 주도하는 전문가주도참여정책평가 등으로 나누어 볼 수 있다.

---

로서의 참여 형태, ② 정책평가결과를 제공받는 형태, ③ 정책평가결과에 대한 의견 제시 형태 ④ 평가전문가와 협력하여 평가에 참여하는 형태, ⑤ 독립적으로 평가를 수행하는 형태 등으로 구분하고 있다.

4) Mark and Shotland(1985)는 다음과 같은 두 가지 이유 때문에 실제로는 이해관계자를 비롯한 참여자에게 권능이 부여되지 않을 수 있다고 지적한다(pseudoempowerment). 첫째 이유는 평가기술의 선택과 적용을 통해서 실질적으로는 평가전문가가 평가과정을 통제할 수 있다는 것이고, 둘째 이유는 이해관계자에게 중요한 이슈에 대해서는 결정권을 주지 않은 채 사소한 이슈에 대해서만 결정권을 부여할 수 있기 때문이다라는 것이다.

5) Cousins(2003)는 참여자의 선정, 참여의 수준(깊이, 정도), 그리고 평가과정 통제권의 소재 등을 기준으로 참여평가 유형을 나눌 수 있다고 한다. Dinkel 등(1982)은 참여자, 참여단계, 참여자의 역할 등을 기준으로 참여평가 유형을 나눈다. 추구하는 주된 목적을 기준으로 해서 보면 활용중시형 참여정책평가, 권능부여형 참여정책평가, 변화지향형 참여정책평가, 숙의민주주의형 참여정책평가(deliberative democratic participatory evaluation) 등으로 나누어 볼 수도 있다(House and Howe, 2000).

## IV. 시민참여정책평가의 개념과 특성

앞에서 참여정책평가의 개념과 특성에 대해 살펴보았으므로 이제는 참여평가의 한 유형이라 할 수 있는 시민참여평가에 대해 논의해볼 차례이다. 시민참여정책평가의 개념을 규정하는데 고려해야 할 요소, 또는 쟁점이 될 만한 것들을 중심으로 논의함으로써 개념적 특성을 명확히 하고자 한다.

시민참여정책평가는 시민이 참여하는 정책평가를 말한다. 그러므로 넓은 의미에서 보면 어떠한 형태로 어느 정도이든 정책평가과정에 시민이 참여하기만 하면 그것은 시민참여정책평가라고 말할 수 있다. 그러나 진정한 의미의 시민참여평가는 평가과정에서 시민이 주도적으로 관여하는 형태라고 보는 것이 더 타당하다. 여기에서는 시민참여정책평가를 넓은 의미와 좁은 의미를 다 포함하는 것으로 보고 논의를 전개한다.

그러면 정책평가과정에 참여하는 시민은 과연 누구를 의미하는가? 사전적으로는 시민이란 도시의 거주자로 시민적 특권을 가진 사람, 한 나라의 거주자로 공직 선출권을 지니고 사적 권리 행사에서 보호를 받는 국가의 구성원을 의미한다. 그러나 여기에서 이야기하는 시민은 단순히 사전적인 정의만으로는 설명 할 수 없는 또 다른 의미를 포함하고 있다. 즉, 공동체의식을 가진 구성원이라는 것이다. 이승종(1993)은 시민이란 ‘사회공동체의 구성원으로서 공동체의 유지발전을 위해 노력하는 구성원을 의미하며 개개 구성원을 나타내는 동시에 구성원 집합체를 함께 가리키는 포괄적인 용어’라고 정의한다. 정정길(1988)은 시민이 특수한 이익을 대변하는 이익집단이 아님은 물론이고, 자신의 요구만을 주장하는 고객도 아닌, 공동체 의식을 지닌 공동체의 구성원들을 의미한다고 한다. 한상철(2001)도 지방자치법에 의하여 주민등록만 되면 법적으로 시민이 되지만, ‘여기에 더하여 공동생활을 자각하고, 공동생활에 기여하는 의식을 가지며, 공동의 책임을 분담할 줄 알고, 나아가 그가 살고 있는 지역사회의 문제에 적극적인 의사표시를 할 줄 아는 인간형’을 시민이라고 정의한다. 그러므로 여기에서 우리가 염두에 두고 있는 시민은 공동체의식을 가진 사회공동체의 구성원을 의미한다.

