

政策評價制度的 比較研究

—美國의 評價制度和 우리나라의
評價制度와의 差異를 中心으로—

盧 化 俊*

目 次	
1. 序 論	3) 類 型
2. 政策評價의 機構	나. 우리나라의 政策評價 過程 및 類型과의 差異
가. 美國의 政策評價機構	4. 政策評價의 管理和 活用
1) 沿 革	가. 美國에 있어서 政策評價의 管理和 活用
2) 機 構	1) 政策評價의 計劃
나. 우리나라의 政策評價機構와의 差異	2) 政策評價의 執行과 管理
3. 政策評價의 過程과 類型	3) 評價結果의 活用
가. 美國에 있어서 政策評價의 過 程과 類型	나. 우리나라의 政策評價 管理和 의 類似點과 差異點
1) 目 的	5. 結 論
2) 資 源	

1. 序 論

政府의 政策이나 政府가 執行하는 各種의 프로그램들에 대한 國民들의 關心이 높아져 가
고, 政策執行의 能率性和 政策執行 結果의 效果 및 影響에 대한 政策決定者들의 關心이
높아져 그에 따라 政府가 遂行하는 政策이나 프로그램들에 대한 評價의 重要性이 높아져가
고 評價에 대한 需要도 增大되어 가고 있다. 이와같이 增大되어 가고 있는 政策評價에 대
한 關心과 需要에 副應하여 우리 나라 政府에서도 政策評價制度를 再整立하고 效果的인 政
策評價시스템을 構築하기 위한 努力을 계속하고 있다.

政策評價시스템의 發展方向을 模索해 나가는 過程에서 우리는 우리보다 먼저 政策評價의
方法을 導入하여 制度化하고 政策評價의 結果를 政策過程에서 效果的으로 活用하고 있는
外國의 政策評價制度를 理解하고, 우리 나라의 政策評價制度和 比較한다면 政策評價의 시

* 서울 大學 行政大學院 副教授

시스템 發展方向의 設定에 도움이 될 수 있는 여러가지의 示唆點들을 얻을 수 있을 것이다.

本論文은 주로 美國의 政策評價制度를 政策評價의 機構, 政策評價의 過程과 類型, 政策評價의 管理와 活用이라는 側面에서 考察하고, 우리 나라 制度와 比較하여 主要한 制度的 特徵들을 分析해 내자는데 그 研究의 目的이 있다.

研究의 方法으로서는 文獻 및 面接調查 등을 통하여 먼저 美國의 政策評價制度和 그 變遷過程을 分析 記述하고, 다음에 美國의 政策評價의 制度的 特徵을 우리나라의 政策評價制度和 比較하는 接近方法을 택하였다. 이 過程에서 우리나라의 評價政策制度和 그 變遷過程에 대한 記述이 必要하겠으나, 여기에 대해서는 이미 다른 곳에서 記述한 바 있기 때문에⁽¹⁾ 여기서는 단지 그 結果만을 活用하고자 한다.

2. 政策評價의 機構

가. 美國의 政策評價機構

1) 沿革

美國에 있어서 政策評價를 위한 機構들 가운데 가장 重要한 것으로서는 GAO (General Accounting Office)와 OMB (Office of Management and Budget)를 들 수 있을 것이다.⁽²⁾ 이들 두 機構들은 모두 1921年 美國의 ‘豫算과 會計에 관한 法律’에 의하여 처음 設置되었는데,⁽³⁾ 이들 가운데 GAO는 立法府를 위한 評價活動을 주로하는 機關이고, OMB는 行政府 쪽의 中央評價機關이라 할 수 있다.

GAO의 活動은 1945年 까지에는 주로 會計監査에 局限되었고, 實質的인 프로그램의 評價活動은 없었다. 그러나 1945年的 政府企業統制에 관한 法律이 制定되면서 GAO에 대한 委任範圍가 단순한 會計責任을 넘어서 管理 및 프로그램을 包含하는 責任으로 擴大되기에 이르렀고, 이것이 1946年的 ‘議會 再組織에 관한 法律’에 反映되게 되었다.

GAO가 美國政府의 프로그램에 대한 評價의 役割을 實質的으로 담당하게 된 것은 1960年代 ‘위대한 社會’ 프로그램에 의하여 擴大된 社會프로그램의 增大와 이들에 대한 評價의 必要에 의한 것이라 할 수 있고, 1969年에 議會에 報告된 ‘經濟機會’ 프로그램 들에 대한 檢討는 GAO에 의하여 遂行된 社會프로그램들에 대한 最初의 本格的인 評價라 할 수 있다.

(1) 盧化修, “政策評價 시스템의 機能配分과 連繫의 設定”, 行政論叢, 第20卷 第2號 (서울大學校 行政大學院, 1982), pp. 128-152 參照.

(2) OMB가 1921년에 設置될 당시에는 The Bureau of the Budget이라는 이름으로 設置 되었으나, 1970年의 政府再組織計劃 2에 의하여 OMB로 擴大改編되었다. *The United States Manual 1982/983* (Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Service Administration, 1982), pp. 81-82.

(3) Sar A Levitan and Gregory Wurzburg, *Evaluating Federal Social Programs* (The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1979), p. 55.

GAC 이외에도 立法府의 活動을 支援하기 위한 評價關係機關으로는 CBO (The Congressional Budget Office)와 CRS (Congressional Research Service) 등을 들 수 있을 것이다. 이들 가운데 CBO는 上下兩院 豫算委員會의 豫算의 準備와 餘他的 委員會의 豫算과 關聯된 問題들을 도우기 위하여 1974년에 設置된 機關이다.⁽⁴⁾ 이 機關의 設置에 대한 基本的인 아이디어는 美 연방정부의 豫算에 影響을 미치는 重要的인 이슈들에 대한 超黨의인 分析을 할 수 있는 超黨의인 議會의 頭腦集團을 設置하자는 것이었다. 現在까지의 傾向을 보면 CBO의 評價作業은 行政府의 各機關, GAO 및 民間機關들로 부터 이미 利用可能한 資料들에 크게 依存하여 오고 있다. 그렇기 때문에 獨自의인 活動에 의한 一次의인 資料의 蒐集과 生産에 의하여 그의 評價活動의 領域을 넓혀야 한다는 批判도 있으나,⁽⁵⁾ 議會內의 既存의 評價機關인 GAO나 CRS의 役割들과의 重複을 避하면서 어떻게 그들의 獨立의인 評價의 役割을 定立해 나갈 것이냐 하는 것이 課題가 되고 있다.

