

2003 연구보고서(수시과제) 250-3

여성정책평가세미나

연구책임자 : 김 양 희(본원 선임연구위원)

공동연구자 : 민 무 숙(본원 연구위원)

박 성 정(본원 연구위원)

문 미 경(본원 연구위원)

김 이 선(본원 전문연구위원)

오 정 진(본원 연구위원)

차 례

I. 제1차 여성정책평가세미나 -국내 여성정책평가 / 성 인지적 정책평가-	1
1. 발제 : 국내 여성정책평가 및 성 인지적 정책평가 본원 연구진	3
2. 제1차 여성정책평가세미나 토론내용	42
II. 제2차 여성정책평가세미나 -중앙행정기관평가-	47
1. 발제 : 중앙행정기관 주요정책과제 평가의 분석적 논고 김현구(성균관대 사회과학부 행정학전공 교수)	49
2. 제2차 여성정책평가세미나 토론내용	96
III. 제3차 여성정책평가세미나 -지방자치단체평가-	103
1. 발제 : 지방자치단체 평가제도 발전방안 라휘문(한국지방행정연구원 수석연구원)	105
2. 제3차 여성정책평가세미나 토론내용	163
IV. 제4차 여성정책평가세미나 -중앙 및 지방정부 여성정책평가-	167
1. 발제 : 효율적 여성정책 평가접근과 운용 차의환(국문총리 국무조정실 국장)	169
2. 제4차 여성정책평가세미나 토론내용	186
V. 제5차 여성정책평가세미나 -정책평가기법(I)-	191
1. 발제 : 제2차 여성정책기본계획 어떻게 평가할 것인가? 라휘문(한국지방행정연구원 수석연구원)	193
2. 제5차 여성정책평가세미나 토론내용	234
VI. 제6차 여성정책평가세미나 -정책평가기법(II)-	237
1. 발제 : 평가지표개발실습 본원 연구진 (지도 : 라휘문 한국지방행정연구원 수석연구원)	239
2. 제6차 여성정책평가세미나 토론내용	261

VII. 제7차 여성정책평가세미나 -우리나라 여성정책평가의 발전방안-	267
1. 발제 : 우리나라 여성정책평가의 발전방안	269
본원 연구진	
(지도 : 김형만 한국직업능력개발원 인적자원개발지원센터 소장)	
2. 제7차 여성정책평가세미나 토론내용	304

제1차 여성정책평가세미나 자료(2003. 8. 5)

국내 여성정책평가 / 성 인지적 정책평가

I. 여성정책평가세미나의 목적, 내용 및 일정	3
II. 정부정책/업무평가의 법적 근거	6
III. 제1차 여성정책기본계획(1998~2002)의 평가	10
IV. 지방자치단체의 여성정책 평가	16
IV-1. 경기도 여성정책의 평가내용 및 지표	
IV-2. 여성정책 평가를 위한 방안 모색	
-전라북도 여성정책 평가 사례를 중심으로-	
IV-3. 강원도 시, 군의 정책평가	
V. 성인지적 정책평가(성 분석)	33
VI. 제1차 여성정책평가세미나 토론내용	42

국내 여성정책평가 및 성 인지적 정책평가

본원 연구진

I. 여성정책평가세미나의 목적, 내용 및 일정

1. 목적

- 본원 연구원의 여성정책평가 역량 강화
- 여성정책평가 중심기구로서의 본원의 위상 정립을 위한 준비

2. 내용

가. 현재 이루어지고 있는 정부정책/업무에 대한 평가(중앙행정기관 평가 및 지방자치단체 평가)의 추진체계 및 방법, 그동안 제기된 문제점 및 개선방안을 이해한다.

1) 정부업무 평가제도

- 관련 법 및 정의

2) 평가 운영 체계

- 평가주체, 조직
- 평가영역
- 평가방법

3) 개선방향

- 평가체계, 영역, 기타

나. 기존의 여성정책 평가에 관한 작업을 검토한다.

1) 국무조정실의 여성부 업무평가

2) 행자부의 광역자치단체 업무 중 여성시책 평가

3) 행자부의 기초자치단체 여성정책 평가

4) 기타 자치단체별 여성정책 평가

4 여성정책평가세미나

다. 정책평가의 구체적 기법을 습득한다.

- 1) 정책 평가의 제 방법
- 2) 평가사업 선정과 지표 개발
 - 지표개발의 접근 방법
 - 영역 선정→시책 선정→1차 지표 선정→2차 지표(세부지표) 선정
- 3) 평가항목 간 가중치 부여 방법
- 4) 평가 매뉴얼 작성
- 5) 평가 결과 종합 및 환류체계

라. 향후 여성정책 평가를 위한 방향을 제시한다.

3. 세미나 내용 및 일정

세미나		주제	주요 내용	발제자
I. 자체세미나	1차 (8/5,화) 15:00	국내 여성정책 평가	- 사례: 방법 및 문제점 제1차 여성정책기본계획 중앙부처: 농림부 자치단체: 경기도, 전라북도, 강원도	본원 연구진
		성인지적 정책평가	- 국내외 시도: 방법, 도구, 사례	본원 연구진
II. 정부정책, 업무 평가 현황과 체계	2차 (8/20,수) 15:00	중앙행정기관 평가	- 근거법령 - 평가 추진체계와 절차 - 평가 기준과 주요 내용 - 평가 지표, 가중치 등 - 문제점과 개선방향	김현구 교수 성균관대 행정학과
	3차 (8/26,화) 15:00	지방자치단체 평가	- 평가 추진체계 및 절차 - 평가 기준과 주요 내용 - 평가지표, 가중치 등 - 문제점과 개선방안	라휘문 박사 지방행정연구 원 기획팀장
	4차 (9/1,월) 15:00	중앙 및 지방정부 여성정책 평가	- 평가지표, 평가체계 - 평가결과와 활용방안 - 향후 여성정책 평가 방안 - 여성정책 평가업무에 대한 지 원방안	차의환 국장 국무조정실 외
III. 정책평가 기법	5차 (9/16,화) 14:00	정책평가 기법(I)	- 정책 평가의 제 방법 - 평가대상 사업 선정 및 지표 개발: 영역->시책->1차 지표 ->2차 지표 - 평가 항목간 가중치 부여 방법 - 평가 매뉴얼 작성 - 평가 결과 종합 및 환류	외부 정책평가 전문가
	6차 (10/6,월) 14:00	정책평가 기법(II)	- 모의 평가 실습	외부 정책평가 전문가
IV. 총괄회의	7차 (12/22,월) 15:00	우리나라 여성정책 평가의 발전 방안	- 기존의 국무조정실, 행자부의 정책평가에 대한 개입 - 여성정책기본계획의 평가 - 정책의 성분석	연구진 전원 + 외부 전문가

II. 정부정책/업무평가의 법적 근거

1. 정부정책평가의 법적 근거

가. 정부업무등의평가에관한기본법(2001. 1. 8 공포, 2001. 5. 1 시행)

1) 성격: 정부업무등의 평가에 관한 기본적인 사항을 정한 일반법

2) 평가시기: 사후평가

3) 평가의 종류 및 대상

가) 중앙행정기관평가: 국무총리가 실시하는 중앙행정기관에 대한 기관평가(동법 제5조)

나) 지방자치단체평가: 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그밖에 국가의 주요시책 등에 대한 평가. 중앙행정기관의 장이 실시(동법 제6조 제1항). 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 합동으로 실시하게 할 수 있음(동법 제6조 제3항).

다) 특정과제평가: 국민의 관심도가 높거나 국가적·사회적 현안으로 대두되는 사안, 제도적 개선이 필요한 사안 등에 대하여 평가하는 것(동법 제2조 제4호). 국무총리 또는 중앙행정기관의 장이 실시 가능(동법 제7조).

라) 자체평가: 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 당해 기관에 대해 실시(동법 제8조).

마) 중앙행정기관의 소속기관평가: 중앙행정기관의 장이 소속기관에 대해 실시하는 기관평가(동법 제9조).

4) 평가절차

가) 평가지침의 시달 및 평가계획의 수립(동법 제10조)

- 국무총리: 매년 평가지침 작성, 1월 31일까지 중앙행정기관장에게 시달

- 중앙행정기관장: 매년 3월 10일까지 평가계획 제출

나) 평가의 실시(동법 제11조)

- 국무총리: 중앙행정기관평가, (특정과제평가)

- 중앙행정기관: 자체평가, 소속기관 기관평가, (지방자치단체평가), (특정과제평가)

- 지방자치단체: 자체평가

다) 국무총리의 평가취합, 후속조치

- 중앙행정기관 평가결과 보고

- 시정요구. 시정을 요하는 사항 중 감사 필요시 해당 행정기관장에게 감사 요구, 기관장은 감사결과 보고

- 예산조치 필요시 기획예산처장관·해당 기관장에게 통보

라) 보고

- 정부업무평가보고회의 개최: 정기적

- 매년 보고서를 국회에 제출: 중앙행정기관 평가·지방자치단체 평가·특정과제 평가

마) 공개 및 인센티브

- 평가결과 공개

- 우수기관 포상: 기관 및 공무원, 예산지원, 포상, 인사상 우대

5) 평가지원 장치

가) 평가관련 조사 등의 위탁: 평가실시기관은 전문적인 조사·연구 등이 필요한 평가분야는 전문기관에 조사·연구 위탁 가능(동법 제12조 제1항).

나) 자료 등의 요청: 평가실시기관은 1.평가관련 자료·서류 등의 제출 요구, 2.관계 공무원의 출석 및 의견진술 요구, 3.관계 행정기관 등에 대한 실지조사 가능(동법 제13조 제1항).

다) 정책평가위원회

- 국무총리 소속(동법 제21조)

- 위원장 1인 포함, 국무조정실장 및 국무총리가 위촉하는 30인 이내 위원으로 구성(동법 제23조)

- 소위원회 운영

라) 자체평가위원회

- 당해 기관장 소속하의 평가위원회(동법 제24조)

마) 정부업무평가운영협의회

- 국무총리 소속. 관련 기관간의 협의·조정. 의장: 국무조정실장

2. 성인지적 정책평가의 법적 근거

가. 여성발전기본법

제10조 (정책의 분석·평가 등)[본조신설 2002.12.11]

- ① 국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다.
- ② 여성부장관은 국가 및 지방자치단체에 대하여 제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 할 수 있다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가를 위한 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 여성발전기본법시행령

제7조 (정책의 분석·평가를 위한 교육) [본조신설 2003.3.12]

여성부장관은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 소속공무원을 대상으로 법 제10조제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가 업무에 필요한 교육을 실시할 수 있다.

제8조 (정책분석·평가자문위원회) [본조신설 2003.3.12]

- ① 여성부장관은 정책의 분석·평가에 관한 지원 및 자문을 하기 위하여 필요한 경우 관계공무원 및 외부전문가가 포함된 20인 이내의 위원으로 구성된 정책분석·평가자문위원회(이하 "자문위원회"라 한다)를 둘 수 있다.
- ② 자문위원회의 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그 밖의 필요한 경비를 지급할 수 있다.
- ③ 그 밖에 자문위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 여성부장관이 정한다.

제9조 (정책의 분석·평가에 관한 지침 등) [본조신설 2003.3.12]

- ① 여성부장관은 법 제10조제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가를 수행할 수 있도록 분석·평가의 방향, 절차, 대상정책 및 세부기준 등에 관한

사항을 포함하는 지침을 마련하여 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.

- ② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 지침에 따라 정책의 분석·평가계획을 수립·시행하고, 분석·평가계획 및 분석·평가결과를 여성부장관에게 제출하여야 한다.
- ③ 여성부장관은 제2항의 규정에 의하여 제출된 결과를 종합하여 연 1회 조정회의에 보고하여야 한다.

Ⅲ. 제1차 여성정책기본계획(1998~2002)의 평가

여기서는 『여성정책기본계획의 실효성 제고방안』(김양희 외, 2000) 연구에서 제1차 계획에 대한 총괄평가를 한 결과를 중심으로 평가가 어떻게 이루어졌는지, 평가가 제대로 이루어지지 못한 요인, 총괄평가의 주요 결과, 향후 평가 개선방향 등을 간략히 제시한다.

1. 계획에 대한 평가가 어떻게 이루어졌나?

연도별 시행계획과 실적이 보고되었지만 확인이나 평가가 없이 서류를 통한 단순 취합의 수준이어서 형식적으로 이루어졌다. 실제 부처나 자치단체에서 자체 업무계획에 따라 업무를 집행하고 기본계획 추진실적을 보고할 때는 각 부서에서 보낸 자료들을 기본계획에 끼워 맞추는 형태로 보고했다. 즉, 기본계획이 반영된 업무를 하기보다는 계획은 계획대로 또 업무는 업무대로 따로 돌았다. 공무원들은 이 과정이 환류(feedback)가 전혀 이루어지지 않는 등 paper work에 불과했다고 한다. 실질적인 평가체계가 구축되어 있지 못한 채 보고가 형식적으로 이루어지는 상황에서 기본계획이 업무 추진의 실질적인 근거나 도구로 활용되기 어려웠다.

2. 평가가 제대로 되지 못한 요인은 무엇인가?

- 평가의 도구 및 방법론이 개발되지 않았으며, 인적/물적 자원이 할당되지 않았다.
- 계획이 상위단계인 전략목표에서부터 최하위 단계인 세부과제까지 그 포괄성과 추상성에서 다양한 수준의 과제들이 혼재되어 있고, 선언적이며 추상적인 것들이 많았다. 수치화나 기준의 제시 없이는 측정이나 평가가 곤란하므로 계획 수립할 때 시책별 목표를 구체화하고 계량화해야 한다.
- 계획의 과제들 중 어느 단위(중앙단위, 광역자치단체, 기초 등)에서 끝나는지가 명확하지 않은 것이 많았다.

3. 총괄평가의 내용

가. 평가의 내용

- 1) 수립과정: 관계집단들의 참여 여부
- 2) 기본계획의 틀: 목표, 하위목표, 기본 전략, 정책과제
- 3) 기본계획의 성격과 내용
 - 가) 정책기조: 주류화 패러다임이 수용되지 못함
 - 나) 과제의 성격: 사업계획적/선언적, 구체적 목표결여, WID접근의 정책 과제 중심
- 4) 계획의 주관기구: 권한과 기능, 잦은 변동
- 5) 추진체계
 - 가) 여성정책관련 기구 및 조직: 기구 형태(국/과/계 단위), 역량
 - 나) 추진체계의 문제점
 - 여성부와 중앙부처간 연계
 - 여성부와 광역자치단체간 연계
 - 기초자치단체
 - 다) 과제별 소관 부처/기구
 - 여성부 35(23.5%), 복지부 30, 노동부 21, 교육부 12 등 14개 부처 및 기구의 144개 과제로 구성됨.
 - 63개 정책 소과제 중 27개는 대부분의 시.도에서 추진하였으나 15개 소과제는 극히 일부에서만 추진함.
 - 잘 안된 것은 어떤 것들인가?
- 6) 추진 실적
 - 가) 전반적 평가: 완료된 과제, 성과가 미진한 과제, 정상추진중인 과제 등으로 분류하고 있으나 일부 '완료' 사업은 과연 완료된 것으로 볼 수 있을지.
 - '미진'하다기보다 전혀 추진된 바가 없다는 것?
 - 나) 계획추진의 세부적 문제점
 - 실행계획과 정책과제의 불일치, 무관한 과제를 실적으로 보고함.
 - 형식적으로 추진된 과제
 - 추진했다고 하지만 실질적 정책 효과가 미진한 과제

4. 향후 평가 개선방안은 무엇인가?

가. 연도별 실적보고체계의 개선

취합된 1차 계획에 대한 각 부처 및 지자체의 실행계획과 실적은 그 기재 내용이 통일되어 있지 않고, 정책수행 방법이 다양하여 계획에 대한 관리 업무를 체계적으로 할 수 없고 초보적인 평가도 하기가 어렵다. 이를 시정하기 위해서는 우선 보고 양식을 개선해야 한다. 기재 내용을 비교 평가하기 쉽게 규격화하고 기재항목도 세분화하여야 지표를 마련해야 한다. 또한 과제별 여성정책 내용에 대한 개념이 혼동되지 않도록 충분한 이해를 확산시켜야 한다.

나. 단년도 중심 보고체제 개선

중장기 계획은 계획기간 중의 달성 목표를 설정하고 그에 따른 연차별 계획을 수립하여 추진하여야 한다. 그러나 1차의 실행 계획과 실적보고는 그러한 목표설정 없이 매년 업무추진 계획과 실적만을 단순히 망라하고 있어, 중장기 계획으로서의 실행계획과 실적이라고 보기가 어렵다. 따라서 실행 계획과 실적보고는 계획 완료 연도의 달성 목표에 따른 연차별 계획과 실적 보고가 되도록 개선되어야 한다.

다. 평가의 필요성과 목적, 방향

- 계획추진 기간 중 정기적인 평가를 하고 그 결과를 환류 시켜 후에 반영 되도록 하는 것이 중요하다. 최근 정책평가가 강조되기 시작하고 있지만 현실적으로 정책평가는 평가지표의 개발 등의 기법에 있어 고도의 전문성이 필요하고, 또 그 모델이 표준화되어 있지 않아 보편화되지 못하고 있다. 이러한 문제로 인하여 이행평가가 형식화되거나 방치될 경우, 또는 여러 부처에 의해 분산 추진되는 경우 행정력이 낭비되고 계획 추진의 효율성을 저하시킬 수도 있다. 단순하고 기초적인 수준이더라도 타당한 방법으로 이루어져야 한다.
- 평가의 목적은 어디까지나 현황파악, 지원과 환류를 위한 것이어야 하며 타당성이 인정되는 방법으로, 과도한 행정력을 요구하지 않는 범위 안에서 이루어져야 한다. 그렇지 않아도 최근 정책평가시 부처간, 자치단체간

불필요한 경쟁이 과열되는 경향이 있어 ‘서열매기기’ 발상은 떨쳐 버려야 할 것이다.

- 또한 지방자치제 실시 이후 실적이 가시적으로 드러나는 일에 주력하는 경향이 있는데, 평가를 통하여 가시적인 성과는 없지만 지역 주민에게 중요한 영향을 미치는 정책업무에 대해 비중을 두어 평가하는 등 평가의 본질적인 의미를 살리는 방향으로 이루어져야 한다.

라. 기존의 정책평가와의 관계

현재 ‘정부업무평가 등에 관한 기본법’¹⁾에 의하여 국무조정실에서 중앙부처의 정책을 평가하고 있으며, 행정자치부 주관으로 광역자치단체의 정책을 평가하고 있다. 또한 행자부는 시,군의 여성정책을 별도로 평가하고 있다. 여성정책의 범위가 특정 분야에 제한된 것이 아니고 포괄적이기 때문에 여성정책기본계획 이행을 평가할 경우 기존의 정책평가와 중복성 논란이 있을 수 있고 자치단체들은 평가를 받기 위하여 과도한 행정력을 쏟아야 하는 문제가 있다. 행정자치부의 경우 막대한 예산을 확보²⁾하여 평가 후 우수 자치단체에 인센티브로 제공하고 있는데 과연 여성부가 국가보조금 등으로 어느 정도의 인센티브를 확보할 수 있을 것인지도 고려해야 한다. 환경부는 자체적으로 지방자치단체의 환경정책 이행을 평가하다가 행정자치부의 평가에 통합시킨 바 있다. 여성정책기본계획을 별도로 평가하는 것이 타당성이 있다고 보지만 기존의 평가와의 관계를 고민해야 할 것이다.

마. 평가도구 개발

무엇보다 체계적인 정책평가지표를 개발하여 과학적인 정책평가가 이루어지도록 해야 한다. 평가 도구를 개발하는 일은 일련의 정교한 작업을 통하여 이루어지기 때문에 절대적인 시간이 요구된다. 그와 같은 작업은 몇 단계로 진행되는데 우선 기본계획의 전략 목표와 과제들이 결정되면 목표별 평가지표를 개발한다. 다음은 목표별 전문가들이 요구한 지표의 수와 내용이 다를 수 있으므로

1) 2001년 5월부터 시행되고 있음.

2) 2001년도 150억원

지표 확정을 위한 협의가 필요하다. 그 다음, 평가지표들의 평점화를 위하여 분야별 전문가들을 대상으로 지표간의 상대적 중요도를 결정하는데 도움을 받기 위한 조사를 실시한다. 최근에는 이를 위해 보통 계층적 분석기법(AHP: Analytic Hierarchy Process)³⁾이 활용된다. 이 과정을 통하여 지표간 가중치를 결정한 다음, 개별지표 마다 산식을 결정한다. 다음 단계에서는 평가의 목적과 방법, 개별 지표 및 산식, 평가서와 함께 제출해야 할 자료 등을 명시한 평가 매뉴얼을 작성한다.

바. 평가담당/주체

- 기본계획의 이행을 평가하기 위해서는 두 가지의 방안을 생각할 수 있다. 하나는 여성부나 본원에서 평가업무를 담당하는 것이다. 전제조건은 이를 위한 전문적인 인력을 반드시 확보하는 것이다. 여성부내에 분야별 여성정책전문가들을 중심으로 평가부서를 재구성하여 각 부처에서 집행하는 여성정책을 모니터·평가하도록 기능을 하게 하는 안도 있을 수 있고 평가기구를 본원에 두는 방안도 있을 수 있다. 사실, 내부평가보다는 외부평가의 방식을 채택하는 것이 더 바람직하다고 본다. 원래 평가는 내부평가보다 외부평가로 이루어질 경우 공정성을 담보하기 쉽기 때문이다. 외부에서 할 경우 여성부는 평가 결과에 따른 부담 요인을 피하면서 그 결과를 국무회의나 신설될 여성정책조정회의 등 권위 있는 기구에 보고함으로서 효율성 있는 계획 추진을 촉진할 수 있다. 그러나 외부인에 의한 평가는 외부인들이 부처나 자치단체의 정책과 행정업무에 대한 지속적인 이해를 하고 있지 못할 가능성이 있다는 점에서 임시기구가 아닌 본원과 같은 기관의 전문가 집단이 맡도록 하는 것이 좋겠다.
- 아울러 기본계획의 평가에 대한 법적인 강제 근거가 필요하고 계획 자체의 위상과 성격을 먼저 설정할 필요가 있다. ‘여성발전기본법’안에 현재의 제10조(정책의 분석·평가 등)의 내용만으로는 불충분하고 기본계획의 평가권에 대한 조항을 신설할 필요가 있다.

3) 이 기법은 평가항목들을 계층화한 다음, 항목간 상대적 중요도를 측정하고, 그 중요도를 반영하여 종합적인 의사결정을 지원하는 기법이다.

사. 기타 고려할 사항

1) 시행주체별 역량의 차이

공무원들은 부처별, 지자체 별로 인력과 재정 상황 등에 차이가 있는데 획일적으로 평가할 수 없으며, 평가분석을 해서 제대로 하지 못한 부처/자치단체에 대해서는 왜 못했는지, 어떤 여건이 부족한지를 파악하여 예산이라도 지원하는 식으로 평가가 이루어져야 한다고 주장한다.

2) 인센티브 확보

행자부의 평가에서 보듯이 인센티브를 주는 것이 매우 효과적이다. 예산의 확보가 중요하다.

