연구 노트

정책평가의 질을 높이기 위한 기본요건

백 선 기*

1. 서 론
2. 정책과정과 정책평가
3. 정책평가의 요건
4. 정책평가의 사례
5. 정책평가의 질의 제고방향
6. 결 론

1. 서 론

정책은 그 효과를[1] 알 수 없는 상태에서 결정되어 집행된다. 1997회계년도에 우리나라의 각종 정책을 집행하기 위해 국회에서 의결된 일반회계만을 보더라도 당초예산은 67조 5,786억원이었다. 각종 사업들은 그 사업 시행 후의 결과를 정확히 예측하지 못하는 상태에서 예산이 집행된다. 가설은 그것을 검정해 봐야 진위를 알 수 있는 것과 같이 정책은 그 효과를 측정해 보아야 제대로 집행되었는지의 여부를 알게 된다. 이와 같은 측면에서 정책은 가설에 해당된다고 보는 견해도 있다(Landau, p.425).

주민참여가 확대됨에 따라 정책평가의 필요성도 높아지고, 실제로 정부사업에 대한 평가도 증가하고 있다. 가용자원은 한정되어 있는 반면, 예산 요구는 늘어나고 있으므로 정책평가가 제대로 되면 비능률과 낭비를 줄일 수 있기 때문이다. 그러나 만족할만한 정책평가가 이루어진 경우는 드물다. 그 결과 정책평가에 대한 비판은 그치지 않는다.[2]

정책평가에 대한 비판에는 평가자에 따라 상반된 평가결과가 나온다는 것, 평가가 부정확하다는 것, 또 평가 자체가 어렵다는 뜻이 동시에 함축되어 있다. 이러한 비판은 평가의

* 책임연구원

[1] 본고에서 정책(policy)이란 공공정책(public policy)으로 그 의미를 한정한다. 광의의 정책에는 헌법, 법규, 훈령, 공고, 고시는 물론 사업, 계획, 지침, 정책결정자의 의사표시도 포함된다. 물론 program, project, plan도 policy에 포함된다. 한편 정책이 원인이 되어 일어나는 장단기 변화를 모두 효과(effects)로 본다.

[2] 이러한 비판은 많은 연구사업을 평가해온 교수들도 제기했다. 예컨대 大學産業技術支援團, 「연구결과 평가의 선진화를 위한 제안」(서울 : 1998) 참조.

타당성과 신뢰성의 결여에 기인한다. 그러나 비판의 주요 원인은 평가자의 책임의식에 기인하는 바 크다. 만약 정책평가자가 평가의 타당성은 물론 평가의 기준도 고려하지 않고, 단지 주관적인 회고나 현황 설명, 나름대로의 문제점 지적 등을 평가로 간주하게 된다면 평가에 대한 불신을 가중시킬 뿐이다. 더욱이 평가자가 특정 정책의 옹호자나 반대자인 경우에는 그 정책을 합리화시키거나 비판하는데 평가의 주안점을 둘 것이므로 오히려 낭비와 비능률을 누증시키는 결과를 가져오게 된다.

본고의 목적은, 먼저 평가의 기초요건에 해당하는 타당성·신뢰성 및 기준·표준 등에 관해 간단히 살펴보려는 것이다. 다음에는 4개의 평가사례를[3] 통해 1960년대부터 1990년대까지 우리나라에서 정책평가가 어떻게 이루어져 왔는지를 살펴본 후, 보다 나은 정책평가를 위한 기본방향을 제시하려는 것이다. 그러므로 본고에서 평가를 평가하려는 것이 아니며, 세부적 평가기법을 논의하려는 것도 아니다. 다만 현재 우리나라의 정책평가의 실태를 감안하여 정책평가의 질을 높이기 위한 기본요건을 제시하려는 것이다.

2. 정책과정과 정책평가

정책은 정치·행정과정의 産物이고, 정책평가는 정책의 효과를 측정하는 것이다. 논의 전개를 위해 정책과정에 따른 정책평가의 종류를 살펴보자. 특정 정책의 진행과정을 명확하게 순차적으로 구분한다는 것은 실질적으로 어렵다. 정책은 再定義되거나 수정되는 경우도 있고, 비난회피 혹은 관심전환용으로 나오기도 하며(Weaver, Lukes), 문제가 아니라 기회에서 정책이 생겨나기도 하기 때문이다(Lindblom, p.5). 또 정책은 명시적으로 집행되는 것만을 지칭하지 않는다. 이것은 의사결정을 하는 것과 "의사결정을 안하거나 못하게 하는 것"도[4] 권력의 행사라고 주장하는 견해(Bachrach and Baratz, pp.39~51), 또는 행위가 없어도 계획된 변화가 일어나면 기획이 있었다는 주장(Ozbekhan, p.55)과 동일한 맥락에 있다.

여러 학자들이 정책과정을 구분한 것을 보면, 정책단계의 수만 다를뿐 내용에는 큰 차이가 없다. 즉, 정책議題채택, 정책결정, 정책집행, (정책평가), 정책종결 단계 등이다. <그림 1>은 각 단계와 그 산물을 표시한 것이다.

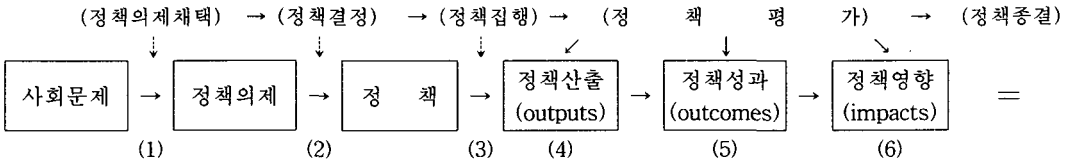
정책평가는 고립된 환경 속에서 이루지는 것이 아니다. 정책대상자들은 정책의제를 채택할 때는 물론 정책을 결정할 때, 또 정책을 평가할 때도 그것을 보는 시각이 제각기 다르다. 한 쪽의 문제해결(이득)은 다른 쪽의 문제(손해)로 나타나는 政策의 鐵則 현상도 나타나기 때문에(Leone, pp.1~20) 협상과 타협을 통한 합의과정이 필요하다.

---

[3] 4개의 평가사례는 그 연대를 대표하는 정책평가로 볼 수는 없다. "평가"나 "효과"란 용어가 제목에 포함되어 있고, 농업과 관련이 있으며, 입수가 용이한 것 중에서 연대별로 하나씩 선정한 것이다.

[4] non-decision이란 정책결정단계 뿐만 아니라 정책의 의제채택·집행·평가단계에서도 나타난다. 이 점은 Peter Bachrach and Morton S. Baratz, *Power and Poverty*(New York: Oxford Univ. Press, 1974), p.44, 58 참조.

그림 1 **단순화시킨 정책과정과 산물**



주: 그림을 단순화시키기 위하여 환류 경로는 표시하지 않았으며, 평가는 총괄평가만 표시했음.

정책평가는 집행단계와 종결단계의 사이에 위치하지만 그렇지 않은 경우도 있고, 그 종류를 세분하는 방법도[5] 있다. 정책평가는 환류기능을 하므로 일정 기간을 단위로 하여 반복적으로 집행되는 정책이 아니라면 <그림 1>의 (4)·(5)·(6)에 대한 총괄평가보다 (3)에서 평가하는 과정평가 혹은 형성평가가 정책효과를 높이는 데 도움이 된다. 이런 측면에서 보면, <그림 1>의 (1)·(2)에서 평가가 이루어지는 것이 더 바람직하다. 사회문제(societal problems)중 특정 문제가 정책의제로 채택되고, 해결방안이 정책으로 결정될 때까지 문제를 해석하는 단계, 목표를 설정하고 대안을 식별하여 판단하는 단계에서의 평가가 더욱 효과적이다. 정책이 종결되기 전이나 결정되기 전에 시정할 기회가 있기 때문이다.