한편 CRS는 원래 1914년에 立法資料 서비스를 위한 機關으로 發足된 오래된 議會傘下機關의 하나이다. 1946년의 立法府 再組織에 관한 法律에 의하여 議會圖書館의 서비스가 立法資料서비스(LRS)로 까지 擴大되었는데, GAO의 業務가 議會의 意志가 그대로 執行되도록 保障하기 위한 것이라고 한다면, 이 LRS의 業務는 앞으로 하고자 하는 議會의 行動이 含糊하는 바를 展望하고 照明하는 것이라 할 수 있다. 1970년의 立法府 再組織에 관한 法律은 LRS의 擴大를 促進시켰고, 이에 따라 이 機關을 議會圖書館의 傘下에 계속 남겨 두면서 議會資料서비스(CRS)로 改稱하게 되었다.⁽⁶⁾

1978년의 경우 CRS의 職員數는 총 800명에 이르고 있는데 그들 가운데 2/3가 研究部에 屬하고 있으며, 주로 研究와 分析業務에 종사하고 있었고, 또 그들의 大部分이 높은 水準의 學位 所持者들이라는 것만 보아도 그들의 活動이 議會의 政策決定에 얼마나 큰 影響을 미치고 있는가 하는 것을 알 수 있다.

이미 앞에서 記述한 바와 같이 行政府쪽의 中央政策評價機構는 OMB이며, OMB는 評價와 프로그램執行課(EPI)를 통하여 그의 評價와 調整機能을 遂行하고 있다.⁽⁷⁾ EPI는 1974년부터 그 業務를 시작하였는데 OMB의 意思決定者들에게 그와 關聯있는 連방정부의 全般的인 管理問題가 무엇인가를 말해 주고, 他機關들의 評價를 調整하며, 意思決定과 評價研究의 目的들 간의 連繫를 강화시키자는데 그 活動의 目的을 두고 있다.⁽⁸⁾

(4) *ibid.*, p. 53.

(5) Senator Henry Bellmon, *Congressional Quarterly Weekly Report* (September 6, 1975), pp. 927-28.

(6) Report of the Committee on Rules of H.R. 17654, *Legislative Reorganization Act of 1970* (Washington: Government Printing Office, 1970), p. 19.

(7) Susan Salasin and Laurence Kivens, "Fostering Federal Program Evaluation: A Current OMB Initiative," *Evaluation*, Vol. 2, No. 2 (1975), pp. 37-41.

(8) A. Halper Stefan, "Program Evaluation from the OMB Perspective," (Speech addressed to the American Society of Public Administrators, Washington, D.C., November 14, 1974).

行政府의 部處水準에 있어서의 評價活動도 多樣하지만 여기에서는 社會프로그램의 評價活動에만 局限시켜보면, 1979年 HEW(Department of Health, Education and Welfare)가 文敎部和 保健社會部로 分離되기 以前까지는 HEW와 勞動部(DOL)가 美國政府 社會프로그램 評價豫算의 7퍼센트를 사용하였을 정도로 그 프로그램 評價가 활발하였다. HEW가 두개의 部로 分離되기 前까지는 여섯개의 局에 각각 評價部署를 두었었고, 1979年 保社部和 文敎部로 分離된 後에는 保社部에는 局水準에 相當하는 計劃 및 評價部署가 設置되었고, 文敎部에는 長官直屬으로 計劃, 豫算 및 評價를 擔當하는 參謀部署를 設置하고 있다.⁽⁹⁾

2) 機 構

美國政府의 立法府와 行政府에는 政策評價와 관련된 여러 가지 機構가 있다는 것은 이미 앞의 政策評價機構의 沿革에서 살펴본 바와 같으며, 여기서는 이들 가운데 立法府에서 政策評價에 가장 중요한 役割을 하고 있는 GAO와 行政府의 中央政策評價機構인 OMB, 그리고 社會프로그램 行政에 가장 代表的인 部處 가운데 하나인 保社部등을 중심으로 그 評價 組織을 살펴 보고자 한다.

GAO에 評價專擔部署가 設置된 것은 1967年 OPSS(Office of Policy and Special Studies)가 처음이라 할 수 있을 것이다.⁽¹⁰⁾ 이때 設置된 OPSS의 主된 任務는 各 行政機關들이 새로운 計劃豫算制度를 實施한 結果에 대하여 調査를 하는 것이었다. 1974年 GAO는 두개의 새로운 下位組織을 설치하였는데, 그 가운데 하나는 프로그램과 豫算分析室이었고 또 다른 하나는 議會情報서비스그룹(Congressional Information Service Group)이었다. 이들 가운데 後者가 주로 프로그램 評價의 責任을 맞게 되었다. 이들 두 組織은 後에는 프로그램分析의 指針과 方法을 開發하는 프로그램分析局으로 발전되었다. 1980년에는 政策評價擔當 監査院長補가 新設되었고, 그 밑에 프로그램 分析局과 政策評價院이 設置되었으며, 이때 앞에서 말한 議會情報서비스그룹이 이의 母體가 되었다.⁽¹¹⁾ 이외에 各 部處를 擔當하는 GAO의 各 局에서는 各 自己의 管割部處가 遂行하는 政府프로그램들에 대한 評價를 遂行하고 있다.

行政府에 있어서 中央政策評價機關의 役割과 各 政府機關의 評價에 대한 影響은 그 組織의 位置, 豫算配定의 베이스, 評價에 의하여 發見된 事項을 政策에 反映시키는 通路, 評價를 위한 아젠다-(agenda) 計劃에서 갖는 評價機關員들의 位置와 權限등에 의하여 크게 影響을 받고 있다.

OMB는 組織의 位置上에서 볼때 大統領의 直屬機關에 屬할뿐 아니라 豫算編成에 대한 權限을 가짐으로써 行政各部處의 政策形成과 執行 및 이의 評價에 대한 큰 影響을 미칠 수도 있는 位置에 있다고 하겠다. 특히 OMB內에 政策評價를 專擔하는 評價 및 프로그램執行課

(9) *The United States Manual 1982/1983, op. cit.*, pp. 805-807.