IV. 지방자치단체의 여성정책 평가

IV-1. 경기도 여성정책의 평가내용 및 지표('02년도 사업)

* 경기도 주요 여성정책 계획

- 1) 경기도 여성발전 중장기계획 및 중장기실천계획(1997~2004)
- 2) 제1차 경기발전 5개년계획 중 여성부문
- 3) 경기 2020중 여성부문

* 평가를 위해 동원된 주요 방법

- 1) 여성정책 실적자료 및 통계 자료 수집, 분석
- 2) 전문가 회의를 통한 평가지표 개발 및 확정
- 3) 공무원에 대한 조사
- 4) 주민 조사

* 평가수행시 야기되었던 문제점

- 1) 자료 관리의 미흡으로 실적이 모두 수합되지 못함
- 2) 공무원의 인식부족 및 담당자의 잦은 교체로 실적자료 제출 및 의견 개선의 비협조
- 3) 정량적 지표 마련의 어려움

1. 평가내용

가. 기관역량평가

- 기관역량 : “정책수행조직이 특정 정책을 수행해 나가는데 있어서 필요한 물리적, 정신적 역량을 의미함”

나. 경기도 여성정책에 대한 평가

- 세부 추진사업에 대한 추진실적과 평가 및 공무원 설문조사(31개 시군 156명)
- 단년도 평가가 아니고, '98년 이후 민선 2기의 여성정책에 대한 평가. 따라서 정책형성 및 집행, 성과 등의 과정평가를 하는데 있어서 한계가 있음

다. 경기도민의 여성정책에 대한 수요자 평가

- 도민의 여성정책에 대한 만족도 및 수요 조사 : 31개 시군, 시군별 약 500가구, 총 15,500명
- 공공정책의 고객지향성 여부

2. 평가 지표

가. 기관역량 지표

<표 1> 기관역량에 대한 평가지표

기관역량의 내용	항목	평가지표
내적 역량	법·제도의 정비	- 법·제도의 정비 실적
	인력	- 인력규모 및 적절성 - 인력의 전문성 등
	재원	- 예산규모 및 적절성, 대응성, 영역별 예산 비중 등 - 여성발전기금 조성 액수, 사업실적, 사업 내용 등
	내부 의사전달체계	- 부서간 협조여부 및 협조 정도
외적 역량	외부 의사전달체계	- 상·하 조직간 협조여부 및 협조 정도, 중앙 정부기관과의 관계
	정보화 역량	- 여성관련 정보의 데이터베이스 구축실적 - 정보의 연계망 구축실적 - 여성인적자료의 정비 등
	국제적 협력관계	- 국제화협력 증진 실적 - 외국 지방자치단체와의 연계 실적 - 교육강화 실적

나. 경기도 여성정책에 대한 평가

1) 정책과정에 대한 평가

가) 정책과정의 통상적 단계: 정책의제의 설정-정책형성-정책집행-정책성과의 평가 등 네단계로 구분

나) 이 연구: 의제설정과 정책의 형성을 합하여 정책형성-집행-정책결과
의 평가의 세단계로 구분

다) 평가의 방법: 경기도 여성정책 관련 담당 공무원과 전문가에 대한 설문조사

라) 정책과정의 평가기준

① 정책형성단계

- 여성정책 목표의 대응성
- 연계성

② 정책집행단계

- 집행과정의 민주성
- 사업시행의 효율성
- 기타 정책수행여건

③ 정책성과

- 여성정책의 세부 목표별 성과여부에 대해서 관련 담당자 및 전문가의 인식 평가

<표 2> 정책과정에 대한 평가 항목 및 지표

구 분	평가항목		분석내용
정책형성	- 여성정책 목표의 대응성		- 환경과의 대응성에 대한 인식 - 경기도 여성의 특성 반영정도에 대한 인식
	- 정책목표의 연계성		- 중앙정부 여성정책과의 연계성에 대한 인식 - 경기도 중장기여성발전계획과의 연계성에 대한 인식
정책집행	- 여론수렴 여부		- 계획수립 시 여론수렴의 충분성에 대한 인식
	- 예산집행의 효율성		- 자원의 효율적 집행에 대한 인식
	- 여성정책 사업에 대한 홍보		- 여성정책의 홍보정도에 대한 인식
	- 정책수행 여건		- 여성정책의 수행여건이 좋은 이유 - 여성정책의 수행여건이 좋지 않은 이유
평가 및 향후과제	평가	- 남녀평등	- 남녀평등에 기여한 사업
		- 복지향상	- 복지향상에 기여한 사업
		- 경제력향상	- 경제력 향상에 기여한 사업
		- 내용별 평가	- 세부 정책 내용에 대한 평가
		- 수혜자 범위	- 경기도 여성정책의 수혜자 범위에 대한 인식
	향후 과제	- 도의 역할	- 도 역할에 대한 평가 - 향후 도 역할에 대한 인식, 도와 시군과의 관계
		- 부수효과	- 경기도 여성정책의 부수효과
		- 부문별 과제	- 경기도 여성정책의 향후 부문별 과제

2) 여성정책의 구조 및 추진실적의 평가

가) 고려사항

- 여성정책의 역사가 일천함,

- 여성정책개발에 있어 궁극적 목표와 달성수단의 전략의 객관성 검증이 부족함.
 - 정책구조에 대한 평가가 필요하고, 이에 대한 평가기준의 연계성, 일관성, 지속성 등을 고려함.
 - 연계성- 경기도 여성정책이 과연 목표와 수단의 연계 관계가 있는가를 파악하는 것
 - 지속성- 시계열적으로 여성정책이 얼마나 지속성을 유지하고 있는가를 파악하는 것
 - 일관성- 한 시점에서의 정책이 동시에 추진되고 있는 다른 정책들과 달성하고자 하는 목표들간, 목표와 수단들간, 그리고 수단과 수단들간에 상호 보완 또는 위계적 관련성이 있는가를 평가하는 것
- 나) 이러한 관점을 가지고 다섯 가지로 평가기준을 마련함.

<표 3> 경기도 여성정책의 구조 및 추진실적 평가

평가기준	평 가 지 표
1. 사업의 추진 실적	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 여성정책 사업 혹은 프로그램의 '98년을 전후로 한 실적을 기술·설명한다 - '98년 이전 자료가 있는 경우, '98년을 전-후로 한 비교를 통해서 여성정책관련 사업의 실적을 비교한다
2. 상위목표와의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> - 「경기여성발전 중장기 계획 및 실천계획」과 연계되어 있는지 - 같은 수준의 사업 혹은 프로그램들은 상호간 연계성을 갖고 추진되고 있는지
3. 수단의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> - 전략적 목표를 달성하기 위한 시책 혹은 세부 사업이 적절한지, - 전략적 목표를 달성하기 위한 시책 혹은 세부 사업이 구체적이고 실천적인지
4. 사업의 연속성	<ul style="list-style-type: none"> - 여성정책 관련 사업 혹은 프로그램이 지속되고 있는지, - 프로그램의 대상과 범위가 지속적으로 확대되고 있는지, - 지속적이지 않고, 종결된 경우 여성정책 목표달성 등 합리적 근거와 기준에 의한 것인지 그렇지 않은지 등
5. 정책의 효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 당초 설정한 정책의 목표가 달성되고 있는지, - 해당 정책으로 인한 효과 혹은 영향은 무엇인지, - 예상되는 효과와 당해 정책의 한계는 무엇인지 등

IV-2. 여성정책 평가를 위한 방안 모색

-전라북도 여성정책 평가 사례를 중심으로-

1. 평가 배경

본격적인 지방자치의 시대를 경유하면서 여성분야도 중앙의 여성정책과 호응하면서 각 지역의 특성을 반영하는 다양한 정책들이 수행되어 왔다. 전라북도는 1997년 12월 「전북여성발전 중·장기계획」을 수립하였고, 2001년 2월 「전북여성정책 3개년 계획 2000-2002」로 변경하여 추진하였다. 또한 1998년 「전라북도여성발전기금조례」를 제정하여 기금을 마련하였고, 여성정책관실을 설치하기도 하였으며, 현재는 복지여성국 내에 여성정책과를 두고 있다. 이처럼 전라북도의 여성정책은 타도에 비해 우위를 차지하고 있는 것으로 알려지고 있으나 체계적인 점검을 한 적은 없었다. 이에 전라북도에서 수행한 여성정책을 평가하여 향후 이 지역 여성정책의 발전방향을 모색하고자 하는 의도에서 본 연구가 수행되었다. 이러한 평가 사례를 통해 우리나라 여성정책의 평가 방안을 제시하는데 도움을 주고자 한다.

2. 연구 내용

전라북도 여성정책과 관련한 평가는 자체평가의 성격으로써 전라북도가 추진한 여성정책 업무를 스스로 평가하고 문제점을 진단하여 향후 발전방향으로 모색해 보고자 하는 의도에서 실시되었다. 본 평가에서 사용한 평가내용은 ‘기관평가’를 구성하고 있는 주요정책과제, 기관역량, 국민 만족도 영역으로 구성하였다.

1) 기반체계에 대한 내용(기관역량 평가)

가) 평가 내용

기반체계에 대한 내용은 전라북도 여성정책을 담당하는 기관이 가지고 있는 행정력(인력규모, 인력의 전문성, 평가구조의 존재 여부)과 재정력(예산의 규모, 여성발전기금), 법적(법·제도의 정비) 역량을 중심으로 평가하였다.

2) 전라북도 여성정책에 대한 평가(주요정책과제 평가)

여성정책 평가의 범주는 정책형성 단계와 집행단계 그리고 정책성과 단계로 나눈 후 각 과정단계에 맞는 평가지표를 개발, 적용하여 평가하였다. 그러나 정책성과 단계는 사업이나 시책의 달성도를 나타내는 추진실적 뿐만 아니라 그러한 사업들을 통해 정책 수혜자들이 어느 정도 만족하고 있는지를 동시에 평가하였다.

<표 4> 전라북도 여성정책 평가틀

구분	평가항목	평가지표	척도
기관역량평가	집행기관의 능력	조직과 인력의 적절성	- 인력의 규모 - 인력의 전문성 - 평가구조 존재 여부
		재정의 적정성	- 예산의 규모 - 여성발전기금
		법·제도의 정비	- 법·제도정비 실적
정책영역별평가	정책형성	중앙과의 연계성 및 지역적 특성반영	- 정책목표가 상위목표와 연계되고 있는가? - 정책목표가 지역적 특성을 반영하고 있는가?
		목표의 구체성	- 목표설정이 구체적인가? 정책목표를 실현시킬 수 있는 조례·법, 예산 등을 체계적으로 갖추고 있는가?
	정책집행	수단의 적절성	- 사업이나 시책을 추진하기 위한 기구, 예산, 인력, 프로그램, 시설 등이 잘 갖추어져 있는가?
	정책성과	목표의 달성도 (진전도)	- 당초 설정한 정책목표는 달성되었는가? 계획 대비 추진실적
만족도평가		정책의 효과성 (남녀평등 기여도)	- 정책수혜자들이 만족하고 있는가?

3. 전라북도 여성정책 평가 한계

가. 기관역량 평가

기관역량 평가 또는 기반체계에 대한 평가는 기관혁신운영노력과 자체평가수행노력평가로 구분하여 각 부처의 정책추진을 위한 역량 및 의지·노력 등 양적·질적 평가가 동시에 이루어졌어야 하나 본 기관역량 평가에서는 질적인 측면을 제외한 양적 측면만을 강조하여 평가하였다. 예를 들어 여성정책 담당 구성원들이 여성정책을 실현시키기 위해 노력한 정도라든지, 자체적으로 여성정

책이 어느 정도 수행되고 있는지 여부를 평가하려고 노력하였는지 등 질적인 측면을 고려하지 못한 한계가 있다.

나. 여성정책에 대한 평가

여성정책 관련 평가 지표를 나름대로 고민하긴 하였으나 ‘여성정책’의 범주를 어느 선까지로 하여야 하는지에 대한 개념이 정립되지 않은 채, 국무조정실 정책평가위원회에서 개발한 ‘주요정책과제 공통평가기준’에서 사용한 평가지표를 대부분 가져와 활용하였다. 따라서 전라북도 여성정책만이 갖는 지역적 특성을 살린 여성정책 평가가 이루어지지 않았다는 한계가 있다.

여성정책 평가는 여성정책이 갖는 특수성 즉, 국정목표와 통합의 어려움, 단면성으로 인한 계속성 부족, 재정배분의 취약성, 여성문제 가치 내재로 인한 계량적 평가의 어려움 등으로 일반 정부정책 평가보다 어려움이 있으므로 이러한 상황과 여성정책만의 특성을 살린 평가 틀과 평가지표를 개발할 필요가 있다고 하겠다.

4. 향후 우리나라 여성정책 평가 방안

정책평가에 성 관점을 개입시켜 정책평가를 통한 평등사회구현을 촉진하기 위해서는 몇 가지 사항들을 고려해 볼 수 있겠다.

가. 기존의 정부 정책평가 틀 내에서 성 관점이 반영될 수 있는 부분을 찾아내어 그 부분에 성 관점을 반영하도록 촉구하는 것이다. 그러한 점에서 성 관점이 반영될 수 있는 부분을 보면 다음과 같다.

1) 중앙행정기관의 기관평가 부분

- 주요정책과제 평가에서는 각 부처의 주요정책 <과제선정기준>에 성 관점이 반영된 정책을 하나 이상 선정하도록 촉구하여야 한다.
- 기관역량 평가에서는 평가대상분야에 반드시 양성평등 구현 노력이 평가지표가 되도록 해야 한다. 특히 기관운영혁신 부문에서는 인사행정부분에의 양성평등이 강조될 필요가 있다.
- 국민만족도 평가 시 관련 분야 전문가·이해관계자 등을 일정 비율

표본으로 선정할 때 여성이 꼭 포함되어야 하며, 정책대상인 국민의 성별 만족도도 중요평가 대상이 되어야 한다. 또한 서비스제공자의 성별과 만족도와의 관계가 반영되어야 할 것이다.

- 2) 특정과제평가는 국민의 관심이 높거나 국가적·사회적 현안으로 대두되는 사안, 제도적 개선이 필요한 사안 등이 대상이나 성 평등의 문제는 일시에 해결될 수 없으므로 연도별 계획을 수립하여 매년 성 관점의 정책이 특정과제로 채택될 수 있도록 하여야 할 것이다.
- 3) 자체평가 역시 <과제선정기준>에서 성 관점이 반영될 수 있는 정책을 주요업무계획에 포함되도록 하고, 자체평가 대상 과제의 선정 시 일정비율 성 관점의 정책으로 구성하도록 한다.

나. 기존의 평가 틀에서 벗어나 새로운 여성정책 평가 틀과 평가지표를 제시하는 것이다. 기존의 평가 틀 내에서 여성정책을 평가하게 되면, 일반 정책 평가 지표에 몇 개의 여성 관련 지표를 추가하는 정도일 것이며, 여성정책이 갖는 특수성을 살리지 못하는 한계가 있다. 따라서 추진체계(누가)와 평가지표(어떻게)를 새로 구성하여 여성정책을 성 분석 차원에서 행하는 방안도 고려해 볼 수 있겠다.

다. 평가위원회를 구성할 시 반드시 여성을 참여시키도록 해야 할 것이다. 평가위원회는 평가 관련 주요 과제 선정과 지표 개발 등에 영향을 미치므로 여성을 참여시킴으로써 성 인지적 관점을 과제선정과 지표 개발에 반영하도록 해야 한다.

IV-3. 강원도 시,군의 정책평가

이 글에서는 광역자치단체에 의한 기초자치단체의 여성정책을 평가한 강원도의 사례를 제시한다⁴⁾. 대부분의 광역자치단체에서 시·군의 기초단체에 대한 평가가 이루어지지 않고 있으며, 기초단체의 인력문제 등 현실이 너무 열악하기 때문에 평가가 불가능하다고 보는 시각도 있다. 그럼에도 일부 광역자치단체의 경우 시·군의 정책을 평가하여 인센티브를 준 것이 지역의 여성정책에 대한 관심을 높이고 업무집행에 많은 도움을 주었다.

1. 개요

가. 목적: 여성의 사회참여 확대, 평등문화 조성 등 여성정책의 주류화를 전도역에 확산시키고자 함.

나. 대상: 도내 18개 시,군

다. 결과조치: 우수 시군에게 재정적 인센티브(다음해 사업비) 부여
우수 시군으로 선정된 곳은 언론에 공표
차별사례는 시정조치, 미흡한 사항은 보완조치

2. 내용 : <표 5> 참조

3. 방법

가. 평가도구: <표 5> 참조

도의 주요 시책사업 주에서 4대 분야의 9개 시책사업을 평가 대상 사업으로 선정 → 각 사업별 평가항목 선정 → 항목별 배점 할당 → 평가기준으로 세부지표 또는 산식, 점수화 방법 등을 제시한 평가표 마련. 각 항목을 최대한 객관적

4) 강원도는 2002년 정책평가까지 4차에 의해 시,군의 여성정책을 평가하였는데, 이 자료는 필자가 참여한 2차 평가를 바탕으로 작성하였다.

으로 정의하고 있음.

예: ‘여성의 사회참여 기회 확대’ 분야

→ ‘여성의 공직진출 확대’ 시책의 경우

→ 지표는 여성공무원 비율, 6급 이상 여성비율, 보직관리, 채용목표제 이행 여부, 교육훈련 기회 확대, 후생복지 여건 등 6개이며

→ ‘보직관리’ 지표의 경우 세부지표로 ‘기획/예산/인사/감사 부서의 여성비율’, 1실/과 1여성 일반직공무원 배치 여부 등이 선정되고

→ 비율에 대한 점수가 제시되어 있음.

<표 5> 강원도 시·군 정책평가

평가분야	배점	비율 (%)	평가항목 (지표)	지표별세부 지표 및 산식
4대 분야 9대 시책	500	100	총 33개 항목	(지면상 생략)
1. 여성의 사회참여 기회 확대	220	44	12개 항목	
1) 사회참여 확대 2) 공직진출 확대 3) 여성단체 활성화	100 90 30		1) 위원회 여성참여율, 도 주최행사 참여, 여성교육 및 사회참여 확대 등 3개 2) 여성공무원 비율, 6급이상 여성비율, 채용목표제, 보직관리(핵심부서배치 등), 장기교육 여성참여, 후생복지여건 등 6개 3) 여성발전기금 조성, 여성단체행사 지원, 타단체와 자매결연 추진 등 3개	
2. 여성복지 증진	110	22	4개 항목	
4) 여성복지 증진	110	22	4) 복지 상담, 농어촌/도시여성 교류, 저소득 모/부자 가정 지원, 중국교포주부 지원 등 4개	
3. 남녀평등의식 촉진	80	16	8개 항목	
5) 당해년도 신규시책 6) 여성공무원차별해소 7) 여성공무원 스스로의 노력	40 20 20	8 4 4	5) 부부문패달기, 여성1일명예동장제, 신사업담당/한마음부부상 후보추천 등 3개 6) 직급별 성별 승진소요연수, 포상자 남녀비율, 성희롱예방교육 등 3개 7) 시책 발굴 등 2개	
4. 여성정책주류화	90	18	9개 항목	
8) 여성정책 기반 조성 9) 기관장 관심도	40 50	8 10	8) 정책제안기구설치운영, 정책실천협의체 구성운영, 정책추진부서 지정, 관련자료/홍보물 제작 등 4개 9) 여성기구 증설 및 인원증원, 여성공무원 우대시책, 여성정책/복지분야 예산, 여성실/과장 및 산하기관장 임용, 여성공무원-기관장 간담회 등 5개	

나. 평가 수행

1) 시군별 교체평가 (1차 평가)

- 시,군별 2인의 공무원이 실제 교환평가에 참여함.
- 평가반 교육 → 평가항목별 증빙자료 취합 → 1차 평가 실시

2) 도 확인평가 (2차 평가)

- 도에서 위촉한 전문가 위원회가 수행함.

- 1차 평가에서 상위 점수를 받은 5개 시군에 대해 전문가평가단이 현지 실사를 나가서 평가함.

4. 문제점 및 개선방안

경험이 일천한 것을 고려하면 이번 평가도구는 잘 만들어진 것으로 판단되었다. 특히 주요 영역(여성의 사회참여 확대, 공직 진출 확대, 여성복지 증진, 남녀 평등의식 촉진, 여성정책 주류화 등)이 잘 설정되었다. 향후의 평가작업을 위하여 개선이 필요하다고 생각되는 점은 아래와 같다.

가. 평가항목 및 지표 관련

- 1) 복지관련 세부항목이 다소 제한적이었다. 기초자치단체의 정책에 대한 평가이므로 복지영역의 항목을 더 늘리고 점수의 비중도 높일 필요가 있다.
- 2) 여성단체 지원관련 항목이 행사지원으로 명시되었는데, 교육이나 사업지원까지 확대되면 좋겠다.
- 3) 기초자치단체의 경우 지역여성의 의식교육 및 사회교육이 매우 중요하므로, 여성사회교육관련 평가지표가 더 구체화될 필요가 있다.
- 4) 여성들의 경제세력화(economic empowerment)의 중요성이 평가지표에서 강조될 필요가 있다. 여성의 복지나 교육 등은 결국 여성의 경제력과도 밀접한 관계를 맺고 있다. 따라서 정책 평가 항목에서도 시·군에서 지역 여성들의 빈곤을 경감시키고, 취업활동의 장애요인을 제거함으로써 여성들을 경제세력화 하는데 어느 정도 구체적인 관심을 가지고 있는지 포함시켜야 한다. 비정기적인 일을 하는 여성이 많은 지역의 특성상 이들에 대한 관심이 필요하다.

나. 지역의 특성 고려

- 1) 도에서 평가를 실시한 만큼 도정에 대한 협조정도를 평가 항목에 포함하는 것은 중요하다고 판단되지만 지역의 특성에 따라 그의 변용된 형태를 인정하는 식의 융통성을 두어 항목을 마련하는 것도 좋겠다.
- 2) 전반적으로 시·군 단위의 여성정책 추진이 주로 중앙에서 계획된 여성

정책의 실천 및 집행에 초점을 맞추고 있어, 각 시·군이 가지고 있는 지역의 특수성이 여성정책에 크게 반영되지 않고 있는 인상을 준다. 시·군 여성정책 평가에서는 지역단위의 특수시책에 대한 가중치 부여 등을 통해 지역적 관점에서의 여성정책개발을 활성화하기 위한 노력이 필요하다.

다. 기타

- 1) 실질적인 정책효과의 달성에 중점을 두는 평가가 더 강화될 필요가 있다.
- 2) 평가자료 작성에서 정확한 통계 사용이 권장된다. 여성공무원 채용목표제의 경우 채용 인력의 여성비율만 제시하고 있어, 몇 명이 자연점수에 의해 합격한 것이며, 몇 명이 채용목표제에 의해 합격한 것인지 구별되지 않았다.
- 3) 여성정책의 발전정도를 보기 위해 현재의 상황에 대한 통계뿐 아니라 ‘전년대비 통계’를 요구할 필요가 있다.
- 4) 여성복지 예산의 경우 구체적으로 포함된 항목이 무엇인지 불분명하여 시·군간 단순비교를 하기 어려웠다. 조금 더 면밀한 정의가 필요하다.

<참고자료 : 강원도 2002년 정책평가>

1. 2002년 여성정책평가의 목적

- 가. 여성정책 추진상황에 대한 종합평가를 정례화 하여
 - 우수시군은 재정적 인센티브를 부여하고
 - 활성화가 필요한 시군은 참여 촉진의 기회를 제공함으로써
- 나. 여성정책의 선진 道로서 자리매김 할 수 있도록 유도

2. 推進方向

- 가. 시군 지휘부의 관심도를 제고하여 실질적 평등사회 실현
- 나. 다단계 평가를 통하여 평가의 객관성과 합리성 도모
- 다. 여성의 권익신장과 복지향상 촉진으로 여성정책 선진도 구현

3. 評價概要

- 가. 평가시기 : 2003. 1월
- 나. 평가대상 : 도내 16개 시군
 - ※ 우수기관으로 5억원 수상 기관은 제외 : 원주시(2000), 양양군(2001)
- 다. 평가내용 : 2002. 1~2002. 12월말까지 추진한 여성정책 전반
 - 여성공무원 인사 및 복지시책 운영
 - 여성의 사회참여확대, 여성의 공직진출 확대
 - 여성정책 추진기반 조성, 2002 중점시책
 - 여성단체 활성화 지원, 여성복지증진
 - 기관장 관심도 및 여성공무원 차별사례
- 라. 평가방법 : 도 평가단 평가(1차) + 전문가 평가(2차)
 - 1차 평가: 도 평가단 현지확인 평가
 - 평가 대상 : 16개 시군
 - 평가반 편성 : 평가반장(여성정책실장)
 - 평가반원 : 여성정책담당 외 3인

- 2차 평가: 여성분야 전문가 평가단 평가

평가대상 : 4개 시군(1차 평가 결과 우수 시군)

평가반 편성 : 여성정책분야 전문가 4-5명

평가내용

- 평가표에 의한 평가의 적정여부 확인
- 평가시의 문제점 및 애로사항 접수, 가능한 사항 조치
- 여성정책 추진에 대한 기관장의 관심도 등

마. 평가준비 : 평가항목별 관련 증빙자료(사본) 제출

4. 평가결과 조치

가. 우수 시군에 인센티브 부여 : 2002년도 사업비 지원(3월)

- 최우수 1개 시군 3억, 우수 1개 시군 2억원

※ 여성정책 유공 공무원 표창 : 5명

나. 우수 시군으로 선정된 시군은 언론에 공표 및 홍보

다. 차별사례는 시정조치, 미흡한 사항은 보완 조치

<표 6> 평가항목 및 배점

구 분	평 가 항 목	배점	비고
총 계	8개분야 22개항목	500	
[1] 여성공무원 인사제도 운영	① 승진 ②보직 ③ 인사위원회여성위원위촉 ④ 여성공무원비율 ⑤ 연고지전출공무원 비율 ⑥ 읍면동에서 시군구 전입비율	100	
[2] 공무원 복지시책 추진	① 직장보육시설 설치 ② 육아휴직제도 ③출산휴가제도	30	
[3] 기관장의 관심도	① 여성정책담당기구 조정 ② 분청 및 소속기관장 여성임용 ③ 여성공무원 고충상담 창구운영 ④ 여성정책 협조지원	100	
[4] 여성공무원 자기능력 개발		25	
[5] 각종위원회 여성참여 확대		50	
[6] 여성보호 및 사회참여 확대	① 여성사회교육 ② 여성보호 및 자립지원 ③ 여성회관 설치운영 ④ 농어촌-도시여성교류 ⑤ 중국교포주부 생활안정 지원	150	
[7] 여성주류화 추진 시책 등	① 여성관련 정보지원 ② 양성평등한 공직문화 조성 ③ 성주류화 정착 ④ 강원여성의 얼 선양	70	
[8] 수범사례 및 구체적 차별 사례	※ 가 감정 항목		

V. 성 인지적 정책평가(성 분석)

1. 배경 및 목적

성별영향 분석에 대한 논의가 활발히 이루어진 것은 1995년 제4차 북경여성 대회에서 성 주류화의 개념이 행동강령에 포함되면서인데, 행동강령은 ‘정부 및 관계자는 모든 정책과 프로그램에 성 관점(gender perspective)을 주류화하는 능동적이고 명시적인 정책을 장려해야 하며, 이를 위해 어떤 결정을 내리기 전에 그 결정이 양성에게 미치는 영향에 반드시 분석해야 한다’고 규정함으로써 여성정책에 있어서의 성 주류화를 각국에 권고하였다.