또한 내부평가보다는 외부평가가 보다 타당성과 신뢰성의 확보 가능성이 높다. 평가에 필요한 정보이용은 내부평가일 경우에 유리하지만 결과에 대한 책임문제도 있고, 또 공개를 전제로 할 때 인간의 본성상 있는 그대로 자체평가를 한다는 것은 어렵기 때문이다.

정책구조에 따라 정책평가를 나눌 수도 있다(盧化俊, 1997, pp.32~55; Fischer, pp.17~23). 이것은 정책이 추구하는 목표를 상위목표와 하위목표로 분류해서 정책구조를 비전(vision)과 전략이란 두 개의 수준으로 분류할 때 가능하다. 비전은 정책엘리트집단이 공유한 가치, 미션(mission), 그리고 이를 실현하는 데 도움이 되는 정책목표들(goals)로 구성되며, 비전을 실현시킬 전략은 정책의 하위목표들(objectives)과 수단 및 활동들로 구성된다. 전략에 대한 평가는 정책성과의 검증(verification)과 정책목표의 타당화(validation)로 구분되며, 비전에 대한 평가는 정책목표의 정당화(vindication)평가와 사회적 가치선택의 정당성평가로 구분된다.

정책산출, 정책성과 및 정책영향에 대한 평가는 정책이 집행된 후 시간이 지남에 따라 나타나는 효과를 측정하는 것이다(Levy et al., pp.4~8; Nakamura and Smallwood, pp.76~77, 146). 단기적 효과인 정책산출의 평가는 비교적 측정이 용이하나 정책목표와는 간접적인 것이다. 반면 장기적 효과에 해당하는 정책영향은 정책목표에 가장 근접하는 것이지만 정책과 그 효과와의 因果性이 애매하기 때문에 평가하기는 가장 어렵다.

[5] 과정평가·형성평가(process or formative evaluation)와 총괄평가(summative evaluation)를 細分한 것은 盧化俊, 「政策評價論(全訂版)」(서울 : 法文社, 1986), pp.64~73 참조. 본고에서 과정평가나 형성평가는 정책집행 이전의 모든 과정에 대한 평가 혹은 정책분석(policy analysis)의 의미로 사용된 경우도 있다.

3. 정책평가의 요건

3.1. 정책평가의 타당성과 신뢰성

타당성과 신뢰성은 기초적이고 중요함에도 불구하고, 정책평가시 이를 고려하지 않는 경우가 많다. 정책평가의 타당성에는[6] 내적 및 외적 타당성과 구성 및 결론의 타당성이 포함된다.[7] 내적 타당성이란 정책과 효과 사이의 인과성(causality)의[8] 성립을 뜻하며, 외적 타당성이란 시간과 장소를 달리 했을 때 인과성의 성립을 의미한다.[9] 정책평가의 타당성이란 내적 타당성만을 의미하는 경우가 많다.

신뢰성(reliability)이란 누가 그 정책을 평가하더라도 같은 결과가 나온다는 뜻이다. 결과가 같다는 것은 서로 비슷하다는 것이지 꼭 같다는 것은 아니다. 그러나 어느 정도 신뢰성이 확보된다면 평가자에 따라 상반된 평가결과는 나오지 않게 된다.

3.2. 정책평가의 기준과 표준

정책평가의 기준이 중요시되는 이유는 정책에서 언명하는 내용들을 직접 평가하는 것이 아니라 간접적으로 평가하는 경우가 많기 때문이다. 효과성을 측정하는 경우, 실제로 평가하는 것은 목표 자체가 아니고, 목표달성의 수단인 경우가 대부분이다. 또 정책이 가치를 함축하고 있으므로 질적인 것을 평가해야 하지만 양적으로 평가하는 경우가 많기 때문이다. 그래서 간접적 기준 혹은 제2차적 기준(secondary criteria)이란 용어도 사용된다.[10]

---

[6] 타당성과 신뢰성에 관한 논의와 그 종류에 대해서는 Jack L. Franklin and Jean H. Thrasher, *An Introduction to Program Evaluation*(New York : John Wiley & Sons, 1976), pp.74; David Nachmias, *Public Policy Evaluation : Approaches Methods*(New York : St. Martin's, Press, 1979), pp.100~107; Peter H. Rossi and Howard E. Freeman, *Evaluation : A Systematic Approach*, 2nd ed.(Beverly Hills : Sage Publications, Ins., 1982), pp.305~306 등 참조.

[7] 타당성을 이와 다르게 분류하는 경우도 있다. Nachmias는 예측적(predictive) 타당성, 내용의 타당성 및 구성의 타당성으로 나누며, Franklin 등은 기준(criterion)의 타당성, 내용의 타당성, 구성의 타당성으로, Rossi 등은 내적 타당성과 외적 타당성으로 나눈다. Rossi and Freeman, *op. cit.*, p.305; Nachmias, *op. cit.*, pp.100~103; Franklin and Thrasher, *op. cit.*, p.76 등 참조.

[8] 인과성(causality)은 不確定性原理(principle of indeterminacy) 등으로 한계가 있다. 인과성이 성립하기 위해서는 ①원인(C)은 결과(E)에 선행할 것, ②C와 E는 공간적으로 인접할 것, ③C가 E에 영향을 미칠 것, ④C와 E는 필연적으로 연결될 것, ⑤C에 영향을 주는 것과 C 이외에 E에 영향을 미치는 것은 捨象시킬 것(confounding and spurious factor 배제) 등의 조건이 충족되어야 한다. 인과성의 구체적 논의는 J. Hospers, *An Introduction to Philosophical Analysis*(London : RKP, 1967), pp.279~281; Louis Irving Horowitz, "Policy and Causality," *Policy Studies Journal*, Vol.22, No.3(1994), pp.437~439 참조.

[9] 외적 타당성이 입증됨으로써 일반화가 가능하다면, 이론의 적용범위에 따라 grand theory, middle range theory, miniature theory 등으로 나눌 수 있다. 과학적 예측과 설명은 동일한 논리구조이기 때문에 일반법칙이 존재한다면 원인을 가지고 결과를 예측할 수 있으며, 결과를 가지고 원인을 설명할 수도 있다.

[10] 평가기준의 종류와 구체적 설명은 Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined*(New Brunswick, N.J. : Transaction Books, 1983), pp.25~57; Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy*

정책평가의 기준으로 많이 사용되는 것은 효과성(effectiveness), 능률성(efficiency), 합법성(legality), 민주성(democracy), 대응성(responsiveness), 형평성(equity), 적시성(timeliness), 소망성(desirability), 실현가능성(feasibility), 만족도(satisfaction) 등이 있고, 이 밖에도 여러 기준이 제시된 바 있다. 이러한 평가기준들은 서로 중복되는 경우도 있으며, 보완·상충적 관계에 있으므로 실제 적용시에는 개념규정을[11] 명확하게 해야 한다. 평가기준은 정책과정이나 정책유형(Lowi, 1970, pp.314~325; 1972, pp.298~310; 1988, pp.725~728; 1997, pp.283~285)에[12] 따라 적절하게 선정되어야 정확한 효과를 측정할 수 있다.

정책을 평가할 때 흔히 간과되는 것이 표준(standards)이다.[13] 이것은 평가기준으로 측정한 것을 판정하기 위해 필요한 것이다. 정책평가의 결과는 그것을 비교할 기준이 있어야 양호하다거나 불량하다는 판정이 가능하기 때문이다.