(10) R.L. Sperry, T.D. Desmond, K.F. McGraw and B. Schmidt, *An Administrative History: GAO 1966~1981* (U.S. General Accounting Office, 1981), pp. 37-38.

(11) *Ibid.*, p. 38.

(Evaluation and Program Implementation Division: EPI)는 管理와 運用室長 밑에 있는 다섯개의 課들 가운데의 하나라는 점에서 標準의 設定, 政策의 開發 등과 같은 汎部處의 性格을 띤 政府 이슈에 대한 評價問題들에 關與하고 있음을 나타내 주고 있다. 그리고 EPI는 OMB의 機能들 가운데 豫算 및 政策의 監督을 主機能으로 하는 프로그램을 擔當하는 局들에 屬해 있는 課들 가운데 屬해 있지 않다. 그렇기 때문에 이들 프로그램 擔當課들로 構成된 프로그램 擔當局들이 政策開發過程의 一部로서 프로그램의 評價를 遂行하고, EPI는 주로 '外'의 베이스로 特定한 政策에 대한 評價나, 政策의 評價에 의하여 發見된 事項들을 檢討하는데 關與하고 있다.⁽¹²⁾ EPI의 機能을 이와같이 限定할 수밖에 없는 것은 EPI에 所屬되어 있는 職員이 단지 세 명의 專門要員들과 다른 部署에서 파견된 小數의 職員들로 構成되어 있다는 사실만 보아도 알 수 있을 것이다.

한편, 部處水準에서 볼 때 1979年 文敎部和 保社部로 分離되기 前까지는 HEW가 社會프로그램의 評價에 가장 豫算을 많이 쓰고 있었던 部處 가운데의 하나라 할 수 있었다. HEW에 있어서 政策評價는 실제로는 각 프로그램을 擔當하는 담당室(office)의 所管에 속하였기 때문에 七개의 프로그램담당室이 政策評價의 機能을 수행하고 있었으며,⁽¹³⁾ 이외에 이들의 評價業務를 總括하고 調整하는 評價專擔部署는 企劃과 評價擔當 次官補室이었다. 이 企劃과 評價擔當 次官補室은 각 關聯機關의 評價計劃을 調整하고 비토(veto)할 權限이 주어졌었으나 이것은 어디까지나 名目的인 것에 불과하였다. 왜냐하면 評價를 위한 豫算과 그의 使用權限이 프로그램을 擔當하는 各室에 주어져 있기 때문이었다.

1971年 HEW가 文敎部和 保社部로 分離되면서 文敎部에서는 企劃, 豫算 및 評價擔當次官補室에서 豫算編成과 政策評價의 調整機能을 擔當하고 있으며, 保社部에서도 企劃 및 評價擔當次官補室에서 保社部の 프로그램 評價와 企劃을 調整하고 있다. 그리고 실제의 프로그램에 대한 評價는 각 프로그램을 擔當하는 室에서 遂行하고 있는데 이것은 分離되기 以前の HEW에서와 마찬가지로 이다.

L. 우리나라 府策評價機構와의 差異

앞의 記述을 통해서 볼 때 美國에 있어서 政策評價機構의 發展과 現行 政策評價의 機構들은 우리나라의 그것들과 매우 다른 길을 걸어 왔고, 機構의 配列 및 機能들이 또한 매우 다르다는 것을 알 수 있다.

美國의 政策評價機構가 우리나라의 그것들과 다른 點이 많지만, 그들 가운데에서도 가장 重要한 것으로서는 먼저 美國에 있어서의 政策評價機構의 均衡의인 配列을 들 수 있다. 우리나라에도 監査院, 1980年 廢止되기 以前까지의 國務總理企劃調整室, 經濟企劃院의 投資審査局과 審査分析局등 政策評價의 機能을 遂行하는 여러 가지 機構들이 있으나 이들은 모

(12) Salasin and Kivens, *op. cit.*, pp. 40-41.

(13) Levitan and Wurzburg, *op. cit.*, pp. 93~94.

두 行政府쪽에 치우쳐 있으며, 監査院도 비록 獨立된 機構이지만 역시 大統領의 直屬機關이기 때문에 行政府에 屬한다고 보아야 할 것이다. 여기에 比해서 美國의 경우에는 GAO, CBO, CRS 등 政策評價나 프로그램 評價에 있어서 主要機能을 담당하는 機關들이 立法府에 屬하며 議會의 活動에 필요한 情報 送受로서의 役割을 遂行하고 있고, 行政府에는 OMB 內의 EPI 등 中央評價機構와 아울러 各 部處內의 評價專擔機構 등이 設置되어 있다. 물론 우리나라의 경우에도 立法府에 專門委員制度和 立法調查局 등이 있으나 실제로 있어서 이들 機關이 政策評價의 機能을 遂行한다고 보기는 어려울 것이다.⁽¹⁴⁾

美國의 政策評價機構를 우리나라의 그것과 比較할 때 나타난 두번째 特徵은 中央政策評價機構와 各 部處內의 政策評價機構들 간에 役割이 分擔되어 있다는 점이다. 美國의 OMB 內의 EPI의 경우 政策評價의 調整·統制가 主 役割이고 例外的 事例에 대한 評價에만 局限하여 政策評價를 遂行하고 있으며, 實質的인 政策評價는 OMB 內의 各 프로그램 擔當局들과 各 部處의 評價擔當機關에서 遂行하고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 中央政策評價機關으로서의 經濟企劃院의 審査分析局이나 廢止되기 前의 國務總理企劃調整室이 政策評價의 實質的인 責任을 맡고 있으며, 各 部處에는 政策評價를 專擔하는 機構가 設置되어 있지 않은 實情이다.

끝으로 美國의 中央政策評價機構와 우리나라의 中央政策評價機構들은 모두 企劃 및 豫算機構와 緊密한 連繫를 맺고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 實際에 있어서는 美國의 경우 政策의 事後評價가 企劃 및 豫算과 實質的인 連繫를 갖도록 보장하기 위하여 各 部處內에 公式的인 機構로서 企劃·豫算 및 評價擔當機構가 統合된 形態로서 設置되어 있으나, 우리나라의 경우에는 各 部處의 水準에 이러한 機構가 없기 때문에 그 連繫가 매우 微弱하다고 할 수 있을 것이다.