성 분석이란 기존의 정책과 프로그램, 그리고 법제들이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 평가하는 과정이다. 이를 통하여 모든 정책이 여성과 남성의 관계의 특성, 그들의 사회적 현실, 삶의 기대들, 경제적 상황 등에 민감하게 되도록 하는 과정이다(김양희 외, 1999). 성 분석은 모든 이들이 성에 관계없이 정책과 프로그램, 법제로부터 똑같은 영향을 받는다는 가정 즉, 정책의 성 중립성(gender-neutral policy)에 대한 가정을 반박하고, 정책이 여성과 남성에게 미치는 영향의 차이를 분석하는 것이다.

성분석은 정책의 성 차별적 요인들을 미리 사전에 검토함으로써 양성에게 평등한 정책이 개발되고 집행되도록 하는 절차이다. 정책수립 기준으로서 성을 적극적으로 고려하여 양성 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 하는 정책 개발의 도구로서 성 분석의 필요성이 대두되고 있다. 지금까지 정책의 효율성과 효과성을 평가하기 위한 정책평가와 분석은 강조되어 왔지만, 성형평성의 측면은 적절히 고려되지 못하였다. 남성과 여성간의 불평등한 사회적 관계가 존재하는 사회체제 내에서는 성 중립적으로 보이는 대부분의 공공정책이나 프로그램들 속에 성 차별적 요인이 내재하기 쉬우므로 이에 대한 엄밀한 검토가 필요하다.

2002년 개정된 여성발전기본법에는 일반정책이 남녀에게 미치는 영향을 고려하도록 명시함으로써 정부 부처의 모든 정책이 성 인지적으로 형성될 수 있는 기반을 마련하였다. 여성발전기본법개정법률의 제 10조(정책의 분석·평가 등)에 의하면 “①국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서

당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다; ②여성부장관은 국가 및 지방자치단체에 대하여 제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 할 수 있다; ③제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가를 위한 기준 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다” 라고 명시되어 있다.

국내에서는 행정자치부, 보건복지부, 농림부 등 여성정책담당관실이 설치된 부처에서 성분석에 관심을 가져 왔고 관련 자료의 번역과 성분석 연구를 추진하였다. 2001년 여성부에서는 『정부 부처내의 성인지적 정책형성을 위한 지침마련 및 제도화 방안 연구』를 수행하였으며, 『성인지적 정책형성을 위한 안내서』를 발간하여 정부부처에 배포하였다. 이와 같이 우리나라의 성별영향 분석관련 프로젝트는 최근 3-4년 사이에 본격적으로 시도되었다고 볼 수 있다.

2. 방법, 내용 및 추진체계

가. 캐나다

여성 지위청(Status of Women Canada)의 주관 하에, 각 부처내의 전담부서가 있어 세부적인 성 분석 사항을 실행한다. 어떤 입법과 정책이 여성에게 영향을 미치는 잠재력을 가지고 있는지, 성관점의 지속적인 적용이 필요한가를 결정하는 책임은 개별 부서에 있다. 연방정부는 성분석 도구, 방법의 개발과 적용, 성분석 훈련, 성평등 지표의 개발, 성분리 자료의 수집과 활용, 성인지적 용어의 사용, 성분석 과정의 효과성 평가에 노력한다. SWC가 성분석에 주도적 역할을 하고 있지만 모든 부서가 정책의 성분석에 책임을 지고 있다.

SWC는 현재 약 100명의 직원을 보유하고 있다. 부서간 위원회 같은 기구를 통해 타부서의 정책과 사업 개발에 전문적 기여를 하고 성분석 시행에 있어 지도적 역할을 수행하고 있다. 성분석 개념, 도구, 방법의 개발, 부서별로 특화된 분석도구의 개발에 협력하고 있고, 1999년 성분석 이해와 사용 확대를 위해 성분석국(Gender-based Analysis Directorate)을 설치하였다. 성분석국은 연방정부 부서와 기구가 정책과 사업 개발에 성분석을 통합하도록 하는 과정을 수립하도록 격려, 지원하는 역할을 하고 있다. 성분석국의 국장은 성분석 부서간 위원회의 장의 역할을 하며, 각 부서의 젠더전문가 대표로 구성된 위원회는 성분석

우수 시행 사례, 훈련 도구를 포함하는 정보, 자료의 공유에 적극적인 노력을 하고 있으며 현재 몇몇 정책에 대해 성분식 pilot project를 수행중이다.

- 캐나다의 성분식 모형(단계)

- ① 1단계: 문제의 규정, 확인 (Identifying, Defining, and Refining the Issue)
- ② 2단계: 성과 기대, 예측 (Defining Desired/Anticipated Outcomes)
- ③ 3단계: 정책 정보와 자문 확보 (Defining the Information and Consultation Inputs)
- ④ 4단계: 연구 수행 (Conducting Research)
- ⑤ 5단계: 대안 개발 및 분석 (Developing and Analyzing Options)
- ⑥ 6단계: 대안 권고 및 결정 (Making Recommendations/Decision-Seeking)
- ⑦ 7단계: 정책 전달 (Communicating Policy)
- ⑧ 8단계: 분석의 질 평가 (Assessing the Quality of Analysis)

나. 뉴질랜드

1986년 신설된 이후, 타 정부부처와 연계하여 여성 문제 관련 업무를 추진해 온 여성부는 지난 15년간 정책관련 성분식을 꾸준히 추진해 왔다. 최근 몇 년까지, 비공식적인 경로를 통해서 타 부처들이 성분식을 시행하도록 독려하여 왔다. 예를 들면,

- 부처간 네트워킹
- 성분식 체크리스트, 가이드라인 및 성분식 틀 제공
- 세미나, 워크숍 개최 및 트레이닝 코스 개발
- 성분식 모델 개발 등.

1995년 북경회의 이후, 그리고 최근 1996년부터 1999년까지의 성분식을 검토한 결과, 정책 입안 시 성 분석이 효과적으로 실행되지 않았음이 밝혀졌다. 만약 이러한 경향이 지속된다면, 차후 더 큰 문제가 야기될 것으로 보인다. 이러한 이유로 2000년부터 Cabinet Committee on Closing the Gaps를 통한 성분식 보고서의 문서화가 시작되었고, 이후, 2001년 4월 2일 자료, 각부서는 정책 입안 시

문서화된 성분석 보고서를 Cabinet Social Equity Committee에 제출함을 동의했으며, 2002년 초부터 이를 실행하고 있다.

성분석 보고서는 아래의 내용을 포함한다.

- 본 정책이 남자와 여자에게 어떻게 얼마나 직, 간접적으로 영향을 주는가를 기술함
- 본 정책이 여성에게 미칠 수 있는 예상결과와, 이 예상결과가 양성 모두에게 동등하게 미치는가를 명시화
- 양성 모두에게 미치는 정부의 (국내, 국제)법적 의무를 명시화.
- 양성의 상이한 접근이 요구됨을 밝힘.
- 인종과 성별에 따른 결과와 혜택 정도를 밝힐 수 있는 모니터링 시스템의 유무를 명시.

이후, 여성부가 2000년 11월 1일부터 12월 6일까지 제출된 29건의 보고서를 검토한 결과, 몇몇 보고서는 충실한 성분석을 실행한 데 비해, 대부분의 보고서가 부적절한 자료를 사용하였으며, 심지어, 여성의 자문을 구하는 것을 성분석으로 치부하는 경우도 있었다. 이에 여성부는 성분석 보고서 작성과 관련된 다양한 트레이닝 코스, 워크숍 개최 및 매뉴얼 개발 등 성분석의 발전을 위한 지속적 노력을 기울이고 있다.

- ① 1단계: 목표설정(Define desired outcomes)
- ② 2단계: 문제점과 이슈파악(Identify problems and issues)
- ③ 3단계: 대안 개발(Develop options)
- ④ 4단계: 대안 분석 및 권고(Analyse options and make recommendations)
- ⑤ 5단계: 정책 집행(Implement Decisions)
- ⑥ 6단계: 점검과 평가(Monitor and evaluate)

다. 일본

일본은 1999년 “男女共同参画社会基本法”을 제정하여 그 제15조에서 “국가와 자치체는 ‘남녀공동참여사회의 형성에 영향을 미친다고 인정되는 시책’을 책

정·실시함에 있어, ‘남녀공동참여사회의 형성을 배려해야 한다’고 규정하였다. 또 제22조에서는 “內閣府 男女共同參畫會議는 정부가 실시하는 남녀공동참여사회의 형성촉진에 관한 시책의 실시상황을 감시하고, 정부의 시책이 남녀공동참여사회의 형성에 미치는 영향을 조사할 필요가 있다고 인정되는 때는 首相・關係大臣에게 의견을 말한다”고 규정하고 있다. 또한 <男女共同參畫社會基本計劃>을 마련하여 그 구체적 시책의 하나로서, ‘정부의 시책이 남녀공동참여사회의 형성에 미치는 영향의 조사실시’(남녀공동참여영향조사)를 제시하고 있다.

그러한 법적·정책적 근거하에, 男女共同參畫會議에 중요사항 및 전문적인 지식을 필요로 하는 사항에 대한 조사 및 연구를 위하여 전문조사회를 설치하였는데, 影響調査專門調査會는 바로 이런 전문조사회 중 하나이다(이하 ‘영향조사회’로 약칭). <영향조사회>는 정부시책을 비롯하여, 모든 사회시스템에 남녀공동참여의 시점을 반영시킨다는 관점에서, 여성의 life style의 선택에 크게 관계되는 여러 가지 제도·관행 등, 남녀공동참여사회의 형성에 영향을 미치는 정부시책 등에 대해 조사검토를 하는 것을 목적으로 하고 있다.

그 과정에서 <영향조사회>는 다음의 두 가지를 당면한 과제로 제시했는데, 그 중 하나는, 남녀공동참여사회의 형성에 영향을 미치는 정부의 모든 시책이 당해 전문조사회의 대상이 된다는 관점을 갖고, 광범위하게 각 시책의 기획·실시·결과평가의 각 단계에 남녀공동참여의 시점을 투입하기 위한 자기평가시스템을 강구하는 것이고, 다른 하나는 여성의 life style의 선택에 영향이 큰 稅制, 사회보장제도, 고용시스템 등의 제도 등을 중점적으로 잡아 working team을 편성하여, 모델case에 의한 연구부터 착수하는 것이었다.

그 결과 <영향조사회>는 『life style의 선택과 稅制·사회보장제도·고용시스템』에 관한 보고(平成14년 12월)를 냈다. 향후 <영향조사회>는 좀더 고용시스템에 역점을 두어 life style 선택에의 중립성이라는 관점에서 검토한다는 방침을 갖고 있다. 나아가, 稅制나 사회보장제도에 있어서도, 향후 정부내에서 개혁안 등의 검토가 행해지게끔 한다는 계획이다.

- 성분석은 이론상으로는 여러 단계로 구성되어 있으나 실제로 이 모델에 따라 엄격히 성분석이 이루어진 경우는 거의 없다. 대부분의 연구가 여성개발원 연구처럼 젠더관점에 기반하여 정책, 현상을 분석하고 대안을 제시하는

형태로 수행되어 있다. 크게 문제제기, 성분식, 대안제시로 구성되는 경우가 보통이다.

3. 문제점 및 개선안

가. 성분식 성공과 저해요인

캐나다는 성분식 시행을 위한 강력한 지원 환경 구축에 성공한 국가라고 할 수 있다. 대표적 지원환경으로 다음을 들 수 있다.

- 성평등을 위한 명료한 법적 토대: 성평등을 지지하는 정책 개발을 위한 명료한 법적 토대를 포함하는 적극적(긍정적) 정책 환경
- 성분식에 대한 정부의 노력
- 제도적 인프라: 명확한 역할을 가진 국가기구 SWC와 각 부서내에 성평등을 지원하는 담당 부서 설치, 연방, 주, territorial 정부간 정보교환 및 협력기제. 중앙정부와 지방정부의 협력관계
- 성분식 지침, 지표 제시와 연구 지원: 성평등적 정책의사결정을 위한 분석 투입물의 이용가능성 증대. 성분식 가이드라인과 분석틀들, 정책분석, 진행을 평가하는 성평등지표 등의 개발
- 여성단체와의 공조 협력관계: 정부밖 활동가들과의 협력관계. 단체들의 역할과 기여의 인정과 의견교환을 용이하게 하는 자문과정의 인정

성분식의 장애요인으로서는 역시 데이터의 부족이 가장 큰 문제로 드러나고 있다. SWC는 Statistics Canada와 협력하여 성분리 데이터 구축을 위해 노력하고 있다. 성영향 분석 수행을 위한 데이터 발굴과 함께 분석역량 제고도 요구되고 있다. 성분식 지표 및 지침의 개발에도 불구하고 이 도구를 적용한 명쾌한 성분식 결과물을 접하기 어려운 것은 도구의 문제이거나 도구 적용 역량의 문제인 것으로 보인다.

캐나다의 경우에 성분식의 발전을 위해 다음 사항들의 개선이 더 필요함을 인식하고 있다.

- 여성정책기구의 명료한 역할, 선도적 역할이 필요하다.

모든 부서와 기구가 성분식 수행의 책임을 지도록 하고, SWC는 타 부서의 성분식 도구개발을 지원하고 자문을 제공하는 촉매자(catalist)로서의 역할을 계속할 필요가 있다.

- 분석역량의 제고가 필요하다.

기본 지침 및 지표의 개발, 분석자료 개발, 성분식 전문가 확보, 성분식 훈련, 분석방법의 개발과 함께 지속적인 정책연구 수행이 필요하다. 성분식을 위한 분석 자료의 개발 추진을 위해 SWC는 Statistics Canada 및 다른 부서와 data의 개발과 확산을 위해 긴밀하게 작업하고 있다.

- 타 부처 정책에 자문을 제공하고 영향을 미칠 수 있는 위원회의 설치 및 적극 참여가 필요하다 : SWC는 부처간 조정위원회에 적극 참여하고 있다.

- 제기되는 젠더이슈 및 젠더연구를 수렴, 검토하여 정책공론화해야 한다: 정부 밖에 있는 활동가들의 확고한 압력은 정책이슈화의 중요한 수단이다. 모든 새로운 정책과 사업에 대한 엄밀한 성분식을 위한 지원이 필요하다.

- 성분식을 수행할 수 있는 전문가나 연구기관을 확보해야 한다.

성분식국을 설치하거나 자체 분석가를 확보하는 등 전문인력 확보를 통해 직접 분석을 수행하거나 해당 부서에 분석을 권유하고 성분식 연구를 지원할 필요가 있다. 캐나다도 아직 정부부서들이 여성의 현실과 경험을 반영하지 못하고 있다고 계속 비난받는 실정이다. 성분식을 위한 지속적인 훈련과, 성분식 및 젠더연구의 활용이 필요하다.

- 이슈제기에서 공론화, 대안제시에 이르기까지 NGO와 긴밀한 공조체제 형성이 필요하다: 정책이슈화하기 위한 정부 안과 밖의 전문가와 활동가간의 협력이 중요하다.

- 법적 기반을 확고히 하고 책임부서 및 책임자의 명확한 규정이 필요하다

- 성분식 대상이 되는 정책범위를 명료화하는 것이 필요하다

- 정부의 헌신이 요구된다.

성분석의 성공적 이행은 지배정당의 정치적 노력에 달려있다.

- 분석결과를 국민들에게 발표함으로써 책무성을 강화해야 한다.

우리나라도 캐나다와 비슷한 문제에 직면해 있다.

즉, 법적 토대의 구축, 추진체계의 정비를 위해 노력해 왔으며, 성분석 지침을 개발해 왔으나 다음과 같은 문제에 직면해 있다.

- 여성부내 성분석 담당 공무원의 수가 터무니없이 부족함
 - 정부나 전문가간에 성분석 개념, 방법에 대한 명확한 합의가 부재함
 - 시범사례분석 등의 준비과정 없이 성분석을 무리하게 확대하려 하고 있음
 - 각 부처가 성분석을 시행할 전문적 준비가 되어 있지 않음
 - 무엇보다 성분리통계의 미구축으로 객관적인 분석이 어려운 상태임
 - 성분석과 여성정책평가의 혼선이 있음
 - 성분석을 우선적으로 시행할 대상정책의 선정작업이 미비함

향후 개선방안으로 고려할 점은 다음과 같다.

- 여성부내 성분석 담당과 확대, 전문가 확보. 자체 분석 또는 여성개발원 등 전문기관에 성분석 의뢰하는 시스템 구축
 - 성분석 방법에 대한 합의 도출 필요
 - 성분석 대상 정책 선정 및 시범분석 필요
 - 그 이후 전 부처, 모든 정책에 성분석 확대
 - 각 부처의 성분석 전문가 양성, 부처별 성분석 지표 및 지침 개발
 - 성분리통계의 구축
 - 여성정책평가, 정책평가와의 관계 정비

- 농림부 성분석 연구시 접근과 한계:

농림정책 성분석 지표 개발 - 설문조사 및 면담조사 - 분석 - 정책대안 제시의 과정 따름.

조사시 개념에 대한 공무원들의 이해 부족으로 애로.

성차별적인 조항을 명시하지 않은 모든 정책은 기본적으로 성평등한 정책이라는 시각을 갖고 있음. 성차별적 요인이 있을 수 있다는 성분석의 관점 자체에 동의하지 않음. 분석할 자료, 통계의 부재. 결과적으로 주관적 분석에 그침. 이후 분석결과가 정책에 어떻게 반영되었는지 추적해보지 않았음.

VI. 제1차 여성정책평가세미나 토론내용

1. 평가의 범위, 평가대상

가. 여성정책 평가와 성분석의 관계는?

(박영란) 성분석은 여성정책 평가의 하나의 도구라고 할 수 있다.

(양애경) 여성정책평가와 성분석이 분리될 수 있는가? 여성정책이라고 모두 여성발전 정책이라고 할 수 없기 때문에, 여성정책에 대해서도 성분석이 필요하다.

(김양희) 일단 여성정책기본계획을 범위로 하여 평가를 하는 것이 있고, 정부 정책에 대한 성분석은 별도로 해야 한다.

(박성정) 이론적 차원에서는 문제 규정에 있어 두 가지가 통합될 수 있다. 그러나, 현실적으로는 ...(보충해야)

나. 여성정책기본계획에 대한 평가 가능성

(원장님) 내년부터 정책평가를 하는데, 여성정책기본계획 평가가 가능한가?

(김양희) 가능하고 또 반드시 평가를 해야만 한다.

(문미경) 기본계획이 중심이 되더라도 성분석으로 보충할 수 있지 않을까?

(박영란) 기본계획 자체에 연금 등 (좁은 의미의 여성정책에는 포함되지 않는 부문도) 포함되어 있다.

(민무숙) 2차 기본계획에 보면 타부처 관련 정책은 별로 포함되어 있지 않다. 그렇다면 2차 기본계획 평가를 하는 것이 여성부 자체평가의 성격을 띠는데, 과연 그것을 할 것인가가 의심스럽다.

다. 성분석이 포함된 정책의 추진성

(원장님) 내년도 여성부 사업계획 중에 정책에 성분석이 포함되어 있는데, 어떻게 추진되고 있나?

(박성정) 내년부터 하는 것이라고 잠정적으로 알고 있다. 현재 연구가 진행되는 걸 보면 우리가 이 분야에 전문가라는 생각이 든다(그 정도로 연구

가 미진하다). 여성부에서는 내년에 한다고 하고, 공무원들이 직접 평가하도록 한다고 하는데...

라. 전북의 여성정책 평가

(김원홍) 전북에서는 언제부터 평가를 했는지, 여성정책국 중심이었는지, 그 외의 부서에서 담당하는 여성정책도 포함했는지?
(문미경) 연구에서 평가한 것이 처음이고, 평가대상은 여성정책국 담당사업이 중심이었다.

2. 평가체계

가. 자체평가

(양애경) 평가결과를 어떻게 활용할 것인지에 따라 평가의 성격이 달라지는 것인데, 오늘 발표에는 자체평가, 정책 담당자들이 스스로 평가한 내용은 없었다. 지역 공무원들의 여성정책에 대한 관심이 높은 만큼, 자체평가를 확대하는 방안에 대해 고려해봐야 할 것이다.

(김양희) 제작년에 강원도 도청에서 시군의 여성정책을 평가하였을 때, 18개 시 군에서 두 명씩 공무원들을 추천받아서 교차평가를 하게 하였다. 이 방식이 부분 적으로 자체평가의 효과를 낼 수 있다. 현재 국정평가에 대한 논의를 보면, 자체 평가를 확대하자는 방향으로 나아가고 있다. 이 부분에 대해서는 라휘문 박사가 중점을 두어 강의하기로 했다. 그러나 현재의 일정으로는 개별 지방자치단체에서 나름대로 하는 것을 종합해 공통된 틀과 개별사례의 특수성 모두를 포괄하는 것은 무리이다.

나. 기타

(민무숙) 교육부에서는 인적자원육성계획을 세우고 평가위원회 구성도 함께 준비하였다. 이번 평가단에 본원에서는 김양희, 민무숙이 합류하게 되었다.

(이소연) 감사원을 비롯해 여러 기관에서 정책 평가를 하는데, 어떻게 맞물려 돌아가고 있는가?

(오정진) 감사원 감사는 절차의 합법성 여부에 중점을 두고 있고 정책의 질이나 효과/영향에 대한 평가가 아니다. 감사규정은 부적합성, 합법성, 절차 등을 주로 본다.

(이소연) 정책평가가 아직 정착된 단계가 아닌데, 정책평가위원회는 어떻게 돌아가고 있는가?

(오정진) 잘 돌아가고 있다. 위원회 활동은 평가시기에 집중되어 있어 상설이 아니라, 평가 시기에만 활동하는 형식이다.

(김양희) 그동안 김양희와 민무숙이 행자부의 광역자치단체 평가인 합동평가위원회에서 활동했는데, 2001년에는 몇 차례의 회의와 평가실사를 나가는 것 뿐 아니라 연중 내내 지표 선정, 가중치 부여 등 방법론과 관련된 자문에 응했기 때문에 거의 상설처럼 활동했다.

(민무숙) 2차 기본계획의 상당부분이 목표치가 구체적으로 제시되어 있지 않아 어떻게 평가해야 할 것인지?

(김양희) 매년의 이행실적 평가와 5년이라는 계획기간의 평가는 구분해서 해야한다. 구체적이지 않은 부분은 매년 평가하기가 힘들다.

3. 평가시 문제

가. 자료

(김혜경) 전북 여성정책평가를 할 때, 여성정책의 범위를 어디까지 할 것인가가 문제였는데, 이것이 자료를 찾는 데에도 영향을 미쳤다. 보육과에서는 자료를 주지 않아 결국 인터넷에 공개된 자료를 가지고 했다. 시군은 열악해서 평가를 하지 못했다. 지원하는 시군을 받아 준비된 곳, 원하는 곳부터 할 수 있을 것이다.

(이소연) 정책평가를 위해서는 정책형성단계의 자료가 있어야 하는데, 과연 이러한 자료가 생산되고 있는지 모르겠다. 필요한 자료가 무엇인지 정확한 제시가 필요하다.

(김양희) 정책형성과정에서 여성단체의 참여 여부 등을 지표로 고려할 수 있으며, 이에 대한 자료를 계속 제시해왔다.

(문미경) 문건화된 자료는 남아있는데, 깊은 얘기를 듣는 데는 한계가 있다. 자료의 생산 뿐 아니라 보존도 중요하다.

나. 담당자의 인식, 준비 정도

(김혜경) 평가 받는 대상을 우선 준비를 시켜야 한다.

