

정책성과 지표에 관한 OECD 논의*

엄진영
(한국농촌경제연구원 부연구위원)

1. 들어가며

대부분의 나라에서 실시되고 있는 정책은 일반적으로 정책의 설계, 이행, 평가의 과정을 거친다. 정책이 작용하는 범위가 한 국가이든 또는 지역이든 이러한 과정은 동일하게 작용한다. 따라서 농촌 정책도 농촌이라는 지역 단위에서 구성되는 정책이므로 이러한 흐름에서는 벗어나지 않는다.

정책을 설계, 형성하고, 이를 실제적으로 이행한 후, 평가하는 정책의 각 단계별 논의 주제는 다양하겠지만, 이 글에서는 OECD에서 최근 논의되고 있는, 정책 평가단계 중 성과지표에 대한 논의를 서술하고자 한다.

최근의 정책 성과지표에 대한 논의는 전통적으로 유지되어오던 정책 변화와 연관된다. 농촌정책에 한정하여 살펴보면 전통적인 농촌정책은 농업에 중점을 두고 진행되어 왔다. 그러나 OECD 각 국에서 농업에 초점을 둔 농촌정책의 유효성이 점차 낮아지고 있다는 공통적인 인식 속에서 2006년 새로운 농촌 패러다임(New Rural Paradigm)이 발표되었다. 새로운 농촌 패러다임이 제시된 이후, OECD 각 국은 새로운 농촌 패러

* (jeom@krei.re.kr). 본고는 OECD에서 발간한 Abel Schumann의 "Using outcome indicators to improve policies" 보고서 내용을 중심으로 작성되었음.

다임을 실천하면서 이를 보다 구체화하기 위해서는 장기적인 방향을 공고히 정립해야 한다는 필요성을 인식하였다. 이를 토대로 2015년 OECD 농촌작업반 회의에서 새로운 농촌 정책(New Rural Policy)을 제시하였다.

OECD 각 국은 새로운 농촌 패러다임을 정책적으로 실천하면서, 객관적 증거·예를 들어 객관적 통계와 지표에 근거한 정책 필요성을 인식하였다. 즉, 정책 입안 지원을 위해 농촌 지역의 사회경제적 변화와 위험수준을 진단할 수 있는 데이터와 지역 단위의 지표를 생산하여 정책의 효율성, 효과성을 판단하고 향후 정책 방향을 추진해 나가는 것이 필요하다는 데 의견을 모았다. 이를 위해서는 정책성과를 적절하게 측정할 수 있는 지표에 대한 논의와 개발이 필요하다는 인식을 바탕으로,¹⁾ 올해 2월에 OECD 지역 발전 워킹 페이퍼 시리즈로 “Using outcome indicators to improve policies”를 발간하였다. 이 페이퍼에서는 정책성과를 나타내는 지표에 대한 논의와 더불어 지역차원에서 지표에 대한 논의를 하였다. 본고에서는 동 보고서를 참고하여 정책성과 지표에 대한 최근 OECD 논의를 소개하고 서술하고자 한다.

2. 정책성과 지표 논의

2.1. 지표(Indicators)와 정책

새로운 농촌 패러다임이 2006년 등장한 이래로 정책 분야에서의 큰 움직임 중 하나는 증거에 기반한 정책(Evidence-based policy)이라고 할 수 있다. 풀어쓰면, 실증적인 근거를 갖고 정책을 평가하고, 이를 토대로 정책의 효과성을 높이는 방향으로 정책을 수정해 나가는 것이라고 할 수 있다. 실증적인 근거를 갖기 위해서는 정책의 효과를 측정할 수 있는 수단과 방법이 필요하다. 즉, 정책이 시행되기 전의 초기 상황에 대한 정보와 정책에 소요되는 자원에 대한 추적, 관찰에 대한 정보가 담겨야 하며, 정책 목표를 효율적·효과적으로 달성하는 과정을 관찰할 수 있는 수단이 필요하다. 이러한 수단에는 양적인 측정 방법과 질적인 측정 방법이 있을 수 있다. 본고에서는 양적인 측정 방법에 따른 지표에 대한 논의를 하고자 한다. 참고로 여기서 언급하는 지표는 농촌정책에만 해당하는 것이 아니라, 전체 국가단위에서도 해당하는 지표임을 밝혀둔다.