4. 정책평가의 사례

4.1. 평가사례 1 : 1960년대의 「第1次經濟開發5個年計劃 中間評價」

1 개 관

사례1은 1965년 정부에서 교수들에게 위촉한 평가이다.[14] 제1차계획기간이 1962~66년이므로 5년을 한 단위로 볼 때 1965년은 제4차 연도이다. 이 평가는 1962년부터 1965년 6월말까지 평가한 것이므로 과정평가이고, 또 외부평가이다. 평가기간은 1965년 7월부터 11월까지 5개월이었고, 교수 14명이 분야별로 나눠 평가하였다. 대통령이 평가를 지시했고, 국무총리기획조정실이 주관하였다. 평가단계에 관계부처의 관계관, 관계기업의 책임자, 주한외국공관원, 유솜·네이산·독일 고문단의 관련자 등이 참여하여 7차례의 심포지움을 개최한 것으로 되어 있다.

평가대상정책은 5개년계획의 투자사업으로 추진되어 온 153개의 사업과 1964년의 보완계획에서 삭제된 21개사업중 10개의 사업을 추가한 163개의 사업이었다. 평가자료는 관련부처 및 현지조사 자료였다. 먼저 163개의 개별사업을 평가하고, 다음은 업종별·산업별로 평가한후 종합적으로 1965년 6월말 현재 "대체로 성공적 추진"이라는 판정을 내렸다(p.3).

2 종합평가

제1차계획의 목표는 "모든 사회경제적인

Implementation(New York : St. Martin's Press, 1980), pp.146~151; Harold D. Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences*(New York : American Elsevier, 1971), pp.85~97 등 참조.

[11] 여기서의 개념규정이란 operational definition, 혹은 stipulative definition을 의미한다.

[12] 1964년 Lowi는 정책유형을 3가지로 분류했고, 1970년부터는 4가지로 분류한 후 이를 비판하면 적극적으로 옹호해 왔다. Lowi는 정책을 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 체제유지정책으로 분류했다. 그런데 Lowi가 정책을 4가지로 분류한 것은 1970년인데 대부분 1972년이라고 잘못 기술하고 있다.

[13] Dror는 7개의 표준을 예시했다. Y. Dror, *op. cit.*, pp.28~29 참조.

[14] 評價敎授團 編著, 「第1次經濟開發5個年計劃 中間評價」(서울 : 大韓商工會議所, 1965).

악순환을 시정하고, 자립경제 달성을 위한 기반을 구축함"에 있었고, 이의 수단은 "(1)전력, 석탄 등 에너지源의 확보, (2)농업생산력의 증대에 의한 농업소득향상과 국민경제의 구조적 불균형의 시정, …" 등 6개였다.

계획 목표달성도의 평가는 사업별·자금집행별로 했으며, 계획의 성과를 평가한 후 문제점을 지적하였다. 사업별 효과성은 완료된 사업이 32개, 76개 사업이 80% 이상, 16개 사업이 61~80%, 5개 사업이 41~60%, 2개 사업이 21~40%, 22개 사업이 20% 이하의 진척을 보인 것으로 평가했다. 자금집행의 평가는 정부투자가 57.8%였으나 민간투자가 12.6%에 그쳐 전체투자는 계획의 32.6%라고 기술했다.

한편 계획의 성과측정 항목은 경제성장률, 국내저축률, 고용, 에너지원 확보, 기간산업건설, 사회간접자본 확충, 수출 등이었고, 각각에 대해 계획과 실적을 비교했다. 이제 범위를 좁혀 제1차산업중 축산업·수산업을 제외한 농림업평가에 대해 보기로 하자.

3 농림업 평가

계획에는 중농정책을 표방하고, 농업부문의 증산과 근대화를 위해 전략적 요인이 되는 사업부문을 선택하여 투융자하는 것으로 되어 있었다. 즉, 농업생산수단 및 자재공급 확대, 시험 및 지도 강화, 경지확장에 의한 농업생산력의 획기적 증대 등의 방법을 통해 농민의 소득향상을 도모코자 하였다. 이를 위해 농업자재공급, 시험지도, 농지개량, 조림사방, 잠업, 종자갱신, 자급비료증산, 농협육성, 경제작물, 엽연초 및 홍삼, 영농자금, 기타계획(미곡증산), 식물방역 등 13개 사업을 집행했던 것이다.

투융자실적은 계획의 71.2%였고, 1962~64년의 평균 성장률이 2%에 불과해 계획 5.4%에 훨씬 못미쳤으며, "아직 농민의 실소득증가에까지는 큰 효과를 못 미치고 있다"고 평가하고(p.14), 다른 여러 문제점을 지적하였다.

13개 사업중 목표달성 80% 이상이 10개사업, 80% 이하는 3개 사업으로 판정했고, 계획을 초과한 사업도 있으나 계속되어야 할 사업이므로 완료된 사업은 없다고 평가하였다. 투융자금은 원貨 195.7억원 계획에 141.9억원, 달러貨 1,418만 달러에 633만 달러가 집행된 것으로 평가했다. 이의 효과는 고용효과, 생산효과, 수출 및 수입대체효과로[15] 나눠 평가하고, 사업별로 문제점을 지적하고 시정책을 건의했다.

고용효과는 "계산하기가 힘들고… 어려운 문제"라고 하고, 개간 및 수리 등 농지개량사업과 조림사방사업의 투융자로 인한 고용증대효과만 산출했다. 생산효과 역시 "투융자가 어느 정도의 증산효과를 가져왔는가를 측정함은 용이치 않음"을 밝히고, 1961~64년까지 3년간 경지확장효과 14만 정보만을 기술했다. 수출 및 수입증대효과 역시 투융자 즉 경제개발계획만으로 이루어진 것이 아님을 밝혔다(pp.26~27).

4 개별사업 평가

개별사업별로 다양한 평가방식을 사용했다. 자급사료증산사업의 경우, 사업개요, 자금

[15] 종합평가에서는 "성과", 산업별평가에서는 "효과"란 용어를 사용했는데 별다른 차이는 없다.

집행 및 추진상황, 부진원인 또는 애로, 전망, 시정 및 건의내용으로 되어 있다. 한편 농업자재공급사업(농기구, 농약, 농용석회석, 규산질비료, 화학비료)의 농기구중 동력경운기공급의 평가를 보면, 보조율이 30~50%이고, 1962~64년의 공급대수는 690대라고 기술했다. 동력경운기 공급효과는 농업근대화를 기할 수 있는 사업이며, 경운기는 수입하기 때문에 보급이 일반화되면 국내 농기구산업 발전에 자극을 주는 효과가 기대된다고 하였다. 그리고 수리의 어려움, 운전 미숙, 활용 미진을 지적했다. "동력경운기공급으로 농업근대화에 얼마만한 효과를 주게 되는 것인가에 대한 연구가 수반되어야"(p.31)함도 밝혔고, 국산부품의 품질에 대해 농가의 불만도 있다고 하였다.

4.2. 평가사례 2 : 1970년대의 「高速道路效果調査報告書」

1 개 관

사례2도 정부에서 교수들에게 평가를 위촉한 것이다.[16] 이 평가는 1973년 7월 7일 대통령이 건설부장관에게 서신으로 지시해서 이루어졌다. 경부고속도로가 개통된지 만 3년이 되는 시점에서 고속도로개통으로 경제사회 등 각분야에 "어떠한 영향"과 "파급효과"를 미쳤고, 어떤 "변화"를 가져왔는가를 "좀더 과학적으로" 검토분석해 보라는 것과 건설부가 주관하여 관계전문가에게 연구과제로 위촉하라는 지시였다. 국민에게 알리는 것은 "국민의 세금으로 건설되어 운영되는 사업인 만큼 당연히 해야 할 일"이라고 하였다.