이해관계자와 시민은 어떻게 다른가? 이해관계자는 평가 결과에 이해관계를 갖는 특정의 집단을 의미한다. 그들은 특정 정책에 의해 직접적으로 영향을 받거나(수혜집단과 비용부담집단), 특정 정책의 결정이나 집행에 관여한 집단 또는 당해 정책(또는 다른 지역이나 다른 시기에 유사한 정책에 관련된)에 대해 의사결정을 해야 할 사람이라는 점에서 관심을 갖고 있는 집단이다(Mark and Shtland, 1985; Guba and Lincoln, 1989). 그러므로 이해관계자를 넓은 의미에서 파악하면 일반 시민도 그 속에 포함될 수 있다. 일반 시민이 모든 정책에 대해

직접적인 이해관계를 갖거나 관심을 갖고 있는 것은 아니지만 어떤 정책이든 장기적으로 보면 어떠한 형태로든 시민에게 크고 작은 영향을 미치게 마련이기 때문이다. 그러나 여기에서는 이해관계자를 직접적인 이해관계자로 한정하고 시민을 이해관계자와 구분하여 취급한다. 왜냐하면 정책평가에서 주도적인 영향력을 행사하는 사람이 평가전문가가 아니라 하더라도 이해관계자이거나 아니면 일반 시민이거나에 따라 참여정책평가의 과정과 내용이 달라질 것이기 때문이다. 나중에 상술하겠지만 시민참여정책평가는 단순히 이해관계자들의 관점과 이해관계를 정책평가과정에 반영하는 것 이상을 의미하는 것이기 때문이다.

기본적으로 시민참여정책평가는 민주주의 이념과 관련되어 있다. MacDonald (1987)는 ‘민주적 평가’모형을 제시하면서 ‘민주적 평가 전문가는 가치다원주의를 이해하고 이를 지지해야 한다고 지적하고 평가설계 과정에서 다양한 관점과 입장을 반영할 수 있도록 노력할 것을 주문한다. 평가전문가는 비전문가인 일반 시민들에 대한 정보제공, 그들 사이의 의사소통 중개, 그리고 일반 시민들이 사용할 수 있는 평가기법의 개발을 위해 노력해야 한다고 본다. 민주적 평가모형을 뒷받침하는 윤리적 기준은 시민의 알 권리에 있다<sup>6)</sup>.

House와 Howe(2000)는 평가를 사회정치적인 현상으로 이해하고 민주주의를 지향하는 평가의 세 가지 요건으로 ① 주요 이해관계자의 관심, 가치, 견해의 포함(inclusion), ② 평가전문가와 이해관계자 사이, 그리고 이해관계자들 사이의 대화(dialogue), ③ 결론에 이르기 위한 숙의(deliberation)를 들고 있다. 그들은 평가에 관여할 수 있는데서 오는 권력과 권력을 갖고 있는 사람만이 관여하는 평가결과가 사회에 미치는 영향에 대해 우려한다.

Hanberger(2000)는 민주주의 유형을 엘리트 민주주의, 참여민주주의, 숙의민주주의 등 세 유형으로 나누고, 각각의 민주주의 유형과 관련된 평가 유형을 관료적 평가, 이해관계자/권능부여평가, 숙고적 평가(deliberative evaluation)라고 제시한다. 위의 세 평가 유형 중에서 ‘숙고적 평가’가 여기에서 논의하는 시민참여 평가와 관계가 깊다. 숙고적 평가가 이루어지기 위해서는 ① 모든 관련된 사람과 집단, 적어도 중요한 사람과 집단의 참여, ② 참여자들 사이의 세력 균형과 어느 쪽에 치우치지 않는 평가 절차, ③ 적정한 수준의 참여에 필요한 충분한 시간, ④ 숙고를 위한 충분한 시간 등이 보장되어야 한다(House and Howe, 2000). 여기에서 ①의 참여자를 시민으로 바꾸어 놓으면 시민참여정책평가의 실행조건이 된다.

MacDonald, Kushner나 House & Owe 등이 평가와 민주주의를 직접적으로 연

6) MacDonald의 민주적 평가모형을 발전시킨 Kushner(2000)는 평가를 권력을 가진 사람들에 대해 비판해야 할 특별한 의무를 가진 정치적 행동이요, 개인적 의견진술(personal expression)의 한 형태로 본다.