현대의 정책은 과거의 정책과 달리 다양한 이해당사자들이 얽혀 있으며, 정책의 효과도 다양하고 복잡하게 나타나고, 서로 연관되어 있어 사전에 정책 결과를 예측하기

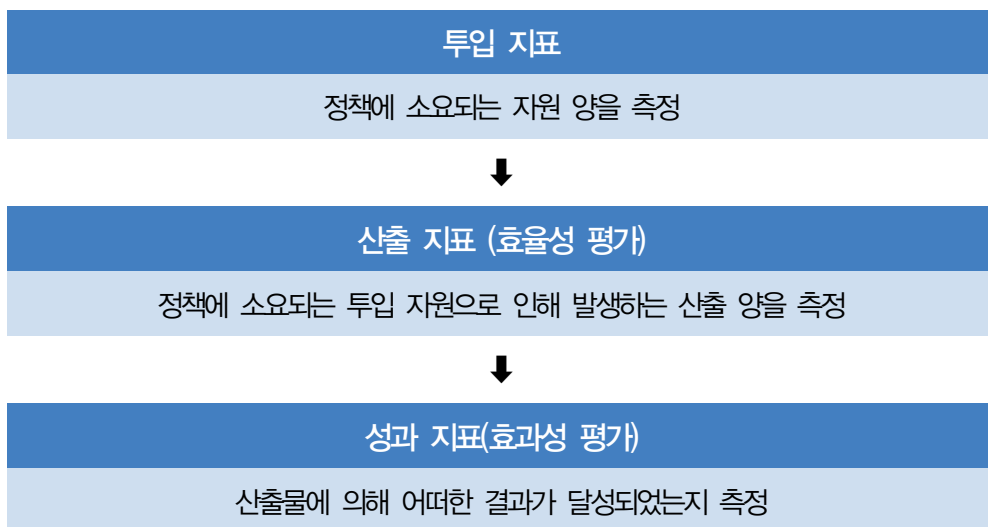
1) 이와 관련한 논의는 OECD 제 10차 농촌발전 컨퍼런스 관련 자료집을 참조.

란 더욱 힘들어졌다. 그러므로 정책을 추적 관찰하고, 정책 효과가 어떠한지 평가하는 것이 중요한 과정이 되어가고 있다. 여기에 지표가 주요한 역할을 할 수 밖에 없다. 특히 정책이 갖고 있는 목표에 현재 정책의 위치와 방향에 피드백을 준다는 측면에서 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 그러나 여기서 간과하지 말아야 할 것은 지표는 하나의 수단이라는 것이다. 정책의 초점은 정책목표이지 지표 자체는 아니다. 바꾸어 말하면, 정책목표를 달성하기보다 지표 값을 개선하는 데 초점을 두는 순간, 정책 추구의 주와 객이 전도되는 현상이 발생한다. 이러한 현상은 지표개선에 따라 경제적 또는 성과 인센티브가 연동되어 있을 경우 더 심각해 질 수 있다. 따라서 정책목표를 달성하는 과정에서 지표의 역할은 중요하지만, 그 자체가 목적이 될 수 없으며 또한 정책 목표에 있어 하나의 수단에 지나지 않는다는 것은 유념할 필요가 있다.

2.2. 지표의 유형 및 구성

지표는 크게 세 가지 지표—투입 지표(Input indicators), 산출 지표(output indicators), 성과 지표(outcome indicators)—로 구성된다. 각 지표들의 관계는 아래 <그림 1>에서 보듯이, 서로 분리된 것이 아니라, 단계별로 서로 순차적으로 연관되어 있다고 할 수 있다.

그림 1 지표의 유형 및 구성



자료: Abel Schumann(2016;7).

<그림 1>에서는 각 지표의 가장 주요한 특징을 서술하였다. 각 지표들에 대한 자세한 설명은 다음과 같다.

투입 지표는 정책에서 사용되어지는 자원의 양을 주로 측정한다. 가장 간단한 예로 정책에 투입되는 예산, 또는 투입되는 인력 등을 들 수 있다. 그러므로 투입 지표는 정책의 목표를 달성하는데 효율적·효과적으로 운영되고 있는가에 대한 정보는 포함하지 않는다.