우리나라의 고속도로는 1968년 경인고속도로를 시작으로 1970년 7월에 경부고속도로, 1973년 11월 14일에 호남·남해고속도로가 완전히 개통되었다. 이 평가는 1973년 12월에 끝났으므로 총괄평가에 속하며, 교수 7명이 담당한 것이기 때문에 외부평가에 해당된다.

평가내용은 교통수송, 공업개발, 농촌근대화, 유통, 관광무역 및 국제수지, 사회 및 문화생활, 의식구조 및 가치관, 건설기술 부문으로 되어 있다. 평가자료 수집은 문헌조사와 함께 국민생활에 미친 영향을 파악하기 위하여 20개 부락 1,900가구를 조사하였다.

그런데 이 평가의 총론부문은 연구의 의의, 연구목적, 연구방법, 연구내용 등이 소제목으로 되어 있으므로 평가부분이 아님에도 종합평가에 해당하는 내용이 있다는 점이 특이하다. 연구의 의의에서 "고속도로는 한 나라의 경제, 사회의 발전의 기반이 되며, 전국 국토의 보다 합리적이고 효율적인 개발이 이룩될 수 있게 하는 일대 전기를 마련해 준 사실이 높이 평가"된다고 기술했다. 또 "고속도로의 건설은 재래식의 근시안적이고 즉흥적인 투자방식과는 달리 보다 장기적이고 광활한 국민경제의 미래상을 예견한 위대한 경륜의 소견"이라고 했다. 연구목적에도 이런 내용이 있다(pp.1~2). 이 평가에서 농업과 관계가 깊은 것은 농촌근대화부문과 유통부문이다. 여기서는 농촌근대화부문 가운데 일부를 보기로 하자.

2 농촌근대화부문 평가

고속도로개통 전후에 있어서 도시근교농

[16] 建設部·韓國道路公社 編, 「高速道路效果調査報告書」(서울 : 建設部·韓國道路公社, 1973).

촌, 고속도로 인접농촌, 고속도로 근접농촌 등 3개 지역에 있는 농가를 대상으로 설문조사를 실시하여 효과를 측정하였다. 농가는 농지소유규모에 따라 7개 계층으로 구분하였고, 고속도로개통 효과는 농업경영개선 효과와 농가자산의 증식효과로 보았다.

먼저 경영개선효과를 보면, 경영자의 영농의지가 진취적으로 변했고, 이것은 2~3ha를 소유한 대농층일수록 두드러진다고 평가하였다. 또 고속도로 착공과 더불어 주변의 토지매매가 성행하였고, 지가가 폭등하여 농민들은 토지의 일부를 팔아 빚을 갚거나 영농자금을 마련하여 상업적 영농으로 변모하고 있다고 하였다. 아울러 비닐하우스, 고등채소 등으로 작목변화가 일어났고, 특히 도시근교와 도로인근에 있는 농지에 소작이 격감했다는 내용도 있다.

경영자의 경영능력변화(기술개선)도 조사했다. 경영능력은 농약사용법, 비료사용법, 촉성재배, 농업기계화, 수송수단 등의 변화로 보았다. 고속도로 개통 후 변화가 "생겼다"는 응답이 53.7%였고, "생기지 않았다"는 응답은 29.1%였다. 변화가 생겼다는 것은, 농약사용법 19.2%, 비료사용법 6.8%, 촉성재배 8.6%, 농업기계화 6.2%, 수송수단 변화 12.9% 등이다. 평가에는 "농약사용법 개선은 고속도로개통과 직접적인 상관관계는 없다. 근래 우리나라 농촌에 농약 사용량이나 사용법에 관심이 높아진 결과"(p.126)라고 기술하였다.

또한 5일장에 출하하던 농산물을 대도시로 출하하는 경우가 많아졌다는 점에서 농산물 유통의 변화를 꼽고 있다. 특히 운송시간이 빨라져 농산물의 鮮度가 유지됨으로써 촉성재배가 늘어났고, 소비자에게 농산물을 싸게 공급할 수 있게 되어 수요창출을 통한 증산의 직접적 계기가 되었다는 점도 경영개선효과로 평가했다.

농가자산 증식효과는 "대략 … 150%의 증가율을 가져왔다"고 하고, 이의 주된 요인은 지가상승에 의한 것으로 분석했다. "그동안 지가의 상승률은 … 전답 … 최하 131%, 최고 513%, 임야 … 최하 139%, 최고 1,046% 상승"했다는[17] 것이다(p.122, 145).

4.3. 평가사례 3 : 1980년대의 「第4次經濟開發5個年計劃第4次年度 評價報告書」

1 개 관

사례3 역시 사례1과 같이 정부에서 교수 등에게 평가를 위촉한 것이다.[18] 이것은 사례1의 평가보고서 이후 경제개발계획에 대한 16번째 평가이므로 사례1과 비교해 보면 그동안 평가에 어떤 변화가 있었는지도 파악할 수 있다. 이 평가는 제4차계획의 제4차년인 1980년에 대한 것이므로 형성평가이며, 또 외부평가에 해당된다. 평가자는 주로 교수가 많으나 교수 이외에도 연구소 8명, 경제단체 5명, 기타 7명 등이 포함되어 모두 107명으로

---

[17] 가격조사 시기는 조사의 어려움으로 고속도로 개통 전후가 아닌 착공 전후였다. 평가보고서의 농가자산 증식률과 지가 상승률에 誤字가 있다. 150→50, 131→31, 513→413, 139→41, 1,046→946이 맞다.

[18] 韓鳳洙 編, 「第4次經濟開發5個年計劃第4次年度 評價報告書 : 第1編 綜合部門」(서울 : 政策諮問敎授團, 1981); _____, 「第4次經濟開發5個年計劃第4次年度 評價報告書 : 第2編 産業部門」(서울 : 政策諮問敎授團, 1981).

구성되어 있었다. 정책자문위원회란 것이 1981년 2월에 발족되었고, 평가보고서가 1981년 6월에 발행되었으므로 공식적 평가기간은 4개월 정도 소요되었을 것으로 보인다.

이 평가서는 2편으로 되어 있는데, 제1편은 종합부문이고, 제2편은 산업부문이다. 제1편의 농업관련부분은 농촌새마을운동이란 용어로 되어 있고, 농업이란 용어는 제2편 산업부문에 나온다. 보고서에는 1980년에 負의 성장(-5.7%), 高실업률(5%), 물가폭등(27.8%), 국제수지 악화(55억$ 적자) 등의 현상이 나타나 "거시경제실적이 경제개발계획의 착수 이래 가장 심하게 악화"된 것으로 기록되어 있다(p.120).

2 종합평가

제4차계획의 목표는 "자력성장구조 실현, 사회개발 촉진, 기술혁신과 능률향상"이었다. 종합평가에서는 먼저 세계 및 한국의 경제동향을 기술하고, 1980년의 주요계획과 실적을 비교했다. 다음에는 경제성장과 산업구조, 투자재원의 조달과 배분, 재정과 금융, 물가와 유통구조, 무역과 국제수지의 상황을 서술하고, 문제점과 대책을 적었다.

이 평가는 추진실적을 계획·전년실적과 비교했다. 평가항목은 경제지표나 경제동향에 사용되는 경제성장·산업구조, 투자·소비, 통화공급·금융저축, 국제수지·무역 등이었다.

3 농촌새마을운동 평가

농촌새마을운동을 소득증대사업, 생산기반사업, 복지환경사업으로 나누어 각각의 현황과 목표, 그리고 1980년까지의 누진실적을 기술한후 주관적인 평가 혹은 문제점과 건의사항을 서술했다.