관시켜 논의하는 것과는 달리 Mertens(1999), Fetterman 등(1996)은 이해관계자 참여와 관여의 정도, 유형, 그리고 평가전문가의 책임에 대한 논의를 통해서 평가와 민주주의와의 관계를 암시적으로 언급하고 있다. '포함지향평가(inclusive evaluation)'(Mertens,1999), 또는 '권능부여형 평가'(Fetterman et al.,1996) 등의 이름으로 불리우는 이들 모형은 사회, 경제, 정치적으로 낮은 위치에 있기 때문에 자신들의 입장과 주장이 과소 대표될 수밖에 없는 하위계층의 사람들을 지원하는 평가모형, 민주주의 원칙과 사회정의를 지지하는 평가접근법을 제안한다. 그러나 이들도 이해관계자와 구분되는 일반 시민의 참여와 역할에 대해서는 별 다른 관심을 보이고 있지 않다.

시민참여정책평가에서 참여자는 누구인가? 시민만인가? 그렇지는 않다. 시민만으로 정책평가단이 구성되는 형태도 있지만 대부분의 경우에는 시민 외에 정책담당자, 정책수혜자와 정책비용부담자 등 정책관련자가 모두 참여할 수 있다. 시민참여정책평가는 시민 이외 누가 참여하느냐 하는 것 보다 '시민'의 참여와 그 역할에 관심을 가지고 있다. 관심의 초점은 과연 참여자 중에서 시민이 정책 평가과정에서 이루어지는 주요 결정에 관한 권한을 가지고 평가를 주도하는가에 있다.

정책평가과정에서 시민 참여는 어느 단계에서 이루어지는가? 평가기획, 평가 수행, 평가활용 등의 모든 단계에서 시민참여가 이루어질 수도 있고(전과정 참여형), 일부의 단계에 한정될 수도 있다(제한적 참여형). 정책평가에서 시민의 주도성이 강하면 강할수록 참여 단계가 확대될 가능성은 더 커진다.

정책평가에서 시민이 참여한다고 할 때 참여의 수준, 역할이 문제가 된다. 정책평가의 전 과정에 시민참여가 이루어지더라도 평가질문에 응답하거나 자문 수준에 그칠 수도 있다(소극적 참여). 반면에 일부 과정에 한정하여 참여하는 경우라 할지라도 결정권을 행사하거나 평가 수행과정에 참여하는 등 적극적으로 참여할 수 도 있다(적극적 참여). 그 중간 형태로 평가전문가 또는 다른 참여자와 공동으로 평가에 대한 책임을 공유할 수도 있다(협력적 참여). Murray(2002)는 구체적으로 시민참여의 수준을 다음과 같이 다섯 단계로 나누어 설명하고 있다.

- (1) 평가결과에 대한 토론
- (2) 설문에 응답하는 방식의 의견 진술
- (3) 평가 설계와 수행에 영향을 미침
  - ① 평가영역과 평가기준의 설정
  - ② 자료수집과 자료처리의 방법 결정
  - ③ 대안의 구체화
  - ④ 평가대상관련 문제의 정의

## ⑤ 결론 도출

### (4) 후속 결정권의 행사

### (5) 평가 사업의 결정

아래로 내려올수록 시민참여의 수준이 소극적인 것에서 적극적인 것으로 변화됨을 알 수 있다.

시민참여정책평가에서 다른 참여자들, 특히 이해관계자, 정책담당자, 그리고 평가전문가와 시민과는 어떤 관계에 있는가? 그들은 각각 어떤 역할을 담당하는가? 시민평가, 참여평가, 이해관계자참여평가, 반응적 참여평가 등 그 이름이 무엇이든 지금까지의 참여평가에 대한 연구에서 일반 시민과 이해관계자는 명확히 구분되어 취급되지 않았다. 이해관계자의 범주에 속하는 것으로 보거나 그렇지 않으면 별다른 설명 없이 이해관계자와 함께 참여자로 열거해 놓고 있을 뿐이다. 앞에서 서술했듯이 시민참여정책평가에서 시민과 이해관계자는 구분되어 취급되어야 한다. 이해관계자는 정책평가과정에서 자신들이 갖고 있는 정보를 평가자료로 제공하고, 자신들의 관점과 가치관, 이해관계, 사실에 대한 해석 등을 투입한다. 그러나 그들은 평가결론 산출에 직접적으로는 관여하지 않는다. 평가결론을 내리는 것은 시민의 몫에 해당된다. 이런 점에서 시민참여정책평가는 이해관계자가 평가결론 도출에 참여하는 것을 허용하기도 하는 기준의 참여정책평가와 다르다. 그러면 왜 관계자의 참여를 제한하는가? 그것은 이해관계자 참여의 이점을 살리면서도 정책평가의 공정성을 확보하고 시민의 관점에서 정책을 평가하기 위함이다. 정책평가과정에서 정책담당자를 포함한 이해관계자의 참여는 이미 서술한 바와 같이 자료제공, 다양한 관점과 가치, 이해관계의 투입을 통한 자료 해석의 타당성 확보, 평가결과 활용 증대 등에 기여한다. 그러나 정책담당자나 이해관계자가 직접 평가결론 도출에 참여하는 것은 평가의 공정성을 저해하거나 공의과 정의의 관점에 입각한 정책평가를 어렵게 할 우려가 있다.

