

우리나라 정부부처에 있어서 정책평가결과의 저활용요인에 관한 연구

노 유 진*

<目 次>

- I. 서 론
- II. 이론적 배경과 분석틀
- III. 우리나라 정부에 있어서 정책평가결과 활용의 저해요인 분석과 종합적 논의
- IV. 결 론

<요 약>

정책평가결과의 활용은 정책평가 커뮤니티에서 가장 중요한 이슈의 하나이다. 정책평가결과 활용의 이슈는 과학과 실천간의 접촉면에서 일어나고, 아는 것과 실행하는 것의 접촉면에서 일어난다. 이는 인간의 합리성과 정책결정, 좀 더 나은 세상을 만들고자 하는 지식을 적용하는 것에 대한 근본적인 의문에서 제기된다. 바꾸어 말하자면, 정책평가결과의 활용은 효과적인 정책결정과 정책집행을 통하여 좀 더 나은 세상을 만들고자 하는 것과 관련된 중요한 이슈의 하나라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 우리나라에서는 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 요인들에 관해 체계적으로 분석한 연구는 매우 드문 실정이다. 본 연구는 정책평가결과의 활용에 관한 선행연구들의 검토를 통하여 중요한 영향요인들을 식별한 다음 정부의 정책평가과제를 하나의 프로그램으로 보고, 프로그램 논리모형의 틀 속에 식별된 영향요인들을 배열하여 영향요인들간의 인과적 연계의 틀을 발전시켰다. 본 연구에서는 주요정책과제의 평가자들과 피평가자들에 대한 면담을 동시에 실시하여 양자의 시각에서 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 요인들에 관한 자료들을 수집하여 분석할 수 있었으며, 이를 토대로 정책평가결과 활용에 영향을 미치는 요인들의 실태와 중요한 활용의 저해요인들을 밝혀내고 우리나라 정부의 정책평가 정책개선을 위한 유용한 시사점들을 제시하였다.

【주제어 : 정책평가, 정책평가결과활용】

* 고려대학교 정부학연구소 연구조교수

I. 서 론

1. 연구의 목적

현대사회는 평가의 시대라고 할 만큼 다양한 평가들이 사회도처에서 이루어지고 있으며, 이러한 평가들에 의하여 산출된 다양한 정보들이 사회의 여러 활동주체들과 국민들에게 제공되고 있다. 이러한 다양한 평가들 가운데에서도 사회에 가장 큰 영향을 미치는 평가는 정부가 수행한 정책에 대한 평가이다. 왜냐하면 정책은 사회의 구성원들 모두에게 막대한 영향을 미치고, 정책평가의 결과는, 만일 정책결정자나 정책집행자가 그것을 활용한다면, 그 역시 정책의 개선을 통하여 사회의 구성원들과 조직들에게 심대한 영향을 미칠 것이기 때문이다. 이렇게 중요한 정책평가결과가 충분히 활용되지 못한다면 한편으로는 정책 개선의 기회를 상실하고, 또 다른 한편으로는 정보화 시대에 귀중한 정보자원이 낭비되는 결과를 초래할 것이다.

그동안 이루어진 정책평가결과의 활용에 대한 많은 연구결과들은 정책평가결과 산출된 정보가 잘 활용되지 않고 있다는 것을 보고하고 있다(Weiss, 1998: 310~314; 이승종, 1991: 19~29; 노화준, 2003a: 412~416). 정책이 사회에 미치는 영향이 크기 때문에 정책평가결과 산출된 정보들을 잘 활용하지 못한다는 것은 정책발전을 통해서 사회발전을 이룩할 기회를 살리지 못 한다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 정책평가에 동원되고 있는 많은 인적·물적자원들의 손실을 가져오고, 나아가서는 사회의 모든 분야에서 정책발전을 기대하는 국민들의 여망을 저버리는 결과를 가져온다는 것을 의미하는 것이기도 하다.¹⁾

이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 무엇보다도 먼저 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 요인이 무엇이며 어떠한 요인이 활용을 저해하고 있는지를 파악하는 것이 선결과제라 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라에서는 정책평가결과의 저활용 요인들에 대한 실증적인 연구는 거의 없는 실정이다.

본 연구는 우리나라 중앙정부에서 기관평가의 일부로 실시하고 있는 주요정책과제 평가결과의 활용을 중심으로 평가결과의 활용에 영향을 미치는 요인들의 실태와 중요한 저활용 요인들을 밝혀내는데 연구의 목적을 두고 있다.

1) 최근 국회에서는 개별법령에 이루어지고 있는 개별적이고 중복되는 각종 평가를 통합하여 체계화시키고, 소관정책을 스스로 평가하는 자체평가를 국정평가의 근간으로 하여 자율적인 평가역량을 강화하며, 국정전반에 걸쳐 통합적 성과관리체제를 구축하고 평가결과의 활용을 제고함으로써 국정운영에 있어 능률성, 효과성, 책임성을 향상시키고자 국정평가기본법(안)을 입법추진중에 있다.

2. 연구의 방법

본 연구는 문헌검토, 사례연구 및 심층면접 등 다양한 방법을 사용하여 수행하였다. 자료수집은 국무조정실과 정책평가위원회에서 발행한 정부업무평가보고서, 정부업무평가지침, 정부업무등의 평가에 관한 기본법과 시행령 등 정부가 발행한 각종 정부문서의 분석과 평가자 및 피평가기관 관리자들에 대한 심층면접을 통하여 이루어졌다.

우리나라 정부에서 기관평가는 일부로서 실시하고 있는 주요정책과제평가는 중앙정부 각 부처 및 청들을 대상으로 실시하고 있기 때문에 이들 가운데 4개 부처를 사례연구대상으로 추출하였다. 중앙정부부처의 기관평가는 한 대상 부처에 대하여 주관위원(정책평가위원), 전문위원, 평가담당과장, 평가담당관 등이 한 조가 되어 실시하고 있고, 국무조정실 심사평가조정관실의 실무자들이 평가 자료의 수집과 분석 및 정리업무를 보조하고 있다. 심층면접은 평가를 담당한 평가자들과 평가대상기관의 관리자(피평가자)로 구분하여 실시하였다. 조사연구의 사례로 선택된 정부부처는 경제분야에서는 건설교통부와 노동부등 2개 부처였으며, 비경제분야에서는 문화관광부와 여성부등 2개 부처였다. 면접에 응해주신 분들은 평가자가 20명, 정책관리자들이 26명 등 총 46명이었고, 면접기간은 2004년 8월 16일부터 9월 16일 사이였다. 응답자들의 특성을 정리해보면 다음과 같다.

면접에 응해준 평가담당자들은 정책평가위원 4명, 전문위원 4명, 국무조정실에서 관련부처 평가업무에 관여한 담당공무원 12명 등 총 20명이었다. 정책평가자들의 연령분포는 30세~39세미만이 4명, 40세~49세미만이 8명, 50세이상이 8명으로 40대와 50대이상이 가장 많았다. 주요정책과제평가를 담당한 경력연수는 1년미만이 10명, 1년~3년미만이 7명, 3년이상이 3명이었다. 국무조정실에서 평가업무에 관여한 공무원들의 직급을 살펴보면, 5급이하가 8명, 4급이상이 4명이었다.

한편 면접에 응하여준 평가대상대상 부처의 주요정책과제담당 전·현직 관리자들은 총 26명이었다. 정책관리자들의 연령분포는 30세미만이 1명, 30세~39세미만이 10명, 40세~49세미만이 11명, 50세이상이 4명으로, 30대와 40대가 가장 많았다. 정책관리자들의 직급을 살펴보면, 5급이하가 12명, 4급이상이 14명이었다. 또한 이들이 공무원으로 재직하는 총 근속기간중 평가대상이 된 정책업무를 담당한 기간은 1년미만이 3명, 1년~3년미만이 10명, 3년이상이 13명이었다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 정책평가결과 활용의 의의

1) 정책평가결과 활용의 개념

정책평가는 그 평가결과가 활용될 때에만 평가로서의 가치가 있다. 그러나 여러 가지 요인들의 영향에 의하여 활용이 촉진되기도 하고 저해되기도 한다.

정부부문에서 정책평가결과는 정책평가준비단계에서부터 정책평가가 종료된 후 평가결과 조치단계까지 평가과정 전체를 통하여 얻은 정보들을 정책이나 프로그램의 개발과 집행의 개선을 포함한 정부업무 전반의 추진활동에 활용된다 (Patton et al., 1977: 61; Leviton and Hughes, 1981: 526). 정책평가정보의 활용자는 정책결정자, 정책집행자 뿐만 아니라 정책집행대상자 등을 모두 포함한다(Alkin, Daillak and White, 1979: 230-231).

정책평가결과의 활용(utilization)은 평가준비에서 시행, 종료 이후의 조치 등 평가과정 전반을 통하여 얻은 정보들을 진행중이거나 향후 추진할 정책, 프로그램, 프로젝트의 개발과 집행을 포함한 전반적인 추진활동에 사용하는 행동이다 (Leviton and Hughes, 1981: 526). 정책평가결과의 활용은 대체로 평가활동의 결과로 나타난 산출물을 바탕으로 평가대상에 대한 일련의 조치로 표현된다. 즉 평가보고서에 제시된 결론과 견의 등 정보에 따라 대상의 존폐, 수정, 보완, 축소, 확대 등 다양한 결정을 내린다. 또한 과거에 내린 의사결정이나 집행결과를 옹호, 비판, 재해석하거나, 공표를 통하여 여론환기에 활용할 수도 있다. 따라서 활용은 환류를 포함한 보다 적극적인 활동으로 정의된다(송희준·이근주·이명석, 2005: 4-5).

정책평가결과의 활용에는 여러 가지 형태가 있다. 가장 전형적인 활용형태는 정책이나 사업에 대해 어떤 평가의 활동이 이루어지고 난 후 여기서 산출된 결과들을 토대로 정부부처가 평가대상 정책에 대해 어떤 조치를 취하는 것이다. 즉, 정책평가결과의 활용은 평가보고서에 제시된 정보(결론이나 견의)에 따라 정책결정자가 즉각적으로 해당되는 정책이나 사업의 존폐, 수정, 보완, 축소, 확대 등 여러 결정들을 내리는 것이라고 할 수 있다. 그 외에도 다른 여러 가지 영향을 미치는 정보들과 결합하여 정책관리자들이나 대상집단들의 의사결정이나 태도변화에 영향을 미치는 형태, 그리고 여러 평가정보의 요소들이 누적적으로 정책관리자들과 대상집단의 구성원들에 영향을 미치는 형태 등을 들 수 있다(Alkin, Daillak and White, 1979: 228-229).