4 농업 평가

농업은 식량생산, 농업생산기반, 농업기계화, 농업자재, 축산, 원예 및 잠업, 농업기술과 영농지도로 나눠 평가했다. 평가형식은 대체적으로 현황, 평가, 건의로 되어 있다. 식량생산에 대한 평가중 미곡에 대한 "평가"를 보면 다음과 같다.

"올해 쌀 생산은 계획의 59%수준으로서 이는 평년작 3,885만석보다 약 1,400만석이나 하회하는 것이었다. 80년도 수도작의 부진한 생산배경을 분석해 볼 때 아래와 같은 사항들을 지적할 수 있다"(第2編, p.14).

이어 흉작의 원인으로 기상조건, 신품종 식부면적의 감소, 단위면적당 식재주수의 감소, 병충해, 보온묘상, 지력증진사업 등에 대해 기술하였다. 한편 식량생산 전체에 대한 "평가와 건의"의 내용은 이렇게 되어 있다. 다른 것의 평가도 비슷한 형식이다.

"(가)기상학자들은 당분간 한냉한 기상배치가 지속될 것이라고 한다. … 냉해에 강한 다수확품종을 개발하여 보급시켜야 한다. (나)생산기반은 아직도 미흡하다. … 생산기반조성을 위한 보다 적극적인 투자가 있어야 한다. … (라)답리작으로 유채를 재배할 수 있는 지역에서는 보리를 유채로 대체하여 유채증산을 꾀하고, … (자)농산물재해보험제도는 시급히 실시되어야 한다. …"(第2編, pp.23~24).

4.4. 평가사례 4 : 1990년대의 「土地市場 安定施策의 評價와 改善方案 硏究」

1 개 관

사례4는 정부출연 연구기관에서 1997년 전후에 연구한 것으로서[19] 평가대상은 주로 1967~96년의 토지투기억제정책이고, 이것들이 토지가격에 미친 영향을 평가한 것이다. 이 평가는 집행후에 평가했으므로 총괄평가에 해당되며, 정책집행부처의 관련정책을 연구하는 출연기관 연구원 2명이 한 것이므로 외부평가라기보다 準외부평가로 분류될 수 있다.

평가내용은 토지거래규제, 토지공개념제, 토지관련조세제도, 등기의무제와 부동산실명제, 부동산중개제로 나눠져 있다. 이런 정책들이 집행된 결과 그 효과에 대해서는 긍정적 견해와 부정적 견해가 있다고 소개하고, "분명히 제도가 토지시장에 절대적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 없다. 따라서 토지시장은 경제정책의 흐름속에서 변동하고, 다양한 제도의 작용을 통해 어느 정도 제어되는 것으로 보는 것이 타당하다"고 종합적으로 평가하였다(p.242). 농지와 관련된 내용을 보기로 하자.

2 거래규제제도中 농지매매증명제 · 농지취득자격증명제 평가

1996년부터 도입된 농지취득자격증명제는 과거 농지매매증명제에 비하여 규제가 완화되었기 때문에 투기억제적 효과는 그만큼 감소된 것으로 평가했다. 그러나 농지의 투기적 보유에 대해서는 처분명령과 이행강제금을 통해 강력한 투기억제 효과를 기대할 수 있다고 보았다.

이 평가는 거래의 한 절차인 농지취득자격증명을 확인해 주는 농지관리위원의 행위에 부정적 시각이 내재된 평가로 볼 수 있다. 실상파악이 제대로 안되면 평가의 신뢰성에 문제가 이전될 수 있다. 평가에는 농지관리위원의 확인행위를 다음과 같이 기술했다. 예외적인 경우가 있겠지만[20] 그것을 일반적 현상으로 보면 평가에 근본적 오류를 가져올 가능성이 높다.

"거절이 어려워 허위의 확인을 하는 경우가 다반사이다. 더구나 악덕 중개업자가 개입될 때 투기적 거래를 위해 수단과 방법을 가리지 않고 허위의 확인이 자행되고 있다. … 불법인지 조차 인식하지 못한 상태에서 불법을 자행한다"(pp.262~263).

4.5. 평가사례의 종합

4개의 평가사례는 정책구조상 대체적으로 전략평가에 해당한다고 볼 수 있으며, <표 1>과 같이 요약된다. 각 평가사례의 타당성과 신뢰성의 부분은 농업관련부분에 한정한 것이고, 이의 판단기준은 다음의 7개로 하였다. 타당성의 판단은 내적 타당성에 국한시켰다.

① 인과성의 고려 여부 : 원인으로서의 정책과 결과로서의 정책효과를 고려했는가?

② 일반성 여부 : 인과성의 변수로 설정된 것들이 상식적 · 경험적으로 인정되는가?

---

[19] 柳海雄 · 金元喜, 「土地市場 安定施策의 評價와 改善方案 硏究」(서울 : 國土開發硏究院, 1997).

[20] 1998년에도 이러한 사례가 보도되었다. 「한국일보」, 1998.4.28 참조.

③ 한계성의 기술 여부 : 평가란 불완전하기 마련인데 그 한계가 기술되어 있는가?

④ 변화수용성 여부 : 정책과정 중에 변경된 여건을 평가에 반영했는가?

⑤ 포괄성 여부 : 평가해야 할 중요한 부분이 빠지지 않았는가?

⑥ 적실성(適實性) 여부 : 평가를 위한 필요한 조사 및 확인을 했는가?

⑦ 주관적 판단기준 : 탐색적 · 최적적 판정(heuristic and optimal[21] appraisal)

신뢰성과 타당성을 양적으로 명확하게 측정하기는 어려운 경우가 많다. 정책을 평가한다는 것 자체가 명백하거나 확정적인 것이 드물기 때문이다. 평가사례의 타당성과 신뢰성은 본고의 목적 및 판단기준에 따라 서열척도(ordinal scale)를 사용하여 '高 : 조금 의문', '中 : 의문', '低 : 매우 의문'으로 단순화시켰다. 본고에는 판단에 이용된 평가서의 전체 내용을 제시하지 않았다. 앞서 평가사례별로 일부가 기술되었고, 또 여기에서 대표적인 것만을 언급한다.

1 평가사례 1

이 평가는 대체적으로 실적과 계획의 목표를 비교한 것이 대부분이고, 평가표준은 계획이다. 평가항목의 상대적 중요도로 볼 수 있는 것은 투융자금액 이외에는 기술된 것이 없다. 다른 평가사례에서는 이런 종류의 언급조차 없다. 그러나 투융자액이 반드시 그 정책의 중요도는 아니다. 평가대상은 계획 시작년도의 경우 정책성과로 볼 수 있으나, 4년반을 한 단위로 보았으므로 산출평가로 보는 것이 정확하다.

인과성의 성립이 용이치 않음을 평가에서 밝힌 경우도 있고, 추가 연구의 필요성을 기술한 경우도 있다. 따라서 이 사례는 인과성을 고려한 평가이며, 평가의 한계도 제시했다. 이 평가를 위해 국내외 관계인이 7차례의 심포지움을 개최하여 확인과정을 거쳤고, 현지조사도 실시했다. 그러나 효과성이 높다고 하더라도 <전략적 사업에 대한 선택적 투융자 → 농업생산력의 획기적 증대 → 농민의 소득향상>의 관계는 경험적으로 인과관계 성립이 의문시되는 경우도 있다. 가격폭락의 경우를 상정하면 이해가 가능하다.