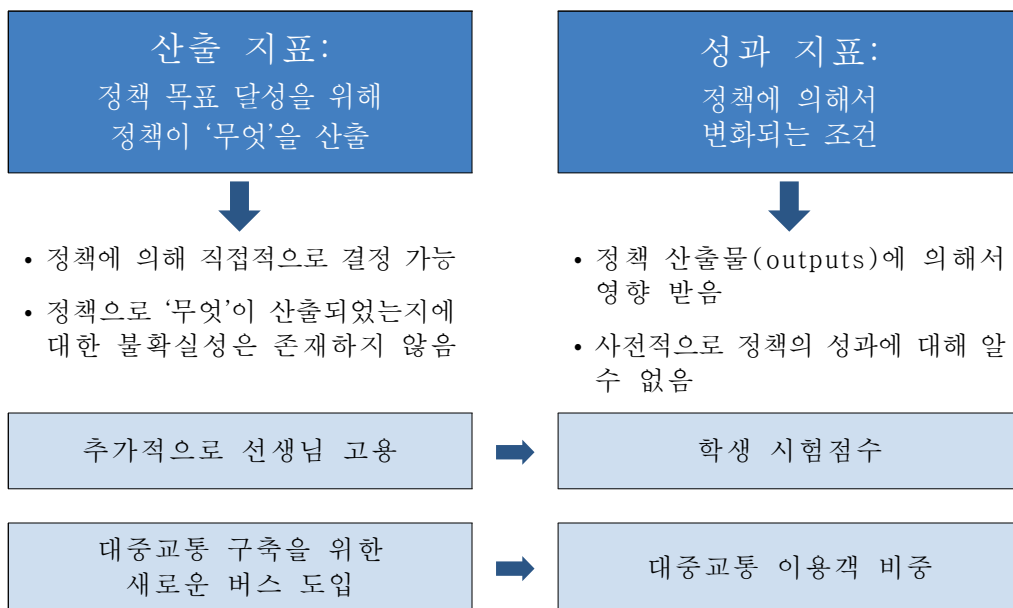
산출 지표는 정책이 얼마나 효율적(efficiently)으로 실행되었는가를 측정한다. 즉, 산출 지표는 정책목표를 달성하는 데 정책으로 인해 발생하는 산출물에 대한 양(quantities)을 측정한다. 가장 쉬운 예로 도시 간 이동시간의 변화, 또는 서비스 제공에 따른 이용자 만족도 변화 등을 들 수 있다. 따라서 산출물은 정책의 목표를 달성하도록 하는 수단 일뿐, 정책의 목표 자체가 될 수 없다. 즉, 산출 지표는 정책 목표를 달성하도록 정책의 산출물이 효율적(efficiently)으로 달성되었는가에 대한 답을 주지만, 효과적(effectively)으로 실현되었는가에 대한 답을 주진 않는다. 따라서 산출 지표의 주요한 목적은 정책이 예상한 결과물(산출물)을 얻는데 효율적으로 정책이 작용했는가를 살피는 데 있다.

성과 지표는 정책 목표를 달성하는 데 정책이 얼마나 효율적(efficiently)으로 작동했는가를 살피는 것이다. 정책 목표에 비추어 보았을 때 정책이 얼마나 잘 설계되었는지를 판단하는데 도움을 준다. 일반적인 성과 지표 예는 도시 간 이동시간 감소, 서비스 이용자 만족도 증가 등을 들 수 있다. 산출 지표에서는 규범적(normative)인식이 작용하지 않았다면 성과 지표에서는 규범적 인식이 작용한다. 즉, 정책의 방향이 내포되어 있다. 예로 들었던 서비스 이용자 만족도 증가라는 지표에서 단순한 이용자 만족도의 측정이 아니라, 이용자 만족도의 증가라는 규범적 인식의 토대 속에서 만족도 증가는 정책 목표에 가까이 가는 긍정적 개선이라고 여겨지고, 그 반대 방향은 부정적 개선이라 여겨지게 되는 것이다.

산출 지표와 성과 지표의 차이점은 효율적/효과적 또는 규범적 인식여부에 따라서도 판별할 수 있지만, 이보다 쉽게 설명하면, 산출 지표는 정책이 ‘무엇’을 생산(산출)했는가에서 ‘무엇’을 측정하는 것이다. 성과 지표는 정책이 ‘왜’ 이것을 생산하는가 하는 문제 있어서 ‘왜’에 해당한다고 할 수 있다. ‘무엇’과 ‘왜’를 고려하여 산출 지표인지 성과지표인지 구분해 내려면 ‘무엇’과 ‘왜’가 정책 목표에서 명확히 드러나 있어야 한다. 만약 그렇지 않다면 산출 지표와 성과 지표는 서로 혼동되기 쉽다. 일반적으로 산