정책평가결과 산출된 정보는 주로 정책관리자들의 의사결정에 활용되는 것이 가장 전형적인 활용형태지만, 그 외에도 과거에 내렸던 의사결정이나 행동을 실

질적인 것이 되도록 뒷받침하기 위해서 사용되기도 하고, 정책을 둘러싼 여론의 분위기를 바꾸거나 태도를 전환하기 위하여 사용되기도 한다(Alkin, Daillak and White, 1979: 230). 다시 말하면, 평가결과는 수단적 활용, 개념적 활용, 설득을 위한 활용 등 다양한 목적으로 활용되는 것이다. (Valovirta, 2002: 60-80).

정책평가결과의 활용은 대부분의 경우 평가활동의 일부로 보기보단 평가활동 자체와는 별개인 것으로 구분되어 취급됨으로써 그 중요성이 제대로 인식되지 못하는 경향을 보이고 있다(이윤식, 2002: 57). 하지만 정책평가결과의 활용은 정책평가를 행하는 목적, 예컨대 관리개선이나 책무성의 확보 등을 위해서는 반드시 수행되어야 하는 활동이다. 따라서 정책평가결과의 활용을 평가활동의 일부로 간주하고, 평가결과를 적극적으로 활용하고자 하는 자세가 필요하다고 할 수 있다.

2) 정책평가결과의 저활용

위에서 논의한 바와 같이 정책평가결과를 정책설계, 관리개선 등을 위하여 활용하는 것이 매우 바람직한 것임에도 불구하고 정책평가결과의 활용에 관한 다수의 연구논문들은 정책평가의 결과가 애초의 기대와는 달리 실제 정책결정 과정에서 제대로 활용되지 못하고 있다고 보고하고 있다. 예컨대 Weiss는 정책 결정에의 직접적인 공헌을 목표로 하는 평가연구의 결과가 목표와는 달리 정책 결정에 현저한 영향을 미치지 못하고 있다고 하였으며(Weiss, 1972: 110), House는 평가결과를 산출해 내는 것과 그 평가결과가 활용되는 것은 전혀 별개의 문제라고 주장하기도 하였다(House, 1972: 412). 또한, Alkin, Daillak 및 White는 프로그램을 실험적으로 개발하여 집행하는 과정에서 규정에 의하여 주기적으로 그 진행상황과 효과를 평가하도록 한 경우에도 프로그램 평가가 하나의 최소한의 요식행위에 그치고 평가결과가 프로그램 개선에 제대로 활용되지 못하고 있다고 보고하고 있다(Alkin, Daillak and White, 1979: 69-74). 또한 이 외에도 Wholey(1971), Weidman et al.(1973), Alkin(1974), Coplan et al.(1975), Cohen & Weiss(1978), Rein & White(1978) 등의 많은 학자들이 그들의 논문에서 정책담당가들이 평가결과를 등한시하거나 아예 사용하지 않는 경우가 빈번하며, 비록 사용한다 할지라도 극히 저조하다는 입장을 표명하였다. 이처럼 평가결과의 저활용문제는 정책평가결과의 활용요인과 관련되어 있으면서도 정책평가의 맥락과 활용의 니드에 따라 다를 것이기 때문에 저활용에 초점을 맞추어 연구할 필요성이 제기되고 있다. 저활용의 요인은 활용빈도, 활용수준, 활용형태 등 여러 측면에서 살펴볼 수 있지만, 본 연구에서는 주로 평가결과의 활용유형과 관련지어 살펴보고자 한다.

한편, 이렇게 평가결과의 활용이 잘 이루어지지 않고 있는 원인에 대해 많은 연구자들은 다양한 요인들을 제시하여 왔다. Weiss의 경우, 그는 저활용의 원인을 ① 평가연구결과의 정책결정과정에의 적용가능성을 깊이 고려하지 않는 평가연구자의 학문적 지향, ② 평가결과의 실현가능성, ③ 정책담당가의 이념적 성향 등에서 찾고 있다(Weiss, 1972: 110–115). 또한 Horst는 저활용의 원인으로서 ① 정책평가가 의사결정을 지원하도록 계획되지 못한 점, ② 평가연구의 시기, 양식, 정밀도가 활용자의 필요성을 충족시키지 못한 점, ③ 평가결과 발견된 사실들이 의사결정자들에게 적절히 전달되지 못한 점, ④ 동일한 프로그램에 대한 서로 다른 연구결과들이 비교할 수 없게 되어 있는 점, ⑤ 평가연구들이 그 증거를 축적시킴으로써 점차로 그 정확성을 높여가야 함에도 불구하고 그렇지 못한 점, ⑥ 평가연구들이 그 자체로서는 답을 할 수 없는 그러한 문제들을 제기해 놓고 결론이 없는 연구결과로 끝을 내는 점 등을 이야기하고 있으며(노화준, 2001: 415–416), Agarwala–Rogers는 평가의 설계를 포함한 ① 평가과정에의 행정가의 참여부족, ② 정책담당가와 평가자간의 관심의 불일치, ③ 정책담당가와 평가자간에 있어 문제정의와 필요(needs)에 관한 상호간 동의 및 이해부족, ④ 정책담당가와 평가자간을 연계해 줄 전문가의 부족, ⑤ 평가보고서에 문제해결책 미비, ⑥ 평가보고서에 프로그램의 부정적인 측면에 대해 과다 강조 등을 들고 있다(Agarwala–Rogers, 1977: 329–330). 최근 우리나라 정부에서 평가결과의 실무적용 가능성을 저해하는 중요요인으로 평가의 형식화, 평가지표의 부적절성 등이 중요한 저해요인으로 지적되고 있다(송희준·이근주·이명석, 2005: 16).

이와 같은 주장들은 이러한 저활용 요인들이 제거되거나 개선되면 정책평가 결과의 활용도가 높아질 수 있다고 하는 주장과도 상통하기 때문에 정책평가결과의 저활용 요인들을 분석하기 위해서는 먼저 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 요인들을 검토할 필요가 있다.

2. 정책평가결과 활용에 영향을 미치는 요인

평가결과의 활용은 정책설계, 관리개선이나 책무성의 제고 등 여러 가지 평가목적들의 달성과 직접적으로 연관이 되기 때문에 매우 중요한 활동이라 하지 않을 수 없다. 그렇기 때문에 어떤 요인들이 평가결과 산출된 정보의 활용에 긍정적 혹은 부정적으로 영향을 미치는지를 밝히는 것과 아울러 활용에 장애가 되는 요인들을 제거하고자 노력하는 작업은 지식활용의 이론발전 면에서나 정책발전의 실무 면에서 매우 중요한 과제이기 때문에 그동안 많은 연구들이 수행되어 왔다.

정책평가결과의 활용에 관한 선행연구들을 검토한 결과들을 종합해 보면, 활

용에 영향을 미치는 요인들은 대체로 ① 방법론의 질적 수준, ② 방법론의 적합성, ③ 적실성, ④ 적시성 ⑤ 긍정적 혹은 부정적 결과의 발견, ⑥ 발견의 중요성 ⑦ 정치적 요인, ⑧ 연구에 동원가능한 자원의 유무 ⑨ 평가자의 특성, ⑩ 평가활용자의 성향 ⑪ 의사소통, ⑫ 신뢰성, ⑬ 환경적 요인 등이다(Alkin, Daillak and White, 1979: 235-259; Leviton and Hughes, 1981: 533-544; Weiss, 1998: 310-319; Alkin and Hofstetter, 2002: 20-53; 노화준, 2001: 413-415; 정정길 외, 2003: 822-829). 이와 같이 정책평가 결과의 활용에 영향을 미치는 것으로 식별된 요인들은 연구자에 따라 매우 다양한데, 이 가운데 학자들이 중요하다고 제시하는 영향요인들을 크게 다섯 분야로 범주화시켜 보면 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 1> 유형별 정책평가결과 활용 영향요인

범주	영향 요인
평가수행 이전에 존재하는 제약요인	해당 정책이 수행되고 있는 커뮤니티의 특성 등 환경적 요인, 평가수행과 방법을 규정하는 문서의 내용, 평가예산 등
정책평가자 요인	평가자의 평가철학, 권한, 전문성, 평가목적인지와 접근 등
활용자 요인	활용자의 행정스타일, 활용자들의 평가과정에의 참여도(involvement) 등
평가정보의 내용 및 전달양식 요인	평가정보의 적절성·적시성·신뢰성·유용성, 보고서의 형식, 변화를 위한 권고의 범위 등
평가과정 요인	평가자와 활용자간의 의사소통 등

3. 정책평가결과 활용의 저해요인 분석을 위한 분석틀

1) 선행연구의 한계

기존의 정책평가결과의 활용에 관한 선행연구들은 평가결과의 활용에 대해 여러 가지 요인들을 제시하고 있지만, 이들은 앞의 <표 1>과 같이 크게 다섯 가지 범주, 즉 평가수행 이전에 존재하는 제약요인, 정책평가자 요인, 활용자 요인, 평가정보의 내용 및 전달양식 요인, 평가과정 요인 등으로 분류해 볼 수 있다.

정책평가결과 활용에 영향을 미치는 구체적인 요인들 간의 상대적인 중요성은 구체적인 평가사례마다 다르겠으나 영향요인들의 범주는 적절하게 설정한 것으로 보인다. 그러나 정책평가결과 활용에 영향을 미치는 요인들에 대한 선행 연구들은 영향요인들이 어떻게 논리적으로 연계되어 있는지를 체계적으로 밝히

는데 성공하지 못하고 있으며, 그렇기 때문에 발견된 영향요인들이 단편적인 지식으로 상호피리되어 활용도 향상을 위한 종합적인 처방책을 찾아내는데 가이드라인을 제시하지 못하였다. 또한 이러한 요인들 가운데 우리나라 정부에서 정책평가결과를 활용하는데 어떤 요인들이 특히 중요한 저해요인들인가에 대한 연구도 부족하였다.

본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 식별된 영향요인들 상호간의 논리적 연계를 설정하고, 이들 영향요인들이 우리나라 정부의 정책평가활용과정에서 어떠한 특성으로 나타나고 있는가를 분석할 수 있는 연구모형을 개발하여 이를 통해 정책평가결과의 활용을 저해하는 원인을 규명해 보고자 한다.