2 평가사례 2

이 평가는 효과조사를 위해 3개 지역의 20개 부락 1,900가구를 조사하여 이를 토대로 평가한 것이다. 인과성을 고려했으며, 그 한계를 기술한 경우도 있다. 평가항목은 경영개선의 경우 경영자의 의지 · 능력 · 영농형태 · 기술습득 경로 · 농산물 출하지 등이므로 경영자의 행태이며, 농가자산증가는 농지가격 변화가 가장 큰 요인이므로 농지가격으로 볼 수 있다. 평가표준은 고속도로 개통전 · 착공전의 상태이다. 고속도로는 1968년에 준공된 것도 있기 때문에 정책성과를 평가한 경우도 있으며, 1973년에 개통된 것은 산출평가에 해당된다.

<고속도로 개통 → 농업경영 개선 · 농가자산 증식> 사이에 인과관계의 성립은 확실치 않다. 평가에 기술된 바와 같이 고속도로 개통으로 농약 사용법, 비료 사용법 등 경영

[21] "optimal"의 의미에 관해서는 Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined*, pp.154~159 참조.

능력 변화가 있었다는 것은 고속도로 개통과는 직접적 관련이 크지 않고, 소작이 격감했다는 내용도 마찬가지이다. 농지가격 상승분 전부를 고속도로 개통(착공)의 영향으로 간주하여 농가자산 증식효과로 본 것은 타당성이 높은 평가라고는 볼 수 없다. 고속도로 개통으로 농산물 유통변화를 가져왔다는 것은 일반적으로 타당성이 성립한다고 봐도 무난하다.

종합적으로 보면, 고속도로의 기능은 거의 유사하다는 것과 복합정책으로 보기는 어려우므로 타당성보다 신뢰성이 높을 것으로 판단된다.

3 평가사례 3

이 평가는 평가라기보다 현상 설명에 가까우므로 정책이 원인이 되어 효과가 있었다는 인과성의 성립 자체를 고려하지 않은 것이다. 모든 정부활동을 언급하고 있다는 점에서 백서의 성격이 강한 편이고, 평가의 한계에 대한 기술도 없다. 흔히 사용되던 <현황, 문제점, 개선방안>을 <현황, 평가, 건의>로 바꾼 것이다. 1980년의 실적을 계획이나 1979년의 실적과 비교한 경우가 많고, 1980년계획의 진행상황을 평가한 것이므로 정책산출을 평가한 것이다. 타당성은 매우 낮으며, 평가에 관심을 가지고 이의를 제기할 사람들이 평가단에 많이 참여했으므로 명목적 신뢰성은 다소 있을 것으로 보인다.

4 평가사례 4

30여년간의 농지 투기행위에 대하여 주로 농지매매증명제, 농지취득자격증명제를 가지고 투기억제 효과를 평가한 것으로서 농지관

표 1 **평가사례의 분해**

구 분		(사례 1) 제1차경제개발계획	(사례 2) 고 속 도 로	(사례 3) 제4차경제개발계획	(사례 4) 토지시장 안정
정책의 집행기간		1962~66(5년)	1968~73(6년)	1977~81(5년)	1967~96(30년)
평 가 종 류	과정별	과정평가(형성평가)	총괄평가	총괄평가	총괄평가
	內外部별	외부평가	외부평가	외부평가	準외부평가
정책의 평가자		14명(교수)	7명(교수)	107명(교수 等 각계인)	2명(연구원)
평가 소요기간		5월(1965.7~11)	6월(1973.7~12)	4월 내외(1981.2~6)	1년 내외(1997.6완료)
평가 대상	정 책	163개 사업(전체)	경인·경부·호남·영동	국가의 전체사업	투기억제정책
	기 간	1962.1~65.6(4년 반)	1968~73(6년)	1980년(1년)	1967~96(30년)
	효과별	정책산출(정책성과)	정책성과(정책산출)	정책산출	정책영향(성과, 산출)
평가자의 종합평가		대체로 성공적	높이 평가	1962년 이래 가장 악화	어느 정도 영향
현재 일반적 평가		성공(혹은 양호)	성공(혹은 양호)	실패(혹은 불량)	정책별로 상이
평가 기준		(일부는) 효과성	(경영자행태, 가격)	(일부는) 효과성	합법성, (투기억제)
평가 표준		계 획	착공전, 개통전 等	계획, 1979년실적	법규정, (前정책)
내적 타당성		高 : 조금 의문	中 : 의 문	低 : 매우 의문	低 : 매우 의문
신 뢰 성		高 : 조금 의문	高 : 조금 의문	中(名目的) : 의문	低 : 매우 의문
비 고		정부에서 평가 위촉	정부에서 평가 위촉	정부에서 평가 위촉	연구기관 자체연구

주 : 왼쪽의 평가기준으로부터 밑으로 신뢰성까지는 본고에 기술된 농업부문에 한정한 것임.

리위원의 예외적인 확인행위에 초점을 맞춘 평가이다. 평가기준은 광의로 보면 투기억제이지만 합법성으로 보는 것이 타당하며, 평가표준은 前정책 혹은 법규정이다. 농지에는 일반토지에 적용되는 규제 이외에도 다른 규제들이 많으므로 이 평가는 포괄성이 없다고 하겠다. 농지관리위원이[22] 법규를 준수하지 않는 것으로 본 것은 예외적 사실을 일반화시킨 것이다. 1995~97년 전국 농지관리위원의 농지거래의 확인 건수는 연평균 28만1천여건에 달한다. 확인 요건도 여러번 변했는데 이를 고려하지 않았고, 사실조사도 하지 않은 평가이다. 1996년 시행된 농지취득자격증명제가 농지매매증명제보다 투기억제효과가 감소될 것으로 본 것은 대체적으로 옳은 평가이다.

평가사례 4는 포괄성과 적실성이 결여된 평가이다. 특히 막대한 자금소요가 예상되는 등 실질적 효과가 의문시되는 처분명령과 함께 집행에 어려움이 예상되는 이행강제금 제도를 앞으로 강력한 투기억제수단이 될 것으로 본 것은 실현가능성이 희박하기 때문에 예측의 오류까지 내포하고 있는 것으로 보인다. 타당성과 신뢰성이 매우 낮다고 볼 수 있다. 이것은 장기정책인 동시에 복합정책을 평가한 데에 주로 기인한다.

5. 정책평가의 질의 제고방향

정책평가의 질을 높인다는 것은 평가의 타당성·신뢰성을 확보하여 많은 사람들이 평가결과에 대해 수긍하는 상태를 말한다. 이를 위해 먼저 정책평가자는 가치판단자로서 윤리적 책임을 인식해야 하며, 다음으로 평가에 필요한 전문성을 갖추고 있어야 한다.[23] 이것은 정책평가에 대한 일반적인 사항이므로 앞의 평가사례와 반드시 관련되는 것은 아니다.

5.1. 선행요건 : 정책평가자의 윤리적 책임 인식

정책의[24] 궁극적 목표는 인간의 존엄성을 실현하는 데 있다. 그러므로 정책은 가치지향적이다(Lasswell, 1951, p.15; 1971, p.2, 101; Dror, 1971, p.51). 정책구조의 측면에서 본 바와 같이 가치가 함축된 목표를 달성하기 위한 수단들이 하위목표가 되고, 하위목표를 달성하기 위한 하위수단들이 다시 하위목표가 되는 수단목표의 연계가 이루어져 정책이 결정되고 집행된다.

흔히 Max Weber가 사회과학에서 가치배제를 주장했다고 하지만, 그는 사회과학에서 가치를 제거할 수 있다고도 하지 않았고, 가치가 연구대상이 될 수 없다고도 하지 않았다(車仁錫, pp.226~232). Weber는 사회과학

[22] 확인행위는 농지관리위원 뿐 아니라 里洞長과 농민단체에서 담당한 기간(1988.11.3~1990.8.26)도 있다.