우리나라의 경우에도 主要한 經濟프로젝트의 경우 投資審査局의 審査를 거치게 함으로써 豫算과 評價間의 連繫를 強化하고자 하고 있으나, 社會프로그램 部門에 있어서는 實質的인 評價가 이루어지지 않고 있기 때문에 現在로서는 이러한 連繫가 設定되어 있지 않다고 보아야 할 것이다.

3. 政策評價의 過程과 類型

가. 美國() 있어서 政策評價의 過程과 類型

1) 目的

政策評價의 適切한 役割이 무엇이나 하는데 대해서는 여러 가지의 意見이 있으나 Chelimsky

(14) 梁永哲, 우리나라 議會內 政策評價 시스템의 制度化와 活用方案에 관한 研究 (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1983), pp. 45-71.

에 의하면 美國政府에 있어서는 크게 보아 세 가지의 다른 觀點이 있다고 한다.⁽¹⁵⁾ 즉 첫째는 知識의 觀點인데, 이는 政策評價의 目的이 政府가 가지고 있는 問題들과 이 問題들을 處理하기 위한 政府戰略의 效果性들에 관한 새로운 知識을 얻는데 必要한 證據資料들을 얻는 데 있다는 것이다. 둘째는 管理의 觀點인데, 이는 評價의 目的이 融通性있는 管理의 道具, 다시 말하면 政府프로그램의 能率性を 評價하고, 運營上의 能率性を 增進시키기 위한 支援시스템으로서 봉사하는데 있다는 것이다. 셋째는 責任性의 觀點인데, 이는 政策評價의 目的이 프로그램 管理者들로 하여금 效果性和 運營上의 質이라는 두가지 側面에서 그들의 管轄下에 있는 프로그램들의 價値에 대한 責任을 지도록 함으로써 國民의 稅金으로 이루어진 政府資源을 最善의 方法으로 活用하는데 있다는 것이다.

이러한 一般的인 政策評價의 目的들 가운데 GAO, CBO 및 CRS 등 立法府의 政策評價機關들은 특히 議會가 그들의 監視의 機能을 원활히 수행하고,⁽¹⁶⁾ 프로그램들이 議會가 의도한 바 대로 執行되도록 하기 위한 責任性を 높이는데 그 評價의 目的을 두고 있다. 따라서 앞에서 말한 세가지의 目的들 가운데 責任性 確保와 知識의 產出에 더 큰 比重을 두고 있다고 할 수 있을 것이다.

이에 더해서 中央政策評價機關인 OMB나 保社部 등 各 部處水準의 政策評價의 目的은 프로그램 執行上의 管理能率 向上과 새로운 知識의 生産에 더 큰 比重을 두고 있다.

2) 資 源

美國政府에 있어서 評價를 위한 豫算은 例外的인 경우를 除外하고는 一般的으로 프로그램에 대한 豫算은 議會에서 法律로 通過시킬때 具體적으로 評價를 위한 資金이라는 것을 明示하여 따로 떼어 놓도록 된 規定으로부터 오게 되며, 새로운 社會프로그램을 法律化하기 위하여 議會에서 法律로 通過시킬 때에는 거의 모든 경우에 事後評價를 法律로 規定하고 있다.⁽¹⁷⁾ 例컨대 NIE(National Institute of Education)의 경우 評價豫算은 評價研究를 支援하도록 編成된 正規的인 運營豫算으로부터 오게 되고, 保社部의 人間開發室에 속하는 여러 部署의 경우 行政過程에서 별도로 떼어낸 資金으로 評價를 支援하고 있다. 그런가 하면 企劃과 評價擔當 次官補室의 경우에는 保社部內 各 機關의 評價豫算으로부터 最高 25%까지 賦課하여⁽¹⁸⁾ 받아들인 資金으로 所管 評價業務를 支援한다.

한편 美國行政府의 全體的인 評價豫算의 規模가 얼마나 되느냐 하는 것을 推定하기는 매

(15) E. Chelmsky, "An Analysis of the Proceedings of a Symposium on the Use of Evaluation by Federal Agencies," (Symposium Report, Vol. 2, M77-39, Metrek Division, Mitre Corporation, July 1977), p. 6.

(16) Joseph R. Biden, Jr., *Government Economy and Spending Reform Act* in U.S. Congress, Senate Government Operations Committee (Washington: Government Printing Office, 1976), p. 13.

(17) L. vitan and Wurzburg, *op. cit.*, pp. 2-3.

(18) *Id. id.*, pp. 94-95.

우 어렵다. 왜냐하면 이는 아직까지 美國政府內에서 프로그램 評價에 대하여 일반적으로 수긍된 明確한 定義가 내려져 있지 않고, 그 評價의 形態도 多樣하기 때문이다. OMB의 推定에 의하면 美國 聯邦政府의 行政機關에서 1977 會計年度에 評價를 위하여 支出한 豫算이 \$243百萬에 이르고 있다고 하는가 하면, NRC(National Research Council)에서는 1976 會計年度에 \$62百萬을 評價를 위하여 支出한 것으로 推定하고 있다.⁽¹⁹⁾ 한편 프로그램 評價에 從事하는 人力의 規模를 보면, 1977 會計年度의 경우 美國의 11個 部에서 1,422名, 28個 主要 獨立된 機關에서 754名등 총 2,176名이 전적으로(full time) 評價業務에 종사한 것으로 推定되고 있으나,⁽²⁰⁾ 主要 프로그램들에 대한 評價가 大學이나 研究所 또는 用役會社 등과의 契約에 의하여 이루어 지는 경우가 많기 때문에 이러한 人力의 推計만으로 美國政府의 評價活動을 評價하기는 어렵다고 하겠다.