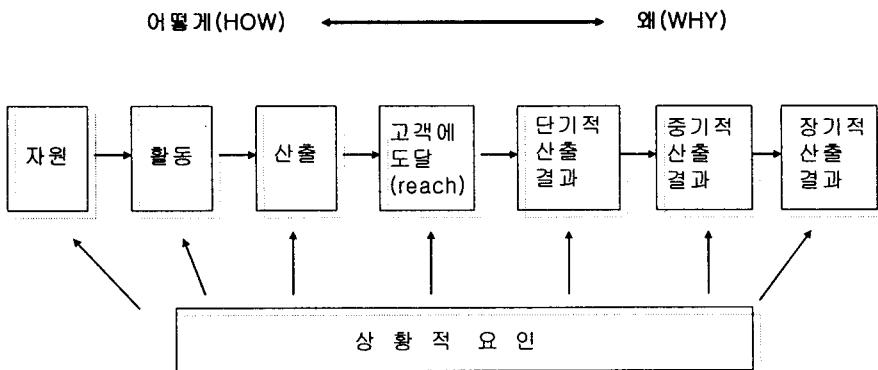
2) 영향요인의 특성분석을 위한 분석틀의 모색

국무조정실이 각 정부부처에 대하여 실시하고 있는 주요정책과제평가는 하나의 정책평가 프로그램으로 볼 수 있다. 그러므로 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 영향요인들을 분석할 틀(framework)을 발전시키기 위해서는 먼저 프로그램이론(program theory) 또는 프로그램 논리모형(program logic model)을 살펴보는 것이 중요하다. 왜냐하면 프로그램 논리모형을 이해하면 정부가 실시하고 있는 정책평가 프로그램 논리모형을 작성할 수 있을 것이기 때문이다. 그리고 만일 정책평가 프로그램의 논리모형이 성공적으로 개발될 수 있다면, 이 논리모형은 정책평가결과 활용에 영향을 미치는 요인들에 관한 경험적 연구를 수행할 수 있도록 가이드할 수 있다. 또한 이 논리모형은 사례연구를 하는데 필요한 자료수집과 수집한 자료의 분석결과를 해석할 수 있는 지침을 제시할 수 있다.

프로그램 논리모형은 “식별된 문제들을 해결하기 위하여 특정한 환경적 조건 하에서 프로그램이 어떻게 작동할(work) 것인가를 나타내는 가능하고 분별 있는(sensible) 모형”으로 정의된다(Bickman, 1987; McLaughlin and Jordan, 2004: 7-32). 프로그램이론은 이해관계자들과 여타의 사람들에게 프로그램이 초점을 맞추고 있는 문제들에 대하여 이야기하고, 또 그것이 프로그램을 다른 것보다도 더 적절하게 나타낼 수 있는 유일한 것이라는 것에 대하여 이야기함으로써, 프로그램이 성취할 것으로 기대되는 성과에 대한 스토리(story)를 확신시키는 기초가 될 수 있다.

프로그램 논리모형의 구성요소는 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 자원, 활동, 산출, 최초의 산출결과(initial outcomes), 중간산출결과(intermediate outcomes) 및 장기적인 산출결과(long-term outcomes) 등이다(Wholey, 1987; Poister, 2003: 35-47; McLaughlin and Jordan, 2004: 8-10).

<그림 1> 기본적인 프로그램 논리모형



<그림 1>에서는 프로그램의 산출(outputs)이 고객에게 도달되는 것으로 가정하고 있으나, 어떤 프로그램에서는 프로그램의 집행과정에 고객이 참여하는 것으로 보기도 한다(Poister, 2003: 35-39). 이러한 경우에는 프로그램 논리모형은 여기에 맞게 수정하여 활용할 수 있다. 프로그램 논리모형의 구성요소들의 내용은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 프로그램 논리모형의 구성요소

범주	영향 요인
자원들 (resources)	■ 인적 및 물적자원들, 파트너십과 같이 프로그램을 지원하기 위하여 요구되는 여러 가지 투입물들
활동들 (activities)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 프로그램의 산출물들(outputs)을 생산하는데 필요한 모든 활동조치들 ■ 프로그램을 실제화시키기 위한 여러 가지 활동들
산출물들 (outputs)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 프로그램의 직접적인 고객이나 프로그램참여자들에게 제공되는 생산물(products), 재화(goods) 및 서비스들
고객 (customer)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 산출물 혹은 서비스의 이용자
산출결과 (outcomes)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 활동과 산출물들로부터 나오는 변화 혹은 편익들 ■ 산출결과의 구조 <ul style="list-style-type: none"> - 단기적 산출결과(short-term outcomes) <ul style="list-style-type: none"> · 프로그램의 산출들이 원인이 되거나 이것들과 밀접하게 관련된 변화나 편익들 <ul style="list-style-type: none"> · 지식, 기술, 태도 등의 변화 · 중기적 산출결과(intermediate outcomes) · 최초의 산출결과로부터 나오는 변화나 편익들 · 프로그램의 목적과 관련지어지는 부분 · 행태, 의사결정방식 등의 변화 - 장기적 산출결과(long-term outcomes) <ul style="list-style-type: none"> · 중간산출결과로부터 나오는 변화나 편익들 · 상태의 변화
상황적 요인 (contextual factor)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 프로그램의 성공과 실패에 긍정적이거나 부정적으로 영향을 미칠 수 있는 요인 ■ 종류 <ul style="list-style-type: none"> - 선행적 변수(antecedent variable) <ul style="list-style-type: none"> · 프로그램이 시작될 때 이미 존재하고 있는 변수들 · 평가제도, 고객의 특성, 지리적 변수, 경제사회적요소 등 - 매개적 변수(mediating variable) <ul style="list-style-type: none"> · 프로그램이 수행되어 감에 따라 나타나는 변수들 · 프로그램 요원들의 변화, 새로운 정책방향, 경제의 상승이나 하강, 새로운 경쟁적 프로그램의 등장 등

이상에 논의한 프로그램 논리모형은 본 연구에서는 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 중요한 요인들을 식별하고, 정책평가결과의 활용을 저해하는 요인들을 분석하기 위한 정책평가 프로그램 논리모형 또는 분석틀을 발전시키는데 활용한다.

정책평가결과 활용에 영향을 미치는 요인들의 특징을 분석해 네 분석틀의 작성은 정부에서 실시하고 있는 “주요정책과제평가”를 하나의 프로그램으로 보고, 정책평가 프로그램 논리모형을 발전시키는데서 시작한다.

정책평가활동을 하나의 프로그램으로 보면, <그림 1>에 나타나고 있는 프로그램 논리모형의 주요 구성요소들은 우리나라 정부의 주요정책과제 평가프로그램에서는 다음과 같이 식별될 수 있다.

■ 상황적 요인 – 상황적 요인은 정책평가과정과 평가결과의 활용에 영향을 미치는 평가수행 이전에 존재하는 제약요인들(preeexisting evaluation bounds)이다. 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 요인들에 대한 선행연구들을 검토한 결과 이들 요인들은 주로 정책평가의 제도적 요인들과 관행이었다. 제도적 요인들 가운데 중요한 요인들은 평가단의 평가방침, 평가를 수행하는 방법과 절차를 규정하는 문서의 내용, 평가의 시기와 기간 등이다.

■ 자원 – 자원은 정책평가를 위하여 투입되는 평가예산과 예산의 활용방법, 평가전문인력과 지원인력 등을 포함한 평가수행인력 등이다. 평가수행인력은 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 평가자요인에 해당된다. 선행연구에 대한 검토에 의하면, 정책평가자요인으로서 중요한 것은 평가자의 권한, 평가자의 정책전문성 및 평가전문성 등이다.

■ 활동 – 정책평가 프로그램에서 프로그램의 집행활동은 정책평가 수행활동과 이를 지원하는 지원활동 등이며, 지원활동보다 정책평가 수행활동이 평가결과의 활용에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 선행연구의 검토에 의하면 평가절차, 의사소통 등이 중요한 평가과정 활동들(또는 과정요인)인 것으로 나타났다.

■ 산출 – 정책평가 프로그램에서 산출은 정책평가결과로 생산된 평가정보이다. 평가결과 산출된 정보의 내용과 질은 활용에 큰 영향을 미친다. 산출된 정보내용이 대상고객들에게 제대로 전달되었는지의 여부가 평가결과의 활용에 영향을 미친다는 점에서 전달양식 또한 여기에 속하는 중요한 요인이다.

■ 도달된 고객(clients reached) – 정책평가 프로그램에서 대상고객들은 기관평가에서 주요정책과제평가의 대상으로 선정된 해당 정부기관들의 관리자들과 평가대상으로 선정된 주요정책과제에 대해서 직접·간접으로 이해관계를 가진 이해관계자들이다. 본 연구에서는 정부기관의 관리자들이 정책평가결과를 활용하는데 어떠한 요인들이 영향을 미치고 있으며, 활용을 저해하는 요인이 무엇인지를 밝혀보는 것이 목적이기 때문에 대상고객은 주로 주요정책과제를 수행하는 정부기관의 관리자들인 것으로 보았다. 선행연구에 대한 검토에 의하면, 활용자요인들 가운데 중요한 것은 활용자의 개인적 특성 및 평가설계를 포함한 평가활동에의 참여도 등이다.

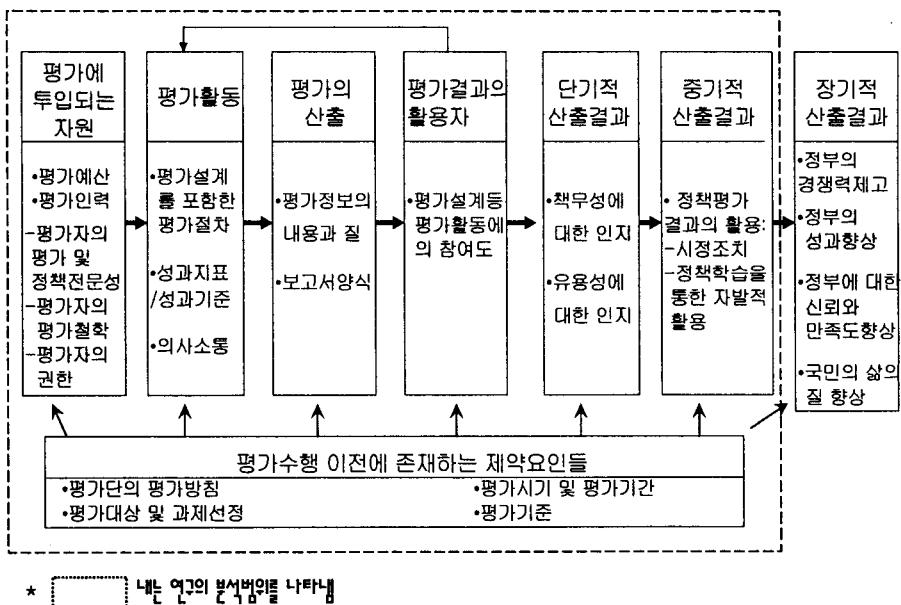
■ 단기적 산출결과 – 정책평가 프로그램의 단기적 산출결과는 정책평가결과의 활용이 일어나기 전 단계로서 관리자들이 정책평가에 의하여 산출된 평가의 내용들을 이해하고 활용의 동기가 유발되는 단계이다. 즉, 정책관리자들이 평가 내용을 토대로 어떠한 것을 시정하여야 할 것인가 하는 책무성에 대한 인지, 평가에 의하여 시전조치이외에 새로 창출된 문제들의 원인에 대한 진단정보의 유용성에 대한 인지 등이 이 단계에 해당된다.