[23] 정책분석가를 정책의 객관적 기술자, 정책결정자의 옹호자, 그리고 잇슈 옹호자(issue advocator)로 분류하고, 비록 이들의 역할이 같지 않더라도 필요로 하는 자질로서 담당분야에 관한 전문지식, 불확실한 환경 속에서 문제와 대책을 찾아내는 분석능력, 전반적 정책과정에 대한 이해능력, 보편타당성 있는 윤리관 등으로 제시한 경우도 있다. 송근원, "정책분석가의 역할, 윤리 및 지식," 「한국행정학보」, 제23권, 제2호(1989), pp.605~610 참조.

[24] 여기서의 정책이란 정상적인 정책을 말한다. 영토확장을 위한 침략, 타민족 말살을 목적으로 하는 학살, 정권유지를 목적으로 국민의 관심을 돌리기 위해 나온 것들은 인간의 존엄성을 실현하기보다는 개인적 탐욕의 산물에 지나지 않는다.

의 가치관련성(Wertbeziehung)을 분명히 했다. 다만 한 집단이나 개인의 사익을 위하여 마련한 변명이 이론화되고, 이것이 이데올로기로 전환되어 가는 것을 두려워 하여 가치로부터 자유로워야 한다고 가치판단의 중립을 주장한 바는 있다.

정책평가자는 가치판단자로서 역할을 하게 된다. 이것은 정책을 평가하는 순간부터 피할 수 없다. 결국 정책평가자는 가능한한 객관적 판단을 해야 하는 상황에 처하게 된다.

가치판단의 합리화를 위한 제안으로 Arrow와 Rawls의 견해를 들 수 있다. 이들은 정책결정에서의 포괄적 판단기준을 제시한 것으로 볼 수 있다(Arrow, pp.3~21; Rawls, pp.60~64., 151~152, 302~303). 이에 비해 Dror는 정책학자가 유념해야 할 7개의 윤리규범을 제시한 바 있다. 이를 정책평가에 원용하면 평가자가 가치판단자로서 준수해야 할 것들이다. 이것이 준수된다면[25] 정책평가자의 윤리적 요건은 충족되는 셈이다.

5.2. 정책평가자의 전문성 확보 및 활용

정책평가자가 전문성을 갖추고 활용한다는 것은 평가의 속성을 이해하고, 평가와 관련된 지식을 이용하여 평가하는 것을 뜻한다. 이것은 평가기법 이전의 기본적인 것이다. 앞에서 본 바와 같이 정책평가는 타당성과 신뢰성이 있어야 하고, 이를 위해 적절한 평가 기준 및 표준이 설정되어야 하며, 상대적 중요도도 명시되어야 한다.

1 평가기준 및 평가표준의 설정

앞서 언급한 평가기준들 이외에도 그 정책에 적절한 평가기준들이 선정될 수 있다. 평가기준은 그 정책의 의제채택·결정의 배경, 목표·수단, 과거·현재·미래의 문제점, 그 정책이 원활하게 집행되지 못한 원인에서 찾은 기준이 적절한 경우가 많다. 4개의 사례에서 보면, 평가기준은 단순한 효과성 수준이었다.

평가표준은 과거 실적이나 계획의 목표가 사용되는 경우가 많지만 이것은 자연점(natural point)이 아니고, 표준으로서 가치도

---

[25] 이 규범에 상반되는 평가도 있다. 예컨대, 평화의댐建設支援汎國民推進委員會, 「평화의댐 綜合報告書」(서울 : 1987), pp.59~235 참조. 1988년 8월 1일 *The Washington Post*誌는 "평화의 댐"을 "세계 최대의 不信과 無益의 記念物"로 기술했다. 구체적 내용은 白善基, "政策過程에 作用하는 權力類型에 관한 연구," 高麗大學校大學院行政學科博士學位論文(1990), pp.147~191 참조. Dror의 윤리규범을 정책평가에 적용하면, ①민주주의와 인권의 기본이 되는 가치에 상충되는 고객을 위한 평가는 하지 말아야 한다. ②고객의 목표·가치가 평가자의 신념과 상충되는 경우 그 목표·가치의 실현을 돕는 것보다는 평가를 포기해야 한다. ③평가의 목적은 보다 나은 정책결정이나 집행을 돕는 데 있는 것이지 평가자가 배후의 실력자로서 정책결정자를 대신하는 데 있는 것이 아니므로 항상 여러 대안을 제시함으로써 선택범위를 넓혀 주어야 하며, 특히 평가자의 가치나 선호에 상충된다고 해서 대안을 감추지 말아야 한다. ④고객의 판단 기회를 높여주기 위해 분석에 전제된 가정을 설명하고, 명확한 가치감도분석을 하여야 한다. ⑤고객이 이미 결정한 대안을 정당화하는 것이 평가의 유일한 목적일 때는 그 평가를 거부해야 한다. ⑥필요한 정보에 대한 접근을 허용하지 않고, 평가결과와 발견된 사실을 공개할 기회를 주지 않는 고객을 위한 평가는 하지 말아야 한다. ⑦평가자의 개인 목적에 정보를 이용하거나 개인적 이해관계에 관련되는 제안 등 모든 이해의 갈등은 피해야 한다는 것 등이다. Y. Dror, *Design for Policy Sciences*(New York: American Elsevier, 1971), p.119 참조.

크지 못하므로 오판을 내릴 수 있다. 당위적 수준, 유사한 장소·제도에서의 수준, 이미 수용된 전문적 수준, 주민의 다양한 요구에 맞는 수준, 체제유지·생존유지에 필요한 수준 등에서 특정 정책에 맞는 평가표준을 찾을 수 있을 것이다.

2 상대적 중요도의 결정

아무리 단순한 정책이더라도 목표나 효과는 수적으로 많기 때문에 하나의 기준으로 평가하면 그 효과를 충분히 측정하지 못한다. 여러 개의 기준으로 기준별 효과를 측정하면 그 정책의 전체적 평가가 어렵다. 따라서 평가기준의 상대적 중요도에 따라 단일지표로 통합하는 과정을 거쳐야 한다.

평가기준의 상대적 중요도는 그 정책의 이해관계자, 일반인, 대표자, 정책결정자 및 평가자, 전문인이 참여하여 합의절차를 거쳐 결정해야 한다. 어느 한 쪽만 참여한다거나, 형식적인 참여는 인정하되 결정권이 한 쪽에 독점되면 평가의 의의를 상실하게 된다. 참여자를 일방적으로 선정할 때도 같은 결과를 가져온다. 이것은 정책의제채택, 정책결정, 평가기준의 선정, 평가기준의 상대적 중요도 결정 등에 있어서도 동일하다. 중요한 것은 있어야 할 것이 표면상에 있는 것처럼 보이게 하려는 형식주의(formalism)가 배제되어야 한다는 점이다.

3 타당성의 확보

내적 타당성을 확보하기 위한 방법으로 가장 유의해야 할 것은 경험적 이론에 근거하여 평가해야 한다는 것이다. 원인이 되는 정책과 결과에 해당하는 효과가 경험적으로 연결되지 않으면 두 변수간의 관계를 잘못 인식하게 되어 무의미한 평가에 그침을 볼 수 있었다. 즉, 혼란변수(confounding variables)나 허위변수(spurious variables)의 효과를 제거해야 한다는 것이다. 이를 극복하기 위한 실험방법은 이미 개발되어 있다. 한편 외적 타당성을 확보하기 위한 첫단계로서 평가의 적용범위를 명시해야 하며, 결론의 타당성을 확보하기 위해 평가를 위한 조사설계시 표본의 크기, 표본추출방법 등에 있어서 오차와 신뢰수준을 충분히 감안해야 한다.