시민참여정책평가에서 평가전문가는 어떤 역할을 수행하는가? 평가전문가는 정책평가과정에서 담당하는 역할은 아주 소극적인 역할에서부터 매우 적극적인 역할에 이르기까지 매우 다양한 형태를 취할 수 있다. 시민참여정책평가에서 시민과 평가전문가의 힘이 어떻게 배분되느냐에 따라서 그 역할이 달라진다. 시민이 주도적이 되면 평가전문가의 역할은 평가기술에 대한 자문, 평가자료 수집과 해석의 지원 등의 역할에 머무를 가능성이 크다. 반면에 시민이 소극적으로 참여하는 경우의 평가전문가 역할은 평가에 관한 결정을 주도하고 평가를 수행하는 등 평가과정을 지배하게 된다. 물론 진정한 의미에서의 시민참여정책평가는 시민이 주도하여 평가관련 결정을 내리고 평가를 수행한다. 이 과정에서 평가전문가는 평가관련 기술지원, 자료 수집 지원, 평가에 필요한 지식, 기술에 대

한 시민 교육, 정책토론의 조직과 지원 등 시민주도의 정책평가가 성공적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 역할에 한정된다.

지금까지 논의한 것을 토대로 정책평가과정에서 시민의 참여 단계, 참여 수준(권력 수준)을 기준으로 시민참여정책평가의 유형을 분류해보면 ① 독립형(자율형) 시민평가, ② 시민주도형 참여평가, ③ 협력형 시민참여평가, ④ 응답형 시민참여평가, ⑤ 보고접수형 시민참여평가 등으로 나누어 볼 수 있다(표 1 참조).

<표 1> 시민참여정책평가의 유형

평가권한 참여단계	강 함	보 통	약 함
평가기획			
평가수행	독립형 주도형	협력형	응답형
평가보고			보고접수형
평가활용			

독립형 시민평가는 평가전문가의 공식적인 도움 없이 시민만으로 구성된 평가팀에 의해 정책평가가 이루어지는 유형이다. 공식적으로는 이해관계자의 참여도 없다. 당연히 정책평가의 전 과정이 시민의 지배하에 있게 된다. 시민단체 주도의 정책평가가 한 예가 될 수 있지만 흔하지는 않다. 시민주도형 참여평가는 평가전문가의 도움을 받되 시민이 정책평가의 전 과정에 참여하여 평가에 관련된 결정을 주도하는 유형이다. 이해관계자도 공식적으로 평가과정에 참여한다. 그러나 이들은 의견을 진술하고 정보를 제공하는 등의 역할을 할 뿐 평가결론 도출에 관여하지도 않고 평가결과에 책임을 지지도 않는다. 협력적 시민참여모형은 시민과 평가전문가가 파트너십을 형성하여 평가를 기획하고 수행하는 유형이다. 물론 이해관계자도 참여하지만 그 역할은 시민주도형 참여정책평가의 경우와 마찬가지로 의견을 진술하고 정보를 제공하는 등의 역할에 한정된다. 앞의 유형에 비해서 평가전문가의 권한이 더 강하고 역할도 더 적극적이다. 그러나 참여시민이 평가전문가에 더 많이 의존한다 하더라도 최종적인 평가결론을 내리는 것은 참여시민의 몫에 해당한다. 응답형 시민참여평가는 평가설문에 응답하거나 면접에 응하는 방식으로 의견을 표명함으로써 정책평가에 참여하는 유형이다. 평가기획, 평가수행, 평가활용 등 전 과정에서 평가전문가가 주도적인 역할을 수행한다. 마지막으로 보고접수형 시민참여평가는 정책평가결과를 제공받고 평가결과에 대해서만 의견을 개진하는 유형이다. 엄밀한 의미에서 보면 이

는 시민참여정책평가라고 보기 어렵다. 응답형 시민참여평가도 진정한 의미에서의 시민참여정책평가라고 보기에는 너무 제한적이다.