4. 기타

가. 평가의 동기

(원장님) 전북, 경기는 (내가) 도지사에게 민선 2기 종결하면서 여성정책 평가 필요성을 촉구해 일이 이루어진 것과 비교하면, 강원도의 사례는 특수해서 주목할 만 하다. 지자체 스스로 필요성을 느끼고 상당한 예산을 확보했는데, 어떻게 가능했는지 궁금하다. 특히, 보수적인 시의회를 설득하는 일은 힘들었을 텐데...

(김양희) 무엇보다 지사님 개인의 관심이 컸고 보수적인 시, 군을 변화시켜야 할 요구를 스스로 갖게 되었던 것 같다.

(김원홍) 의회의 협조도 중요했지만, 예산은 지사의 의지가 가장 중요하다고 한다. 부지사 시절부터 여성정책에 관심이 있었다고 들었다.

(김홍숙) 강원도 평가에서 시책별 배점 할당의 근거는?

(김양희) 도청에서 중요도를 고려하여 정한 것이다. 보통은 계층적 분석기법을 적용한다. 기법을 배우는 것도 중요하지만 내용을 잘 아는 것이 중요하다.

나. 평가의 효과

(원장님) 실제로 강원도에서 여성의 지위가 향상되었는가?

(김양희) 고성같이 아주 외진 곳에서도 성차별적 조례, 규칙 등을 정비하는 등의 성과가 있었으며, 원주는 전국평가에서도 인정받기도 했다. 그렇게 해서 받은 인센티브는 보육시설에 투자했다고 한다.

다. 기타

(김양희) 평가항목을 지정하는데 있어 부처사람들의 인식이 중요하다. 여성부에서 지방자치단체 합동평가 항목으로 자원봉사 평가를 요구한 것은 자원봉사 관련 정책이 여성정책에서 최우선 순위가 아니라는 점에서 본다면 문제가 있다.

(민무속) 정책에 따라 지방자치단체별로 시행 여부에 차이가 있는데, 자원 봉사의 경우 모든 지방자치단체에서 하고 있다는 것도 하나의 요인일 수 있다.

중앙행정기관평가

I. 서론	50
II. 분석틀의 형성과 평가관련 기관	52
III. 평가준비 단계의 분석	61
IV. 평가실행 단계의 분석	69
V. 결과처리 단계의 분석	82
VI. 결론	86
<부록>	92
VII. 제2차 여성정책평가세미나 토론내용	96

중앙행정기관 주요정책과제 평가의 분석적 논고

김현구(성균관대 사회과학부 행정학전공 교수)

『평가기본법』에 의한 정부업무평가 중 전형적인 기관평가 모형을 취하고 있는 것이 중앙행정기관평가이고, 중앙행정기관평가의 근간을 이루는 것이 주요정책과제평가이다. 정부업무평가에 기관평가제를 도입한지 6년째를 맞이하고 있지만, 다양한 형태로 전개되고 있는 기관평가는 아직도 ‘제도형성기’를 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 이 글에서는 국무총리 정책평가위원회가 주관하는 주요정책과제평가의 제도와 운영을 분석적으로 평가하여 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 먼저 평가기관의 역량과 대상기관의 호응성을 살펴본 다음, 주요정책과제평가를 평가준비, 평가실행, 결과처리의 3단계로 나누어 논의하였다. 평가준비 단계는 과제선정, 평가성검토, 평가계획의 순으로, 평가실행 단계는 평가운영, 평가기준, 평정방법을 중심으로, 결과처리 단계는 분석·정리, 보고·조치, 이행점검의 순으로 검토하였다. 주요정책과제평가의 기본틀은 비교적 잘 설계되어 있지만 평가의 실효성을 높이기 위해서는 세부사항을 보다 정교하게 다듬고 운영의 묘를 살릴 필요가 있다. 무엇보다 평가기관의 전문성 및 지원체계 강화, 대상과제 수의 대폭 축소, 평가성검토의 강화, 평가기준의 다원화, 평정방법의 타당성·객관성 제고, 기관별 우열 공표, 평가결과의 체계적 분석, 평가결과의 예산과 연계 등이 중요한 개선과제라고 할 수 있다.

■ 주제어: 정책평가, 기관평가, 중앙행정기관평가, 주요정책과제평가

I. 서론

우리 나라의 국정평가 시스템은 크게 보면 국회에 의한 국정감사(정책감사), 감사원의 성과감사, 그리고 국무총리실 정부업무평가의 세 가닥으로 짜여있다. 국정감사는 권력분립적 견제 차원에서 이루어지는 외부평가이다. 모든 국정감사 활동이 정책평가는 아니지만 이른바 ‘정책감사’는 정치적 성격이 강한 정책평가라고 할 수 있다.⁵⁾ 감사원의 성과감사는 전통적인 합법성감사와는 달리 사업의 경제성·능률성·효과성 등을 행정감사의 차원에서 확인·검토하는 준외부평가이다.⁶⁾ 성과감사는 개별 사업 단위로 이루어지는 성과중심의 정책평가 영역이라고 볼 수 있다.

행정부 내의 종합평가인 국무총리 정부업무평가는 국정평가의 중추적 기능을 하는 전형적인 정책평가이다. 정부업무평가는 1961년 ‘심사분석’으로 출범하여 1990-97년 ‘심사평가’의 단계를 거쳐 1998년 ‘기관평가’로 발전하면서 행정에 대한 관리통제 기능을 수행해 왔다. 1998년 『국민의 정부』에서 정부업무평가의 패러다임을 종전의 개별 사업(정책) 단위에서 행정기관의 주요업무 전반을 종합적으로 비교평가하는 기관평가제로 전환하였다. 기관평가는 정부업무의 성과관리와 고객지향성을 강조하는 『국민의 정부』의 신공공관리론적 개혁기조와 부합되어 상당한 추진력을 얻게 되었고, 마침내 2001.5.1부터 시행된 『정부업무등의평가에관한기본법』(법률 제6347호, 이하 『평가기본법』이라 함)에 의해 정부업무평가의 법률적 뒷받침을 확고히 하였다.⁷⁾

5) 정책감사는 “감사의 차원에서 공공정책을 분석·평가하여 입법의도가 제대로 실현될 수 있도록 당해 정책 및 관련제도의 개선을 촉구하는 관리지향적 입법통제 활동이다”(김현구, 1999: 402).

6) 일반적으로 행정통제를 내부통제와 외부통제로 구분하나, 「감사원법」 제2조에 “감사원은 대통령에 속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다”라고 규정하고 있어 감사원감사에 의한 행정통제는 준외부통제로 볼 수 있다(김현구, 1990: 185-186).

7) 행정기관에 대한 행정부 내의 제도적 정책평가를 ‘정부업무평가’로 부르는 것은 『정부업무등의평가에관한기본법』의 명칭에서 비롯된 것이다. 2001.1.8 동법이 제정·공포되면서 ‘2001년도 정부업무평가 지침’(2001.2.23)에서부터 공식적으로 사용하기 시작하였다. 『국민의 정부』에 들어와서도 1998-2000년에는 ‘정부업무 심사평가 지침’이라고 하여 여전히 ‘심사평가’라는 용어를 사용하였다.

『평가기본법』에 의한 정부업무평가에는 중앙행정기관평가(국무총리), 특정과제평가(국무총리, 중앙행정기관의 장), 중앙행정기관 자체평가(중앙행정기관의 장), 중앙행정기관 소속기관평가(중앙행정기관의 장), 지방자치단체 합동평가(국무총리-행정자치부장관), 지방자치단체 자체평가(지방자치단체장) 등 다양한 평가유형이 있다(괄호 속은 평가주체를 나타냄). 이들 중 전형적인 기관평가 모형을 취하고 있는 것이 중앙행정기관평가이다. 중앙행정기관평가는 주요정책과제평가, 기관역량평가, 국민만족도평가의 3개 영역으로 구성되며, 이 중 주요정책과제평가가 근간을 이루고 있다.

정부업무평가에 기관평가제를 도입한지 6년째를 맞이하고 있지만, 다양한 형태로 전개되고 있는 기관평가는 아직도 ‘제도 형성기’를 크게 벗어나지 못하고 있다. 새로 출범한 『참여정부』에서도 정책과정에 국민참여를 활성화하기 위해 평가기능을 강조하고 있다. 이러한 상황에서 이 글은 국무총리 정책평가위원회가 주관하는 주요정책과제평가의 제도와 운영을 분석적으로 검토하고 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 먼저 중앙행정기관평가 체계를 개관한 다음 분석의 틀을 도출하고 평가기관과 대상기관의 역할위상을 점검한다. 그리고 주요정책과제평가의 전개과정을 평가준비, 평가실행, 결과처리의 3단계로 나누어 각 단계별로 주요사항을 논의하고자 한다. 평가준비 단계는 과제선정, 평가성검토, 평가계획; 평가실행 단계는 평가운영, 평가기준, 평정방법; 결과처리 단계는 분석·정리, 보고·조치, 이행점검 등을 중심으로 검토한다.

넓은 의미의 주요정책과제평가에는 정책에 대한 국민만족도조사까지도 포함되나 여기서는 정책평가위원회 중심의 전문가 집단에 의한 평가만을 대상으로 한다. 분석을 위한 자료로 『평가기본법』 및 동 시행령과 국무조정실의 연도별 ‘정부업무 평가지침’과 ‘평가보고서’, 내부자료 등을 활용하였다. 그리고 무엇보다 『평가기본법』의 제정과 운영에 직접 참여한 필자의 현장경험이 본 연구에 큰 도움이 되었다.

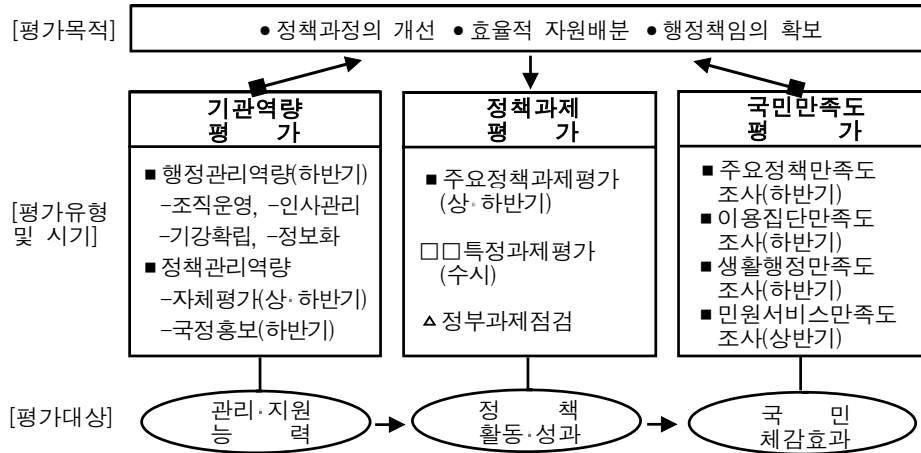
II. 분석틀의 형성과 평가관련 기관

1. 중앙행정기관평가 체계

정책평가의 일반적 목적으로 Vendung(1997: 101-113)은 책무성(accountability) 확보와 사업개선 그리고 이에 따른 지식향상을 들고 있으며, Chelimsky(1989: 260-261)는 행정적 평가에 초점을 맞추어 정책형성, 집행 그리고 책무성에 관한 정보 획득을 강조한다. 그런데 『평가기본법』 제1조는 업무 추진의 효율성 제고, 책임성 확보, 국민적 신뢰 제고를 정부업무평가의 기본목적으로 설정하고 있다. 여기서 국민적 신뢰는 앞의 두 가지 목적 수행에 따른 결과로 보고, 업무 추진의 효율성을 정책과정과 자원배분의 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 따라서 중앙행정기관에 대한 평가의 목적으로 <그림 1>에 제시된 바와 같이 정책과정의 개선, 효율적 자원배분, 행정의 책임성 확보 등 세 가지로 정리 할 수 있다.

주요정책과제평가에서는 정책성과뿐만 아니라 정책형성이나 집행까지도 평가하므로 정책과정 전반의 개선을 추구한다. 평가결과를 근거로 예산이나 인력 등 자원배분의 합리적 근거를 제시하는 것은 정책평가의 기본과제에 속한다. 『평가기본법』 제16조는 정부업무평가 결과에 따라 예산상의 조치가 필요한 사항은 기획예산처 및 해당 부처에 통보하여 최대한 반영토록 하고, 감사가 필요한 사항에 대하여는 해당기관에 감사를 요구하도록 규정하고 있다. 또한 평가보고 대회를 개최하거나(동법 제17조) 평가결과를 공개하는 것(동법 제19조) 등도 결국 책임성 확보의 수단이라고 볼 수 있다.

<그림 1> ‘중앙행정기관에 대한 평가’ 체계



법례 ■: 기관평가인 ‘중앙행정기관평가’를 구성하는 세부 평가유형(『평가기본법』 상의 평가)

□□: 중앙행정기관에 대한 개별시책 단위의 평가(『평가기본법』 상의 평가)

△: 중앙행정기관에 대한 개별시책 단위의 평가(새 정부의 공약과제 점검)

주: 넓은 의미의 주요정책과제평가에는 주요정책만족도, 이용집단만족도, 생활행정만족도 등 정책에 대한 국민만족도평가도 포함된다.

중앙행정기관에 대한 국무총리의 평가는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 크게 정책과제평가, 기관역량평가, 국민만족도평가의 세 가지 유형으로 구분 할 수 있다. 이 중 정책과제평가의 주요정책과제평가, 기관역량평가, 국민만족도평가 등은 기관단위의 종합적 비교평가인 ‘중앙행정기관평가’를 구성하는 세부 유형이다. 중앙행정기관평가는 말하자면 기관의 주요 정책과제뿐만 아니라 이를 추진하는 관리역량과 업무추진에 대해 국민이 느끼는 만족도까지 종합적으로 확인·검토하는 기관 간의 비교평가이다.⁸⁾

중앙행정기관평가의 근간을 이루고 있는 주요정책과제평가는 43개 중앙행정

8) 『평가기본법』 제5조는 “중앙행정기관에 대한 평가를 ‘중앙행정기관평가’라 한다”라고 규정하고 있으나, 실제 운영은 중앙행정기관에 대한 특정과제평가를 기관 간 비교평가인 ‘중앙행정기관평가’에서 제외하고 있다. 정부업무평가에서 중앙행정기관이 평가의 대상이 되는 ‘중앙행정기관에 대한 평가’(중앙행정기관평가와 특정과제평가)와 중앙행정기관이 평가의 주체가 되는 ‘중앙행정기관의 평가’(소속기관평가, 중앙행정기관자체평가, 지방자치단체평가)는 구별할 필요가 있다. ‘중앙행정기관에 대한 평가’와 ‘중앙행정기관의 평가’를 ‘중앙행정기관 평가’로 통칭하고 ‘중앙행정기관 평가’와 혼동하지 않도록 해야 한다.

기관을 대상으로 주요정책의 형성, 집행, 성과를 중점적으로 평가한다. 정책과제 평가 중 특정과제평가와 정부과제점검은 개별시책 중심의 별도 평가이다. 전자는 중앙행정기관평가와 같이 『평가기본법』상의 평가유형이고, 후자는 새 정부 출범 시 제시하는 공약과제에 대한 점검평가이다. 특정과제평가는 국민의 관심도가 높거나 국가적·사회적 현안으로 대두되는 사안, 제도개선이 필요한 사안 등에 대한 수시평가이다(『평가기본법』 제1조 4항, 제7조). 국무조정실(정책평가위원회)은 『국민의 정부』에서 정부과제로 100대 국정과제를 점검한 바 있고, 『참여정부』에서도 164개 핵심공약 과제에 대한 반기별 평가를 주관하고 있다.⁹⁾

기관역량평가는 당해 기관이 행정목표 달성을 위해 추진하는 각종 정책활동을 지원·관리하는 능력에 대한 평가라고 할 수 있다. 기관역량에 대한 평가항목은 매년 그 내용을 조금씩 달리 해왔는데, 2003년의 경우 행정관리(조직운영, 인사관리, 공직기강, 정보화)와 정책관리(자체평가, 국정홍보)의 2개 영역으로 정리할 수 있다(국무조정실, 2003b: 1).¹⁰⁾ 이 중 중앙행정기관의 자체평가위원회에 의한 평가활동을 정책평가위원회가 상위평가(meta-evaluation)의 형식으로 점검을 하는 자체평가수행노력평가가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.¹¹⁾ 자체평가수행노력만 반기별로 평가하고 다른 역량평가는 하반기에만 실시한다.

국민만족도평가는 기관의 정책과 민원업무에 대하여 일반국민 또는 대상집단(target group)이 인식하는 체감효과에 대한 평가이다. 2002년도까지 국민만족도평가는 주요정책만족도와 민원서비스만족도에 국한하였으나 2003년에는 이용집단만족도와 생활행정만족도를 추가하였다.¹²⁾ 이용집단만족도조사는 종전의

9) 『국민의 정부』의 국정과제 점검은 기획예산처가 총괄하고 국무조정실이 지원하였으나, 『참여정부』의 핵심공약에 대하여는 국무조정실이 주관하고 있다(국무조정실, 2003c: 1).

10) 2003년 1월의 『2003년도 정부업무평가지침』에는 ‘기관역량평가’라는 용어를 사용하였으나 2003년 6월의 국무조정실(2003b: 39)에서는 ‘관리역량평가’로 대체하고 있다. 기관평가제를 처음 도입한 1998년에는 ‘국정추진노력평가’, 1999년과 2000년에는 ‘정책추진역량평가’, 2001년과 2002년에는 ‘기관역량평가’로 그 명칭이 변해왔다.

11) 하반기의 기관역량평가에서 각 요소의 비중은 다음과 같다: 자체평가: 40%, 정보화: 20%, 조직운영: 14%, 인사관리: 14%, 기강확립: 6%, 국정홍보: 6%(심사평가조정관실, 2003:1).

12) 국무조정실(2003c: 23)에서는 ‘이용집단만족도’를 ‘기관행정만족도’로 표현하고 있는데 이는 너무 넓은 개념이고, ‘생활행정만족도’를 ‘국민생활밀접과제만족도’라고

16개 청 단위 행정기관에 대한 주요정책만족도조사를 개선한 것으로 직접 서비스를 이용하는 고객을 대상으로 만족도를 조사한다. 주요정책만족도는 22개 장관급 부처를 대상으로 종전과 같이 주요정책에 대한 일반인 및 전문가의 만족도를 조사한다. 민원행정서비스만족도조사는 43개 중앙행정기관의 민원인(인터넷 민원 포함)을 대상으로 업무 처리방식 및 절차, 처리결과 등에 대한 만족도를 파악하게 된다. 생활행정만족도조사는 2003년에 시범적으로 시행되는 것으로 국민생활과 밀접한 행정서비스(예: 수질개선, 식품안전, 범죄예방 등)에 대한 만족도, 애로사항, 개선방향 등을 조사하여 정책에 반영하기 위한 적극적 정책조사이다. 민원서비스만족도만 상반기에 조사를 하고 나머지 만족도조사는 하반기에 실시한다.

2. 주요정책과제평가의 분석틀

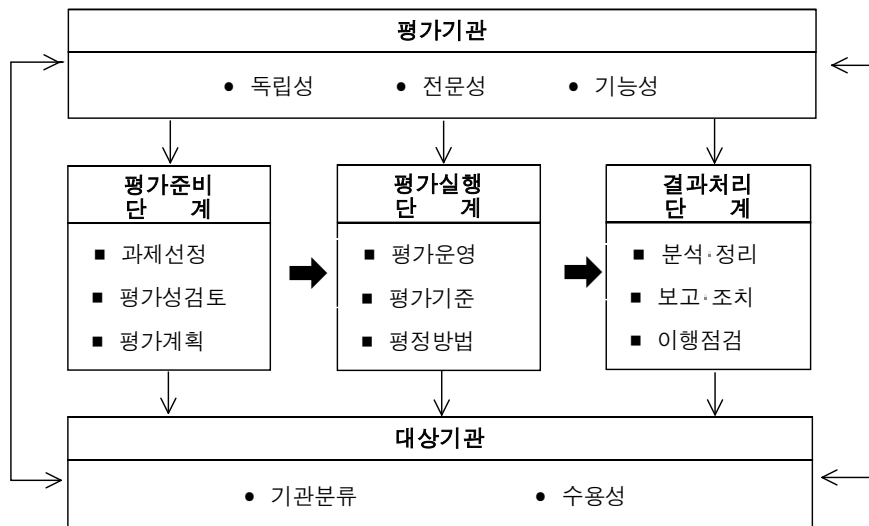
『2003년도 정부업무평가 지침』(pp. 4-6, 21)에는 주요정책과제평가 과정을 다음의 7 단계로 구분하고 있다: ① 평가대상과제 선정(국무조정실, 2월 말), ② 주요업무 시행계획 수립·제출(각 부처, 3.10), ③ 주요업무 시행계획 검토·보완(국무조정실, 3월 말), ④ 주요업무 설명회 개최(각 부처, 4월), ⑤ 과제별 평가계획 수립(국무조정실, 4월 말), ⑥ 평가실시(국무조정실; 상반기: 5-7월, 하반기: 8-12월), ⑦ 평가결과 처리 및 사후관리. 이 중 2-4번째는 주요정책과제 시행계획에 대한 서면검토와 현장점검을 시행하는, 이른바 평가성검토(evaluability assessment) 과정으로 볼 수 있으므로 다섯 번째까지는 평가준비 단계에 해당된다. 여섯 번째의 평가실시는 평가실행 단계이고 마지막의 ‘평가결과 처리 및 사후관리’는 넓은 의미의 결과처리 단계로 볼 수 있다. 이러한 단계적 전개과정에서 분석의 준거틀을 도출 할 수 있다.

이 연구의 분석틀은 <그림 2>와 같이 ‘평가준비→평가실행→결과처리’의 3 단계로 진행되는 평가절차를 기본 축으로 하고, 평가기관이 이 절차를 대상기관에 적용하는 관계구조로 구성하였다. 일반적으로 평가성공(evaluation success)을 위해서는 4가지의 요건이 충족되어야 한다. 즉, 실질적인 면에서 평가내용의

하는데 이는 너무 길다. 『참여정부』에 들어와 민선 서울특별시장 출신의 고건 국무총리가 부임하면서 행정서비스에 대한 주민만족을 우선시하던 시정경험에 입각하여 정부업무평가에서도 국민만족도평가를 각별히 강조하고 있다.

설득력과 평가결과의 실행력이 확보되어야 하며, 평가기관의 역량과 대상기관의 호응이라는 평가관련 기관(evaluation stakeholders)의 역할이 수반되어야 한다. 실질적 요건 중 평가내용의 설득력은 절차상 평가준비와 평가실행의 영역이고 평가결과의 실행력은 결과처리의 문제이다. 평가기관과 대상기관은 각각 이러한 절차를 추진해 가는 주체와 객체로서 쌍방향 의사소통의 관계를 유지해야 한다.

<그림 2> 중앙행정기관 주요정책과제평가의 분석모형



<그림 2>의 분석모형은 결국 이러한 평가성공의 규정요인을 중심으로 구성되었다.

이제 평가관련 기관과 각 평가단계의 분석요소를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 평가기관인 정책평가위원회와 심사평가조정관실의 역량은 독립성·전문성·기능성의 차원에서 파악한다. 독립성은 중립적인 입장에서 공정한 평가를 할 수 있는 능력이고, 전문성은 분야별 정책내용에 대한 전문성과 평가방법론상의 전문성을 포괄하는 개념이다. 기능성은 평가업무를 수행하는 관리능력을 의미한다. 다음으로 대상기관의 호응은 기관분류와 수용성의 측면에서 접근하였다. 기관분류는 비교평가의 타당성을 높이기 위해 평가대상인 43개 중앙행정기관을 유

사한 소그룹으로 나누는 문제이다. 수용성은 대상기관이 평가과정에 협조하고 평가결과를 업무에 반영하는 자세를 의미한다.

평가절차의 준비단계는 대상과제 선정, 평가성검토, 평가계획 수립의 과정으로 구분할 수 있다. 과제선정에서는 선정기준, 과제분류, 과제의 수 등을 중심으로 논의한다. 평가성검토에서는 검토기준 및 절차, 전문성, 시행계획 등을 논의하고, 평가계획은 주로 계획서의 작성 문제를 다룬다. 평가실행 단계에서는 논의의 초점이 평가운영, 평가기준, 평정방법 등으로 모아진다. 평가운영에서는 평가횟수, 평가방향, 평가주기 등의 문제를 다룬다. 평가기준에서는 새로운 기준체계를 제시하고, 평정방법은 접근모형과 평정과정을 중심으로 검토한다. 결과처리단계는 평정결과와 분석·정리, 보고·조치, 그리고 조치사항의 이행점검 활동으로 세분할 수 있다. 분석·정리란 평가결과를 의미 있는 형태로 해석하고 요약하여 보고서 형태로 표현하는 과정이다. 보고·조치에서는 보고대회 개최와 평가결과에 따른 행정적 조치 문제를 검토한다. 이행점검은 중앙행정기관에 대한 행정적 조치의 실효성을 확보하기 위한 사후관리 에 관한 문제이다.