여기서 후까지 注目하여야 할 점은 美國의 行政府에서는 프로그램에 대한 豫算의 編成 당시에 規定에 의하여 評價를 위한 豫算으로 별도로 策定된 評價豫算이 全部 다 使用된 例는 극히 드물다는 事實이다. 例를들면 公共健康서비스部門의 경우 評價豫算으로 策定된 利用 可能 評價豫算들 가운데 오직 1/3 程度만이 사용되었다고 하며, 最近에는 1/5 程度만이 사용되고 있다고 한다.⁽²¹⁾ 이와같이 策定된 評價豫算조차도 다 사용하지 못하는 主要 原因은 프로젝트 評價를 모니터링 하고, 또 評價의 結果를 검토할만한 評價關係 人力이 不足하기 때문인 것으로 보인다. 이들 評價關係 人力은 議會가 賦課한 最高限度(ceiling)가 定해져 있기 때문에 비록 評價豫算이 남아 돌아간다고 하여도 人力을 더 確保할 수 없고, 이것이 立法府나 行政府의 評價 目的의 達成을 어렵게 하는 要因들 가운데의 하나가 되고 있는 것이다.

3) 類 型

政策評價자들이 採擇하는 政策評價의 方法論의 類型은 意思決定자들이 提起하는 疑問이 무엇이며, 評價에 의하여 發見된 結果들이 어떻게 應用될 것으로 豫想되느냐 하는데 따라 서 決定된다. 비록 意思決定자들의 質問의 類型들이 明確히 區分되어 類型化 될 수 있는 것도 아니고, 또 意思決定자들의 質問에 答하기 위하여 디자인된 評價 그 自體도 그렇게 整然한 것은 아니지만, 探索의 基礎가 되는 一般的인 接近의 方法論은 두가지 類型으로 區分될 수 있다. 즉 첫째는 프로그램이 變化를 가져오는데 作用할만한 道具(workable tool)이나 하는 것을 評價하기 위한 것이고, 둘째는 바람직한 變化를 達成하는데 있어서의 프로그램의 效果를 評價하기 위한 것이다. 이들 두가지의 接近方法의 焦點이 다르기 때문에 여기에 사용되는 方法論의 戰略 또한 달라진다. 前者인 作動性에 대한 評價는 過程의 評價이고, 後

(19) U.S. General Accounting Office, "Status and Issues: Federal Program Evaluation," Albert C. Hyde and Jay M. Shafritz (ed.), *Program Evaluation in the Public Sector* (New York: Praeger Publishers, 1979), pp. 101-102.

(20) *Ibid.* pp. 102-103.

(21) Levi an and Wurzburg, *op. cit.*, p. 95.

者인 결론에 대한測定은 임팩트의評價라 할 수 있다.

美國의 경우 政策評價는 이들 두가지 類型의 政策評價에 거의 같은 比重을 두고 있다.

過程評價의 範圍는 하나의 特定한 프로그램이 그의 直接的인 目的들을 達成하도록 함에 있어서 무엇을 成就하였느냐 하는 것과 그 프로그램의 作動性(workability)은 얼마나 높으나 하는 것을 評價한다. 過程評價에 있어서는 프로그램은 概念的으로 完全하다고 假定하고, 行政의 任務, 要員活用の 패턴, 業務의 量, 單位費用등을 包含하는 프로그램 遂行努力의 評價에 重點을 둔다.⁽²²⁾ 이러한 評價에 의한 證據가 없다면 政策決定者들이나 政策評價의 活用者들은 政策의 失敗가 訓練된 要員이나 不適切한 對象集團 등과 같은 政策執行過程上의 어떤 不充分的 要素들에 의하여 基因된 것인지, 아니면 訓練과 雇傭사이에 關係가 비교적 적다는 것등과 같이 임팩트와 關聯된 프로그램 디자인의 缺陷에서 基因된 것인지를 區分하기가 매우 어려울 것이다. 政策執行過程에 대한 評價를 통하여 社會프로그램 執行의 效率性을 높이려는 努力은 60年代 社會프로그램의 擴大와 더불어 크게 增大되어 오고 있다.⁽²³⁾

過程評價의 좁은 範圍와는 反對로 프로그램 임팩트의 評價는 프로그램이 達成한 것을 檢討하려는 試圖이기 때문에 좀더 큰 호소력을 가지고 있다고 할 수 있다. 프로그램 임팩트의 分析은 어떠한 프로그램 戰術이 제대로 作用하고, 또 그것을 活用함으로써 프로그램은 얼마나 成功적이었느냐를 찾아 내려는 회당에서 이루어진다. 단지 하나의 프로그램만이 테스트되는 統制된 狀況下에 있어서는 어떤 한 프로그램에 의하여 오게 된 것이라고 할 수 있는 差異를 다른 것들로부터 떼어 내는 일이 比較的 簡單할 것이다. 그러나 프로그램이 機能을 하는 環境에 대한 統制가 어려운 경우에는 알려져 있지 않은 힘, 統制할 수 없거나 또는 豫測할 수 없는 힘들이 作用을 하게 된다. 이러한 경우에는 프로그램이 없었다면 무엇이 일어났을 것이며, 그 프로그램의 임팩트는 얼마나 큰가 하는 것을 推定해 내는 것은 매우 어려운 일이 되는 것이다. 그렇기 때문에 政策評價者의 努力은 프로그램에 의하여 誘發된 變化를 可能な 한 最大限으로 分離해 내기 위하여 非프로그램 變數들을 統制하려는데 集中되고 있으며, 이 結果로 많은 프로그램 評價의 디자인들이 開發되고 있다. 그리고 그 밑에 깔려있는 假定: 研究의 디자인이 精巧하고 세련되면 그럴수록 그 프로그램이 顧客集團들에게 미치는 임팩트들을 分離하여 推定해 낼 수 있는 可能性이 높아지리라는 것이다.⁽²⁴⁾ 그러나 더

(22) Joseph S. Wholey, et al., *Federal Evaluation Policy* (Washington: The Urban Institute, 1973), pp. 95-96.

(23) Mark L. Chadwin, et al., *The Employment Service: An Institutional Analysis* (Washington: Government Printing Office, 1977); Randall Ripley, *CETA Prime Sponsor Management Decisions and Program Goal Achievement* (Washington: Government Printing Office, 1978); Sir A. Levitan and Robert Taggart, *The Promise of Greatness* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976), p. 119; Gregory Wurzburg, "Improving Job Opportunities for Youth," National Council on Employment, (1978), pp. 45-49 등 參照.

(24) Edward Suchman, *Evaluative Research: Principles and Practices in Public Service and Social Action Programs* (New York: Russel Sage Foundation, 1967), pp. 64-69.