■ 중기적 산출결과 – 중기적 산출결과는 정책평가결과를 시정조치와 아울러 정책학습을 토대로 자발적으로 정책의 재설계, 정책관리의 개선 등을 위하여 활용하는 것이다.

■ 장기적 산출결과 – 장기적 산출결과는 정책평가결과의 활용이 미치는 영향이다. 장기적 산출결과는 정부의 경쟁력 제고, 정부의 성과향상, 국민들의 정부에 대한 전반적인 신뢰와 만족도 향상, 국민의 삶의 질 향상 등 다양하다. 이러한 장기적 산출결과들은 본 연구의 연구대상이 아니기 때문에 여기서는 더 이상 분석하지 않는다.

위에서 논의한 정책평가 프로그램 논리모형의 구성요소들에 대한 선행연구들의 리뷰(review)결과를 토대로 작성한 본 연구의 분석틀은 다음 <그림 2>와 같다. 본 연구는 평가결과의 활용을 중기적 산출결과로 보고, 우리나라 정부의 있어 평가결과의 활용에 평가수행이전에 존재하는 제약요인, 평가에 투입되는 자원요인, 평가활동요인, 평가산출요인, 평가결과의 활용자요인들이 어떻게 이에 영향을 미치고 있으며 어떠한 요인들이 평가결과의 활용을 저해하고 있는지를 분석해 보고자 한다.

<그림 2> 연구의 분석틀 : 정책평가 프로그램의 논리모형



<그림 2>는 <그림 1>을 참고하여 작성하였다. 이 프로그램 논리모형의 특색은 대상고객 (clients reached)에서 활동으로 화살표를 그려 활동과 대상고객 간의 순환루프를 만들었다는 것이다. 이것은 평가활동(과정)에 정책평가대상기관의 관리자들이 얼마나 참여하여 고객의 입장에서 본 평가ニ드(needs)를 반영하고 평가내용을 공유하고 있는가를 반영하기 위한 것이다. 선행연구에 대한 문헌검토에 의하면, 평가결과의 내용보다도 오히려 평가수요의 반영과 평가과정의 공유가 평가결과활용에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있기 때문이다 (Patton, 1997: 87-100).

III. 우리나라 정부에 있어서 정책평가결과 활용의 저해요인 분석과 종합적 논의

1. 정책평가결과 활용의 주요 저해요인

1) 평가수행이전에 존재하는 제약요인

평가수행이전에 존재하는 제약요인(preeexisting evaluation bounds)은 정책 평가프로그램 전반에 영향을 미치며, 그러한 영향을 통하여 직접·간접적으로 정책평가결과의 활용의 특성에 영향을 미치는 요인이며, 우리나라의 경우 주로 제도적 요인들이 이에 속한다. 즉 「정부업무평가등의평가에관한기본법」, 同 시 행령, 정부업무평가지침 등에 나타난 평가의 방침이나 평가대상 및 과제선정의 기준, 평가시기와 기간에 대한 규정, 평가의 기준 등이 이에 해당된다.

정부의 정책과제 평가의 기본방침은 평가대상선정과 평가활동의 역점이 고객이라 할 수 있는 평가대상기관 관리자들의 정책과제에 대한 평가수요 보다 정부가 중점을 두어 추진하는 과제의 성공적인 추진에 더 역점을 두고 있다는 특징을 나타내고 있다. 이러한 성격은 평가대상 및 과제의 선정에 그대로 나타나고 있다. 정부업무평가지침에 기술되어 있는 과제선정기준은 ① 정부의 국정운영목표 달성을 위한 과제로서 각 부처별로 중요도가 높고 그 부처의 기능을 대표할 수 있는 과제, ② 주요업무계획에는 없으나 부처별 핵심고유기능이 제외되지 않도록 조정, ③ 계획의 집행으로 효과가 미치는 과제로서 가급적 정책형성 단계가 아닌 집행단계까지 이루어지는 과제 등이다(국무조정실·정책평가위원회, 2003a: 4). 이러한 평가과제선정기준은 정책담당기관의 정책개선을 위한 평가ニ드(needs)의 충족보다는 어떤 한 정부기관이 추진하는 다양한 정책들 가운데 대표성을 가진 정책을 선정한다는 특징을 나타내고 있으며, 정책평가결과의 활용을 통한 관리개선과 조직학습이라는 평가목적보다는 정부가 중점적으로 추진하는 정책을 효과적으로 추진하도록 함으로써 책무성(accountability)을 확보한다는 평가목적에 더 충실하고 있는 특성을 나타내고 있다.²⁾ 이러한 평가기준이

2) 이와 같은 과제선정의 특성은 평가자들에 대한 면담과정에서 질문과 응답에서도 뒷받침되고 있다. 즉 “주요정책과제 선정은 어떠한 과정을 거쳐서 이루어지고 있습니까?”라는 질문에 L부처담당 C정책평가위원회는 “당해연도 주요업무계획을 반영하여 부처가 작성한 주요정책과제리스트의 내용을 토대로 국무조정실이 확정한 내용을 정책평가위원회들이 협의하여 선정하고 있다”고 대답하였으며, W부처담당 C평가전문위원도 동일한 취지의 응답을 하였다. 여기서 말하는 주요정책과제리스트는 해당부처의 정책평가ニ드(needs) 보다 정부업무평가지침에서 제시한 과제선정기준에 맞는 주요정책과제 리스트들이다. 과제선정기준들에 대한 이상의 논의를 통해서 볼 때 평가과제선정은 정책담당기관의 정책에 대한 평가수요보다 국정운영목표달성을 있어서

실무부처에서 평가결과를 활용하는 것을 저해하는 요인으로 작용하고 있다(송희준·이근주·이명석, 2005: 16).

평가의 시기와 기간은 각각 평가결과의 활용에 직접·간접적으로 영향을 미친다. 우리나라 정부의 중앙행정기관들에 대한 평가는 상반기와 하반기 등 1년에 2차례에 걸쳐 이루어지고 있는데, 상반기에는 5월에서 7월말까지 3개월간, 그리고 하반기에는 8월에서 12월까지 5개월간에 걸쳐 이루어진다. 이러한 상·하반기 평가 중 상반기 평가는 기관에 따라 생략하는 것도 가능하다(국무조정실·정책평가위원회, 2003a: 5-6). 상반기 평가가 기관에 따라 생략이 가능하다는 것은 평가의 중점이 하반기에 있음을 의미한다. 중점적인 평가가 이와 같이 하반기에 이루어지고 있기 때문에 평가결과를 다음 해의 예산에 반영한다는 것은 실질적으로 불가능하다. 왜냐하면 국회의 예산심의가 9월 정기국회에서 이루어지고 있고, 평가결과를 예산에 반영하기 위해서는 9월 이전에 부처별 예산편성에 반영하여야 하기 때문이다. 이러한 평가시기의 부적절성이 평가를 예산편성 과정과 예산심의과정에서 설득을 위한 증거자료로 활용하기 어렵게 하는 중요한 하나의 원인이 되기도 한다(송희준·이근주·이명석, 2005: 16-18). 또한 평가기간의 제약은 평가의 초점을 프로그램의 산출결과(outcomes)에 맞출 것인지, 프로그램의 산출(outputs)이나 집행활동에 맞출 것인지에 대해서도 영향을 미친다. 현재 주요정책과제의 실질적인 평가기간은 4~5개월에 불과하며 이것은 실험적 연구나 준실험적 연구방법을 사용하여 정책산출결과의 평가, 즉 사회과학방법들을 이용한 정책효과의 평가를 어렵게 하는 요인의 하나가 되고 있다. 평가기간의 제약성은 평가자들이 과학적인 방법에 의해 정책영향을 평가하는 것을 어렵게 하고 있으며, 평가자들이 주어진 데이터에 근거하여 주관적인 판단에 의해 평가작업을 수행하게 하고 있다. 이것은 평가시기 및 평가기간이라는 평가이전에 존재하는 제약요인이 평가활동에 중요한 영향을 미치고 있다는 것을 말해준다.

정책평가의 기준은 6개 평가기준 12개 평가착안사항으로 되어 있으며, 모든 주요정책과제평가에 공통적으로 적용되고 있다. 주요정책과제에 대한 평가는 프로그램 논리모형의 관점에서 진실험적 방법이나 준실험적 방법 등을 활용하여 효과를 평가하고 문제를 진단하며 그 문제의 원인을 규명하는 과학적인 정책영향평가의 접근방법이 아니라 전문가의 전문지식과 통찰력에 의한 평가이며, 정책평가의 기준은 문제를 구체적으로 진단해내는 평가기준이라기 보다는 평가의 등급을 부여하기 위한 성격을 더 강하게 띤다는 것이 중요한 특징이다. 이들 기준들은 또한 정책과제추진의 상황을 이해하고 부처별 등급을 부여하는 데는 유

의 중요도, 국민에 대한 상징적 파급효과 및 기관별 과제의 형평성 등이 더 중요한 고려요인들이라는 특성을 나타내고 있다.

용한 기준이 되고 있으나, 문제가 발생하는 원인을 분석하여 그에 관한 정보를 정책관리자들에게 제공하지 못함으로써 평가내용의 유용성을 이해시키지 못하고, 평가결과의 활용을 촉진시키지 못하게 하는 중요한 원인의 하나가 되고 있다.

2) 평가에 투입되는 자원요인

선행연구에 의하면 평가정보의 산출에 영향을 미쳐서 평가결과의 활용에 영향을 미치는 중요한 투입자원요소는 평가예산과 평가인력이다. 이들은 모두 제도적 요인들, 즉 평가수행이전에 존재하는 제약요인들에 의하여 큰 영향을 받는다.