출 지표는 명확하게 드러나는 경우가 많다. 그러나 산출 지표가 성과 지표의 원인이 되는 경우는 그 관계가 명확하지 않다. 이러한 경우 산출 지표와 성과 지표를 구분해 내는 데 사용되는 기준은 그 지표가 단순히 물질적 변화가 아닌 비물질적 부분까지의 변화를 포함하는가에 따라 구분해 볼 수 있다. 예를 들면, 산출 지표는 새로운 도로의 길이, 또는 신축된 시설에서 피고용자의 수 등, 물리적 변화만을 언급한다. 그러나 성과 지표는 학생들의 학습 능력, 정책 대상자들의 건강개선 등, 비물질적인 부분까지도 포함을 한다. 그러나 이러한 기준은 매번 황금률처럼 적용되는 것은 아니다. 몇몇 경우에 있어서는 이와 반대로 성과 지표가 물질적인 변수로 측정되고, 산출 지표가 비물질적인 변수로 측정되는 경우도 있다. 여기서 설명한 산출 지표와 성과 지표의 관계를 도식화 하면 아래 <그림 2>와 같다.

그림 2 산출 지표와 성과 지표의 관계



자료: Abel Schumann(2016:9).

2.3. 지표 설계

정책 목표와 이를 위한 정책의 추적·관찰과 평가에서 지표는 중요한 역할을 한다. 그러나 지표는 정책 목표를 달성하도록 돕는 수단일 뿐, 그 자체가 목적이 될 수 없다.

그렇다면 정책 목표 달성을 도울 수 있도록, 지표를 설계할 때 어떠한 점을 고려해야 하는가에 대한 답은 다음과 같이 생각할 수 있다.

첫째, 성과 지표를 위해 산출물에 대한 측정 사용을 주의해야 한다. 앞서 언급했듯이 성과 지표와 산출 지표는 별개의 개념이므로, 성과 지표는 성과로 측정되어야 하면, 산출 지표는 산출물로서 측정되어야 한다. 개념적으로는 당연한 것이지만, 막상 현장에서는 서로 혼동된 개념으로 쓰이는 경우가 발생하므로, 더욱 주의를 기울여야 한다.

둘째, 정책 목표에 부합하고 정책 변화를 담아내는 지표를 생성해야 한다. 이상적인 지표는 정책 목표의 핵심을 포착하고, 혼동되는 변수들의 영향력을 최소화하는 것이다. 지표의 범위가 협소하면 중요한 정보들을 놓치게 되고, 범위가 광대하면 정책 목표에 직접적으로 영향을 미치는 변수뿐만 아니라 연관되지 않은 많은 변수들을 포함하므로 신뢰성이 떨어진다. 따라서 정책 목표에 부합한 지표를 설계하되, 범위에 있어 상치되는 면을 잘 살펴 정해야 한다. 다른 측면으로는 대부분의 정책 목표는 복잡하고, 양적으로 측정되는 것은 일부분에 지나지 않는 경우가 있다. 이러한 경우에는 정책 목표의 성과와 지표로 측정되는 성과와의 사이에는 불일치가 생긴다. 이러한 불일치가 클 경우, 지표로 측정된 성과가 정책 변화를 담아내지 못한다. 결국 생성된 지표가 정책을 모니터링 하지 못하고 폐기될 가능성이 많다.

셋째, 장기적 관점에서 지속될 수 있는 지표를 설계하는 것이 필요하다. 정책의 변화(개선 또는 악화)를 모니터링 하는 것은 지표가 갖고 있는 중요한 기능 중 하나이다. 한 시점에서의 지표를 살펴보는 것도 물론 의미가 있지만, 정책의 일관성 측면에서 시간에 따른 동일한 지표의 변화를 살펴보는 과정도 매우 중요하다. 따라서 최대한 지표의 정의를 변경하는 것을 지양해야 한다. 지표 정의 변경을 줄일 수 있는 방법은 주기적으로 조사되고 측정되는 자료에 근거해 지표를 설계하는 것이다. 물론 자료가 주기적으로 조사되고 측정된다고 해서, 미래에도 지속될 것이라고 가정할 수 없다. 어떤 성과들은 특정한 시기의 특정한 일에 관련될 수도 있다. 예를 들면, 유조선 침몰 이후 해변이 깨끗해지는 데 걸리는 시간과 연관된 지표일 경우 주기적으로 조사되고 측정되기보다는 특정 한 시점에서만 관찰되는 지표일 것이다.