精巧한 評價의 디자인은 時間, 豫算, 融通性 이라는 側面에서 그만큼 더 費用이 많이 들 것이다. 그러므로 실제 政府의 프로그램의 評價에 있어서는 이러한 費用의 增加와 精巧한 디자인에 의하여 얻을지도 모르는 좀더 나은 評價의 結果 사이의 交換(trade offs)에 의하여 디자인을 選擇하는 것이 一般的이다. 精巧한 디자인에 의한 評價는 高價의 費用에 比하여 그 所得은 매우 적은 것이 보통이기 때문에 美國行政府의 政策評價에 있어서는 아주 精巧한 디자인 型의 使用은 一般的인 것이 아니라 例外的인 것이 되고 있다.

나. 우리나라의 政策評價過程 및 類型과의 差異

美國에 있어서의 政策評價의 目的, 政策評價의 資源 및 政策評價의 類型은 우리나라의 그것들과 몇가지 側面에서 重要的 差異點들을 가지고 있다.

첫째의 重要的 差異는 政策評價의 目的에서 찾을 수 있다. 政策評價의 主要目的을 政府가 當面하고 있는 主要問題들을 處理하기 위한 政府의 戰略의 效果性에 관한 知識의 創出, 管理의 能率性提高, 政府프로그램의 效果性確保를 위한 管理 責任의 賦與 등이라 한다면, 美國에 있어서의 政策評價는 이들을 同時에 追求하도록 制度化 되어있고, 또 그러한 方向으로 이 制度가 運用되고 있다. 그러나 우리나라에 있어서는 위의 세가지 評價의 目的들 가운데 두번째인 管理의 能率性提高라고 하는데 政策評價의 큰 比重을 두고 있다. 우리나라의 監査制는 프로그램 運用過程에 있어서 豫算의 누출을 防止함으로써 經濟的 能率性을 提高하고자 하고 있으며, 主要 政府 프로젝트들에 대한 審査分析은 計劃工程에 따른 執行을 確保함으로써 프로젝트의 遲延에 따른 經濟的 損失을 極小化 하고자 하는데 그 力點을 두고 있다. 할 수 있을 것이다.

美國과 우리나라의 政策評價에 있어서 두번째 主要한 差異는 政策評價의 資源에서 찾을 수 있다. 美國에 있어서는 主要 社會프로그램에 대한 事後評價資源은 이들 프로그램의 豫算을 編成하는 過程에서 그 프로그램 豫算의 一部로서 豫算에 反映되도록 하는것, 즉 評價 豫算을 따로 떼어 놓는 것(set aside)이 制度化 됨으로써 評價豫算이 自動적으로 確保되도록 되어 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 아직까지 主要 社會프로그램을 執行한 後에 그 프로그램의 效果를 評價하기 위한 豫算을 프로그램 豫算의 一部로 編成하도록 하는 것이 制度化 되어 있지 않다. 그러므로 만일 政府가 어떤 政策이나 프로그램의 效果에 대한 事後評價를 하고자 한다면 별도의 評價豫算을 策定하거나 또는 一般用役研究費를 活用하여야만 하도록 되어 있다.

美國과 우리나라의 政策評價에 있어서 세번째 主要한 差異는 政策評價의 接近方法에서 찾을 수 있다. 이미 美國에 있어서 政策評價의 接近方法에서 살펴 본 바와 같이 政策評價의 두가지 主要한 接近方法은 過程評價와 結果의 影響評價라 할 수 있을 것이다. 이들은 政策評價의 設計라는 觀點에서 볼때 다음 <그림 1>과 같은 여러가지의 變異가 있을 수 있다.

美國의 경우에는 過程設計에 의한 政策評價와 아울러 實驗設計에 의한 政策評價도 널리

〈그림 1〉 評價研究 設計의 次元에 따른 可能的 變異*

← 過程設計						→ 實驗設計
I	II	III	IV	V	VI	
記述的 모니터링	監 査	매치된(matched) 統制에 의한 事 後設計	하나의 集團에 의한 事前·事 後設計	事前테스트 事後테스트 統制集團 設計	無作爲配定에 의한 事前테스 트 事後테스트 統制集團 設計	

* N.P. Roos, "Evaluation, Quasi-Experimentation and Public Policy," *Testing Theory and Evaluating Policy: Quasi-Experimental Approach*, J.A. Caporaso and L.L. Roos, Jr. (eds.), (Evanston: Northwestern University Press, 1973), p. 300.

보급되어 行되고 있으나, 우리나라의 경우에는 아직도 記述的 모니터링이나 監査등 주로 過程設計에 의한 評價의 段階를 크게 벗어나지 못하고 있는 實情이라 하겠다.

4. 政策評價의 管理와 活用

가. 美國에 있어서 政策評價의 管理와 活用

1) 政策評價의 計劃

政策評價의 計劃은 政府機關의 政策評價目標의 設定과 優先順位의 決定, 評價를 위한 프로그램과 主題의 選擇, 各 評價集團의 適切한 調整과 不必要한 重複의 最小化, 評價資源과 人力의 割當등을 包含한다.⁽²⁵⁾

美國의 경우 政策評價를 實施하고 있는 여러 機關들 간에 政策評價의 概念, 政策評價의 目標, 政策評價의 基準등에 대한 合意를 통한 政策評價의 運用政策이 缺如되어 있고,⁽²⁶⁾ 이에 따라 全般的인 政策評價計劃이 잘 樹立되지 못하고 있다는 批判을 받고 있다.⁽²⁷⁾ 그러나 비록 明示的인 政策評價의 計劃은 作成되고 있지 않고 있다고 할지라도 美國의 行政府는 OMB內의 政策評價 및 프로그램執行課(EPI)를 통하여 政策評價의 指針, 標準的인 節次등을 통하여 政策評價의 施行에 대한 部處間의 調整을 위한 努力을 繼續하고 있다.

2) 政策評價의 執行과 管理

政策評價의 執行과 管理의 業務는 政策評價의 設計, 만일 外部의 用役機關과 契約에 의하여 評價가 이루어지는 경우에는 信賴性이 높은 評價研究機關이나 專門家의 選定에 의한

(25) 盧化發, "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. 15-86 參照.

(26) U.S. General Accounting Office, "Status and Issues: Federal Program Evaluation," Albert C. Hyde and Jay M. Shafritz, (eds.), *Program Evaluation in the Public Sector* (New York: Praeger Publishers, 1979), pp. 105-106.