3. 평가관련 기관의 역할위상

여기서 평가관련 기관은 평가기관과 평가 대상기관으로 한정한다. 먼저 평가기관의 독립성·전문성·기능성을 살펴보자. 주요정책과제평가는 각 분야의 민간 전문가 위주로 구성된 정책평가위원회가 평가를 주관하고 국무조정실 심사평가조정관실이 평가실무 및 행정지원을 담당하도록 되어 있다. 현재 정책평가위원회는 국무총리가 위촉하는 30인의 위원(위원장 및 당연직 위원인 국무조정실장 포함)으로 구성되며, 그 업무를 보조하기 위해 33명의 전문위원을 두고 있다. 정책평가위원회가 국무총리 심의기구이므로 주요정책과제평가는 형식상 행정부 내부평가이지만, 실질적으로는 각 분야의 민간 전문가들이 국민적 시각에서 평가를 주관하도록 설계되어 있다는 점에서 준외부평가라고 할 수 있다. 따라서 평가내용에 상당한 독립성이 보장되는 것은 사실이나 정부의 정책기조나 정치적으로 민감한 사안에 대하여는 현실적 한계가 있을 수밖에 없다.

정책평가위원, 전문위원, 심사평가조정관실 평가담당관으로 구성된 내부 평가팀이 대상기관의 다양한 업무에 대하여 충분한 전문성을 확보하기는 어렵다. 때문에 과제별 쟁점사안에 대하여는 외부 전문가를 초빙하여 같이 검토하는 ‘평가

간담회'를 적극 활용할 필요가 있다. '평가간담회' 제도를 활성화하기 위해서는 무엇보다 외부 전문가에 대한 참여수당이 현실화 되어야 한다. 현재 평가대상은 43개 기관인데 배정된 전문위원은 33명이므로 기관당 0.77명이다. 기관의 규모와 업무성격에 따라 기관당 1-3씩 차별적으로 증원해야 할 것이다. 정책평가의 전문성은 정책의 실질적 내용에 대한 전문성도 중요하지만 평가방법론적 전문성도 간과할 수 없다. 현재 정책평가위원이나 전문위원은 대부분 정책내용에 대한 전문가 위주로 구성되어 있는 바,¹³⁾ 평가방법론적 전문성의 보강이 요망된다. 우선 5개 소위원회에 평가전문연구기관으로 지정된 한국행정연구원의 연구원 1명씩 배정하여 평가업무를 지원토록 할 필요가 있다.

정책평가위원회의 효율적 운영을 위해서는 소위원회(경제 I, 경제 II, 사회문화, 일반행정) 단위의 활동과 심사평가조정관실의 지원체계를 강화해야 한다. 2003.8.10 현재 심사평가조정관실의 구성원은 총 33명이며 담당관 1인이 1-3개 부처 평가를 담당하는 과중한 부담을 안고 있다. 더욱이 실제 평가실무를 담당하는 과장 및 4·5급 직원(28명)의 46%(13명)가 타 부처의 파견인력으로 구성되어 평가업무의 전문성과 일관성을 살리기 어렵다.¹⁴⁾ 심사평가조정관실의 조직강화와 인사의 안정성 확보가 절실한 과제이다.

다음은 평가 대상기관의 분류와 평가에 대한 수용성 문제이다. 현행 중앙행정기관평가 운영체제는 평가대상인 43개 중앙행정기관을 장관급 정책기관인 I 그룹 22개 기관(<표 1>의 A, B 그룹)과 차관급 집행기관인 II 그룹 21개 기관(<표 1>의 C, D 그룹)으로 분류하여 각 그룹별로 주요정책과제, 기관역량, 국민만족도 등을 비교·평정한다. 여기서 업무의 성격과 기관의 규모 등 기본 조건이 크게 다른 기관들 간의 비교가 문제시 된다. 그 동안 정책평가위원회 내부적으로나 피평가기관에 의해 이러한 분류의 불합리성이 지적되어 왔다.

13) 민간인 정책평가위원 29명 중 행정학자는 3명이고 전문위원 33명 중 행정학자는 4명이다.

14) 심사평가조정관실의 구성원은 조정관 1명, 국장 3명, 과장 8(2)명, 4·5급 20(11)명, 6급 이하 1명 등 총 33명이다(괄호 속의 숫자는 파견인력임).

<표 1> 주요정책과제 평가의 대상기관

		업무분야	
		경제·산업	사회·일반
직 급 / 기 능	장 관 급 정책기관 (I 그룹, 22개 기관)	재정경제부, 산업자원부, 정보통신부, 과학기술부, 건설교통부, 해양수산부, 농림부, 노동부, 기획예산처, 금융감독위원회, 공정거래위원회 (A 그룹: 11개 기관)	여성부, 문화관광부, 환경부, 보건복지부, 교육인적자원부, 통일부, 국방부, 법무부, 행정자치부, 외교통상부, 중앙인사위원회 (B 그룹: 11개 기관)
	차 관 급 집행기관 (II 그룹, 21개 기관)	조달청, 통계청, 국세청, 관세청, 중소기업청, 특허청, 산림청, 기상청, 철도청, 해양경찰청, 농촌진흥청 (C 그룹: 11개 기관)	문화재청, 식품의약품안전청, 병무청, 검찰청, 경찰청, 국가보훈처, 국정홍보처, 법제처, 청소년보호위원회, 고충처리위원회 (D 그룹: 10개 기관)

주: I, II 그룹은 현행 분류방식임.

<표 1>은 새로운 대안으로 기존의 분류기준인 기관장의 직급/기능(장관급 정책기관 vs. 차관급 집행기관) 외에 업무분야(경제·산업 vs. 사회·일반) 기준을 추가하여 현행 I, II 그룹을 A, B, C, D의 4개 그룹으로 세분하였다. 물론 이들 그룹 내에서도 상당한 이질성이 존재하는 것은 사실이지만, I 과 II의 2개 그룹으로 구분하는 현행 분류체계보다는 동질성이 높아진 것만은 사실이다. 이것은 정책평가위원회의 활동단위를 4개의 소위원회로 나누어 운영하는 것과는 맥을 같이 한다고 하겠다.¹⁵⁾ 이러한 4개 그룹으로의 분류에서도 여전히 기관 규모의 차이는 해소되지 않는다고 있지만, 기관간의 비교 여건으로 기관의 규모보다는 기능의 유사성이 더 절실한 문제이다. 각 그룹별로 특성을 고려한 평가항목을 개발·적용하여 그룹 간의 차별화를 시도한다면 보다 심층적인 평가가 가능할 것이다. 사실 소그룹 단위로 분류하면 각 기관이 우수기관으로 선정될 수 있는 기회가 많아진다는 것도 장점이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

15) 정책평가위원 1인이 부와 청을 함께 담당하는 경우도 있기 때문에(예: 산업자원부·중소기업청, 농림부·농업진흥청) 경제 I, 경제 II 그룹의 구분이 <표 1>의 A, C 그룹과 일치하는 것은 아니다.

16) 4그룹 분류 외에도 정책평가위원회 내부적으로 3그룹 분류를 검토한 바 있다. 즉, 법률안 제출권이 있는 정책기관인 18부 1처(재정경제부, 산업자원부, 정보통신부, 과학기술부, 건설교통부, 해양수산부, 농림부, 여성부, 문화관광부, 환경부, 보건복지부, 교육인적자원부, 통일부, 국방부, 법무부, 행정자치부, 외교통상부, 노동부, 기

정책평가는 대상기관이 평가과정에 협조하고 평가결과를 업무에 적극 반영하려는 개선의지가 없이는 성공하기 어렵다. 평가의 수용성을 높이기 위해 피평가기관을 평가과정에 참여시켜 평가결과에 오너십을 갖도록 하고, 결과처리도 징벌보다는 인센티브 부여나 처방 등 건설적 활용에 역점을 두는 것이 현대적 평가의 경향이다(Hatry, 1999: 245 참조). 주요정책과제평가의 경우 수용성 확보 장치는 비교적 잘 설정되어 있다. 준비단계에서 과제선정은 피평가기관이 제시한 과제안을 기초로 협의·결정하고, 피평가기관이 작성한 주요업무 시행계획을 중심으로 평가성을 검토하고 평가계획을 수립한다. 실행단계에는 현재 구체적 참여절차가 없으나, 뒤의 평정방법에서 대과제의 점수화 단계에 피평가기관의 참여를 제안하였다. 결과처리 단계에서도 평가보고서를 최종 확정하기 전에 피평가기관이 주요 평가내용을 검토·방어할 수 있는 기회를 주고 있다. 평가보고회도 관련 기관장의 참석 하에 개최하고 결과조치도 개선사항 위주로 이루어진다.

획예산처)를 I 그룹, 집행이 주된 기능인 16개 청(조달청, 통계청, 국세청, 관세청, 중소기업청, 특허청, 산림청, 기상청, 철도청, 해양경찰청, 농업진흥청, 문화재관리청, 식품의약품안전청, 병무청, 검찰청, 경찰청)을 II 그룹, 기타 8개 위원회·처(금융감독위원회, 공정거래위원회, 중앙인사위원회, 법제처, 국가보훈처, 국정홍보처, 국민고충처리위원회, 청소년보호위원회)을 III 그룹으로 구분하였다. 여기서 I·II 그룹은 비교의 타당성이 높으나 성격이 명확하지 않은 기관으로 구성된 III 그룹은 비교·평가를 하기 어렵다는 것이 문제점이다.

III. 평가준비 단계의 분석

1. 대상과제 선정

평가대상과제의 선정은 주요정책과제평가의 출발점이다. 정책평가위원회는 먼저 해당 기관이 평가지침에 따라 제출한 후보과제를 검토하여 대상과제를 확정한다. 『2003년도 정부업무 평가지침』(p. 4)에 제시된 과제선정 기준은 ① 국정 운영 목표 달성을 위한 과제, ② 중요도가 높고 기관의 기능을 대표할 수 있는 과제, ③ 국민들에게 실질적으로 효과를 미치는 과제, ④ 가급적 집행단계까지 이루어진 과제등이다.

과제선정 기준은 먼저 기준 간의 우선순위를 분명히 할 필요가 있다. 주요정책과제평가는 기관평가이므로 일단 당해 기관의 기능을 대표할 수 있는 과제 중에서 당해 년도 국정의 방향을 고려해야 할 것이다. 그런데 연도별로 국정목표가 무엇인지 정확히 파악하고 있는 정책평가위원은 드문 것 같다. 국정목표를 매년 평가지침에 명시하는 것이 바람직하다. 다음으로 ‘중요도가 높은 과제’는 너무 막연한 기준이므로 ‘국민적 관심도가 높고 파급효과가 큰 과제’로 구체화할 필요가 있다. ‘국민들에게 실질적으로 효과가 미치는 과제’는 여기에 포함된다. 주요정책과제평가는 정책성과뿐만 아니라 형성이나 집행과정도 평가하는 것이므로 과제선정 시점에서 집행단계로의 진입을 지나치게 강조할 필요는 없다. 당해 년도에 어느 정도 집행될 수 있는 과제이면 무난하다고 본다. 피평가기관의 입장에서는 가급적 실적이 부진한 과제를 대상과제에서 제외하려는 경향이 있다는 점도 주시할 필요가 있다. 그리고 최근에 평가가 이루어지지 않았던 과제에 대한 고려도 있어야 할 것이다.

평가대상과제의 분류도 과제선정과 평가운영에 중요한 의미를 갖는다. 2002년도까지는 대과제, 중과제, 단위사업의 3단계로 분류하였으나, 2003년에는 중과제를 없애고 ‘평가과제’와 ‘단위과제’의 2단계로만 분류하고 있다. <표 2>에 제시된 바와 같이 기관평가를 처음 도입한 1998년에는 17개 기관의 39개 대과제를 평가대상으로 하였으나, 2003년에는 43개 기관의 129개 평가과제로 확대되었다. 43개 중앙행정기관을 대상으로 2002년에는 총 64개 대과제, 211개 중과

제, 718개 단위사업을 선정·평가하였는데 2003년에는 129개 평가과제(부 단위: 3-5개, 청 단위: 2-3개), 483개 단위과제를 선정하였다. ‘평가과제’는 대체로 종전의 대과제와 중과제의 중간수준이고, 단위과제는 단위사업과 유사한 수준이라고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 이렇게 볼 때 금년에는 전년도에 비해 과제 수가 상당히 줄어들었다.

<표 2> 주요정책과제평가 대상기관 및 평가과제 수

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003
대상기관 수	17	40	40	40	43	43
평가과제 수 ¹⁾	39	66	62	63	64	129

¹⁾ 1998-2002년까지는 ‘대과제-중과제-단위사업’의 분류체계 하에서 대과제이고 2003년에는 ‘평가과제-단위과제’의 분류체계에서 평가과제를 나타낸 것이다.

자료: 1998-2001: 국무조정실(2002b), 『정부업무평가 백서』; 2002: 국무조정실(2003d), 『2002년도 정부업무 평가결과(종합보고서)』; 2003: 국무조정실(2003e), 『2003년도 상반기 정부업무 평가결과(종합보고서)』.

2003년도의 경우 평가과제는 1개 국 단위업무를, 단위과제는 1개 과 단위업무를 기준으로 선정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 당해연도 평가에 참여하지 않는 국·과가 있기 때문에 <표 3>에서 알 수 있듯이 평균적으로 국당 0.69개 평가과제, 과당 0.64개 단위과제를 평가받고 있는 셈이다.

17) 행정자치부의 경우 2002년도에는 2개 대과제 6개 중과제, 24개 단위사업을 평가하였다. 예를 들면 대과제인 ‘정부개혁의 상시화 및 정부경쟁력 제고’에 ‘행정환경 변화에 부응하는 정부운영시스템 구축’이라는 중과제가 있고 그 밑에 행정환경 변화에 대응하는 정부조직 관리, 책임운영기관의 운영 활성화, 목표관리제 내실화 등 3개 단위사업이 있다. 2003년도의 평가대상과제는 5개 평가과제 20개 단위과제이다. 이 중 평가과제인 ‘정부조직 및 행정운영 시스템의 혁신’에는 정부조직 및 기능의 효율화, 책임운영기관의 정착·발전, 성과지향의 목표관리제 내실화, 고객중심의 행정서비스 제공체제 구축 등의 4개 단위과제가 있다. 여기서 우리는 2002년도의 단위사업과 2003년도의 단위과제는 대체로 유사한 규모임을 알 수 있다.

<표 3> 중앙행정기관의 국·과당 2003년도 평가대상과제 수

	국(A)	평가과제(B)	B/A	과(C)	단위과제(D)	D/C
장 관 급 22개 기관	128	82	0.64	529	298	0.56
차 관 급 21개 기관	68	47	0.69	229	185	0.81
총 계	188	129	0.69	758	483	0.64

주: 1. ‘국’ 단위에는 직속 일선과를 가진 정책실(예: 보건복지부의 보건복지정책실, 노동부의 고용정책실, 정보통신부의 정보화기획실 등)을 포함시켰음.
 2. 기획관리실, 감사관, 공보관, 총무과 등 지원부서는 제외하였음.
 3. 철도청의 8개 본부와 안전환경실은 과 단위로 산정하였음.
 4. 법제처는 4개 국 4개 과로, 청소년보호위원회는 4개 과로 산정하였음.
 자료: 국·과 수: 정부조직관리정보시스템; 평가대상과제 수: 국무조정실(2003f, g).

평가과제가 과다하면 중앙행정기관에 과중한 업무부담을 주고 국무조정실(정책평가위원회)에서도 제한된 기간에 심층적인 평가를 하기 어렵다. 주요정책과제평가는 매년 수행되므로 한 해에 모든 주요업무를 다 평가해야 할 필요는 없다. 과제의 기관 대표성과 현실적 중요성을 확보하되 평가일정상의 제약을 고려하여 과제수를 대폭 줄여야 한다.¹⁸⁾ 기관별로 평가대상 업무를 기본과제, 순환과제, 현안과제로 구분하여 운영하는 것이 바람직하다. 소수의 핵심적 기본과제는 매년 평가하고, 순환과제는 일정기간(3년 정도)을 정해놓고 매년 바꾸어 가면서 평가하고, 시의성이 있는 현안과제는 필요에 따라 평가하도록 한다.

현행 단위과제를 최하위 수준으로 다루기에는 그 규모가 너무 크다. 예를 들면 2003년도 행정 자치부의 한 단위과제인 ‘정부조직 및 기능의 효율화’의 경우 과제목표로 정부조직 및 기능 재조정, 정책기능의 강화(정책보좌관제 도입), 정부위원회 정비 등을 제시하고 있는데 이들은 성격상 목표라기보다는 단위과제를 추진하기 위한 ‘세부사업’으로 보아야 할 것이다. 이 단위과제의 목표는 이를테면 정부기능의 효율성 제고, 행정관리의 내실화, 행정의 책임성 강화 등으로

18) 박재희(2002: 46)가 피평가기관 평가담당자 및 평가자(국무조정실 평가담당관, 정책평가위원)를 대상으로 실시한 설문조사에 의하면 현행 주요정책과제 수에 대하여 응답자의 53%가 적절한 것으로 판단하고 있다. 그런데 설문에는 “주요정책과제로 선정되는 과제 수가 43개 기관에 대하여 60-70개 정도”라고 표현하고 있다. 만약 설문에 “2002년의 경우 43개 중앙행정기관에 대하여 64개 대과제, 211개 중과제, 718개 단위사업”이라고 구체적으로 밝혔더라면 과제 수에 대한 응답자의 체감도가 달랐을지도 모른다.

규정할 수 있다(행정자치부, 2003: 참조).¹⁹⁾

보다 체계적인 평가업무 수행을 위해서는 단위과제 밑에 세부사업을 설정하여 ‘대과제, 단위과제, 세부사업’의 3단계로 분류하는 것이 바람직하다. 평가의 하위단위가 작은 규모일수록 동질성을 갖게 되므로 성과지표를 도출하기도 용이하고 평가의 정확성을 기할 수 있다. 그리고 현행 ‘평가과제’라는 용어는 포괄적인 일반개념이므로 대상과제의 분류단위로서는 부적합하므로 ‘대과제’로 바꾸는 것이 좋다. 뒤에서 논의하는 바와 같이 단위과제가 기관 간 비교평가의 기본단위가 되어야 하므로 단위과제는 과제 내적으로 업무의 동질성을 확보하고 과제 간에는 규모의 형평성을 유지해야 한다.

2. 평가성검토

Smith(1989: 11-12)에 의하면 평가성검토란 정책(사업) 구조를 검토하여 그 정책의 설득력(plausibility), 의도한 목표의 평가 가능성(evaluability), 그리고 평가실시의 유용성(evaluation utility) 등을 파악하기 위한 방법이다. 우선 어떤 정책이 목표와 효과를 명료하게 제시하고, 정책목표와 수단간의 논리구조가 분명하며, 정책수단의 집행에 필요한 자원이 확보되었을 때, 그리고 여기에 더하여 의도한 변화를 가져올 정도로 실제 집행이 이루어 졌다면 그 정책은 설득력이 있다고 본다. 어떤 정책의 시행계획에 의도한 목표 달성을 측정할 수 있는 기준과 구체적 절차가 제시되어 있다면 그 정책은 평가 가능한 것이다. 그리고 정책이 평가 가능할 뿐만 아니라 그 정책에 대한 정보의 용도가 확실할 때 평가의 유용성이 확보된다.

평가성검토는 1970년대 초 Joseph Wholey 등에 의해 영향(효과성)평가의 평가성 향상(evaluability improvement)을 위한 수단으로 개발되었으나, 그 뒤 점

19) 현행 ‘주요업무 시행계획’의 양식(<표 4> 참조)이 대과제와 단위과제 수준에서 ‘과제의 목표’ 외에 ‘목표달성시 기대효과’를 중복적으로 요구하고 있기 때문에 행정자치부의 시행계획서에는 이들 목표를 기대효과로 제시하고 있다(행정자치부, 2003: 17). 사실 기대효과는 바로 정책이 지향하는 목표이므로 대과제나 단위과제 수준에서는 정책목표에 통합하는 것이 바람직하다. 다만, 세부과제 수준에서는 성과지표 도출을 위해 정책목표라는 개념보다는 기대효과라는 용어를 사용하는 것이 더 적합한 것 같다.

차 정책이나 사업 자체를 개선하기 위한 형성적 기능(formative function)으로까지 발전하게 되었다.²⁰⁾ 평가성 향상과 사업개선은 사실 보완관계에 있다고 보아야 할 것이다. 주요정책과제평가에서 엄밀한 인과논리에 의한 효과성평가의 평가성을 검토하기는 어렵고 그 취지를 원용하는 수준이다.

『2003년도 정부업무 평가지침』(p. 5)에서는 다음 사항을 중심으로 주요업무 시행계획을 검토·보완하도록 하고 있다: ① 정책목표 및 기대효과의 명료화·구체화 여부, ② 정책목표와 하위 정책목표 및 수단 간의 적절성, ③ 단위과제별 세부 추진계획의 충실성. 이것은 바로 정책개선과 평가의 질적 수준 향상을 위한 평가성검토의 항목들이다. 현행 평가지침에서 평가성검토라는 용어를 사용하지는 않지만, 위에서 언급한 시행계획 검토의 기준을 고려할 때 ‘주요업무 시행계획 수립·제출 → 주요업무 시행계획 검토·보완 → 주요업무 설명회’로 진행되는 일련의 절차는 바로 평가성의 검토과정이라고 볼 수 있다. 시행계획 제출은 평가성검토의 준비과정이고 업무설명회는 평가성의 현장점검에 해당된다.

주요정책과제평가에 이러한 예비평가적 설계를 도입한 것은 바람직하나 현실적으로 그 취지를 제대로 살리지 못하고 있다.²¹⁾ 평가성검토의 실효성을 높이기 위해 다음의 몇 가지 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째, 정책의 논리구조, 정책내용, 성과지표, 실현가능성, 관련자료 등을 중심으로 평가성검토의 지침을 보다 구체적으로 제시해야 한다. 둘째, 평가성검토의 절차는 ‘주요정책과제 시행계획 제출 → 주요정책과제 설명회 → 주요정책과제 시행계획 보완’의 순으로 정리되어야 할 것이다. 이 단계에서는 이미 평가대상인 주요정책과제가 확정되므로 ‘주요업무 시행계획’이 아니라 ‘주요정책과제 시행계획’으로 표현해야 마땅하다. 셋째, 평가의 전문성과 객관성을 높이기 위해 평가성검토 과정에 보다 많은 전문가들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 업무설명회에는 정책평가위원회 관계자 외에 해당기관의 자체평가위원을 참여시켜 전문성을 보강할 필요가 있다. 넷째, 평가성검토의 결과는 시행계획의 수정과 평가계획서에 적절히 반영될 수 있도록 해야 한다.

20) 평가성검토에 대하여는 Rutnan(1984), Smith(1989), Wholey(1994: 15-39), Vendung(1997: 157-164) 등을 참조하기 바란다.

21) 국무조정실의 인력 부족과 촉박한 평가일정 등으로 시행계획을 충실히 검토하지 못하고 있는 실정이다. 2002년도 주요업무설명회는 주관 평가위원의 재량에 맡겨 많은 기관에 대해 이를 생략하였으며, 2003년에도 일부 기관에 대하여는 설명회가 이루어지지 못하였다.

<표 4> ‘주요업무 시행계획’ 작성양식의 개선

현행: 주요업무 시행계획				개선안: 주요정책과제 시행계획			
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">과제 명</div> I. 과제의 목표 및 기대효과 II. 추진계획 1. 단위과제 명 (1) 과제의 목표 (2) 목표달성 시 기대효과 (3) 세부추진계획 <2002년도까지의 추진현황> <2003년도추진계획>				I. 대과제 명 <대과제의 의의> I -1. 단위과제 명 1. 과제개요 1) 정책목표 2) 세부사업 3) 정책관련자 (1) 소관부서 (2) 유관기관(부서) (3) 대상집단 ¹⁾ 2. 추진방향 1) 2002년까지의 추진현황 2) 2003년도 추진계획			
목 표	추진계획	추진일정	비 고	세부사업	추진일정	소요자원	평가시기
			• 주관: 과 • 소요예산:		(항목별 추진시기)	(조직, 예산,인력 등)	(반기별 형성/ 집행/성과/ 종합평가)
<2004년 이후 추진방향> <예상문제점 및 애로사항>				3) 2004년이후의 추진방향 3. 예상결과 및 문제점 1) 예상결과			
2. 단위과제 명				세부사업	기대효과	성과지표 ²⁾	부작용
				2) 추진상의 문제점			
				I -2. 단위과제 명			

¹⁾ 정책집행으로 인하여 직·간접적으로 영향을 받는 수준에 따라 1·2차 대상집단으로 구분할 수도 있다.