넷째, 긴 시차가 발생하지 않는 데이터를 사용하여 설계하는 것이다. 지표의 생명력은 정책 입안자에게 제 때, 그리고 지속적으로 피드백을 주는 것에 있다. 이렇게 제 때, 그리고 지속적인 피드백을 위해서, 신속하게 제공되는 자료에 근거하여 지표를 설계할 필요가 있다. 물론 자료가 조사되고 수집되는 데에 시간이 걸리지만, 그 시간이

오래 걸릴 경우 정책 결정 과정에서 반영되기는 어렵다.

다섯째, 지표의 표준화이다. 지표는 정책 목표에 부합하면서, 되도록 많은 정보를 담고 있어야 하며, 지표를 해석할 때 최소한의 부가적 정보만을 담고 있어야 한다. 이는 적절한 다른 변수로 실제 성과변수를 표준화시키는 것을 의미한다. 이처럼 지표를 표준화 하는 이유는 첫째, 지표가 드러내는 숫자의 중요성에 대한 이해를 훨씬 용이하게 도와주기 때문이다. 둘째, 표준화된 지표는 지역별 또는 국가별 비교를 가능하게 한다. 세 번째 이유는 지표를 통해 모니터 되고 있는 정책에 있어 지표를 구성하고 있는 변수에 영향을 주는 변동을 제거하기 때문이다. 예를 들어 이산화탄소 배출량은 경기변동과 연관되는 경향이 있다. 즉, 경기가 좋을수록 이산화탄소 배출량이 높아지고, 반대로 경기가 나쁠수록 이산화탄소 배출량이 낮아지는 것으로 관찰되기도 한다. 이러한 경우 이산화탄소 전체 배출량을 정책목표 점검 지표로 사용할 수 있겠지만, 이산화탄소 전체 배출량 지표는 의도한 바와 달리 잘못된 결과를 초래할 수도 있다. 즉, 경기가 좋을 때 이산화탄소 배출량이 많아지는 경향이 있으므로 경기가 좋을 때는 이산화탄소 배출 실제적 관리와 상관없이, 이산화탄소 배출 관리를 못하는 것으로 평가될 위험이 있다. 반대로 경기가 나쁠 때는 이산화탄소 배출 관리를 잘하는 인상을 심어줄 가능성이 있다. 따라서 단순히 지표를 설계할 때 이산화탄소 전체 배출량이 아닌, GDP를 통한 지표의 표준화로, 경기변동으로 인해 변화되는 부분을 어느 정도 차감하도록 지표를 설계할 수 있다.

하지만 여기서도 유념해야 할 것은, 지표의 표준화는 대부분 권장되지만, 절대적인 값이 정책적으로 적합한 경우 지표의 표준화는 예외적일 수 있다. 예를 들어 강에서 생활용수를 얻는다고 할 때, 생태계를 위해 일정 수준까지의 용수만을 사용한다는 정책의 목표를 세운 경우, 지표의 표준화 대신 절대적인 값으로 정책이 평가되어야 한다.

여섯째, 자료수집 비용의 최소화를 고려한 지표를 설계해야 한다. 지표에 사용되는 자료를 수집하고 처리할 때 발생하는 행정 부담과 비용은 상당하므로, 기존의 자료의 사용가능여부를 살핀 후, 필요한 경우에 한해 최소의 비용으로 자료를 수집·처리할 수 있도록 지표 설계 할 때, 이를 고려해야 한다.

일곱 번째로 지표를 설계할 때 지표를 단일 지표(unitary indicators) 또는 복합 지표(composite indicators)로 할 것인지 결정해야 한다. 단일 지표 또는 복합 지표 사용 여부는 정책의 목표를 가장 잘 판단하고 평가하는데 가장 적합하게 표현되는 것을 택해야 할 것이다. 다만, 복합 지표를 사용할 때 고려해야 하는 점은 설계 구성에 매우 민감할

수 있다는 것이다. 즉, 정책 결과가 양(positive)의 방향 혹은 음(negative)방향으로 움직이는 것이 정책의 결과로서가 아닌, 복합 지표의 구조로 인해 결정될 가능성이 있기 때문이다. 복합 지표를 고려할 때, 이러한 문제를 완전히 해결할 수 없지만, 한 가지 방법은 PISA 점수와 같은 국제적으로 인정된 복합 지표를 사용하는 것이다. 국제적으로 인정된 지표가 아닌 개별 국가에서 또는 지역 단위에서 특정 복합 지표가 꼭 필요한 경우에는 적절한 통계적 방법을 사용하는 것이 중요하다. 즉, 통계적 기법을 이용한 표준화, 가중치 및 민감도 분석 등을 사전에 수행한 후 설정할 필요가 있다.