(27) R. Schmidt, et al., "The Market for Evaluation Services in the Department of Health, Education and Welfare," Contract Report 962-21 (Urban Institute, Washington, D.C. May 1975), pp. 5-6.

評價契約의 체결, 有用하고 받아들여질 수 있는 程度의 質的 水準을 維持할 수 있으며 評價의 資財이 適切히 使用될 수 있도록 하기 위한 評價努力의 모니터링, 評價情報의 패키징화 및 이의 配布 등이 政策評價의 執行과 管理面에 있어서 가장 重要한 活動들이라 할 수 있다. 실제 美國의 HEW의 例를 보면 全體 評價計定豫算의 5% 정도만이 內部的 評價活動에 사용되고, 나머지는 外部에의 依賴에 의하여 評價가 遂行되고 있기 때문에⁽²⁸⁾ 評價研究計劃書의 檢討, 評價를 依賴할 機關이나 專門家들의 選定등이 評價研究의 執行과 管理의 主要 業務가 되고 있다.

中央評價機關으로서 OMB內의 評價와 프로그램執行課(EPI)의 業務는 특히 프로그램 評價의 質을 높일수 있도록 각 政府機關이 評價를 計劃하고 이를 執行하는데 力點을 두고 있으며, 이를 위하여 評價의 指針이나 標準化된 節次 등을 提供하고 있다.⁽²⁹⁾

3) 評價 結果의 活用

政策評價結果의 活用度를 높이기 위하여 美國에서는 여러가지의 方案과 制度가 마련되어 있다. 그들 가운데 맨 먼저 들 수 있는 것은 政策意味論文(policy implication paper)의 作成이다. 이미 앞에서 指摘한 바와 같이 美國에 있어서 상당部分의 政府프로그램의 評價는 주로 契約에 의하여 이루어지고 있으며, 이러한 契約에 의한 評價의 結果는 政策決定者의 立場에서 볼 때에는 가공되지 않은 原資材나 中間材에 불과하기 때문에 政策決定過程에 그대로 活用하기가 어려운 경우가 대부분이다. 그러므로 政府內 各 部處의 評價擔當 公務員들의 主要業務의 하나는 이들을 基礎로 政策決定에 必要한 情報를 수집하여 내거나, 政策評價의 結果가 政策에 대하여 갖는 意味에 대한 論文의 作成, 또 政策決定者들을 위하여 評價로부터 發見된 것들에 대한 要約書를 作成하는 일이다. OE(Office of Education)라든지 社會保障行政(Social Security Administration) 등이 그 代表的인 例들이다.

政策評價結果의 活用을 돕기 위한 두번째 制度的 裝置는 評價情報의 管理 시스템의 構築을 들 수 있다. 그 代表的인 例로 ISI(The Institute of Scientific Information)가 提供하는 社會科學 引用 인덱스(index)를 들 수 있는데, 여기에는 모든 社會科學의 研究結果들 뿐만 아니라 社會 프로그램評價의 結果도 收錄되어 있다. HEW의 산하기관인 評價文書센터에는 HEW가 遂行하는 여러가지의 評價結果들을 蒐集하여 文書化함으로써 利用者들을 돕고 있으며, 또한 HEW는 프로젝트셰어(Project Share)를 運營함으로써 美國의 州政府나 地方政府가 HEW의 프로그램을 執行하는데 必要한 評價情報를 蒐集·配布해 주고 있다.

(28) Levitan and Wurzburg, *op. cit.*, p.104.

(29) EP 에 의하면 政策評價의 指針은 적어도 다음 사항을 포함하는 것이 바람직 하다고 한다.

- ① 評價의 议程 計劃.
- ② 評價可能性이 높도록 하는 프로그램 디자인.
- ③ 評價프로젝트의 디자인.
- ④ 評價와 意思決定過程間의 關聯性 提高.
- ⑤ 評價 프로그램들에 대한 評價등. Salasin and Kivens, *op. cit.*, p.92.

나. 우리나라의 政策評價 管理와의 類似點과 差異點

美國에 있어서의 政策評價의 管理와 活用은 우리나라의 그것들과 比較해서 여러가지 差異點들을 가지고 있지만, 몇가지의 類似한 點들도 發見할 수 있다. 이들 類似點들 가운데 重要的 것들로서는, 먼저 우리나라에 있어서와 마찬가지로 美國에 있어서의 政策評價는 비록 여러 機關들 間의 政策評價에 대한 調整努力은 繼續되어 오고 있으나 公式的이며 體系的인 政策評價의 計劃은 세워지고 있지 않다는 點이다. 이는 앞에서도 이미 지적한 바와 같이 美國 行政府의 여러 機關들 사이에 政策評價의 概念이나 目標, 基準등에 대하여 어떤 合意가 이루어져 있지 못하기 때문일 것이며, 또 한편으로는 美國의 行政이나 經濟運用方式이 計劃行政이나 計劃經濟와 거리가 멀기 때문일 것이다.

또 한가지 우리나라의 政策評價의 管理制度와 類似한 點은 비록 政策評價의 計劃은 作成되고 있지 않다 할지라도 政策評價의 執行過程에 있어서 中央政策評價機構가 評價의 指針이나 便覽의 作成·提供등을 通하여 各 機關들의 評價를 調整하고 모니터링하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우에도 經濟企劃院 審査分析局에서 各 政府部處別 主要 審査分析 對象 事業들을 選擇하고 分析하는데 대한 指針을 作成하여 審査分析을 調整統制하고, 아울러 審査分析便覽을 作成하여⁽³⁰⁾ 各 機關의 審査分析을 모니터링해 오고 있다.

美國政府의 政策評價의 管理와 活用方法들 가운데 우리나라의 그것과 크게 다른 點은 두 가지를 들 수 있는데, 첫째는 外部機關과의 강한 連繫이고, 둘째는 政策意味論文의 作成이라 할 수 있다.