평가예산은 규모도 중요하지만, 어떻게 편성되어 활용되느냐가 중요하다. 정부의 정책평가예산은 주요정책과제별로 평가예산이 책정되어 과제의 성격과 평가수요, 그리고 예산의 규모에 따라 예컨대 집행의 평가를 할 것인지, 형성적 평가를 할 것인지, 또는 종괄적 평가를 할 것인지, 그리고 평가의 접근방법은 어떤 것을 선택할 것인지를 결정할 수 있어야 하며, 현재의 평가예산은 평가과제별로 책정되어 있지 않고 모든 중앙정부기관의 평가를 수행하도록 하나의 묶음으로 편성되어 있다. 따라서 정책과제들의 평가수요에 따라 개별과제별로 평가를 수행하기 어렵게 편성되어 있는 것이다. 이러한 평가예산의 책정이 모든 정책과제들을 획일적인 기준에 의하여 평가하도록 하는 원인의 하나가 되고 있으며, 평가정보를 활용하는 고객의 니드(needs)를 반영한 맞춤정보의 산출을 어렵게 하여 활용을 촉진시키지 못하는 요인이 되고 있다.

평가인력부분에 있어서 평가결과의 활용에 영향을 미치는 중요한 요인은 정책과제 평가자의 평가전문성과 정책전문성, 평가자의 평가철학, 평가자의 평가권한 등이다.

현재 정부기관별 주요정책과제의 평가팀은 정책평가위원, 전문위원, 그리고 국무조정실의 평가담당과장, 평가담당관 및 약간 명의 보조인력으로 구성되어 있다. 주관위원인 정책평가위원과 전문위원은 평가대상 정부기관이 담당하는 정책분야를 전공한 교수나 연구기관의 연구원으로 구성되어 있고, 국무조정실의 평가담당공무원들은 수년 동안 평가를 전담해온 전문인력들이다. 이 가운데 정책평가위원이나 전문위원들은 몇 개 부처의 정책과제를 평가하는 경우도 있고, 정책관련분야에 대한 지식과 정책평가지식을 모두 겸비한 평가위원들은 행정학을 전공한 극소수의 위원들을 제외하고는, 소수에 불과하다. 더구나 몇 개 부처의 정책과제를 평가하는 경우, 정책과제에 따라서는 대상정책과제에 대한 충분한 지식을 보유하고 있지 못한 경우도 있다. 이러한 경우 정책평가가 전문분야와 정책평가이론에 관한 폭넓은 지식과 경험에 의해서 심도있는 분석을 하지

못하는 경우도 있을 수 있다. 평가자의 평가전문성과 정책전문성이 낮은 것으로 평가대상 정책과제를 관리하는 관리자들에게 인지됨으로써 이것이 평가결과에 대한 신뢰를 낮추고, 유용성에 대한 인지도를 낮추는 원인이 될 수 있으며, 평가결과에 대한 낮은 신뢰와 낮은 유용성에 대한 인지는 나아가 평가결과의 활용을 저해할 수 있다(송희준·이근주·이명석, 2005: 13).³⁾

평가자의 평가철학은 평가자들이 평가를 수행함에 있어서 누구를 평가결과의 제1차적 활용자로 보느냐, 평가수행의 목적을 무엇으로 인지하느냐 등과 관련된 문제이다. 평가자가 평가결과의 의도된 활용자(intended users) 내지 제1차적 활용자를 누구로 보았느냐, 정책평가를 수행하는 목적을 무엇으로 인지하고 있느냐에 따라서 평가활동이 달라질 수 있으며, 평가정보내용이 달라질 수 있다. 예컨대 평가자가 평가정보를 활용하는 고객을 식별하고자 노력을 기울이고 이들이 원하는 정보가 무엇인지를 알아내어 이에 맞추어 평가정보를 산출해 낸다면, 평가결과의 활용도도 높아질 수 있을 것이며, 활용형태도 다양해질 수 있을 것이다. 조사결과 평가자들 대부분은 평가결과의 제1차적 활용자로서 정책관리자를 염두에 두고 있었으며, 이들이 관리개선을 하는데 필요한 정보들을 산출하는 것에 가장 역점을 두고 있는 것으로 나타났다. 이는 정책관리자들의 평가결과의 활용도 제고를 위해 매우 바람직한 현상이라 할 수 있다. 하지만, 평가자들이 실제 평가를 행하는데 있어서는 앞서 살펴본 제도적 요인들의 여러 가지 제약을 받게 되어 결과적으로 정책관리자들이 필요로 하는 평가정보를 적절히 산출해 내지 못함으로써 평가결과의 활용을 촉진시키지 못하고 있는 것으로 나타났다.

평가자의 권한은 평가기본법에 보장되어 있다. 평가기본법 4조에는 “평가의 실시에 있어 그 자율성과 독립성은 보장되어야 한다”고 규정하고 있어(평가기본법, 2001), 선택된 정책과제의 평가과정에 있어서 자율성과 독립성은 보장된 것 같아 보인다. 그러나 실제 운영에 있어서는 획일적인 평가기준에 의하여 평가하도록 평가기준이 제시되어 있고, 효과의 평가를 위하여 실험적 평가의 접근

3) 인터뷰한 C부의 P과장은 평가결과가 활용되기 위해서는 평가가 어떻게 이루어지는 것이 좋으냐 하는 질문에 “… 정책담당 공무원들의 업무에 실제로 도움을 줄 수 있는 전문성을 확보하고 신뢰가 가는 평가자들과 접촉할 수 있는 기회가 마련되었으면 좋겠다…”고 대답하여 평가대상정책과제에 대한 전문성에 의문이 가는 경우 평가결과에 대한 신뢰성이 떨어질 수 있음을 토로하고 있다. 또한 W부의 H사무관은 “평가정보를 활용하려고 하지만 평가정보가 업무개선에 크게 도움이 된다고 보기 어렵다… 평가위원회는 우리부의 모든 전반적인 부분에 대한 전문적인 지식도 부족할 뿐더러 상시적으로 평가업무를 담당하지 않아 그들이 업무자체의 특성을 파악해서 업그레이드 해 줄 수 있는 의견을 제시해 주는 데는 많은 한계가 있다고 본다. …”고 하여 평가담당자들의 정책과제에 대한 정책전문성이 평가결과 산출된 정보에 대한 신뢰성의 기초가 되고, 다시 이것이 활용의 전제가 됨을 말해주고 있다.

방법을 선택하기 어렵도록 예산이 책정되고 평가기간이 설정되어 있어 이에 따라 평가의 자율적 권한이 실질적으로 제약되어 있으며, 이것이 평가수요자의 평가ニ드(needs)에 맞는 정책평가결과를 산출해 내는 것을 제약하고 있다.

3) 평가활동요인

평가결과의 산출에 영향을 미치는 중요한 평가활동요소들은 평가절차, 성과지표와 성과기준, 의사소통 등이다. 이들 요인들 중 피평가기관 관리자들의 평가활동에의 참여도는 평가의 활용자 항목에서 분석하기로 한다.

우리나라 정부의 정책평가는 다음 <표 3>과 같이 여섯 단계에 걸쳐 이루어진다(국무조정실·정책평가위원회, 2003a : 4-5). <표 3>에서 나타난 우리나라 정부의 주요정책과제 평가절차의 주요 특징은 모든 중앙정부기관에 대한 평가가 획일적으로 이루어지고 있다는 것이다. 각 정부부처에서 국무조정실에 제출하는 자료들은 주어진 양식에 따라 제출하도록 되어 있고, 평가결과도 정책평가팀이 주어진 양식(format)에 따라 정리하도록 되어 있다.

<표 3> 우리나라 정부의 정책평가절차

평가단계	주요활동내용
평가대상 과제선정 (2월 말까지)	<ul style="list-style-type: none"> 국무조정실은 각 부처의 의견을 수렴하여 협의선정후, 정책평가위원회의 심의를 거쳐 확정, 부처에 통보
주요업무시행계획 수립·제출 (3월 1일까지)	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처는 선정·통보된 주요정책과제에 대한 주요업무시행계획을 수립하여 국무조정실에 제출
주요업무시행계획 검토·보완 (3월 말까지)	<ul style="list-style-type: none"> 국무조정실은 각 부처가 제출한 주요업무시행계획을 검토하고, 필요시 계획의 보완 및 평가에 필요한 관련자료 제출요청
주요업무 설명회 개최(4월)	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처는 설명회를 개최하여 주요업무 세부추진계획을 설명
과제별 평가계획 수립(4월 말까지)	<ul style="list-style-type: none"> 국무조정실은 과제별 평가계획을 작성하여 관계부처의 의견 수렴을 거쳐 정책평가위원회에서 심의
평가실시 (상반기 5-7월, 하반기 8-12월)	<ul style="list-style-type: none"> 평가계획에 따라 각 부처의 업무추진상황 및 성과에 대한 평가를 실시하되 평가대상에 따라 상반기 평가는 생략도 가능 각 부처는 주요정책과제에 대한 추진실적(상반기: 6.20, 하반기 11.10 기준)을 작성하여 국무조정실에 제출(상반기: 7.5, 하반기 11.25까지)

자료: 국무조정실·정책평가위원회(2003a), 「2003년도 정부업무평가지침」, pp.5-6

주요정책과제평가의 이러한 획일성은 다수의 정부기관들을 단기간 내에 평가하여야 하고, 그 결과에 따라 정책과제추진 등에 대한 부처 간의 우열을 가려야 한다는 점에서 불가피한 측면도 있다. 그러나 정책평가가 정책의 결정과 집행과정의 개선에 관한 정보를 효과적으로 산출하여 제공할 수 있기 위해서는 어느 정도의 맞춤식 평가가 가미되어야 한다. 이렇게 되어야 고객인 정책관리부서 정책관리자들의 평가수요를 충족시킬 수 있으며, 이때 평가결과의 활용도도 제고될 수 있을 것이다.⁴⁾

성과지표와 성과기준은 정책성과와 직결되어진다. 즉, 어떤 성과지표와 성과기준을 개발하여 사용하느냐에 따라 정책성과가 달라질 수 있다. 따라서 성과지표와 성과기준은 평가정보의 내용에 영향을 미칠 수 있으며, 나아가 평가결과의 활용에도 영향을 미칠 수 있다. 조사결과에 따르면, 현재 평가자들이나 정책관리자들이나 모두 성과지표와 성과기준을 독자적으로 개발하는 데는 성공하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 평가자들이나 각 부처의 정책관리자들 모두 해당부처의 업무특성을 반영한 성과지표와 성과기준을 만들려고 시도는 하였으나 성공은 하지 못하였다. 주요정책과제평가에 사용되어지는 성과지표와 성과기준은 각 해당 정책부처에서 국무조정실이 제시하고 있는 국정과제평가지표를 기본원칙으로 하고, 이를 수정·보완하여 작성된 것이다.⁵⁾ 하지만, 이러한 성과지표와 성과기준들은 대부분 각 부처의 업무의 특성을 제대로 반영해 주지 못하고 획일적인 성격을 띠어 해당부처의 정책성과를 제대로 반영해 주지 못하는 문제점을 안고 있다(송희준·이근주·이명석, 2005: 16).⁶⁾ 이와 같이 부처의