지금까지의 논의를 토대로 시민참여정책평가의 특성을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 일반 시민을 대표할 수 있는 다수의 보통 시민이 참여하는 정책평가이다. 이는 정책평가과정에 시민의 관점과 가치, 지식과 견해가 직접 투입되고 중요하게 취급된다는 것을 의미한다.

둘째, 시민이 참여하는 정책평가의 단계, 참여의 수준, 평가전문가와의 관계에 따라 다양한 유형이 생겨난다.

셋째, 이해관계자나 정책담당자는 정책평가과정에서 의견만을 진술 할 수 있을 뿐 평가결론의 도출에는 관여하지 않는다. 원칙적으로 평가결론을 내리는 것은 시민의 역할에 해당한다(단, 응답형 시민참여평가와 보고접수형 시민참여평가의 경우에는 제외).

넷째, 시민참여정책평가는 참여자들 사이의 대화와 토론을 중시한다. 다양한 관점과 다양한 유형의 지식, 상이한 상황판단과 가치판단이 드러나고 이를 토론하고 별어지는 토론과 그를 통한 합의의 과정을 중시한다. 정책평가과정에서 참여자들 서로의 관점과 입장, 판단을 이해하고 합의에 이르는 것은 참여자들 사이의 대화와 토론을 통해서만이 가능할 것이기 때문이다. 시민참여정책평가에서는 전문적인 용어가 아닌 일상적인 용어(ordinary language), 형식적인 논리를 아닌 실제적 평가의 논리(informal logic of evaluation)를 활용한다(허범, 2002). 토론은 일반 시민들이 일상적인 언어생활에서 자연스럽게 사용하는 용어와 논리를 통하여 전개되어 자유로운 의사소통에 장애를 주는 전문적 용어와 엄격한 형식 논리는 배제된다. 이는 상담, 자문, 자료의 준비와 제공, 분석의 진행과 사회 등을 맡게될 전문가가 전문용어와 전문적인 내용의 자료를 일상적인 표현과 내용으로 바꾸어 제공함으로써 가능하다

다섯째, 참여정책평가가 갖고 있는 유용성에 더하여 시민에 의한 공정한 평가, 공익과 사회정의에 토대를 둔 정책평가에 기여할 수 있다는 유용성이 있다.

## V. 시민참여정책평가의 실행조건

여기에서는 앞에서 살펴 본 시민참여평가의 특성을 고려할 때 어떤 조건이 갖추어져야 성공적으로 평가가 수행될 수 있을 것인지를 시론적으로 논의해 본다. 실행조건을 논의하기 위해서는 먼저 시민참여정책평가 실행을 어렵게 할 것으로 예상되는 문제들을 먼저 검토해보는 것이 필요하다.

첫째, 참여시민을 어떻게 선발할 것인가가 문제된다. 적합한 참여자 선정에 실패하면 당연히 시민참여정책평가는 실패할 것이 분명하다.

둘째, 대표성 있고, 정책평가에 참여하는데 필요한 일정한 자질을 갖춘 시민을 선발할 수 있다고 하더라도 정보의 부족, 평가의 방법과 기술에 대한 이해의 부족, 평가참여에 필요한 시간상의 제약 등의 이유 때문에 평가 수행이 어려움을 겪을 수 있다.

셋째, 시간과 비용이 많이 듈다. 다수의 참여자, 참여자의 다양한 특성, 활용되는 방법의 특성 등으로 인해 시간과 비용이 많이 들어 제대로 된 형태의 시민참여정책평가 실행이 쉽지 않다.

넷째, 참여자들 사이의 상이한 관점과 가치관, 견해 등을 조정하여 합의된 결론을 내리는 작업이 쉽지 않다.

위와 같은 실행상의 어려움을 고려해 볼 때 시민참여정책평가가 성공적으로 실행되기 위한 조건으로 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있다.