4 신뢰성의 확보

신뢰성은 평가결과의 동일성과 정확성을 의미하므로 타당성과도 관계가 깊다. 평가를 반복한다거나 동질적 형태의 평가를 병행하는 등[26] 신뢰성을 높이기 위한 방법이 개발되었다. 중요한 것은 이를 활용하려는 마음가짐이다. 또 정확한 평가가 되지 못했을 때 그 한계를 명시하는 것도 평가자의 의무이고, 평가에 대한 불신을 줄이는 방법이다.

6. 결 론

환경변화에 따라 정책평가 요구는 많아지고, 평가도 많이 이루어지고 있다. 그러나 정책평가에 대한 비판 또한 그치지 않는다. 정책은 복잡하고 불확실하며 변화가 심한 환경

[26] 예를 들면, 신뢰성을 높이기 위해 test-retest, equivalent(parallel)-forms 및 spilt-half 등의 방법이 사용된다. Nachmias, op. cit., pp.104~105 참조.

속에서 생겨나고, 정책을 평가한다는 것 역시 이러한 환경의 속성과 다를 바 없다. 따라서 정책을 평가한다는 것은 쉬운 일이 아니다.

과거의 정책평가사례를 보면 평가기준부터 명백하게 제시되지 않은 실정이었다. 평가기준으로 볼 수 있는 것은 대부분 효과성이었다. 평가표준은 전년 실적이나 계획(목표)이었고, 명시적 제시는 없음을 알 수 있었다. 시간이 경과함에 따라 평가방법이 향상되는 경향도 나타나지 않았을 뿐아니라 개발된 평가기법을 이용하는 경우도 발견하기 어려웠다. 평가자의 수가 많다고 평가의 질이 높아지는 것도 아니었다.

복합정책이나 장기정책은 평가가 어려우며, 복합정책의 경우 분할이 필요하고, 세분한 개별정책을 전부 평가하는 것도 사실상 어려우므로 유형별 정책분류의 필요성도 제기되었다. 그리고 내부평가보다는 외부평가가 더욱 바람직하고, 총괄평가보다 과정평가가 정책효과를 높이는 데 효과가 있으며, 정책 의제채택 및 결정 단계도 평가하면 보다 정확한 평가를 할 수 있다는 것도 알 수 있었다.

정책평가는 타당성과 신뢰성이 있어야 한다. 이를 확보하기 위해 정책평가자는 먼저 책임을 인식해야 한다. 평가자의 책임은 가치판단자로서 준수해야 할 윤리성의 인식이다. 아울러 정책평가자는 기본적으로 평가와 관련된 전문성을 확보하고 있어야 하며, 이를 실제 평가에 활용해야 한다. 이 두 가지 조건이 충족된다면 평가에 대한 부정적 시각을 어느 정도 극복할 수 있다. 정책평가는 객관적 분석과 주관적 판단이 적절하게 결합되어야 하는데 두 가지 조건은 주관적 판단에 치우치는 것을 시정해 주기 때문이다.

참 고 문 헌

建設部・韓國道路公社 編. 「高速道路效果調査報告書」, 서울 : 建設部・韓國道路公社, 1973.

盧化俊. 「政策評價論(全訂版)」, 서울 : 法文社, 1986.

_____. "政策改革過程에 있어서 政策評價의 爭點과 政策學習," 「행정논총」, 제35권, 제2호, 1997, pp.32~55.

白善基. "公職倫理의 構造와 提高戰略," 「韓國行政學報」, 第16號, 1982, pp.237~256.

_____. "政策過程에 作用하는 權力類型에 관한 연구," 高麗大學校大學院行政學科 博士學位論文, 1990.

大學産業技術支援團. 「연구결과 평가의 선진화를 위한 제안」, 서울 : 1998.

송근원. "정책분석가의 역할, 윤리 및 지식," 「한국행정학보」, 제23권, 제2호, 1989, pp.601~611.

柳海雄・金元喜. 「土地市場 安定施策의 評價와 改善方案 硏究」, 서울 : 國土開發硏究院, 1997.

車仁錫. "社會科學과 價値," 「新東亞」, 1981.4, pp.226~232.

評價敎授團 編著. 「第1次經濟開發5個年計劃 中間評價」, 서울 : 大韓商工會議所, 1965.

평화의댐建設支援汎國民推進委員會. 「평화의댐綜合報告書」, 서울 : 1987.

韓鳳洙 編. 「第4次經濟開發5個年計劃第4次年度評價報告書 : 第1編 綜合部門」, 서울 : 政策諮問敎授團, 1981.

_____. 「第4次經濟開發5個年計劃第4次年度 評價報告書 : 第2編 産業部門」, 서울 : 政策諮問敎授團, 1981.

Arrow, Kenneth. "Public and Private Values," in Sidney Hook(ed.), *Human Values and Economic Policy*, New York : New York Univ. Press, 1967, pp.3~21.

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz, *Power and Poverty*, New York : Oxford Univ. Press, 1974.

Dror, Y., *Design for Policy Sciences*, New York : American Elsevier, 1971.

_____. *Public Policymaking Reexamined*, New Brunswick, N. J. : Transaction Books, 1983.

Fischer, Frank, *Evaluating Public Policy*, Chicago : Nelson-Hall Publishers, 1995.

Franklin, Jack L. and Jean H. Thrasher, *An Introduction to Program Evaluation*, New York : John Wiley & Sons, 1976.

Horowitz, Irving Louis, "Policy and Causality," *Policy Studies Journal*, Vol.22, No.3, 1994, pp.437~439.

Hospers, J., *An Introduction to Philosophical Analysis*, London : RKP, 1967.

Landau, Martin, "The Proper Domain of Policy Analysis," *American Journal of Political Science*, Vol.21, No.2, 1977, pp.423~427.

Lasswell, Harold D., "The Policy Orientation," in Daniel Lerner and H. D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences : Recent Developments in Scope and Methods*, Stanford : Stanford Univ. Press, 1951, pp.3~15.

_____. *A Pre-View of Policy Sciences*, New York : American Elsevier, 1971.

Leone, Robert A., *Who Profits : Winners, Losers, and Government Regulation*, New York : Basic Book, 1986.

Levy, Frank S., et al., *Urban Outcomes*, Berkeley : Univ. of California Press, 1974.

Lindblom, Charles E., *The Policy-Making Process*, 2nd ed., Englewood Cliffs : Prentice-Hall. 1980.

Lowi, Theodore, "Decision Making vs. Policy Making : Toward an Antidote for Technocracy," *Public Administration Review*, Vol.30, No.3, 1970, pp.314~325.

_____. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*, Vol.32, No.4, 1972, pp.298~310.

_____. "An Assessment of Kellow's 'Promoting Elegance in Policy Theory'," *Policy Studies Journal*, Vol.16, No.4, 1988, pp.725~728.

_____. "Comments on Anderson, 'Governmental Suasion : Adding to the Lowi Policy Typology'," *Policy Studies Journal*, Vol.25, No.2, 1997, pp.283~285.

Lukes, Steven, *Power : A Radical View*, London : Macmillan, 1974.

Nachmias, David, *Public Policy Evaluation : Approaches and Methods*, New York : St. Martin's Press, 1979.

Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York : St. Martin's Press, 1980.

Ozbekhan, Hasan, "Toward a General Theory of Planning," in Erich Jantsch(ed), *Perspectives of Planning*, Paris : OECD, 1969, pp.45~115.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge : Harvard Univ. Press, 1973/1971.

Rossi, Peter H. and Howard E. Freeman, *Evaluation : A Systematic Approach*, 2nd ed., Beverly Hills : Sage Publications, Ins., 1982.

Weaver, R. Kent, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, Vol.6, No.4, 1986, pp.371~398.