-
- 4) 주요정책과제평가절차의 획일성과 관련하여 W부처담당 C평가위원은 “… 현재의 평가는 너무 획일적 평가인 것 같다. 사업의 성격에 따라, 부처의 성격에 따라 단위 사업 몇 개를 집중적으로 평가분석할 수도 있고, 아니면 현재의 대과제-중과제-단위사업-체제로 크게 나누어 평가할 수도 있는데, 현재는 너무 획일적으로 모든 부처의 모든 과제를 평가하려고만 한다.” 정책평가위원회로 참여하고 있는 평가자의 이러한 코멘트는 획일적인 평가절차가 활용도를 높일 수 있는 맞춤식 평가내용의 산출에 얼마나 큰 장애요인이 될 수 있는지를 잘 말해주고 있다. 한편, 평가결과의 활용자인 L부의 C과장도 획일적 평가에 따라 고객니드에 따른 맞춤식 평가정보산출을 기대하기 어렵다는 것을 다음과 같이 말하고 있다. “… 현재는 경제부처의 지표나 비경제부처의 지표나 모두 획일적으로 비슷한 상황이다. 이렇게 일률적이고 획일적인 동일한 잣대로서는 부처의 성과를 제대로 파악해 내기 어렵다고 본다.” 이렇게 획일적인 절차, 획일적인 잣대에 의해 평가되어 산출된 평가정보들은 많은 경우 특정부처가 가지고 있는 평가수요를 충족시키지 못하는 경우가 많기 때문에 평가결과의 활용도를 높이는데 기여하지 못하는 경과를 초래하고 있다.
 - 5) 성과측정은 성과지표를 개발하는 곳을 명확히 할수록 잘되기 쉽다. 미국의 정부성과 결과법(GPRA)에서는 정책의 효과를 보다 정확하게 측정하기 위하여 각 해당부처에서 정책을 수립하고 집행할 시 이를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하여 제시하게끔 규정하고 있다.
 - 6) 성과지표개발과 관련하여 L부의 C과장은 “…현재는 경제부처의 지표나 비경제부처

업무특성을 반영하지 못한 획일적인 잣대에 의해 평가되어 산출된 평가정보들은 많은 경우 특정부처가 수행하고 있는 정책성과의 모니터링을 어렵게 하고, 정책성과를 평가하여 판단하기 어렵게 하는 요인으로 작용하게 되며, 정책담당 기관의 관리자들의 평가정보니드(needs)를 충족시키지 못하는 경우가 많기 때문에 평가결과의 유용성에 대한 인지도를 낮춤으로써 활용도를 낮추는 요인으로 작용하고 있다.

의사소통은 평가의 설계과정과 평가가 시행되는 과정에서 평가결과의 활용자인 정책담당기관의 관리자들의 평가니드(needs)가 얼마나 정확하게 평가자들에게 전달되고 있느냐 하는 것을 나타낸다. 평가자와 활용자간의 빈번하고 명확한 의사소통은 평가정보의 질을 제고하는 동시에 평가결과의 활용을 촉진시킬 수 있다.

<표 3>의 우리나라 정부의 정책평가절차에도 기술되어 있는 바와 같이 평가를 담당한 국무조정실이 평가대상인 각 정부부처들로부터 평가설계와 평가수행을 위하여 수집하는 자료의 수집내용들은 주로 주요업무시행계획에 대한 설명, 각 부처의 업무추진실적 등에 관한 자료들로써, 각 부처가 평가해 주었으면 하고 바라는 정책과제추진과정에서의 애로사항이나 문제점들에 대한 원인분석의뢰와 같은 것은 거의 받고 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 조사결과 평가자들의 정책관리자들과의 이슈합의의 노력도 아직은 미흡한 것으로 나타났다. 정책평가결과의 활용도는 정책평가자가 중요하다고 믿는 평가정보의 산출이 아니라 평가기관의 정책관리자들이 관리개선에 도움이 된다고 생각하는 평가정보가 무엇인지를 파악하고 이러한 정보들을 산출할 수 있을 때 높아질 수 있으나 정책담당관리자들의 평가니드(needs)가 잘 반영되지 못함으로써 이것이 평가결과의 유용성에 대한 인식을 저하시키는 원인이 되고 있다.

4) 평가산출요인

정책평가결과의 활용도나 활용유형은 평가로 산출된 평가의 내용과 질에 따라 결정된다. 평가에 투입된 자원과 활동들도 대부분의 경우 산출된 평가정보의 내용과 질에 영향을 미침으로써 활용에 영향을 미친다. 정책평가정보의 내용은 <그림 1>에 나타난 프로그램 논리모형에서 정책평가가 실제로 어디에 초점을

의 지표나 모두 획일적으로 비슷한 상황이다. 이렇게 일률적이고 획일적인 동일한 잣대로서는 부처의 성과를 제대로 파악해 내기 어렵다고 본다.”고 응답하였으며, W 부처담당 J정책평가위원은 “…우리부처의 경우 조정업무가 매우 많아 조정업무를 잘 파악할 수 있는 성과지표를 개발하는 작업이 절실히다. 현재의 부처의 특성을 무시한 획일적인 성과지표만으로는 우리 부처의 조정업무를 파악하기는 힘들다. 정책 관리자들이 성과지표개발에 좀 더 관심을 가져주어야 할 필요가 있다…”고 토로하기도 하였다.

두고 이루어졌느냐에 따라 결정된다. 2002년도 주요정책과제 평가내용을 보면, 그 내용의 구성은 총평, 평가대상 과제의 내용, 중과제별 추진계획 및 실적, 그리고 평가결과 지적한 중과제별 정책의 성취와 개선이 필요한 사항 등으로 구성되어 있다. 그리고 주요정책과제평가에서 개선이 필요한 사항들은 중과제별로 제시되고 있다.⁷⁾ 정책담당기관의 관리자들이 평가결과에 대해 관심을 가지고 실제 업무에 반영시키는 것은 바로 평가결과 조치사항으로 지적된 개선사항들이다. 그러므로 개선사항으로 지적된 내용이 무엇이냐 하는 것이 정책평가결과 활용의 세부적인 유형과 밀접하게 관련되어 있다 평가결과 조치사항의 내용은 또한 조치시한과 협조기관을 명시하고 이행결과를 보고하도록 하고 있으며, 이행여부를 차기년도 평가에 반영하도록 제도화함으로써 문제점으로 지적된 내용들은 반드시 시정조치하도록 하는 메커니즘을 평가시스템 내에 마련하고 있다. 이러한 메커니즘이 평가결과 지적된 시정조치의 책무성에 대한 이해를 높이도록 작용하고 있다.

〈표 4〉 평가결과 조치사항의 예

개선사항	조치시한	협조기관	비고
I. 주요정책과제평가 <input type="checkbox"/> 문화기반조성 및 문화산업육성강화 1. 「창의적 문화국가 기반조성」 관련 가. 디지털 정보의 효율적인 이용·구축을 위해 도서관 정보화사업 추진강화 ◦ 이용자 편의고려 참여기관의 디지털자료 인터페이스 체계 개선방안 마련 ◦ 중장기적으로 온라인 전자출판물에 대한 납본제 도입방안 연구 검토 나. 디지털 시대에 적합한 사적복제보상금제도 도입 ◦ 사적인 무분별한 복제에 대한 권리보호를 위하여 디지털시대에 맞는 저작권보호대책 보완대책 마련	2003하		

* 2002년도 문화관광부 주요정책과제 평가결과 조치사항의 일부임. 이 평가는 2003년도에 이루어졌음.

자료: 국무조정실·정책평가위원회(2003b), 「2002년도 정부업무평가결과—문화관광부 편」, pp.50–51.

7) 주요정책과제는 몇 개의 중과제로 구성되어 있고, 중과제는 다시 몇 개의 단위과제로 구성되어 있다.

<표 4>는 평가결과 조치사항의 전형적인 예이다. <표 4>에서 보면 조치사항의 내용 가운데에는 “도서관정보화사업 추진강화”와 같이 정책집행적 성격을 띤 것들과 “디지털시대에 적합한 사적복제보상금제도 도입”과 같이 새로운 목표를 설정한 성격의 것도 있다. 이러한 경향은 사례연구의 대상으로 선정된 건설교통부, 노동부 및 여성부 등의 주요정책과제 평가결과 조치사항들에도 대부분 공통적으로 나타나고 있다.

주요정책과제에 대한 정책평가의 내용이 정책집행활동 및 수단의 개선과 정책목표의 재설정에 중점을 두고 있다는 것은 정책관리자들과 평가자들에 대한 인터뷰 과정에서도 드러났는데, 이와 같이 정책목적과 관련된 산출결과(outcomes)의 평가보다 주로 정책목표 및 집행활동과 관련된 산출(outputs)에 더 중점을 두는 이유를 C부의 정책평가위원인 J위원은 다음과 같이 설명하고 있다. “정책의 장기적 효과를 알아내기 위해서는 독립예산과 평가기간에 있어서 시간적 여유가 있어야 하는데, 현재의 여건은 그렇지 못하다. 현재는 주어진 예산과 주어진 짧은 시간동안 평가를 수행하게 되기 때문에 산출결과와 같은 정책효과는 알아내기 어렵다.” J정책평가위원의 이러한 설명은 정책평가로 산출되는 평가의 내용도 평가제도적 요인에 의하여 크게 영향을 받는다는 것을 나타내고 있다. 이와 같이 정책평가결과가 정책수단의 개선과 시정에 중점을 두고 있기 때문에 산출된 정책지식정보가 정책학습과 이를 통한 정책재설계 등에 유용하다는 인식을 높이지 못하는 요인이 되고 있다.

이렇게 산출된 주요정책과제평가결과가 지적된 개선사항들의 시정 이외에도 다른 정책개선을 위하여 활용되고 있는가 하는 것을 조사해 본 결과는 다음과 같다. 이번 조사에 의하면 우리나라 정부의 정책담당기관에서는 <표 5>에서 보는 바와 같이 조사대상의 96.2%라는 절대 다수가 평가정보를 지적한 개선사항의 이행조치에 주로 활용하고 있었고, 다른 프로그램의 개발과 설계에 활용하는 경우는 3.8%라는 극히 낮은 수준에 머물고 있었다.