²⁾ 과제의 성격에 따라 가능한 경우에만 성과지표를 제시한다.

자료: 현행 주요업무시행계획 양식: 『2003년도 정부업무 평가지침』 <부록 1: 작성양식>의 [양식 2].

마지막으로 평가성검토의 대상이 되는 ‘주요정책과제 시행계획’의 작성양식을 보완할 필요가 있다. 시행계획은 두 가지의 기능을 갖고 있다. 하나는 과제에 대한 해당기관의 업무수행 지침으로서의 기능이고, 다른 하나는 평가계획 수립과 평가활동에 필요한 정보를 제공하는 것이다. <표 4>에서 보는 바와 같이 개선안으로 제시된 시행계획서의 양식은 과제개요, 추진방향, 예상결과 및 문제점의 3개 항목으로 구분·정리되어 있다. 시행계획서가 보다 유용한 평가정보를 제공할 수 있도록 기존 양식에 유관기관과 대상집단, 전반적인 소요자원, 사업별 평

가시기, 성과지표, 사업의 부작용(side effects) 등을 적절히 추가하였다. 또한 계획서의 핵심요소인 당해연도 추진계획과 예상결과는 단위과제의 하위수준인 세부사업 단위로 작성토록 하였다.

3. 평가계획

Stecher & Davis(1987: 63-87)는 평가계획의 구성요소로 평가문제, 평가절차, 비용산정의 세 가지를 들고 있다. 평가문제에서는 사업구성·평가질문·제약요인 등을 분명히 하고, 평가절차는 평가설계(접근방법)와 측정(자료수집)의 문제를 다룬다. 비용산정은 외부용역에 의한 평가를 전제로 한 것 이므로 정부무평가에 서는 논의의 사항이다. 이와 같이 평가계획(evaluation plan)은 본평가를 위해 평가문제를 형성하고 평가방향과 평가설계를 제시한 다음 그 실행방안을 밝히는 준비과정이다. 분석적 평가에서는 이들 각 항목을 다음과 같이 구성할 수 있다: (1) 평가문제: 평가목적, 평가유형, 대상정책; (2) 평가방향: 사업이론, 평가기준, 평가전략; (3) 평가설계: 분석모형, 분석방법, 자료수집; (4) 실행방안: 평가팀, 소요예산, 추진일정.

그러나 짧은 기간에 많은 과제를 다루어야 하는 행정적 기관평가에 이러한 틀을 그대로 적용하기는 어렵다. 여기서는 <표 5>에서 보는 바와 같이 기관별로 먼저 평가팀과 평가일정을 밝힌 다음, 과제구조, 접근방법, 평가질문의 3개 항목으로 구성하였다. 개선안이 현행 평가계획서와 다른 점을 보면 다음과 같다. 우선, 보다 정확한 평가를 위해 평가계획 수립의 기본단위를 종전의 대과제(평가과제)에서 단위과제로 전환하고, 목표, 사업(수단), 대상집단을 중심으로 단위과제의 구조를 밝힌다. 둘째, 사업별 평가방향에서 세부사업별로 가능한 성과지표를 제시하고 반기별로 어떤 유형의 평가를 할 것인지 명시한다. 이것은 과제의 성격과 시간범위(장·단기)에 따라 평가대상 기간 중 정책운영의 초점을 달리하기 때문이다. 셋째, 심도 있는 평가문제 형성을 위해 개선안은 <표 7>에 제시된 다양한 기준에 의해 평가질문을 제시한다. 마지막으로 기존의 추진계획 항목인 평가팀 구성과 평가일정을 맨 앞에 기관단위로 표시하였다. 사실 주요정책과제평가에서는 평가팀의 핵심요원과 평가일정이 과제에 따라 다르지 않기 때문이다. 다만 자료수집은 과제에 따라 차이가 있지만 주요출처는 업무 소관부서이므로 이를 단위과제의 명칭 옆에 표시하였다. 개선안에서 정책의 구성요소

를 나타내는 과제구조와 접근방법의 사업별 평가방향은 ‘주요정책과제 시행계획’(<표 4>) 중 평가활동의 전제가 되는 주요 사항만 추출한 것이다.

<표 5> ‘주요정책과제 평가계획서’ 작성양식의 개선

현행 평가계획서	개선안								
<div>과제명</div> <div>I. 평가개요</div> <div>1. 평가대상과제 개요</div> <div>(1) 과제목표 및 기대효과</div> <div>(2) 단위과제 내용</div> <div>□□단위과제명</div> <div>○ 과제내용 요약</div> <div>2. 평가방향</div> <div>(1) 단위과제명</div> <div>II. 주요 평가사항</div> <div><정책형성></div> <div>① 정책목표의 적합성</div> <div>② 계획내용의 충실성</div> <div><정책집행></div> <div>③ 시행과정의 효율성</div> <div>④ 시행과정의 적절성</div> <div><정책성과></div> <div>⑤ 목표의 달성도</div> <div>⑥ 정책효과성</div> <div>III. 평가 추진계획</div> <div>1. 평가작업반 구성</div> <div>2. 자료수집</div> <div>3. 평가 추진일정</div>	<div>기관 명:</div> <div>● 평가팀 구성</div> <div>● 평가일정</div> <div>I. 대과제 명</div> <div>I -1. 단위과제 명(소관부서 명)</div> <div>1. 과제구조</div> <div>1) 과제목표</div> <div>2) 세부사업</div> <div>3) 대상집단</div> <div>2. 접근방법</div> <div>1) 평가의 기본방향¹⁾</div> <div>2) 사업별 평가방향</div> <table><tr><th>세부사업</th><th>사업 추진일정</th><th>성과지표</th><th>평가 시기·유형</th></tr><tr><td></td><td>(항목별 추진시기)</td><td></td><td>(반기별 형성/집행/성과/종합평가)</td></tr></table> <div>3. 평가질문²⁾</div> <div>1) 정책형성</div> <div>(1) 정책목표</div> <div>① 명료성</div> <div>.....</div> <div>2) 정책집행</div> <div>(1) 자원투입</div> <div>① 동원성</div> <div>.....</div> <div>3) 정책성과</div> <div>(1) 정책효과</div> <div>① 정책산출</div> <div>.....</div> <div>I -2. 단위과제 명(소관부서 명)</div>	세부사업	사업 추진일정	성과지표	평가 시기·유형		(항목별 추진시기)		(반기별 형성/집행/성과/종합평가)
세부사업	사업 추진일정	성과지표	평가 시기·유형						
	(항목별 추진시기)		(반기별 형성/집행/성과/종합평가)						

¹⁾ 중점 평가사항과 평가전략 등을 기술함.

²⁾ <표 7>에 제시된 평가기준별로 단위과제에 대한 평가질문을 제시함.

자료: 현행 평가계획서 양식: 『2003년도 정부업무 평가지침』 <부록 1: 작성양식>의 [양식 3].

IV. 평가실행 단계의 분석

1. 평가운영

현행 주요정책과제평가는 년 2회 실시하며 상·하반기별로 평가방향을 달리한다. 『2003년도 정부업무평가지침』(p. 6)에는 상반기에 정책형성과 집행상황의 문제점과 대책수립을 중점적으로 평가하고, 하반기에는 정책성과 위주로 분석하되 성과에 문제가 있을 때는 그 원인을 추적하기 위해 집행상황/정책형성을 재검토하는 것으로 되어있다.

평가횟수에 대하여 류충렬(2002: 164)은 평가자와 피평가기관의 부담을 줄이기 위해 집행기능이 강한 II그룹은 하반기에 1회 또는 격년제 평가를 주장하고, 박재희(2002: 43, 52)는 피평가기관의 평가담당자에 대한 조사결과를 근거로 전 기관에 대하여 년 1회 하반기에만 평가하고 상반기에는 자체평가보고서로 대체할 것을 제안한다.²²⁾ 그러나 중앙행정기관평가의 근간을 이루는 주요정책과제 평가를 전 중앙행정기관에 대하여 하반기에만 실시하는 것은 행정적으로도 수용하기 어려울 뿐만 아니라 상·하반기 평가 간의 보완효과를 기대하기도 어렵다. 청 단위 기관에 대해서만 상반기 평가를 생략하는 것도 다소 업무부담의 경감할 수 있을지 모르나 설득력이 약하다. 왜냐하면 부 단위 기관의 평가로 소속 청 단위 업무에 대한 간접적 평가의 효과를 기대하기는 어렵기 때문이다. 청 단위 기관이 부 단위에 비해 상대적으로 집행적 성격이 강한 것은 사실이지만, 청 단위에도 고유의 정책영역과 독자적인 정책기획 기능이 존재한다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 따라서 전 중앙행정기관에 대하여 반기별 평가를 하되 상·하반기에 적절한 역할 분담이 이루어져야 한다.

22) 박재희(2002)의 조사에 의하면 기관평가의 불만요인으로 ‘평가횟수 및 시기’를 꼽은 피평가기관 평가담당자가 13%이고(평가에 따른 과중한 업무부담: 31%, 평가방식: 26%, 평가대상영역: 20%), 이 중 69%가 년 1회 하반기 평가를 선호하는 것으로 나타났다. 이것은 피평가기관 응답자 전체의 다수의견이 아님을 유의할 필요가 있다. 비록 전체 응답자의 다수의견이라 하더라도 그것이 반드시 최선은 아니다. 기본적으로 누구나 평가받기를 싫어한다는 일반적 성향을 참작할 필요가 있다.

상반기 평가에 대하여 세 가지 대안을 고려할 수 있다. 제1안은 종전과 같이 정책형성과 집행 중심의 형성적 평가(formative evaluation)를 하는 것이고, 제2안은 기관별로 선정된 주요정책과제 중에서 국민적 관심이 높은 현안과제를 1-2개씩 선택하여 심층적으로 검토하는 특정과제평가의 형식이고, 제3안은 이들 형성적 평가와 특정과제평가를 결합하는 방식이다. 제2안은 2003년도 상반기에 『참여정부』가 출범하면서 각 부처의 업무계획이 지연되고 정책 추진기간이 짧은 점 등을 고려하여 처음 시도한 것이다. ‘주요정책평가’라는 이름으로 18개 기관(43개 기관 중 II그룹과 I그룹의 기획예산처, 공정거래위원회, 여성부, 중앙인사위원회 제외)에 대해 1개 과제씩 평가하였는데, 이것은 실제로 특정과제 평가와 다를 바 없다.²³⁾

제2안은 주요정책과제평가의 구체성 결여를 보완하고 상반기 평가의 촉박한 일정을 극복할 수 있는 장점이 있지만, 기관평가의 틀을 벗어난 단편적 평가이며 하반기 평가와 의미있는 연계성을 확보하기 어렵다. 기본적으로 상반기 평가의 형성적 기능을 살려 하반기의 성과 향상을 지원토록 하는 제1안이 바람직하고, 국무조정실의 평가역량(인력, 전문성 등)이 뒷받침된다면 세 번째 대안을 추천하고 싶다. 다만, 제1·3안의 평가 틀이 효과적으로 작동하기 위해서는 선정된 모든 주요정책과제에 대하여 상반기에 형성과 집행을 평가할 필요는 없다. 상반기에 뚜렷한 정책형성 기능이 있거나 상당한 집행이 이루어진 정책에 대해서만 선별적으로 형성적 평가를 실시하고,²⁴⁾ 하반기에 그것이 어느 정도 반영되었는지를 점검하면 될 것이다.

하반기에는 정책성과 위주로 평가하되 정책형성과 집행까지도 포괄하는 연말 종합평가(comprehensive evaluation)로서의 성격을 갖도록 해야 할 것이다.²⁵⁾ 물론 과제의 성격에 따라 상반기에도 상당한 성과가 실현된 경우에는 성과점검

23) 『평가기본법』(제2조 4항)에는 특정과제평가를 “국민의 관심도가 높거나 국가적·사회적 현안으로 대두되는 사안, 제도개선이 필요한 사안 등에 대한 평가”로 규정하고 있다. 지금까지 특정과제는 주로 다 부처관련 사안 위주로 운영되어 왔지만 반드시 그렇게 할 필요는 없다고 본다.

24) 앞에서 언급한 바와 같이 주요정책 시행계획이나 평가계획서에서부터 과제의 반기별 평가유형을 분명히 제시할 필요가 있다.

25) 사실 지금까지 평가지침의 내용과 관계없이 하반기 평가는 연말 종합평가로서의 성격을 유지해 왔다. 보고서의 명칭도 상반기에는 『2002년도 상반기 정부업무 평가결과』, 하반기에는 『2002년도 정부업무 평가결과』로 표현하고 있다.

(performance monitoring)을 하고 종료된 정책에 대하여는 최종성과까지도 평가할 수 있다.

중앙행정기관의 정책형성에 대한 평가는 그 고유기능에 대한 침해라는 비난에 직면할 소지가 있으므로 제한적으로만 실시되어야 한다는 주장도 있다(김명수, 2002: 429). 즉, 집행과정이 적절하게 이루어진 정책이 실패했을 때 그 원인을 규명하기위한 정책형성 평가는 정당화될 수 있지만, 이 경우에도 피평가기관과 사전협의의 거치는 등 신중한 접근이 필요하다는 것이다. 사실 중앙행정기관의 정책형성에 대한 평가의 정당성은 누가 평가하느냐에 따라 달라진다. 감사원의 회계감사권과 직무감찰권에 의한 평가인 경우에는 위의 주장이 일응 타당성을 갖는다고 본다. 그러나 국민의 대의기관인 국회나 내각에 대한 통할권(헌법 제86조 2항)을 가진 국무총리는 정책실패에 관계없이 정책형성에 대한 평가를 할 수 있다고 보아야 할 것이다. 국무총리 소속 심의기구인 정책평가위원회에 의한 평가는 국민적 시각에서 이루어지는 것이므로 더욱 그러하다.

주요정책과제평가는 회계연도(1-12월)를 대상기간으로 하는 1년 주기의 연례 평가이다. 『2003년도 정부업무 평가지침』(p. 6)에 의하면 상반기 평가는 6월 20일 기준의 추진실적을 7월 5일까지, 하반기 평가는 11월 10일 기준의 추진실적을 11월 25일까지 제출하도록 되어 있다. 이것은 다음 해 1월 중순경에 평가보고회를 갖고 그 결과를 각 기관의 신년 업무계획에 반영할 수 있도록 짜여진 일정이다. 실제로 과제에 따라 평가보고대회 직전까지 자료를 보완하는 경우도 있지만, 전 과제에 대하여 12월 말까지의 자료 보완을 공식적으로 요구할 필요가 있다. 왜냐하면 1년 단위로 평가하지 않으면 연말에 집중되는 집행활동과 성과를 제대로 파악하기 어렵고 평가의 자료적 가치도 떨어지기 때문이다. 각 부처의 신년 업무보고 일정을 다소 조정하고 평가의 마무리 작업을 서둘러 평가 대상기간을 연말까지로 연장하는 것이 바람직하다.²⁶⁾

26) 광역자치단체 합동평가에서는 2001년까지는 매년 9월 말 기준으로 평가를 하였으나 2002년 평가는 태풍 ‘루사’로 인한 수해복구 때문에 2002년 말 기준으로 2003년 3월에 실시하고 6월에 국무총리에게 보고하였다. 2003년부터는 1년 단위로 평가하기로 하였다.

2. 평가기준

정책평가란 ‘정부가 추진하는 정책이 얼마나 바람직한가’를 밝히는 것이다. 여기서 ‘무엇이 바람직한 상태인가’하는 문제, 즉 정책의 소망성을 판단하는 일반적인 근거나 척도가 바로 평가기준이다. 평가기준은 평가의 내용을 규정하는 핵심 요인이다.

<표 6>에 제시된 바와 같이 현행 주요정책과제평가는 3개 분야, 6개 기준, 12개 착안사항을 공통기준으로 적용하고 있다. 그런데 정책과정(분야)별로 기준 구성에 확고한 논리적 틀이 없기 때문에 제시된 기준이 단편적일 수밖에 없고, 평가착안사항의 내용으로 보아 일부 기준은 개념적으로도 명료하지 못하다. 예컨대 ‘계획내용의 충실성’이나 ‘시행과정의 적절성’ 등은 너무 포괄적인 기준이므로 그 한계가 애매하다.²⁷⁾ 더구나 정책의 효과성은 일반적으로 정책목표의 달성도를 의미하는 것인데(Putt & Springer, 1989: 42; Osborne & Gaebler, 1995: 39; Bloom 외, 2003: 517), 효과성과 목표달성도를 별도의 기준으로 분리하고 있다.²⁸⁾ 평가관리의 편의상 일종의 평가질문(evaluation question)인 착안사항에 대하여도 적절한 기준용어를 부여할 필요가 있다.

평가기준의 개선안을 제시하기 전에 먼저 기존 문헌의 평가질문(기준)을 살펴보자. Posavac & Carey(2003: 56-68)는 정책평가의 질문으로 다음의 10가지를 언급한다: ① 사업이 이해관계자들의 가치에 부합하는가? ② 사업이 대상집단의 요구를 충족시켜 주는가? ③ 사업집행이 계획대로 이루어졌는가? ④ 성취한 결과가 사업목표에 부합하는가? ⑤ 설정된 사업이론(program theory)이 검증되었는가? ⑥ 사업내용이 대상집단에 의해 수용되고 있는가? ⑦ 자원이 모든 이해관계집단에 공평하게 제공되었는가? ⑧ 지원자금이 의도대로 쓰여지고 있는가? ⑨ 사업결과가 투입된 자원을 정당화 할 수 있는가? ⑩ 사업의 부작용을 감지할 수 있는 기준 개발을 평가계획에 반영하고 있는가?

27) 이를테면 ‘정책목표의 적합성’에 관한 착안사항 2개를 ‘계획내용의 충실성’이라는 기준의 착안사항에 포함시키거나, ‘시행과정의 효율성’에 관한 착안사항 2개를 ‘시행과정의 적절성’ 기준의 착안사항으로 추가하여도 별 무리가 없다는 것이다.

28) 평가착안사항을 보면 ‘목표의 달성도’ 기준은 전반적인 효과성을, ‘정책효과성’ 기준은 효과성의 한 유형인 정책영향(policy impact)을 나타내는 것으로 구별은 되지만 기준 용어의 선택은 적절하지 못하다.

<표 6> 현행 주요정책과제의 공통평가기준

구분	평가기준	평가착안사항
정책형성	정책목표의 적합성	- 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표(전체목표 및 당해연도 목표)가 명확히 제시 되었는가
	계획내용의 충실성	- 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실히 구비되었는가 - 계획수립을 위한 여론수렴, 관련절차는 충분히 이행되었는가 - 계획수립 과정에서 관련기관 정책과의 연계·협조 및 중복여부는 충분히 고려하였는가
정책집행	시행과정의 효율성	- 일정 계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가
	시행과정의 적절성	- 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 - 시행과정에서 국민 및 이해당사자에게 제대로 알리고 있는가 - 시행과정에서 관련 기관·정책과 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가
정책성과	목표의 달성도	- 당초 설정한 정책목표는 달성되었는가
	정책효과성	- 해당 정책의 효과가 국민들에게 실질적으로 나타나고 있는가

자료: 국무조정실, 『2003년도 정부업무 평가지침』(p. 7).

이어서 Rossi(1999: 87-88, 192-193)가 분야별로 제시한 평가질문을 간추려보면 다음과 같다. 첫째는사업설계에 관한 질문이다: ① 어느 고객에게 어떤 서비스를 제공해야 하는가? ② 무엇이 최선의 서스 전달체계인가? ③ 대상고객을 어떻게 확인·모집·유지하는가? ④ 사업이 어떻게 조직화되어야 하는가? ⑤ 어떤 자원이 사업에 필요하고 적절한가? 둘째는 사업운영과 서비스 전달에 관한 평가질문이다: ① 양질의 서비스가 대상고객에게 충분히 전달되고 있는가? ② 대상집단이 사업내용을 이해하고 있는가? ③ 고객이 전달된 서비스에 만족하는가? ④ 사업 관계자들이 잘 조직화되고 상호 협조적인가? 세 번째는 사업결과에 대한 것이다: ① 추구하는 목적과 목표가 달성되었는가? ② 서비스가 수용자들에게 유익한 효과를 가져왔는가? ③ 서비스가 수용자들에게 부작용을 초래하지는 않았는가? ④ 어떤 고객이 다른 고객보다 더 영향을 받았는가? ⑤ 서비스를 통해 당해 문제나 상황이 개선되었는가? 마지막은 사업비용과 능률성에 관한 평가질문이다: ① 자원이 효율적으로 사용되었는가? ② 편익에 비해 투입된

비용이 합리적인가? ③ 더 적은 비용으로 상응하는 편익을 가져올 다른 방도는 없는가?

여기서는 <표 7>과 같이 정책과정을 형성·집행·성과의 세 분야로 구분하여 총 10개 영역 19개 기준별로 평가질문을 제시하였다.²⁹⁾ 정책형성은 정책목표, 정책수단, 그리고 형성과정의 3개 분야로 구분하고, 정책집행은 ‘자원투입→조직화→정책서비스 전달’의 전개과정을 중심으로 기준을 구성하였다. 정책집행의 결과인 정책성과는 4가지의 다양한 차원에서 파악하였다. 비용개념이 없이 정책효과만 고려하는 효과성, 비용대비 효과인 능률성, 효과(비용)의 배분 상태인 형평성, 효과 체감도를 나타내는 대응성 등으로 구분한다. 그리고 효과성은 다시 정책산출과 정책영향으로 구분하였다. 총 19개 기준 중 정책효과의 능률성·형평성·대응성을 제외한 나머지는 공통기준이다. 능률성·형평성은 필요에 따라 적용하는 선택적 기준이고, 대응성은 별도의 ‘국민만족도조사’를 통하여 평가하게 된다. 이제 <표 7>에 제시된 이들 기준의 개념적 정의를 살펴보고자 한다.

29) 김현구(2002: 70-73)는 <표 7>의 기준 외에도 정책형성의 기준으로 합법성(legality)과 시의성(timeliness), 정책성과의 적정성(adequacy)을 제시하고 있지만 주요정책과제평가에서의 변별력과 타 기준과의 중복성 등을 고려하여 제외하였다.

<표 7> 주요정책과제의 평가기준: 개편안

분야	영역	평가기준	평가질문
정책형성	정책목표	명료성 적합성	<ul style="list-style-type: none"> - 구체적인 정책목표가 장·단기별로 명확히 제시되어 있는가? - 정책목표가 국정(상위)목표와 정책문제 해결에 적합한가?
	정책수단	논리성 환류성 실현성	<ul style="list-style-type: none"> - 목표-수단의 연쇄관계와 수단들 간의 보완관계가 분명한가? - 전기의 평가결과나 정책성과를 정책형성에 충실히 반영하고 있는가? - 정책목표와 사업내용이 계획대로 실행될 가능성이 높은가?
	형성과정	민주성 협조성	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계집단의 여론을 수렴하고 필요한 절차를 거쳤는가? - 유관기관(부서)과 원만한 협의·조정이 이루어 졌는가?
정책집행	자원투입	동원성 경제성	<ul style="list-style-type: none"> - 필요한 인적·물적·재정 자원이 적절히 활용되고 있는가? - 가용자원이 목표달성을 위해 낭비없이 투입되고 있는가?
	조직화	전략성 일관성 적응성	<ul style="list-style-type: none"> - 정책수단의 우선순위를 분명히 하여 계획성 있게 추진하고 있는가? - 집행과정에 당초의 정책의도가 제대로 유지하고 있는가? - 집행활동이 상황변동이나 정책 부작용에 적절히 대처하고 있는가?
	서비스 전달	정확성 수용성	<ul style="list-style-type: none"> - 양질의 정책서비스가 의도한 대상집단에 제공되고 있는가? - 대상집단이 사업내용을 충분히 이해하고 받아들이고 있는가?
정책성과	정책효과	효과성 ▪ 정책산출 ▪ 정책영향	<ul style="list-style-type: none"> - 의도한 정책목표가 어느 정도 달성되었는가? ▪ 재화·서비스·제도 등의 형태로 구체적인 결과가 나타났는가? ▪ 정책산출로 대상집단에 어떤 실질적 변화가 초래되었는가 ?
	비용대비 효과	능률성	<ul style="list-style-type: none"> - 정책효과가 투입비용에 비추어 어느 정도로 정당화 될 수 있는가?
	효과배분	형평성	<ul style="list-style-type: none"> - 정책효과(또는 비용)가 의도한 대상집단에 공정하게 배분되었는가?
	효과체감	대응성	<ul style="list-style-type: none"> - 일반국민이나 대상집단이 정책에 어느 정도나 만족하고 있는가?