우선 첫째로 시민참여정책평가가 이루어질 수 있는 사회적, 제도적, 조직적 여건이 조성되어야 한다. 전문가에 대한 지나친 의존의 탈피, 정책평가에서의 시민참여의 중요성에 대한 사회적 조직적 인식의 확대, 시민참여정책평가를 가능 또는 활성화하는 제도의 구축, 정책평가를 결정하거나 지원하는 위치에 있는 사람과 기관의 관심과 지원 등이 필요하다<sup>7)</sup>.

둘째, 정책평가에 참여하기에 적합한 시민을 선발하는 것이 중요하다. 일반시민을 대표할 수 있고, 의사소통능력, 시민참여평가에 대한 관심과 의욕을 가지고 있는 사람을 선발하는 방법과 절차를 신중하게 고안할 필요가 있다. 그리고 일반시민들이 정책평가에 능동적으로 참여할 수 있는 동기를 유발할 수 있도록 제반 여건을 조성하는 것이 필요하다.

셋째, 평가에 필요한 자원을 제공해줄 수 있어야 한다. 참여시민들의 시간과 노력을 보상하고 격려하기 위해 물적 지원, 서비스 지원이 이루어져야 한다.

넷째, 시민참여평가를 지원할 유능한 평가전문가가 필요하다. 시민참여정책평가에 필요한 이론과 다양한 기법에 대한 해박한 지식을 갖고 있어야 함은 물론 다음과 같은 능력 또는 자세를 갖춘 평가전문가가 필요하다(Cousins and Earl, 1992; Morris, 1995; Garaway, 1995). ① 시민참여평가에 대한 이해와 시민과 함께 평가하려는 자세, ② 시민의 전문성 부족을 이해하고 지원하려는 자세, ③ 시민을 교육할 수 있는 능력, ④ 시민과 의사소통할 수 있는 능력, 특히 참여시민들과의 관계에서 듣기를 먼저, 질문하기를 나중에 하는 자세, ⑤ 시민들로 하여금 평가에 능동적으로 참여할 수 있도록 격려하고 시민들로부터 아이디어를

7) Gregory(2002)는 참여를 제약하는 요인을 구조적 요인, 행정적 요인, 그리고 사회적 요인 등으로 나누어 설명하고 있다.

추출할 수 있는 능력 ⑥ 참여시민들 사이의 토론을 조직하고 효율적으로 관리하는 능력

다섯째, 참여시민에 대한 체계화된 교육 훈련이 필요하다. 참여정책평가에 대한 일반적인 이해를 도모하고 평가기법과 토론 방법 등에 대한 체계적인 교육 훈련이 필요하다. 이러한 평가를 위한 준비를 위해서도 많은 시간과 비용이 요구된다.

## VI. 결 론

정책의 결정이나 집행과정에 시민의 참여가 자연스럽게 받아들여지는 것처럼 정책평가과정에 시민이 참여하는 것은 당연하고도 바람직스럽다. 시민의 관점과 가치, 견해를 정책평가과정에 반영시키는 것은 민주주의 이념의 실현, 평가의 충실성 확보, 평가결과활용의 활성화 등에 기여할 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 정책평가에 시민이나 이해관계자의 참여는 배제되거나 제한적인 경우가 대부분이었다. 그것은 정책평가의 전문적이고 기술적인 성격의 지나친 강조, 과학적 접근에 의해서만 평과결과의 타당성이 보장될 수 있다는 편견, 평가의 공정성을 확보하기 위해서는 가능한 한 객관적인 전문가에 의존하는 평가가 좋다는 생각, 그리고 시민이나 이해관계자의 태도와 능력에 대한 불신 등에서 비롯된다.

참여정책평가는 시민을 비롯한 정책관련자가 참여하는 정책평가이고 실용적 측면, 권한부여와 해방적 측면, 그리고 숙의적 측면에서 유용성을 살펴볼 수 있다. 참여평가는 참여자, 참여단계, 평가과정 지배권의 소재 등에 따라 유형이 달라진다. 평가과정에서 누가 주도적으로 결정권을 행사하느냐(평가과정 지배권의 소재)를 기준으로 해서 보면 시민주도 참여정책평가, 이해관계자주도형 참여정책평가, 전문가주도형 참여정책평가<sup>8)</sup> 등으로 유형을 나눌 수 있다.