<표 5> 주요정책평가결과의 활용

Q. 주요정책과제의 평가로 얻은 정보는 평가에서 지적된 개선사항의 이행조치 이외에 다른 프로그램(주요사업)의 개발과 설계에도 활용하셨습니까?	
A. 평가결과의 활용	응답자
① 지적한 개선사항의 이행조치에 주로 활용하였다. ② 평가정보를 다른 프로그램의 개발과 설계에도 활용하였다.	25(96.2%) 1(3.8%)
합계	26(100.0%)

※ () 내는 응답 백분비.

정책평가결과를 이와 같이 개선사항의 이행조치에 주로 사용하는 이유는 <표 6>에서 보는 바와 같이 평가에서 산출한 정보가 해당평가과제에만 적용될 수 있는 내용에 한정되어 있기 때문이라는 것이 58.3%로 가장 많았고, 평가에 의하여 산출된 정보가 과학적 방법에 의한 객관적인 분석보다는 주로 평가팀의 판단에 의한 것이기 때문이라는 것이 33.3%로 높게 나타났다. 그 외에 평가가 문제해결에 대한 창의적인 아이디어나 인과관계정보를 산출하여 제공하지 않기 때문이라는 의견은 8.3%로 낮게 나타났다. 결국 평가의 내용과 질이 평가의 유용성에 대한 인지도와 평가결과활용의 주요 영향요인임을 확인할 수 있다.

<표 6> 평가결과를 개선사항의 이행조치에 주로 사용하는 이유

Q. 지적한 개선사항의 이행조치에 주로 활용하였다면 그 이유는 무엇입니까 ?		응답자
A.	활용이유	
① 평가에 의하여 산출된 정보가 과학적 방법에 의한 객관적 자료의 분석보다는 주로 평가팀의 판단에 의한 것이기 때문에	8(33.3%)	
② 평가가 문제해결에 대한 창의적인 아이디어나 인과관계정보를 산출하여 제공하지 않기 때문에	2(8.3%)	
③ 평가에서 산출한 정보가 해당평가과제에만 적용될 수 있는 내용에 한정되어 있기 때문에	14(58.3%)	
④ 기타	—	
합계	24(100.0%)	

※ () 내는 응답 백분비.

위와 같은 분석내용은 평가의 설계와 평가의 수행과정이 고객인 정책담당기관의 활용의 니드(needs)를 반영하지 못하고 있고, 인과논리에 의한 프로그램 논리모형의 개발에 의해서 평가가 이루어지지 못하고 있다는 문제점들도 중요한 원인이지만, 평가결과를 정리하는 보고서 양식도 중요한 한 원인인 것으로 지적되고 있다. 인터뷰에 응한 W부의 J정책평가위원은 평가보고서 양식과 관련된 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. “… 현재의 틀에 박힌 보고서 양식에 맞추어 평가결과를 쓰다 보면 본인이 말하고자 하는 바를 전달하기 어려울 때가 많다. 따로 정리해서 보내본 적도 있지만 양식에 맞지 않는다고 편집과정에서 누락시켰는지 보고서에는 실리지 않았다.” 평가보고서의 양식의 획일성은 심도있고 다양한 의견수렴을 어렵게 하여 평가보고서의 질을 저하시킬 수 있으며, 이는 나아가 평가결과에 대한 신뢰도를 저하시킴으로써 평가정보의 유용성에 대한 인지도를 떨어뜨리고 활용을 저해하는 원인이 되고 있다.

5) 평가결과의 활용자요인

피평가자는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 평가에 관여(invovement) 함으로써 평가에 영향을 미치고, 다시 이러한 영향에 의하여 산출된 평가결과를 활용하게 된다. 피평가자들은 또한 평가설계에 참여하여 그들의 평가니드를 반영함으로써 평가결과 산출된 정보의 유용성에 대한 인지도를 높일 수 있고, 나아가 활용도를 높일 수 있다(Rossi, Lipsey, Freeman, 2004: 31–51). 피평가자들의 평가과정에의 참여도는 평가과정에 참여한 기간과 적극성의 정도, 협력정도, 그리고 참여하여 수행한 역할로 추정된다.

조사결과 현재 우리나라의 정책관리자들 대부분은 평가과정에서 요청받은 자료의 제공이라는 소극적인 참여의 형태를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이미 앞에서도 언급하였다시피, 우리나라의 정책평가절차에는 공식적으로 정책관리자들이 바라는 평가수요나 그들이 정책과제추진상에서 겪는 애로사항 등에 관한 의견들을 수렴하는 공식적인 루트를 마련해 놓고 있지 않다. 따라서 평가과정에서 정책관리자들은 평가설계과정이나 평가수행과정에서 그들이 원하는 정보들이 산출될 수 있도록 하는 투입기회가 제약되어 있어⁸⁾ 산출된 정보가 유용할 것이라는 인지도를 높이지 못하고 있고, 이것이 평가결과의 활용을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

2. 평가결과의 저활용요인에 관한 종합적 논의

그동안 정책평가결과의 활용에 영향을 미치는 요인과 활용유형에 대해서 많은 연구들이 수행되어 왔고, 「활용에 초점을 맞춘 평가」라는 전문서까지 출간되었다(Patton, 1997). 평가결과의 활용에 대하여 이와 같이 많은 연구들이 수행되어 왔으나 정책평가과제를 하나의 프로그램으로 보고, 프로그램 논리모형(또는 프로그램이론)을 발전시켜 평가활동과 평가결과 활용간의 관계를 인과적 논리에 의하여 분석한 것은 거의 없었다.

<그림 2>에 나타나 있는 정책평가 프로그램 논리모형은 선행연구에서 평가 결과 활용에 중요한 요인으로 식별된 요인들이 평가활동의 각 단계별로 어떻게

8) 정책담당기관의 관리자들이 평가과정에 더 적극적으로 참여할 필요성에 대하여 C부의 정책평가위원인 J위원은 다음과 같이 설명하였다. “…○○부 공무원들은 자료제공만 하고 있다. 간혹 바라는 정보가 어떤 것인지, 그들이 원하는 바를 말한 적이 있다. 하지만, 평가위원들은 비정규직(part time job)이기 때문에 평가에 많은 시간을 할애하기 매우 어려우며, 여러 부처의 수십 개의 정책과제들을 평가할 만한 지식도 부족하여 심도있게 각 부처의 주요정책과제를 평가하기가 어렵다. 예컨대 부처에 무슨 문제가 있는지, 과정(process)에 어떤 문제가 있는지 알기 어렵다. …” J정책평가위원의 이러한 설명은 왜 정책담당기관의 관리자들이 평가과정에 적극 참여할 필요가 있는지를 매우 설득력 있게 표현해 주고 있다.

서로 인과적으로 연결되어 영향을 미치면서 정책평가내용들이 산출되고, 그러한 내용들이 어떠한 과정을 거쳐 활용이 결정되는가를 인과적 과정으로 보여주고 있다.

본 연구를 통해서 볼 때, 우리나라 정부부처들의 정책평가결과의 활용은 정책평가결과 지적된 시정사항들에 대한 이행에는 많은 노력을 경주하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 평가결과의 활용은 시정에 대한 강제메커니즘을 통하여 책무성에 대한 이해를 높임으로써 지적된 사항들을 개선하는데 큰 효과를 보이고 있다. 그러나 우리나라 정부의 정책평가결과 산출된 정보들은 유용성에 대한 인지도를 높이지 못함으로써 정부부처의 정책관리자들이 정책학습을 통하여 자발적으로 정책평가정보들을 정책을 개선하고 재설계하는데 활용하지 못하는 것으로 나타났다.

정책평가결과 산출된 정보의 인지유형을 <표 7>과 같이 유형화할 때, 우리나라 정부부처의 정책평가결과에 대한 인지유형은 높은 책무성에 대한 인지와 낮은 유용성에 대한 인지를 특징으로 하는 유형III에 속한다.

<표 7> 정책평가결과 산출된 정보에 대한 인지

책무성에 대한 인지 유용성에 대한 인지	고	저
고	I	II
저	III	IV

그 결과, 우리나라 정부에서 정책평가결과 산출된 정보에 대한 활용은 높은 책무성에 대한 인지에 토대를 둔 지적된 사항에 대한 시정조치에 한정되고, 평가정보의 유용성에 토대를 둔 활용은 거의 일어나지 못하고 있다는 문제점을 나타내고 있다는 것이 중요한 특징이다. 다시 말하자면, 우리나라 정부부처의 평가결과의 활용은 대부분 지적된 사항의 시정조치를 위한 용도로 이용되고 있으며 이는 정책관리자들이 주로 책무성의 제고만을 염두에 두고 행동을 취하기 때문인 것으로 보인다. 즉, 현재 우리나라의 정책관리자들은 평가정보의 유용성에 대한 인지는 아직 낮아서 정책학습이나 정책관련 지식에 토대를 둔 자발적인 활용은 잘 이루어지지 않고 있는 것이다.

이미 전술한 바 있듯이 본 연구에서는 평가결과의 저활용문제를 평가결과의 활용유형과 관련지어 살펴보기로 하였다. 우리나라 정부부처에서 평가결과의 저활용, 즉 평가결과의 활용이 주로 지적된 사항의 이행조치라고 하는 수단적 활용으로만 나타나고, 다른 정책의 재설계라는 개념적 활용은 잘 이루어지지 못

하고 있는 원인을 평가결과의 활용에 영향을 미치는 다섯 가지 요인을 중심으로 찾아보면 다음과 같다.

첫째, 정책과제 평가의 기본방침이 평가결과의 활용자인 정책관리자들의 평가수요를 반영하기 보다는 정부가 중점적으로 추진하는 정책을 효과적으로 추진하도록 함으로써 책무성을 확보한다는 목적으로 충실하기 때문이다.

둘째, 평가예산, 평가의 시기와 기간, 평가의 접근방법 등이 진실험적 연구방법이나 준실험적 연구방법 등과 같은 과학적인 정책영향평가를 시행하기 어렵게 하여 정책평가를 통해 문제의 원인을 규명하고 정책의 효과를 분석해 내지 못하기 때문이다.

셋째, 정책평가를 담당하는 위원들 중 평가전문성과 해당정책의 전문성을 같이 겸비한 전문가는 드물기 때문에 심도있는 분석을 행하기 어려워 정책학습에 도움이 될 만한 정보산출이 어려움과 동시에 평가자들에 대한 정책관리자들의 신뢰를 확보하기 어렵기 때문이다.

넷째, 성과지표 및 성과기준들이 각 부처의 업무특성을 제대로 반영해 주지 못하고 획일적인 성격을 띠어 정책성과를 제대로 규명해 주지 못하기 때문이다.

다섯째, 평가설계과정과 평가가 시행되는 단계에서 평가자들과 평가결과의 활용자인 정책관리자들간의 원활하지 못한 커뮤니케이션과 정책관리자들의 평가과정에 소극적인 참여태도로 인해 정책관리자들의 니드(needs)가 반영된 평가정보가 산출되기 보다는 평가자가 중요하다고 믿는 평가정보들이 산출되기 때문이다.