- 주 1. 정책성과의 능률성·형평성·대응성을 제외한 나머지는 공통 평가기준이다.
 2. 능률성·형평성은 선택적 기준이고, 대응성은 별도의 '정책만족도조사'를 통하여 평가한다.

정책형성의 평가기준으로 정책목표에 관한 것은 명료성과 적합성이 있다. 명료성(clarity)은 정책목표가 구체적으로 명시되어 있느냐의 문제이다. 정책목표가 너무 추상적이거나 애매하면 평가의 정확성을 기하기 어렵다. 적합성(appropriateness)은 정책의 목표가치가 사회적으로 당해 문제의 해결에 타당한 것이어야 함을 의미한다. 부적합한 목표를 설정하여 엉뚱한 문제를 해결하면 이른바 ‘제3종의 오류’(type III error)를 범하게 된다.

정책형성의 평가기준으로 정책수단에 관한 것은 논리성, 환류성, 실현성 등이 있다. 첫째, 논리성이 취약한 정책으로는 의도한 효과를 얻을 수 없다. 논리성(logicality)은 목표-수단간의 종적 연쇄관계와 수단들 간의 횡적 보완관계가 분명한 정책설계를 의미한다. 둘째, 환류기능이 제대로 작동하지 않으면 정책개선을 기대하기 어렵다. 환류성(feedback)은 평가결과나 정책성과를 차기의 정책형성에 반영하는 개선노력이다. 셋째, 아무리 바람직한 정책이라도 실행에 옮겨질 수 없다면 무의미한 것이다. 실현성(feasibility)은 정치적, 행정적, 재정적, 법적, 기술적 요인 등을 고려하여 정책수단의 실행 가능성을 검토하는 기준이다.

정책형성의 평가기준으로 형성과정에 관한 것은 민주성과 협조성이 있다. 민주성(democracy)에 대하여 정정길(1989: 313)은 정책과정의 공개와 다수의 참여를 들고 있다. 이것은 당연히 정책형성 뿐만 아니라 집행과정에도 관련되는 기준이지만, 정책형성에서는 대상집단의 요구를 반영하고 국민여론을 수렴하는 것이 특히 중요한 의미를 갖는다. 정책내용이 타 기관(부서)의 업무와 중첩 또는 연계되어 정책형성 과정에 이들의 협조를 받아야 할 경우가 많다. 이때 유관기관과 원만한 협의·조정이 이루어졌는지를 판단하는 기준이 협조성(cooperation)이다.

다음, 정책집행의 평가기준으로 자원투입에 관한 것은 동원성과 경제성이 있다. 대부분의 정책추진에 인적·물적·재정자원을 필요로 한다. 동원성(mobilization)은 정책추진에 필요한 자원이 적절히 활용되고 있느냐의 문제이다. 정책의 능률성 제고를 위해서는 자원투입 과정에는 낭비요인이 없어야 한다. 경제성(economy)은 정책 서비스의 일정한 질적 수준을 유지하면서 최소의 비용으로 자원투입이 이루어지는 것을 의미한다.

정책집행의 평가기준으로 조직화에 관한 것은 전략성, 일관성, 적응성 등이 있다. 정책집행은 대체로 일선기관에 분산되어 이루어지는 동태적 과정이므로

체계적인 관리가 필요하다. 전략성(strategy)은 정책수단의 우선순위와 집행의 계획성을 판단하는 기준이다. 집행활동은 대체로 다양한 수단을 동원하여 장기적으로 진행되므로 자칫 일관성(consistency)을 잃기 쉽다. 일관성은 세 가지의 의미로 해석할 수 있다. 첫째는 다양한 정책수단들 간에 목표가치를 향한 논리 구조에 모순이 없어야 한다는 것이다. 사실 이것은 정책결정의 일관성에 관한 문제이기도 하다. 두 번째는 정책목표 자체의 변동이 없는 한, 시간이 지남에 따라 정책수단이 목표가치에서 벗어나지 않아야 한다는 것이다. 셋째는 정책수단의 적용에 부당한 차별성이 없어야 함을 의미한다.³⁰⁾ 일관성은 결코 무조건의 확일적 집행을 의미하는 것은 아니다. 정책목표의 기본취지를 벗어나지 않는 행정여건의 변화와 현장상황에 적절히 대응하는 적응성(adaptability)이 요구되는 것이 현대적 집행이다.

정책집행의 평가기준으로 서비스 전달에 관한 것으로 정확성(accuracy)과 수용성(acceptance)을 들 수 있다. 정책효과가 제대로 발생하려면 우선 양질의 정책 서비스가 의도한 대상집단에 정확히 전달되어야 한다. 그리고 대상집단이 그것을 충분히 이해하고 받아들이는 수용성이 있어야 의도한 정책효과를 기대할 수 있다.

한편, 정책성과(policy performance)는 효과성(effectiveness)을 비롯하여 능률성·형평성·대응성 등 다양한 차원의 집행결과를 포괄하는 개념이다.³¹⁾ 정책효과(policy effects)는 투입비용을 감안하지 않고 목표지향적 결과만 나타낸다. 그런데 정책효과가 목표달성의 상태를 나타내는 기술적 개념이라면, 효과성은 목표달성의 정도를 판단하는 기준개념이다. 능률성(efficiency)은 정책효과가 투입된 비용에 비해 얼마나 정당화될 수 있는가의 문제 즉, 비용대비 정책효과이다.

30) 정정길(1989: 308-309)은 일관성을 두 가지 차원에서 해석하고 있다. 하나는 관련된 다 정책과의 일관성이고, 다른 하나는 시간의 변화에 따른 원정책과의 일관성이다. 이들은 각각 위에서 언급한 첫 번째와 두 번째 의미와 같은 맥락이라고 할 수 있다.

31) OECD(1997: 10)의 성과관리 분석에서도 성과(performance)를 경제성(economy), 능률성(effency), 효과성(effectiveness), 그리고 서비스 질(service quality)의 측면에서 파악하고 있으며, Wholey(1981: 92)는 능률성·효과성·대응성 등을 사업성과 측정의 기준으로 제시한다. Pollitt & Harrison(1992: 12-13)은 조직의 성과평가 요소에 투입, 경제성, 산출, 결과(영향), 능률성, 형평성 등을 포함시키고 있다. 이와 같이 정책성과는 다양한 차원의 효과뿐만 아니라 심지어 이에 영향을 미치는 투입요인까지도 고려하는 넓은 개념으로 쓰이고 있다.

형평성(equity)은 정책효과(또는 비용)가 사회계층, 관계집단, 또는 지역간에 얼마나 공정하게 배분되었는가의 문제 즉, 배분적 정의를 판단하는 기준이다. 대응성(responsiveness)은 정책효과가 대상집단의 요구나 기대를 만족시켜주는 정도 즉, 정책효과에의 체감도라고 할 수 있다.

정책효과는 흔히 발생 단계에 따라 산출(outputs), 결과(outcomes), 영향(impact)의 세 유형으로 구분된다. 정책산출은 정책집행에 의해 바로 나타나는 재화·서비스·제도 등의 ‘구체적 산물’이고, 정책결과나 영향은 정책산출로 인하여 대상집단에 나타난 ‘실질적 변화’를 의미한다. 영향은 인과적 함의가 내재해 있는 궁극적 변화이고, 결과는 산출에서 영향으로 진행되는 중간단계의 변화로 볼 수 있다. 결과나 영향보다는 산출이 단기적이고 측정하기도 쉬운 효과이다. 정책산출은 성격상 대체로 의도한 효과에 국한되지만 산출로 인한 정책결과와 영향은 의도하지 않은 부정적·긍정적 효과까지도 포괄하는 개념으로 쓰인다.

<표 7>의 평가질문은 대상정책에 적합하도록 구체화되어야 한다.³²⁾ 또한 김명수(2003: 8)가 지적하는 바와 같이 모든 정책에 정책 형성·집행·성과의 단계를 평가할 것이 아니라 정책의 진행단계에 따라 평가기준의 적용을 달리 할 필요가 있다. 생각건대 당해 년도에 처음 도입된 정책이라면 정책형성에, 상당기간 집행이 이루어진 정책이라면 집행과 성과평가에 초점을 맞추어야 할 것이다. 그리고 장기과제여서 아직 구체적인 성과를 기대하기 어려운 과제라면 집행활동이나 중간성과에 치중할 수밖에 없다. 평가기준의 적용은 주어진 평가대상 기간에 이루어진 평가활동과 성과에 한정하여야 한다. 예컨대 ‘목표관리제의 내실화’라는 장기과제의 경우 비록 평가 당시에 목표관리제가 제대로 정착되지 못하여 많은 문제점을 안고 있다고 하더라도 평가대상 기간 중에 상당한 진전이 이루어졌다면 그 자체를 긍정적으로 평가해야 할 것이다.

32) 예컨대 민원서비스혁신(G4C)사업의 평가에서 산출은 월 평균 시스템 접속, 민원신청, 정보공동이용 건수 등이고, 행정 내부적 영향은 업무생산성 향상과 투명성 제고이며 일반국민들에 대한 영향은 민원편의 증진으로 인한 사회적 비용절감이라고 볼 수 있다.

3. 평정방법

주요정책과제평가는 기관별로 담당 정책평가위원 주관 하에 전문위원, 국무조정실 담당관이 내부평가팀이 되어 과제별로 먼저 공통 평가기준에 따라 기술적 평가를 하고 다시 이를 서열척도에 의해 평정하게 된다. 기술적 평가 과정에 해당 기관에 평가자료를 요청하고 필요한 경우 평가팀이 현장확인도 하며, 쟁점 사항에 대하여는 외부 전문가를 초빙하여 평가간담회도 개최한다. 국무조정실은 평가업무에 필요한 지원기능과 아울러 실제 평정과정에 참여하는 평가기능도 수행한다. 그러나 평정결과는 정책평가위원회의 심의를 거쳐 최종 확정된다.

이러한 평가방법은 성격상 Posavac & Carey(2003: 27)가 분류하는 전문가의 견 모형(expert opinion model) 또는 Rossi 외(1999: 268-269)의 정책관련자 판단평가(judgemental assessment)에 해당된다고 볼 수 있다. 전문가 집단에 의한 판단평가는 제한된 기간에 많은 과제를 신속하게 검토해야 하는 기관평가에 유용한 방법이기도 하나, 자칫 평가자의 독단에 빠지기 쉽고 과학적 엄밀성을 결하게 된다는 문제점을 안고 있다. 주요정책과제평가의 정확성과 객관성을 높이기 위해 다음의 몇 가지 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 가능한 한 구체적 실적치나 경험적 증거와 같은 실증자료를 근거로 평가해야 한다. 복잡한 추리통계적 분석을 하지 않고 대표값, 산포도, 비교통계치(비율, 비, 율), 추세변동 등 기술적 통계자료를 근거로도 평가적 판단의 정당성을 확보할 수 있다. 쟁점현안에 대해서는 신속한 여론조사도 활용할 필요가 있다. 신문 사설 수준의 개괄적이고 추상적인 내용으로는 평가의 설득력을 확보하기 어렵다.

둘째, 평가의 전문성과 객관성을 높이기 위해 대상과제와 관련된 학술적 평가 문헌을 활용할 필요가 있다. 비록 주요정책과제평가가 학문적 연구는 아니지만 이러한 방법을 통해 일부 전문가에 의존하는 판단평가의 한계를 어느 정도는 극복할 수 있을 것이다. 이를 위해 관련 학회와 업무제휴를 하고 평가정보 검색 프로그램을 개발·운영하는 등 적극적인 노력이 있어야 한다.

셋째, 현행 주요정책과제평가에서는 엄밀한 인과논리에 입각한 효과성 평가가 취약하다. 더욱이 능률성이나 형평성 평가는 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 매년 몇 개의 분석적 과제를 선택하여 통계적 영향평가, 사후비용-편익분석, 생산성 분석 등 과학적 방법에 의한 분석적 평가를 시도할 필요가 있다.

주요정책과제평가에 분석적 평가기법을 도입함으로써 평가의 정확성을 기함은 물론이고 평가방법의 발전과 확산에도 기여할 수 있다.³³⁾ 이러한 분석적 평가는 외부 용역과제의 형식으로 추진할 수밖에 없으므로 필요한 예산지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

평가팀은 과제별 기술적 평가내용을 근거로 서열척도에 의해 그 수준을 평정한다. 2002년의 경우 『상반기 기관별 보고서』에는 단위사업을 우수(□), 보통(▨), 미흡(■)의 3단계로 평가하였다. 『연말 기관별 보고서』에서도 단위사업은 우수, 보통, 미흡의 3단계로 평가하고 이를 근거로 중과제 단위에서는 정책형성, 정책집행, 정책평가에 대하여 각각 우수·적절·보통·미흡의 4점 척도로 평가하였다.³⁴⁾ <표 8>에 제시된 2002년도 중과제 평가의 성적을 보면 정책집행, 정책성과, 정책형성의 순이다. 그런데 43개 중앙행정기관의 208개 과제 중 정책과정(형성, 집행, 성과)별로도 미흡하다고 평가를 받은 과제가 한 건도 없다. 실제로 기술적 평가에서는 미흡한 점을 많이 지적하고 있음에도 불구하고 평가척도의 적용은 우호적으로 편향되어 있다.

다음은 소위원회별로 평가팀의 이러한 중과제 평가결과와 주요정책만족도조사(일반인, 전문가) 결과를 참고하여 각 평가위원이 소위원회 전 기관의 대과제에 대하여 5점 척도[A(100점), B(85점), C(70점), D(55점), E(40점)]에 의해 평가하도록 한다.³⁵⁾ 결국 소위원회의 기관별 대과제에 대한 평가결과를 평균하여 주요정책과제 전문가평가의 점수를 산정하게 된다.³⁶⁾ 상반기에는 기관별 우열을 가리지 않으나, 하반기에는 정책평가위원에 의한 평가와 주요정책만족도조사를 각각 ‘7: 3’의 비중으로 고려하여 우수기관을 선정한다. 2003년도 상반기에는 예년과 달리 장관급 기관의 18개 중점과제에 대해서만 추진성과, 문제점, 개선사

33) 원필욱(2002: 36)도 주요정책과제평가가 실험설계나 분석통계기법의 활용을 배제한 채 지나치게 전문가의 주관적 판단에 의존해서는 평가결과에 대한 설득력을 확보하기 어렵다는 점을 지적하고 있다.

34) 상반기와 연말의 보고용 종합보고서에서 과제별로는 주요성과(□)와 개선·보완사항(■)으로만 구분하고 있다.

35) 평가등급 부여의 개략적인 기준은 중과제 단위의 4점 척도값의 분포상태에 따라 다음과 같이 설정하고 있다: ① 모두 우수: A, ② 우수·적절>보통·미흡: A-C, ③ 우수·적절>보통·미흡: B-D, ④ 우수·적절<보통·미흡: C-E, ⑤ 모두 미흡: E.

36) 평정결과 각 소위원회 간의 편차가 심할 경우에는 적절한 보정처리를 하나 2002년도에는 큰 편차가 없었다.

항 등을 중심으로 심층적인 평가를 하고 보고대회에서는 그 중 국민생활과 밀접한 관련이 있는 6개 과제만 보고하였다.

앞에서 언급한 바와 같이 본 연구에서 제시한 과제 분류체계는 대과제, 단위과제, 세부사업이다. 하위과제에 대한 평가를 근거로 상위과제를 평가하되 세부사업이나 단위과제는 정책 형성·집행·성과 중 해당사항이 있는 경우에만 평가해야 할 것이다. 단위과제와 대과제에 대하여는 하위과제 평정결과의 단순취합 수준을 넘어 그 과제 자체에 대한 실질적 논의가 추가되어야 한다. 평가척도는 종전과 같이 과제의 수준별로 을 달리할 것이 아니라 3등급(우수, 보통, 미흡)으로 통일하는 것이 바람직하다.

각 기관의 대과제에 대한 평가는 종전과 같이 소위원회 단위로 추진하되, 이때 주요정책만족도조사결과에 관한 정보는 제공하지 않는 것이 바람직하다. 두 평가는 성격을 달리함에도 불구하고 만족도조사 결과로 인한 선입견이 작용하기 때문이다. 그리고 주관위원이 담당 기관의 단위과제 평정결과를 설명하는 것보다 피평가기관의 기획관리실장(기획관리관)이 주요정책과제의 추진결과를 간략히 보고하고 질의토론도 할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 같이 평가 마무리 단계에 피평가기관을 참여시킨다면 평가의 신뢰성과 타당성 제고에 도움이 될 것이다.

<표 8> 2002년도 중앙행정기관의 중과제 평정 결과

[단위: 중과제 수, ()속은 %]

	정책형성	정책집행	정책성과	합계
우수	7 (3.4)	22 (10.6)	21 (10.1)	50 (8.0)
적절	157 (75.5)	163 (78.4)	138 (66.3)	458 (73.4)
보통	44 (21.1)	23 (11.0)	49 (23.6)	116 (18.6)
미흡	0	0	0	0
합계	208 (100)	208 (100)	208 (100)	624 (100)

자료: 국무조정실(2003d-2)에서 산출.

V. 결과처리 단계의 분석

1. 분석·정리

실행단계에서 평가운영 지침에 따라 일정한 평가기준과 평정방법을 적용하여 정책활동과 성과를 평가하고나면 결과처리 단계에서는 먼저 그 내용을 분석하여 보고서 형태로 정리하게 된다. 중앙행정기관평가 결과는 상·하반기 모두 기관별 보고서와 보고용인 종합보고서의 두 가지 형태로 정리되며 이들 보고서에 주요정책과제평가 결과가 포함된다. 2002년도의 경우 상·하반기 기관별 보고서의 주요정책과제평가는 ① 총평(대과제 단위), ② 평가대상과제 개요(추진배경 및 목표: 대과제 단위; 주요사업내용: 중과제 단위), ③ 추진계획 및 실적(단위사업 단위), ④ 평가결과(중과제 단위), ⑤ 평가결과 조치사항(대과제 단위) 등으로 구성되어 있다. 상·하반기 종합보고서에는 평가종합을 제시한 다음 기관별로 주요성과와 개선사항을 요약하고, 하반기 보고서에는 우수기관을 발표한다.

평가결과의 정리과정에서 주목할 사항은 보고서가 최종 확정되기 전에 피평가기관이 그 내용을 검토할 기회를 준다는 점이다. 이 과정을 통하여 자료가 보완되고 평가내용이 수정되기도 한다. 이러한 민주적 절차는 결국 평가의 타당성 확보와 수용성 제고에 도움이 된다. 다만 이 과정이 확실한 근거나 원칙도 없이 과제별 평정수준을 조정하는 타협의 수단으로 악용되지 않도록 경계해야 한다.

현재 분석·정리 단계의 평가결과에서 단순히 개별 과제의 문제점과 개선사항을 논의하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 문제점의 체계적 분석을 통해 정책관리 차원의 진단과 처방이 수반되어야 할 것이다.³⁷⁾ 앞으로 주요정책과제평가를 기관역량평가나 국민만족도평가와 연계하여 당해 기관에 대한 종합적 진단

37) <표 7>의 평가기준을 중심으로 분석할 수도 있지만, 2003년도 상반기 평가의 경우 평가대상인 18개 주요정책의 문제점을 6가지 유형으로 분석해 보았다: ① 관계 부처(기관) 간의 협조·조정체계 미흡(10건)⇒ 정책 조정기능의 강화; ② 정책수단의 전략적 대응 미흡(9건)⇒ 정책결정의 전문성·논리성 제고; ③ 대국민(대상집단) 홍보/교육/설득 부족(6건)⇒ 정책운영의 민주성·수용성 강화; ④ 관련 법적 기반 미비(6건)⇒ 법제화 준비 및 전략 체계화; ⑤ 정책의 집행관리 미흡(5건)⇒ 정책집행의 책임성과 상황 적응성 제고; ⑥ 정책운영의 일관성·안정성 결여(3건)⇒ 정책의 신뢰성 제고.

평가 모형으로 발전시켜 정책과정의 개선뿐만 아니라 기관역량의 향상과 국민적 신뢰 제고를 위한 컨설팅 기능으로까지 이어질 수 있어야 한다.

다음으로 평가의 기관별 성적에 대하여 지금까지 내부적으로는 기관별 순위를 산출해놓고도 일부 우수기관만 연말 종합보고서에 발표하였다.³⁸⁾ 이것은 오히려 자신감 없는 모습으로 비치기 쉽고 기관간의 상호비교라는 기관평가의 취지를 살리지 못하여 평가에 대한 신뢰도와 관심도를 떨어뜨리는 결과를 초래하였다. 어떤 평가도 완벽을 기할 수는 없다. 일정한 기준에 따라 공정하게만 평가하였다면 기관의 우열을 평가과정과 함께 공개하면 된다. 다만 기관 업무의 이질성 등을 고려할 때 기관별 순위보다는 상(25%)·중(50%)·하(25%)의 3등급 정도로 구분하는 것이 바람직하다.

하반기 평가에서 그 해의 정책추진 수범사례를 선정·발표하여 확산시키는 것도 행정기관의 정책역량 강화에 도움이 될 것이다. 또한 기관별 보고서의 주요 사업내용은 추진계획 부분과 중복되므로 반복할 필요가 없으며, 보고서의 활자 크기도 줄여 활용과 보관이 편리하도록 해야한다.

2. 보고·조치

평가보고서가 정리되면 반기별로 피평가기관의 장이 참석한 가운데 정부업무평가보고회를 개최한다. 대체로 상반기 보고회는 국무총리가 주재하고 하반기에는 대통령이 주재한다. 특히 대통령이 주재하는 평가보고회는 그 자체로 평가에 대한 기관장의 관심을 유발하는 효과가 있다.

보고회가 끝나면 정책이나 제도 개선이 필요한 사항은 조치시킨 명시하여 해당 기관에 통보한다. 각 기관에서는 조치계획을 수립하여 국무총리에게 보고하고, 연초에 수립된 ‘주요업무 시행계획’을 보완하여 추진한다. 평가결과에 따라 예산조치가 필요한 사항에 대하여는 국무총리가 이를 기획예산처장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 감사가 필요한 사항은 해당 기관의 장에게 감사를 요구하게 된다(『평가기본법』 제16조 1, 2항). 그리고 우수기관 및 공무원에 대하여 포상을 실시한다.

38) 2002년도의 경우 I 그룹(22개 장관급 기관) 중 우수기관은 환경부, 문화관광부, 정보통신부, 행정자치부, 해양수산부 등이고, II 그룹(21개 차관급 기관) 중 우수기관은 병무청, 경찰청, 기상청, 법제처, 철도청 등이다.

평가결과와 예산의 연계는 주요정책과제평가의 실효성 확보에 관건이라고 할 수 있다(박재희, 2002: 53; 박병식, 2003: 54-55; 윤수재, 2003: 33). 그런데 이것은 사실 국무조정실이 주관하는 현행 관리조정형 평가의 제도적 취약점이기도 하다. 우리 나라도 한때 예산기능을 가진 경제기획원이 심사분석을 주관한 적도 있지만, 지금도 미국은 관리예산처(OMB)가, 영국과 캐나다는 재무성이 행정부 내부평가를 주관하는 예산연계형을 취하고 있다. 현 체제하에서도 예산과의 연계를 위한 선행조건으로 우선 성과지표에 의한 실적평가가 이루어져야 한다. 사업의 구체적 성과와 기대효과를 제시하지 않고는 예산 확보에 설득력을 얻기 어렵기 때문이다. 다음으로 평가결과와 예산의 연계를 위한 제도적 장치가 보다 구체화 되어야 한다. 평가관련 사항에 대하여 기관간의 원활한 협의·조정을 위한 기구로 ‘정부업무평가운영협의회’가 있지만 이러한 포괄적 기구로 예산배정 문제를 다루는 데는 한계가 있다.³⁹⁾

3. 이행점검

중앙행정기관의 장은 조치계획에 따른 이행상황을 반기별(상반기 7.5, 하반기 11.25까지) 국무총리에게 보고하고, 국무조정실은 그에 대한 종합점검을 실시한다. 종합점검은 일단 서류심사에 의한 1차점검과 필요한 경우 현장확인을 하는 2차점검이 있다. 반기별 종합점검 외에도 필요시 수시점검을 실시하기도 한다. 점검을 통해 과제별 추진실적을 파악하고 이행상태를 조치완료, 정상추진, 미흡 등으로 분류한다. 이행상태가 부진한 사항에 대하여는 해당 기관에 보완조치를 강구토록 요구한다.

조치사항에 대한 이행상황은 각 기관의 자체평가수행노력에 대한 상위평가에 반영한다. 2003년도의 경우 총 100점 중 ‘전년도 지적사항에 대한 이행상태’에 10점, ‘전반기 평가에 대한 시정조치 계획의 적절성’에 5점을 부여한다.⁴⁰⁾ 이들

39) ‘정부업무평가협의회’의 의장은 국무조정실장이 되고 위원은 행정자치부차관, 기획예산처차관 및 안전관련 부처의 차관급 공무원이 된다. 협의회의 효율적 운영을 위해 ‘정부업무평가실무협의회’를 둔다. 실무협의회의 의장은 심사평가조정관이 되며, 위원은 상정안전과 관련된 행정기관의 국장급 공무원 중에서 실무협의회의 의장이 위촉한다(『평가기본법』 제25조, 동 시행령 제23, 25조).