시민참여정책평가는 이해관계자와 구별되는 ‘시민’이 참여하는 정책평가이다. 이해관계자나 정책담당자는 정책평가과정에서 자료를 제공하고 의견을 전술할 뿐 평가결론 도출에 관여하지 않는다는 점과 평가과정에서 대화와 토론을 중시한다는 점에서 특징을 갖고 있다. 시민참여정책평가는 참여단계와 수준을 기준으로 독립형, 주도형, 협력형, 응답형, 그리고 보고접수형 등으로 나눈다. 시민

8) 앞에서 지적했듯이 여기에서 지칭하는 평가전문가는 평가에 관련된 전문적인 지식과 기술을 가진 사람만을 의미하는 것이 아니라 실질적으로 평가를 수행하는 정책담당자나 정부기관을 포함하는 뜻을 갖고 있다. 그러므로 전문가주도 참여정책평가에는 정부주도 참여정책평가가 포함된다.

참여정책평가가 제대로 실행되기 위해서는 여건 조성, 참여시민 선발, 필요자원 제공, 유능한 전문가 확보, 정책토론능력 확보 등이 필요하다.

시민참여정책평가에 대한 이 연구는 개념적 수준의 시론적 논의에 머물러 있다. 시민참여정책평가의 절차를 설계하고, 현실적인 제약 조건하에서 효율적인 평가방법을 마련하는 일, 참여평가에 필요한 능력을 시민이 갖도록 훈련하는 방법을 고안하고, 실증적인 연구를 통해 현실에 적합한 시민참여평가 이론을 개발하는 일등은 앞으로의 연구과제로 남겨져 있다.

### 참고문헌

- 김동만. (2000). 시민평가제에 관한 연구. 「중앙행정논집」, 14(1): 153-169.
- 김명수. (2000). 「공공정책평가론」. 서울: 박영사.
- 김병준. (2002). 지방행정에 대한 평가: 지방행정에 대한 성과 평가. 「지방행정: 대한지방행정공제회」, 20-28.
- 김일태·윤종설. (2001). 서울특별시 시민평가제도의 성과와 개선방안. 한국행정학회. 391-407
- 김재홍·조경호. (1995). 지방정부 행정서비스에 대한 시민의 의식과 평가: 울산시를 중심으로. 「한국행정연구」, 4(2): 2133-2154.
- 김판석·박중훈. (1996). 「공공기관의 고객만족도 평가지표 개발」. 한국행정연구원.
- 노화준. (1995). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 노화준. (2006). 「정책평가론(제4판)」. 서울: 법문사.
- 박경효·정윤수. (2001). 서울시 시민평가제의 조사모형과 방법에 관한 비판적 검토. 「정책분석평가학회보」, 11(1): 47-66.
- 오세윤·노시평·박희서. (2000). 고객 지향적 행정의 구현전략에 관한 연구: 공무원들의 심리구조 개발을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 71-92.
- 오창택. (1997). 「행정관리와 서비스: 서비스 질 구성차원의 관리 우선순위: 민원 행정 서비스를 중심으로」. 한국행정학회 동계학술대회 논문집. 225-244.
- 이선우·조경호. (1999). 지방행정에 대한 시민평가제 도입의 형태와 방법론: 포틀랜드 시와 서울시의 교훈. 「정책분석평가학회보」, 8(2): 105-122.
- 정정길. (1988). 「정책결정론」. 서울: 대명출판사.
- 정정길. (1997). 「정책학원론(개정판)」. 서울: 대명출판사.
- 최준호. (1997). 「공공서비스정책의 주민만족을 위한 행정대응성 연구」. 한국행정학회 동계학술대회 논문집. 281-300.
- 한상철. (2001). 「시민행정론: 시민활동의 전개와 행정」. 서울: 법문사.