美國政府의 경우 主要 政府프로그램이나 프로젝트를 위한 豫算을 編成하는 過程에서는 반드시 事後評價를 위한 豫算을 따로 떼어 놓는(set aside)것이 制度化되어 있다 함은 이미 앞에서 말한 바와 같다. 그런데 이 評價豫算으로 실제로 政府 프로그램이나 프로젝트에 대한 事後評價를 實施하는 경우, 그 프로그램을 執行한 機關의 內部에서 自體的으로 評價하는 경우는 5% 程度에 불과하고 나머지 大部分의 경우는 外部의 評價專門機關, 大學附設機關 등과의 契約에 의하여 評價가 實施된다는 것이다. 이것은 두가지를 意味하는데, 첫째는 우선 美國에 政策評價를 遂行할만한 專門用役機關이나 大學附設機關이 育成되어 있다는 것이고, 둘째는 이들 外部의 專門政策評價機關들과 政府機關들간에 강한 連繫가 設定되어 있다는 것이다. 그러나 우리나라는 아직까지 이러한 政策評價를 위한 專門機關들이 거의 없다는 것도 아직까지 政策評價가 活發하지 못한 環境的 要因들 가운데의 하나가 될 것이다.

美國政府의 政策評價의 管理와 活用制度가 우리와 다른 또 하나의 特徵은 이미 앞에서 말한 바와 같은 政策意味論文의 作成 및 評價情報管理 시스템의 구축과 運用이라 할 수 있다. 大部分의 경우 外部機關에 의한 政策의 評價는 어떤 事實의 發見에 더 큰 比重을 두고 있기 때문에 이러한 結果들을 政策決定過程에 그대로 利用하기는 어려운 경우가 大部分이다. 그

(30) 經濟企劃院, 審査分析便覽, (1983.2) 參照.

렇기 때문에 政策評價의 結果들에 대한 政策決定過程에서의 活用度を 높이기 위해서는 먼저 發見된 結果들이나 事實들이 政策이나 또는 政策決定者들에게 갖는 意味가 무엇인가를 解釋하는 새로운 論文을 作成함으로써 政策決定者가 이에 대한 理解를 높이고, 이렇게 함으로써 政策過程에서의 活用の 可能性을 높일 수 있게 될 것이다. 또한 評價情報管理시스템을 運用하여 評價에 관한 情報를 體系的으로 蒐集·整理·配布함으로써 政策決定者가 必要한 때 評價情報에 가까이 할 可能性을 높일 수 있고, 이에 의하여 政策過程에서의 活用도는 높아지게 될 수 있을 것이다.

5. 結 論

우리나라 政府는 政策評價를 制度化 해나가는 過程에 있으며 財務監査나 審査分析은 이제 우리나라 行政에 깊이 뿌리를 내리고 定着化 되었다고 볼 수 있다. 그러나 現代 政府의 責任이 金錢의 漏出의 防止와 같은 財務的 責任이나 目標한 期間內에 計劃된 프로젝트를 完成하는 것과 같은 消極的인 責任으로부터 政府의 政策이나 프로그램이 政策目標를 達成하는데 좀더 큰 效果를 가져 오도록 政策을 決定하고 管理하여야 한다는 政策管理의 責任으로 擴大하여 감에 따라, 이제 우리 나라에서도 政策의 效果에 대한 評價와 政策執行의 能率性向上을 위한 評價가 絶실히 要望되는 段階에 이르게 되었다.

이러한 過程에서 必要한 것은 우리보다 앞서 이러한 政策評價를 制度化하여 運營하고 있는 여러 나라들의 政策評價制度를 檢討하고, 우리에게 도움이 되는 것은 배우고 또 必要한 것은 導入하여 活用하는 일이라 하겠다. 이를 위해서는 먼저 關心있는 外國의 政策評價의 制度를 記述하여 紹介하고, 우리나라의 制度와 比較分析하는 것이 先行 課題인 것이다. 本研究는 政策評價가 制度化되어 效果의으로 運用되고 있는 나라들 가운데의 하나인 美國의 政策評價制度를 記述하고, 우리나라의 政策評價制度和 比較·考察하는데 그 研究의 目的을 두고 있다. 우리나라의 政策評價制度和 比較해 볼 때 美國의 政策評價制度는 다음과 같은 몇 가지 主要한 差異點들을 가지고 있다.

첫째, 美國의 政策評價機構는 立法府와 行政府에 均衡을 맞추어 고루 設置되어 있다. 議會活動을 뒷받침하기 위한 政策評價機構들은 GAO, CBO 및 CRS 등이고 行政府쪽의 中央 政策評價機構는 OMB內의 EPI라 할 수 있다. 그리고 政府의 各部處에는 所管 프로그램을 評價하기 위한 部署들이 設置되어 있는 것이 一般的이다.

둘째, 美國의 政策評價는 豫算의 編成이나 終結등과 같은 豫算과의 깊은 連繫가 맺어져 있다.

셋째, 美國의 政策評價는 政府가 당면하고 있는 여러가지 問題들의 解決에 必要한 새로운 知識의 創出, 政策의 能率的인 執行, 政策 影響의 推定등 세가지 目標를 達成하는데

거의 같은 比重을 두고 있다.

넷째, 英國의 경우 主要 社會프로그램들에 대한 評價를 위하여 豫算의 編成過程에서 그 프로그램豫算의 一部를 評價豫算으로 따로 策定해 두고 있다.

다섯째, 美國行政府에 있어서 評價豫算은 約 5% 程度만이 內部的 評價活動에 사용되고 있고, 나머지 大部分의 評價는 外部的 專門評價機關이나 大學附設機關과의 契約에 의하여 이루어지고 있다. 이는 바꾸어 말하면 美國에는 많은 專門評價研究機關들과 大學研究機關들이 政策評價에 參與하고 있으며, 政府機關과 이들 外部的 評價機關들 間에 깊은 連繫가 맺어져 있어 相互有機的인 關係下에서 政策評價가 이루어지고 있음을 意味한다.

끝으로 政策評價結果의 活用도를 높이기 위하여 美國에서는 政策意味論文의 作成, 評價情報管理시스템의 構築등에 의한 評價結果의 積極的인 活用方案들이 制度的으로 裝置되어 있다.

물론 이상의 美國의 政策評價制度의 特性들이 우리나라의 實情에 모두 그대로 들어 맞는 것은 아니다. 그러나 앞으로 우리나라의 政策評價制度를 發展시켜 나가는 過程에서 이들로 부터 많은 示唆를 받을 수 있을 것이다.