2.4 지표 활용 시 고려해야 할 점

지표를 설계하고 활용하는 단계에 있어 고려해야 하는 점은 다음 여섯 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 정책을 모니터링하면서 필요한 경우에 지표를 조정해 나가는 것이다. 잘 설계된 지표들은 정책의 효과성(effectiveness)과 정책이 추구하고자 하는 방향으로 진행되고 있는지에 대한 피드백을 줄 수 있다. 그러나 현실은 대부분의 지표는 정책이 효과적인가에 대한 명확하고 완벽한 답을 주진 못한다. 즉, 모든 성과지표는 정책에 간접적으로 영향을 미치는 외부 요인에 영향을 받고, 그리고 변화된 부분에 있어 어떤 부분이 정책으로 인해 변화된 부분이고, 또 어떤 부분이 내외부적 요인에 의한 변화인지 정확히 분리해 낼 수 없다. 그러므로 지표는 정책 결과 측정에 매우 엄밀한 결과를 제공할 순 없다는 점이다.

둘째, 정책 목표에 초점을 두고 지표는 이를 달성하기 위한 수단으로서 사용해야 한다. 지표가 수단이 아닌 정책 목표 그 자체가 될 경우, 정책 목표 달성에 반하는 결과나 비효과적인 결과를 초래할 수 있다. 지표의 개선이 곧 정책 목표 달성이 아니기 때문이다. 또한, 지표 자체가 목적이 되었을 때 야기될 수 있는 문제는 실제 정책이 효과를 거두지 못하고 있음에도 마치 효과적인 것처럼 잘못된 인식을 심어 줄 수 있다.

셋째, 지표에 적절한 기준을 선택하는 것이 필요하다. 잘 설계된 지표는 그 결과를 해석함에 있어 준거가 되는 값과 비교할 필요가 있다. 준거점이 되는 값은 다양한 방법을 통해 설정할 수 있다. 가장 대표적인 방법으로 과학적인 통찰을 이용하거나, 과거 데이터에 근거하여 개발해 나가는 방법이다. 또는 다른 나라와의 비교를 통해서도 설정할 수 있다. 그러나 모든 상황이 여의치 않다면 첫 데이터가 공표된 후 이를 이용하여 설정하는 것을 생각해 볼 수 있다.

넷째, 지표는 대부분의 경우 양적인 데이터에 의존하지만, 질적인 정보로 보완되어

야 한다는 점이다. 단순히 양적인 데이터뿐만 아니라 데이터의 속성과 관련 있는 질적 정보를 함께 고려함으로써 보다 완성된 정책의 모습과 진행과정을 판단할 수 있다.

다섯째, 지표를 통한 정책 평가는 하나의 학습 과정임을 인식하는 것이다. 지표는 정책을 모니터 하지만, 작동이 안 될 때에는 수정되거나 변경될 수 있다. 따라서 지표를 이용하여 정책을 평가한다는 것은 넓은 의미에서 정책의 효과성에 대한 학습의 과정이고 지속적인 피드백 과정을 통해 정책이 어떻게 작동하는가를 이해하고 성공적인 정책에 필요한 요소에 대한 지식을 쌓아나가는 과정이라고 할 수 있다.

여섯째, 지표에 근거한 정책 인센티브가 정책의 목표와 부합한지 고려해야 한다. 정책 인센티브는 정책수행자가 정책 목표를 달성하도록 하는데 동기유발을 할 수 있다. 이러한 인센티브를 제공하려면 객관적인 근거가 필요한데, 이 때 지표가 활용될 수 있다. 그러나 지표가 정책목표에 부합되도록 설계되지 못했을 경우, 정책 인센티브가 목표 달성에 영향을 주지 못한 채 행정적 비용의 낭비로 이어질 수 있다.

일곱째, 지표를 이해하려면 지표의 배경이 되는 정보를 이해해야 하고, 마지막으로 지표는 공공의 관심을 환기하는 역할을 한다는 것과, 따라서 투명성이 확보되어야 한다는 점을 인식해야 한다.