여섯째, 평가결과를 정리하는 보고서의 양식이 획일적 양식(format)으로 규격화되어 해당 정책의 특성이 반영된 다양한 정보들의 수록이 어렵기 때문이다.

IV. 결 론

본 연구는 정책평가결과 활용에 영향을 미치는 요인들을 문헌연구를 통하여 식별하고, 정책평가를 하나의 프로그램으로 보고, 위에서 식별한 요인들을 프로그램 논리모형을 통하여 재구성함으로써 분석틀을 작성하였다. 다음에는 국무조정실에서 시행하고 있는 정책평가활동과 산출결과를 분석틀에 의하여 분석하고, 정책평가로 산출된 정보들이 정부부처관리자들의 책무성에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치고, 이것이 어떻게 활용에 영향을 미치는가를 분석하였다.

본 연구를 통하여 우리나라 정부부처의 정책평가결과의 활용은 책무성에 토대를 둔 평가결과 지적된 사항의 시정노력은 높은 것으로 나타났으나, 낮은 유용성에 대한 인식의 결과로 정책학습을 통한 자발적인 정책의 재설계와 정책관

리의 개선노력은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

본 연구결과 식별된 문제점들을 중심으로 정책학습(learning)에 토대를 둔 정책관리의 개선 등 다양한 목적으로 평가결과가 활용될 수 있도록 하는 방안을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 평가결과의 활용자인 정책담당기관의 관리자들의 평가ニ드들(evaluation needs)을 평가에 반영시켜 주어야 한다. 이것은 평가과제의 선정, 평가설계등 전평가과정에 정책담당기관의 관리자들을 적극적으로 참여시키고, 의견을 수렴함으로써 가능해질 것이다.

둘째, 위의 논의와 밀접하게 관련된 것으로 정책담당기관의 관리자들을 평가 설계와 평가과정에 단지 자료의 제출자가 아니라 공동평가자로서 참여시켜 주어야 한다. <그림 2>의 분석틀에서 평가활동·산출·대상고객이 하나의 순환루프(feedback loop)를 형성하고 있는 것에서 볼 수 있듯이 우리나라 정부와 같은 어려운 정책평가 현실에서 정책담당기관의 관리자들이 전반적인 정책평가과정에 참여하여 소관 기관의 주요정책과제에 대한 평가ニ드(needs)를 개진하고, 평가에 적극 협력할 때 질 높은 평가정보가 산출될 수 있을 것이며, 정책관리자들의 평가에 대한 소유의식(ownership)이 제고되어 평가결과의 활용도도 높아질 수 있을 것이다.

셋째, 평가예산, 평가의 시기, 평가기간, 평가의 접근방법, 평가의 초점 등을 정책과제의 성격과 평가수요에 따라 다양화함으로써 맞춤식 정책평가를 할 수 있도록 제도적인 보완장치를 마련해 주어야 한다. 또한 현재와 같은 획일적이고 규격화된 평가를 점진적으로 맞춤식 평가방향으로 전환해 가야 한다. 그리고, 평가의 시기는 정책집행의 효과가 발생할 수 있는 정도의 기간이 경과했는지의 여부, 평가결과를 정부의 예산편성주기에 맞출 수 있는지의 여부에 따라 융통성 있게 조정한다면 평가결과 활용의 실효성을 높일 수 있게 될 것이다.

넷째, 해당분야별 전문지식을 보유하고 있으면서도 정책평가에 대한 전문지식과 현장경험을 갖춘 분야별 전문가를 다수 확보하여 이들 전문가들로 하여금 정부정책과제를 평가하도록 해 주어야 한다. 이는 정부전략의 효과성에 관한 지식창출을 가능하게 할 것이며, 평가자들의 평가결과에 대한 신뢰도를 높여 평가결과의 다양한 활용을 촉진시킬 것이다.

다섯째, 평가결과를 평가대상 정책과제의 성격에 따라 다양한 형태로 작성할 수 있도록 해 주어야 한다. 즉, 평가정보의 양식을 정책과제의 특성과 사용한 평가의 접근방법에 따라 적절하게 산출정보를 담아낼 수 있도록 개선해야 할 것이고, 이는 평가결과의 활용도를 제고시키는데 기여할 수 있을 것이다.

여섯째, 정책의 설계와 평가의 설계과정에 프로그램 논리모형을 도입하여 자원의 투입, 집행활동, 정책의 산출, 고객에의 전달, 단기적 산출결과, 중기적 산

출결과, 장기적 산출결과들을 연계시키는 논리를 개발하고, 프로그램모형의 각 단계별로 다양한 성과지표와 성과측정기준을 정책실무부서로 하여금 개발하도록 하게 해 주어야 한다. 그리고 프로그램 논리모형의 각 단계별로 개발된 성과지표들을 활용하여 성과모니터링 시스템을 발전시키고, 이러한 성과지표들을 초대로 객관적으로 프로그램의 성과를 평가하도록 함으로써 평가의 객관성을 높이고, 정책담당기관들의 평가결과에 대한 수용도를 높일 수 있도록 하며, 나아가 정책평가결과의 활용성을 제고시킬 수 있도록 해 주어야 한다.

정책과제에 대한 평가정책을 이와 같은 방향으로 보완발전시켜 나간다면 자발적인 정책평가결과의 활용도를 높이고 평가결과의 다양한 활용을 촉진시킬 수 있음은 물론이고 국정관리의 효과성과 효율성도 제고시킬수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 국무조정실·정책평가위원회(2003a), 「2003년도 정부업무평가지침」 .
 _____(2003b), 「2002년도 정부업무평가결과」 .
- 노화준(2001), 「정책평가론(제3전정판)」, 서울: 법문사.
 _____(2003a), 「정책학원론」, 서울: 박영사.
 _____(2003b), “결과지향적 정부개혁과 정책평가제도의 개혁”, 「정부개혁과 정책평가」, 한국행정연구원.
- 노화준·노유진(2004), “결과지향적 관리의 효율화를 위한 정책평가제도의 개혁”, 「정책분석평가학회보」, 제14권 제1호.
- 송희준·이근주·이명석(2005), “정책평가결과의 활용에 관한 연구”, 「국정평가 연구소 개소 기념 학술세미나: 국정평가의 관리적·정치적 기능 재정립」, 성균관대 국정관리대학원 국정평가연구소.
- 이근주(2005), “정책평가제도의 개선과 쟁점: 국정평가기본법(안)을 중심으로”, 「세미나 국정토론: 국정평가기본법안, 이대로 좋은가」, 한국행정학회.
- 이승종(1991), “정책평가결과의 활용도 평가: 연구경향 및 방법”, 「정책분석 평가학회보」, 제1권 제1호.
- 이창주(2005), “국정평가기본법(안)의 취지와 주요내용”, 「세미나 국정토론: 국정평가기본법안, 이대로 좋은가」, 한국행정학회.
- 정부업무등의평가에관한기본법(2001.1)

정부업무등의평가에관한기본법시행령(2001.3)

- Agarwala-Rogers, Rehka(1977), "Why is Evaluation Research not Utilized?", unpublished paper.
- Alkin, Marvin C., Daillak R. and White P.(1979), *Using Evaluation: Does Evaluation make a Difference?*, Beverly Hills, CA: Sage Publications Ltd.
- Alkin, Marvin C. and Hofstetter, C. H.(2002), *Evaluation Use Revisited*, Klunner Academic Press.
- Bickman, L.(1987), "The Function of Program Theory" in L. Bickman(ed.), *Using Program Theory in Evaluation*, New Direction for Program Evaluation, No. 33, San Francisco: Jossey-Bass.
- House, Ernest R.(1972), "The Conscience of Educational Evaluation", *Teachers College record*, 73(3).
- Leviton, Laura C. and Hughes, Edward F. X.(1981), "Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis", *Evaluation Review*, 5(4).
- McLaughlin, John A. and Jordan, Gretchen B.(2004), "Using Logic Models" in Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer(eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Oh, Cheol H. and Rich, Robert F.(2004), "Knowledge Utilization In The Digital Era: A Critical Review", unpublished Paper.
- Patton, Michael Q.(1997), *Utilization Focused Evaluation*(3rd ed.), Thousand Oaks, CA: sage Publications.
- Patton, Michael Q. et al.(1977), "In Search of Impact: An Analysis of the Utilization of Federal Health Evaluation Research", in Carol H. Weiss(ed.), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington: Lexington Books.
- Poister, Theodore H.(2003), *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, SanFrancisco: Jossey-Bass.
- Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. and Wright, Sonia R.(1989), *Evaluation: A Systematic Approach*(4th ed.), Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc
- Rossi, Peter H., Lipsey, Mark W. and Feeman, Haward E.(2004),

- Evaluation: A Systematic Approach(7th ed.), Newbury Park, CA:
Sage Publications, Inc
- Valovirta, Ville(2002), "Evaluation Utilization as Argumentation",
Evaluation, 8(1).
- Weiss, Carol H.(1972), *Evaluation Research: Methods of Assessing
Program Effectiveness*, New York: Prentice-Hall.
- _____(1980), *Social Science Research and Decision-Making*,
New York: Columbia University Press.
- _____(1998), *Evaluation(second edition)*, New Jersey:
Prentice-Hall, Inc.

Abstract

The Impedimental factors to Policy Evaluation Utilization in the Korean Government

Yujine Rho

Policy evaluation utilization is a critical and social issue. The issue of evaluation utilization has emerged at the interface between science and action, between knowing and doing. It raises fundamental questions about human rationality, decision-making and knowledge applied to creation of a better world. Even though policy evaluation utilization is a critical issue related with creation of a better world through the effective policy making and implementation, there has been no attempt to systematically explore the factors influencing policy evaluation utilization in the Korean government.

This study explores the factors influencing policy evaluation utilization of policy evaluation information resulted from the institutional evaluation carried out by the policy evaluation committee of Korean government and tried to find out the critical impediment factors to policy evaluation information utilization. This study assumed government evaluation activities as a program and developed program logic model as an analyzing framework to study the characteristics of the influencing processes among the important factors identified as the critical factors of policy utilization founded through the survey of the evaluation utilization literatures. In order to collect research data this study interviewed professionals and high ranking government officials who participated in government policy evaluations and high ranking government officials who are supposed to use policy evaluation results.

Based on these findings, the study points out the actual condition of the factors influencing impediment to policy evaluation utilization. Finally, these study proposes useful directions for which government institutional evaluation activities and institution should be improved.

【Key Word : policy evaluation, evaluation utilization】