- 허 범. (2002). 대통령선거공약토론의 유권자 참여 지향적 조직과 운영. 「한국정책학회 보」, 11(4): 485-555.
- Brandon, P. R. (1998). Stakeholder Participation for the Purpose of Helping Ensure Evaluation Validity: Bridging the Gap Between Collaborative and Non-collaborative Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 19(3): 325-337.
- Brandon, P. R. (1999). Involving program stakeholders in reviews of evaluators recommendations for program revisions. *Evaluation and Program Planning*, 22: 363-372.
- Brunner, I. & Guzman, A. (1989). Participatory evaluation: A tool to assess projects and empower people. In R. F. Conner & M. Hendricks (eds.), *International innovations in evaluation methodology*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryk, A. (1983). *Stakeholder-based evaluation: New directions for program evaluation* 17. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burke, B. (1998). Evaluation for a change: Reflections on participatory methodology. In E. Whitmore (eds.), *New directions for evaluation, Understanding and practicing participatory evaluation* 80. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cousins, J. B. (1996). Consequences of Researcher Involvement in Participatory Evaluation. *Studies in Educational Evaluation*, 22(1): 3-27.
- Cousins, J. B. & Earl, L. M. (1992). The case for participatory evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14(4): 397-418.
- Cousins, J. B. & Earl, L. M. (1995). *Participatory evaluation in education: Studies in evaluation use and organizational learning*. London: Falmer Press.
- Cousins, J. B. & Whitmore, E. (1998). Framing Participatory Evaluation. *New directions for evaluation*, 80: 5-24.
- Dinkel, N., Windle, C., & Zinober, J. (1982). Community Participation in Evaluation. In G. Stahler & W. Tash (eds.), *Innovative Approaches to Mental Health Evaluation*, New York: Academic Press.
- Fetterman, D. M. (1996). Empowerment evaluation: An introduction to theory and practice. In S. K. in D.M. Fetterman, and A. Wandersman(eds.), *Empowerment evaluation: Knowledge and tools for self-assessment and accountability*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fetterman, D. M. (2000). *Foundations of empowerment evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Garaway, G. B. (1995). Participatory Evaluation. *Studies in Educational Evaluation*, 21(1): 85-102.

- Greene, J. C. (1988). Communication of Results and Utilization in Participatory Program Evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 11(4): 341-351.
- Greene, J. C. (2000). Challenges in Practising Deliberative Democratic Evaluation. In K.E.Ryan & L.DeStefano(eds.), *Evaluation as a Democratic Process: Promoting Inclusion, Dialogue, and Deliberation New Directions for Evaluation 85*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, London, New Delhi: SAGE PUBLICATIONS.
- Hanberger, A. (2001). Policy and Program Evaluation, Civil Society, and Democracy. *American Journal of Evaluation*, 22(2).
- House, E. R. & Howe, K. R. (2000). Deliberative Deocratic Evaluation Checklist.
- Kushner, s. (2000). *Personalizing Evaluation*. London: Sage.
- MacDonald, B. (1987). Evaluation and Control of Education. In R. In M. a. H.Torrance(eds.), *Issues and Methods in Evaluation*. London: Paul Chapman.
- Mark, M. M. & Shotland, R. L. (1985). Stakeholder-based Evaluation and Value Judgments. *Evaluation Review*, 9(5): 605-626.
- Marra, M. (2004). The Contribution of Evaluation to Socialization and Externalization of Tacit Knowledge. *Evaluation*, 10(3): 263-283.
- Mertens, D. M. (1999). Inclusive Evaluation: Implications of Transformative Theory for Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 20(1): 1-14.
- Morris, D. B. (2002). The Inclusion of Stakeholders in Evaluation: Benefits and Drawbacks. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 17(2): 49-58.
- Murray, R. (2002). Citizens' Control of Evaluations: Formulating and Assessing Alternatives. *Evaluation and Program Planning*, 8(1): 81-100.
- Patton, M. Q. (2002). Utilization-Focused Evaluation checklist.
- Patton, M. Q. (2002). A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy. *Evaluation*, 8(1): 125-139.
- Quintanilla, G. & Packard, T. (2002). A Participatory evaluation of an inner-city science enrichment program. *Evaluation and Program Planning*, 25: 15-22.
- Rebien, C. C. (1996). Participatory Evaluation of Development Assistance: Dealing with Power and Facilitative Learning. *Evaluation and Program Planning*, 2(2): 151-171.
- Stake, R. (1976). *Evaluating educational programmes*. Washington, D.C: OECD Publications Center.

## Abstract

# Citizen-Participatory Policy Evaluation: the characteristics and the prerequisites for its implementation

Keun-Bok Kang

The research questions of this study are: why is participation usually restricted to experts in the policy evaluation process? What are the rationales of participation in the policy evaluation? and what are the characteristics of Citizen-Participatory Policy Evaluation(C-PPE) and the prerequisites for its implementation?

The major characteristics of C-PPE include: citizen-initiated policy evaluation with the participation of stakeholders and the support of experts, with dialogue as the key evaluation method. To implement C-PPE successfully, it is necessary to consider: selecting the participants, supporting them with qualified experts in C-PPE, and organizing and effectuating a dialogue.

[Key words: participation, citizen participation, policy evaluation, participatory evaluation, citizen-participatory policy evaluation]