2.5. 국가 하위단계에서의 지표

앞서 언급된 지표에 대한 서술은 국가 단계(national level)에서의 논의라 할 수 있다. 물론 이러한 논의가 국가 단위뿐만 아니라 국가 하위 단계(sub-national level)에서도 동일하게 적용된다. 하지만, 국가 하위 단계 지표를 생각할 때는 다음과 같은 점들을 고려 할 필요가 있다.

첫째, 국가 하위 단계 지표는 지역 정책과 연관되어 국가 전체의 목표와도 연결된다는 점이다. 국가 하위 단계 지표는 정책 입안자가 지역 정책이 어떻게 작동하는지 이해를 돕는 데 사용될 수 있다. 또한 국가 하위 단계 지표는 국가 전체적으로도 중요한 지표이다. 예를 들어 지방 정부의 공공 교통 서비스 개선은 국가 차원에서의 온실가스 배출 감소 정책 목표에 일조할 수 있다. 국가 단위 지표에서 그러한 지방정부의 노력을 일일이 모니터 할 수 없지만, 그러한 노력은 국가 전체 정책 목표 달성에 기여한다. 이러한 국가 단위 정책 목표에 기여하는 지방 정부 정책의 효과성은 국가 하위 단계 지표를 통해 측정할 수 있다. 물론 각 지역마다 기준이 다르므로 단위를 통일해야 할 필요는 있을 것이다.

둘째, 국가 하위 단계 지표는 국가 정책의 지역별 상이한 효과를 측정하는 데 용이하다는 점이다. 국가 전체 차원에서 정책이 수립되고 실행되었다 하더라도 지역으로 한 단계 낮아지면 정책의 효과는 지역마다 상이하다. 한 국가 전체를 포괄하는 단일 지표는 국가 전체적으로 평균 성과를 제시하지만, 성과에 있어 지역적 차이를 놓칠 수 있다.

셋째, 지표의 활용을 통해 지방정부와 다른 지방정부간 그리고 중앙정부간의 정책적 협조를 이끌어 낼 수 있다. 지방정부 정책은 사회적으로 요구되는 수준만큼 각 지방정부 간, 중앙정부 정책과 협조되지 않을 때가 많다. 이러한 경우 예상했던 수준보다 정책의 효과성은 떨어질 수 있다. 이럴 때 성과지표는 효과적인 정책의 필요성을 강조함으로써 지방정부 간, 중앙정부와 협업을 이끌어 내는 데 도움을 줄 수 있다.

3. 맺음말

본고에서는 정책성과 지표에 대한 OECD의 최근 논의를 서술하였다. 먼저 가장 기본이 되는 지표의 세 가지 유형-투입 지표, 산출 지표, 성과 지표와 구성에 대해 서술하였다. 기본적인 유형과 구성을 바탕으로 지표를 설계 할 때 어떤 점을 고려해야 하는지에 대한 서술을 하였다. 구체적으로 언급하자면, 우선, 성과 지표에서 사용되는 산출물 측정에 주의해야 한다. 둘째, 정책 목표에 부합하고 정책 변화를 담아내는 지표를 생성해야 한다. 셋째, 장기적 관점에서 지속될 수 있는 지표를 설계하는 것이 필요하다. 넷째, 긴 시차가 발생하지 않는 데이터를 사용하여 설계하는 것이 필요하다. 다섯째, 지표의 표준화가 필요하다. 여섯째, 자료수집 비용의 최소화를 고려한 지표설계가 필요하다. 마지막으로 지표를 설계할 때, 단일 지표(unitary indicators) 또는 복합 지표(composite indicators)로 설계 여부를 고민하고 결정해야 한다.

이러한 점을 고려하여 지표를 설계 한 후, 실제로 활용할 때는 다음과 같은 사항들을 유념해야 한다. 첫째, 정책을 모니터하고 필요할 때 지표를 조정해 나가는 것이 필요하다. 둘째, 정책 목표에 초점을 두고 지표는 이를 달성하기 위한 수단으로서 사용해야 한다. 셋째, 지표에 적절한 기준을 선택하는 것이 필요하다. 넷째, 지표는 대부분의 경우 양적인 데이터에 의존하지만, 질적인 정보로 보완되어야 한다. 다섯째, 지표를 통한 정책 평가는 하나의 학습 과정임을 인식하는 것이다. 여섯째, 지표에 근거한 정책 인센티브가 정책의 목표와 부합한지 고려해야 한다. 일곱째, 지표를 이해하려

면 지표의 배경이 되는 정보에 대한 이해가 필요하다는 점과 공공환기를 위해서 지표의 투명성이 확보되어야 한다는 점이다.

이러한 논의는 국가 단계에서 지표를 설계하고 활용하든 또는 국가 하위 단계(지방정부)에서 설계하고 활용하든 동일하게 적용된다. 하지만, 국가 하위 단계에서 설계하고 활용할 때는 국가 단계에서의 지표와 다른 점이 있다. 즉, 국가 하위 단계 지표는 지역 정책과 연관되어 국가 전체의 목표와도 연결된다는 것과, 국가 정책의 지역별 상이한 효과를 측정하는 데 용이하다는 점이다. 또한 지표의 활용을 통해 지방정부와 지방정부간 그리고 중앙정부간의 정책적 협조를 이끌어 낼 수 있다는 점이다.

우리나라도 마찬가지로 정책 목표를 달성을 점검하고 측정하는 수단으로서 성과 지표를 다양한 분야에서 사용하고 있다. 농촌 정책 분야에서 가장 대표적인 예로 현재 삶의 질 향상 정책(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 정책)에서 2010년부터 사용하고 있는 ‘농어촌서비스기준’을 들 수 있다. ‘농어촌서비스기준’은 농어촌 어느 지역에서든 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 최소한으로 제공되어야 할 공공서비스이다. 7대 부문별로 공공서비스 항목이 구성되어 있으며, 각 항목별 달성목표도 구체적으로 제시되어 있다. 이러한 항목을 측정하고, 최종적으로 정책 목표 달성을 위한 수단으로써, 각 부문별 지표를 설계하고, 구성하여 측정하고 있다.

이러한 시점에서 앞서 언급한 OECD의 논의의 우리에게도 상당한 시사점을 준다.

우선 농어촌 서비스 기준 대부분은 양적인 데이터에 근거하여 측정되고 있다. 그러나 앞서 언급했듯이 양적인 데이터뿐만 아니라 질적인 정보를 담은 데이터로 보완될 필요가 있을 것으로 보인다. 이는 비단 우리나라의 농어촌 서비스 기준에만 해당하는 것은 아니다. 최근 OECD의 웰빙 지표 개발에서 보듯이, 기존 웰빙 지표에서 객관적 지표뿐만 아니라 이를 보완하는 지역단위 주관적 웰빙 지표의 필요성 논의가 진행되고 있다. 이와 함께 그 초기적 결과를 최근 보고서에서 발표하였다.²⁾ 이러한 최근의 논의는 양적인 수치로 개인의 질적인 수준까지 답할 수 없다는 한계를 많은 나라에서 인식했다는 것을 의미한다. 따라서 정책 목표를 설정하고 이를 모니터링하고 평가하는 데 단계 있어서 우리도 마찬가지로 생각해 볼 필요가 있다.

둘째, 정책 목표에 부합한 지표 설정으로 적절한 정책 인센티브 제공과 이의 관리이다. 정책 인센티브는 정책수행자가 정책 목표를 달성하도록 하는데 동기유발을 할 수 있다. 따라서 정책 인센티브는 객관적 토대위에서 평가되고 제공되어야 하므로 지표

2) OECD의 주관적 웰빙 지표에 대한 자세한 논의는 엄진영(2016)참조.

결과를 이용하는 경우가 많다. 그런데 지표가 정책 목표와 부합하지 않게 설정되었을 경우, 지표의 신뢰성 문제뿐만 아니라 정책이 추구하고자 하는 목표와는 다른 방향으로 정책을 수행하도록 독려하는 것으로 귀결될 위험이 있다. 따라서 지표가 잘 설계되었다 하더라도 정책 목표에 부합한지 끊임없는 검증과 조정 과정이 필요할 것이다.

참고문헌

Abel Schumann. 2016. Using Outcome Indicators to Improve Policies. OECD Regional Development Working Papers 2016/02.

엄진영. 2016. 새로운 농촌 정책(New Rural Policy)의 웰빙(Well-being)측정 지표 논의. 한국농촌경제연구원.

참고사이트

OECD 10th Rural Development Conference

(<http://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/presentations>)

OECD Rural Development

(<http://www.oecd.org/governance/regional-policy/oecdworkonruraldevelopment.htm>)