40) 이행상태는 조치완료·정상추진의 비율에 따라 다음과 같이 배점을 한다: 100%: 10점, 95-100% 미만: 8.5점, 90-95% 미만: 7점, 85-90% 미만: 5.5점, 85% 미만: 4점.

환류항목은 자체평가수행노력평가보다 주요정책과제평가에 포함시켜 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 경우 자체평가수행노력평가에서는 순수한 자체평가과제만 환류평가의 대상으로 고려하면 될 것이다.

조치계획의 적절성은 조치계획 중 미흡건수/지적건수의 비율로 판단한다. 0%: 5점, 1-5% 미만: 4점, 5-10% 미만: 3점, 10% 이상: 2점(심사평가조정관실, 2003: 13-15).

VI. 결론

『평가기본법』에 의한 정부업무의 기관평가는 민주행정의 관리통제 장치로 세계 어디에 내어놓아도 손색이 없는 제도이다. 이러한 정부업무평가의 근간을 이루는 것이 중앙행정기관평가이고 그 중심에는 주요정책과제평가가 자리하고 있다. 위에서 주요정책과제평가의 준비단계에서부터 실행단계를 거쳐 결과처리 단계에 이르는 전 과정을 체계적으로 검토하였다. 분석모형에서 언급한 바와 같이 평가성공(evaluation success)을 위해서는 ① 설득력 있는 평가내용, ② 평가결과의 실행력, ③ 평가기관의 역량, ④ 대상기관의 호응 등 4가지 요건이 충족되어야 한다.

우선, 설득력 있는 평가내용은 평가성공의 필요조건이다. 이를 위해 대상과제의 대폭 축소, 평가성검토의 강화, 평가기준의 다원화, 평정방법의 타당성·객관성 제고, 그리고 평가내용의 구체화 등이 중요한 개선과제이다. 둘째, 평가결과의 실행력을 확보하기 위해서는 예산배정과의 연계가 관건이고 기관 진단평가로의 발전이 이루어져야 한다. 셋째, 평가기관인 정책평가위원회의 역량 강화를 위해 정책평가위원회의 전문성 제고와 심사평가조정관실의 조직 및 인력 확충이 절실한 과제이다. 마지막으로 대상기관의 적극적 호응을 끌어내려면 그들이 평가결과에 오너십을 갖도록 평가과정에 참여시키고 기관별 우열을 공표하여 기관 간에 선의의 경쟁을 유도할 필요가 있다.

이와 같이 다양한 개선과제를 논의하였지만 그 중에도 3가지의 기보방향을 강조하고 싶다. 첫째, 성과지표에 의한 구체적 평가결과를 도출하고 이를 예산에 반영할 수 있는 제도적 장치를 강화해야 한다. 둘째, 주요정책과제평가를 기관역량평가 및 국민만족도조사와 연계하여 당해 기관을 종합적으로 진단할 수 있도록 기관평가의 취지를 살려야 한다. 셋째, 성과주의예산, 목표관리제, 성과감사 등 다양한 평가관련 제도와 효과적으로 연계될 수 있는 국정평가체제를 정립해야 한다.

지난 『국민의 정부』에서는 신공공관리론적 개혁기조 하에 국정의 평가기능을 강조하여 제도적 틀을 정비하는데 상당한 성과가 있었다. 정부업무평가에 기관평가제를 도입하고 『평가기본법』을 제정하여 법률적 근거를 확고히 하였다. 정

책평가는 여론형성의 근거정보를 제공한다는 점에서 『참여정부』가 표방하는 ‘참여민주주의’의 실현에 주요한 의미를 갖는다. 여론기능의 활성화를 위해서는 평가과제 선정에서부터 평가방법과 결과홍보에 이르기까지 평가의 국민 체감도를 높일 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 말하자면 1차 평가고객(evaluation audience)인 행정기관(피평가기관과 그 감독기관)에만 초점을 맞출 것이 아니라 2차 평가고객인 일반국민의 참여를 적극 유도할 필요가 있다.

정부활동이나 정치기능은 정책을 통해 구현되므로 정책실패는 곧 정부실패를 의미하고 정책위기는 결국 정치위기를 초래하게 된다. 이것은 우리가 지난 IMF 관리체제의 경제상황에서 뼈저리게 경험한 역사적 교훈이다. 정책성공(policy success)을 위해서는 평가기능이 제대로 작동해야 한다. 정책을 잘 만들었는지, 충실히 집행했는지, 그리고 의도한 효과를 가져왔는지를 따져보지 않고서는 정책개선, 자원배분, 책임성 확보 등에 필요한 환류정보를 얻기 어렵다. 국무조정실은 평가기능의 내실화를 통해 국무총리의 내각 통할권을 효과적으로 수행할 수 있는 역할공간을 확보해야 할 것이다.

이 연구에서 기존의 인식조사 결과를 일부 활용하였으나 주로 2차자료와 필자의 현장경험을 바탕으로 한 논리적 추론에 의존하였다. 앞으로 주요정책과제평가에 대하여 보다 체계적인 조사설계에 의한 실증적 연구가 이루어졌으면 한다.

<참고문헌>

- 국무조정실·정책평가위원회. (1998). 『1998년도 정부업무 심사평가 지침』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (1999). 『1999년도 정부업무 심사평가 지침』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2000). 『2000년도 정부업무 심사평가 지침』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2001). 『2001년도 정부업무 평가지침』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2002a). 『2002년도 정부업무 평가지침』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2002b). 『정부업무평가 백서』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2003a). 『2003년도 정부업무 평가지침』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2003b). 『제83차 정책평가위원회 회의안건』 (2003.6.4).
- 국무조정실·정책평가위원회. (2003c). 『제84차 정책평가위원회 회의안건』 (2003.6.16).
- 국무조정실·정책평가위원회. (2003d-1). 『2002년도 정부업무 평가결과(종합보고서)』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2003d-2). 『2002년도 정부업무 평가결과(기관별 보고서)』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2003e). 『2003년도 상반기 정부업무 평가결과(종합보고서)』.
- 국무조정실·정책평가위원회. (2003f). 『2003년도 정부업무 평가대상 주요정책과제 선정결과』(2003.3).
- 국무조정실·정책평가위원회. (2003g). 『2003년도 평가대상 주요정책과제 변경·조정결과』(2003.5.23).
- 김명수. (2002). “정책평가의 활용을 통한 정책의 효율성 및 책무성 제고”. 국무조정실·정책평가위원회. (2002b). 『정부업무평가 백서』, 422-433.
- 김명수. (2003). “중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토”. 한국정책분석평가학회, 『정부업무의 평가시스템 정착방안』(춘계학술대회 발표논문집, 2003.5.3), 1-16.
- 김현구. (1999). “효율적 국가감사체계의 확립방안: 국정감사와 감사원감사의연계”. 『한국행정학보』, 24(3): 181-209.

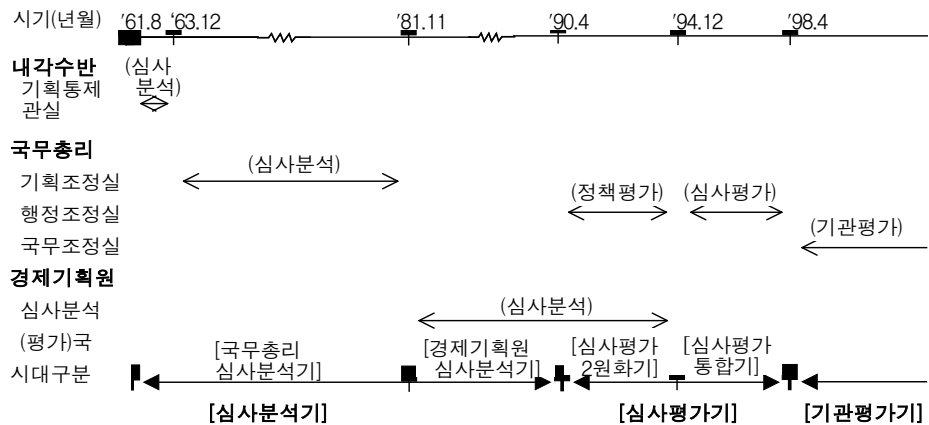
- 김현구. (1999). “국정감사 제도와 운영의 분석적 조명: 1988-1998년의 시행경험을 중심으로”. 『한국정치학회보』, 33(1): 399-422.
- 김현구. (2002). “정부업무 기관평가제도의 분석적 조명”, 정책평가위원회·한국행정연구원. 『정부기관평가 제도의 성공적 정착과 발전방향』(학술발표회, 2002. 20. 21): 59-95.
- 류충렬. (2002). “정부업무 기관평가제도의 분석적 조명”, 정책평가위원회·한국행정연구원. 『정부기관평가 제도의 성공적 정착과 발전방향』(학술발표회, 2002. 20. 21): 154-167.
- 박병식. (2002). “기관평가의 평가지표와 방법론: 중앙행정기관평가를 중심으로”. 정책평가위원회·한국행정연구원. 『정부기관평가 제도의 성공적 정착과 발전방향』(학술발표회, 2002. 20. 21): 3-21.
- 박재희. (2002). “정부업무 기관평가제도의 분석적 조명”, 정책평가위원회·한국행정연구원. 『정부기관평가 제도의 성공적 정착과 발전방향』(학술발표회, 2002. 20. 21): 22-55.
- 심사평가조정관실. (2003). 『2003년 상반기 자체평가수행노력 상위평정계획』(2003.7).
- 윤수재. (2003). “우리나라 중앙정부의 정책평가시스템 발전방향”. 한국정책분석평가학회, 『정부업무의 평가시스템 정착방안』(춘계학술대회 발표논문집, 2003.5.3), 17-34.
- 원필욱. (2002). 『주요정책과제 평가방법 연구』. 한국행정연구원.
- 정정길. (1989). “정책평가론의 확장과 활용”. 정정길 외, 『정책평가론: 이론과 적용』, 285-316. 법영사.
- 『정부업무등의평가에관한기본법』(2001.1.8. 제정, 법률 제6347호).
- 『정부업무등의평가에관한기본법시행령』(2001.4.30. 제정, 대통령 제17220호).
- 정부조직관리정보시스템. (2003.7.5). “정부가구도표”. <<http://org.mogah.go.kr:7003/jojik/>>.
- 행정자치부. (2003). 『주요업무 시행·평가계획』.
- 헌법(제6공화국).
- Bloom, Martin, Fischer, Joel, & Orme, John G. (2003). *Evaluating Practice: Guidelines for the Accountable Professionals*(4th ed.). Allyn and Bacon.

- Chelimsky, Eleanor. (1989). "Evaluating Public Programs". In James L. Perry(ed.), *Handbook of Public Administration*, 259-273. Jossey-Bass Publishers.
- OECD. (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1995). *Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government*. ICMA.
- Hatry, Harry P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington. D.C.: The Urban Institute Press.
- Pollitt, Christopher & Harrison, Stephen (1992). "Introduction". In Christopher Pollitt& Stephen Harrison(eds.), *Handbook of Public Services Management*, 1-22. UK: Blackwell.
- Posavac, Emil J. & Carey, Raymond G. (2003). *Program Evaluation: Methods and Case Studies*(6th ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Putt, allen D. & Springer J. Fred. (1989). *Policy Research: Concepts, Methods, and Applications*. Prentice Hall.
- Rossi, Peter H., Freeman, Howard E., & Lipsey, Mark W. (1999). *Evaluation: A Systemati Approach*(6th ed.). Thousand Oaks, Ca.: Sage Publications.
- Rutman, L. (1984). "Evaluability Assessment". In L. Rutman(ed.), *Evaluation Research Methods*, 27-38. Sage Publications.
- Smith, M. F. (1989). *Evaluability Assessment: A Practical Approach*. Kluwer Academic Publishers.
- Stecher, Brian M. & Davis W. Alan. (1987). *How to Focus an Evaluation*. Sage Publications.
- Vendung, Evert. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Wholey, Joseph S. (1981). "Using Evaluation to Improve Program Performance". In Robert A. Levine, Marian A. Solomon, Gerd-Michael Hellstern, & Hellmut Wollmann(eds.), *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*, 92-106. Beverly Hills: Sage Publications.

Wholey, Joseph. (1994). "Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation". In Joseph Wholey, Harry P. Hatry, & Kathryn E. Newcomer(ed.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, 15-39. Jossey-Bass Publishers.

<부록>

<그림 1> 정부업무평가제도의 변천과정

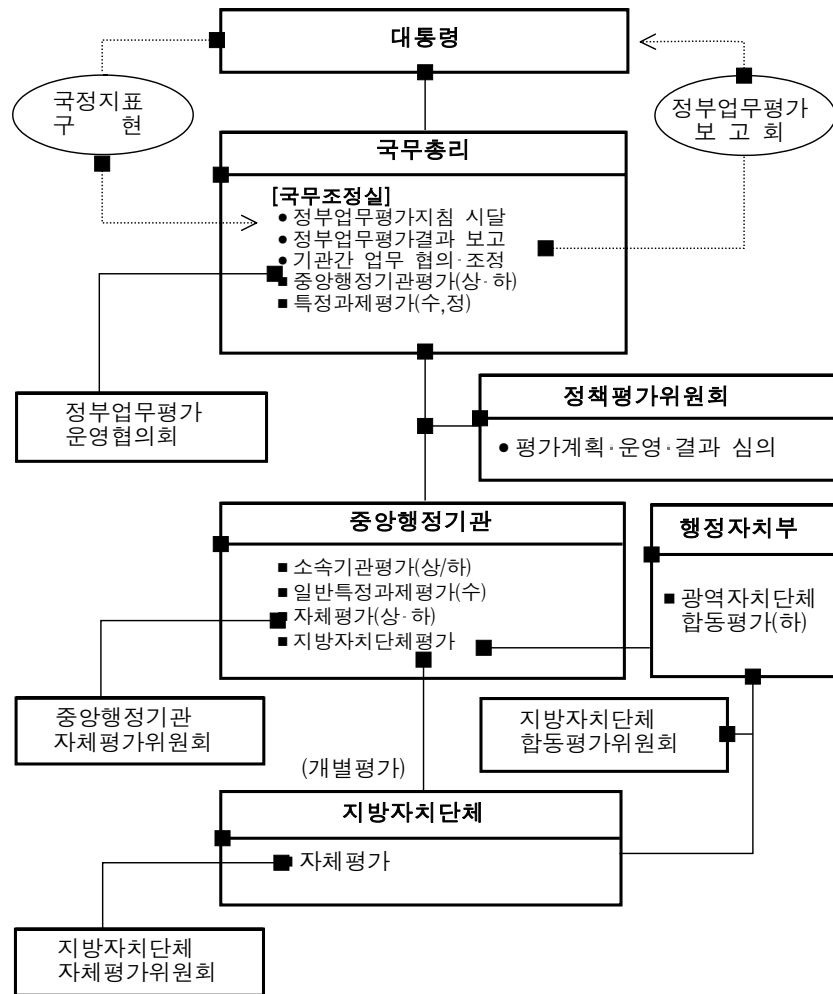


<표 1> 한국의 '제도적 평가' 유형

대상기관 평가단위	중앙행정기관 및 소속기관	지방자치단체	정부투자기관 정부출연기관
기관평가	<ul style="list-style-type: none">● 중앙행정기관평가 (국무조정실)<ul style="list-style-type: none">- 주요정책과제평가- 기관역량평가- 국민만족도조사● 중앙행정기관자체평가(중앙행정기관)● 중앙행정기관소속기관평가(중앙행정기관)○ 책임운영기관평가 (행정자치부-중앙행정기관)○ 국정감사(국회)	<ul style="list-style-type: none">● 지방자치단체자체평가(지방자치단체)	<ul style="list-style-type: none">○ 출연연구기관평가 (국무조정실-연구회)○ 지방공기업경영평가 (행정자치부-한국자치경영협회)○ 정부투자기관경영평가(기획예산처)○ 국정감사(국회)
준기관평가	<ul style="list-style-type: none">○ 국정감사(국회)	<ul style="list-style-type: none">● 지방자치단체합동평가(국무조정실-행정자치부)○ 국정감사(국회)○ 시민평가 (서울특별시)	
시책평가	<ul style="list-style-type: none">● 특정과제평가 (국무조정실, 중앙행정기관)○ 성과감사(감사원)○ 사법적평가(사법부)	<ul style="list-style-type: none">○ 성과감사(감사원)○ 사법적평가(사법부)	<ul style="list-style-type: none">○ 성과감사(감사원)○ 사법적평가(사법부)

주: 1. ()속은 평가주관 기관을 나타낸 것이다.
2. ●는 「정부업무등의평가에관한기본법」에 의한 '정부업무평가'의 유형이다.
3. 국정감사(국회), 사법적 평가(사법부), 성과감사(감사원)는 (준)외부평가이고 나머지는 행정부 내부평가이다.

<그림 2> 『평가기본법』에 의한 정부업무
평가 추진체계



범례: ●: 평가기능, ■: 평가유형

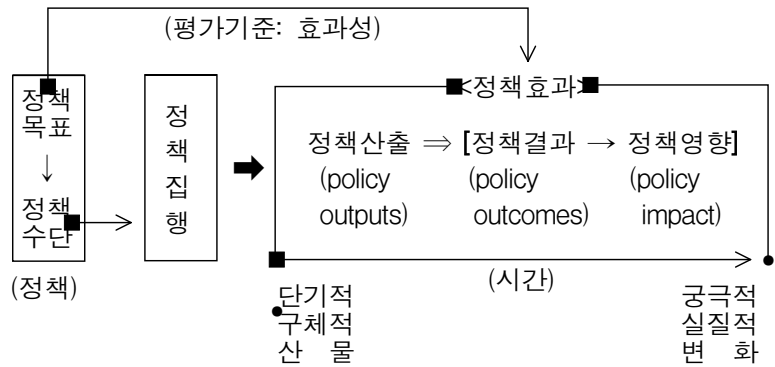
주: ()속은 평가시기를 나타냄: 상: 상반기, 하: 하반기, 수: 수시, 정: 정기

<표 2> 제도적 평가의 기준

		평가대상		
		정책형성	정책집행	정책성과
평가원	정책구조적 차 원	명료성 적합성 논리성 환류성	정확성 수용성	대응성 적정성
	정치행정적 차 원	합법성 적시성 실현성 민주성 협조성	동원성 전략성 일관성 적응성	형평성
	경제논리적 차 원	--	경제성	효과성 능률성

주 (1) 정책형성 : ① 정책목표: 명료성, 적합성
② 정책수단: 논리성, 환류성, 합법성, 적시성, 실현성
③ 형성과정 : 민주성, 협조성
(2) 정책집행 : ① 자원투입 : 동원성, 경제성
② 조직화 : 전략성, 일관성, 적응성
③ 서비스 전달 : 정확성, 수용성

<그림 3> 정책효과의 발생단계별 유형



※ 여성부의 2003년도 평가대상 주요정책과제

1. 여성 인적자원 개발과 활용 촉진

- (1) 여성일자리 창출 및 참여 확대
- (2) 여성평등한 가족정책 추진
- (3) 보육 서비스 공공성 확대

2. 여성 인권보호 강화

- (1) 남녀차별 구제기능 강화
- (2) 성매매방지 및 피해여성 보호
- (3) 가정폭력 및 성폭력근절 대책

VII. 제2차 여성정책평가세미나 토론내용

(김양희) 국민만족도 조사는 많은 예산을 필요로 하는데 국무총리실에서 이러한 부분의 중요성을 인정하고 예산을 확보하고 있는가?

(김교수) 국무총리는 이러한 부분에 큰 비중을 두어 국민만족도 부분을 4개 부분으로 나누어 평가하도록 하고 있다.

(김양희) 중앙정부의 기관평가가 안고 있는 문제는 예산과의 연계가 없다는 점이다. 그러나 정책평가기본법에는 예산과의 연계를 강조하고 있는데, 부처가 예산을 확보하지 못하여 사업이 부진할 경우 국무조정실로부터 기획예산처로 협조요청이 올라가서 예산 확보가 가능했던 사례가 있었는가?

(김교수) 2002년 상하반기 총리실에서 해당부처에 예산배정을 5-6건 요청한 사례가 있다. 이때 기획예산처에도 같은 공문을 보냈으나 follow-up은 권한이 없어 하지 못했다.

(이수연) 정책평가의 기준에 대한 내용에서 여성정책에 이 기준을 적용할 때, 실효성 확보에 관한 의문이 있을 수 있다. 여성정책은 일반적인 국민의 의식보다 앞서 가는데, 이 경우 평가가 낮은 점수를 받을 확률이 있다. 이때의 해결책은?

(김교수) 각 부처의 성격을 고려한 정책평가지표는 어려운 점이 있다. 따라서 각 행정기관의 전년대비 향상정도도 체크할 수 있는 방안도 고려해야 한다.

(민무숙) 기관역량 평가가 중요한 영역으로 되어 있는데, 여성부는 여기서 중하위 점수를 받았다. 그러나 여성부의 기관역량은 타 부처에 비해서 기관역량이 상당히 낮는데 이를 고려한 평가가 이루어지고 있는가? 기관역량과 정책평가의 상관관계는?

(김교수) 종합적으로 기관역량평가, 주요정책평가, 국민만족도 평가가 종합적으로 이루어지고 있는 상태는 아니다. 각 영역에 대한 평가가 따로 이루어지고 있는 실정이다. 지방자치단체에 대해서는 합동평가에서 기관역량 평가를 별도로 하지 않는다. (연구진: 지표로 포함은 되어 있음)

(장하진 원장)

- 1) 대상기관을 그룹핑 했는데, 각 기관이 안고 있는 특수성과 다양성을 고려해서 평가를 해야 한다고 본다. 무조건 서열화하는데 위험이 있다. 기관에 대한 그룹핑도 상당히 정교화 되어야 하고 정책도 수위에 따라 세분화되어야 한다고 생각한다. 그런 의미에서 기관의 특수성과 정책 수위에 따른 평가기준을 발전시킬 방안은 없는가?
- 2) 정책평가결과가 실질적으로 그 부처의 발전에 도움을 주었는가? 현실적으로 평가의 효과가 얼마나 나타나고 있는가?
- 3) 피평가대상기관의 평가에 대한 원활한 협조를 받고 있는지, 또 피평가기관의 평가를 위한 준비는 어느 정도 되고 있는지?

(김 교수) 광역자치단체의 업무는 중앙정부에서 내려 준 업무를 수행하기 때문에 어느 정도 동질적인 업무를 수행하고 있고, 그래서 동일한 지표로 평가하는 것이 가능하다. 그러나 중앙정부는 수행하는 업무의 성격이 상이하므로 동일한 지표로 평가 하는데는 근본적인 한계가 있다. 그러나 평가위원회에서 이러한 평가기준을 가지고 이러한 조건하에서 평가할 때는 이러한 순위가 나왔다는 것을 밝히는 것이 평가의 취지로 보아 중요한 일이다.

(장하진 원장) 그런데, 그룹핑 자체가 더 세분화될 필요가 있다고 생각된다. 정책을 대상으로 할 때는 정말 다양한 내용이 들어 있는데, 앞으로 평가를 정교화해 가기 위해서는 이러한 부분도 다 고려한 평가 틀과 지표가 개발되어야 할 것이라 고 생각된다.

(김 교수) 업무의 성격과 부처의 크기에 따라 분류체계가 정밀성을 갖추어야 하는 것은 너무나 당연한 이야기라 동감하는 부분이나, 장기적인 과제라 생각된다.

두 번째 질문인 평가가 얼마나 효과가 있느냐는, 과거의 심사분석이나 심사평가 보다 현재의 기관평가는 기관단위로 평가가 이루어짐으로써 기관장이 긴장하고 평가에 대해 신경을 많이 쓰게 된다. 국민의 정부에서부터 기관평가로 바뀌게 됨 으로서 기관의 평가를 잘 받기 위해 각 기관장과 조직원들이 노력을 많이 하고 있다는 면에서 효과가 있다고 생각된다.

그러나 평가가 중복되는 현상이 나타나고 있어 피평가기관의 부담을 줄여주면서 평가의 효과를 높일 수 있는 평가관리체제를 정비해야 할 것이다.

(김양희) 현재 정부 업무 평가 체계 전환에 관한 논의를 보면 대충 세 가지인 것 같다. 감사원을 평가원으로 개편하여 이 중심으로 가는 것, 미국처럼 예산기구를 중심으로 하는 것, 그리고 국무조정실 심사평가조정관실을 중앙 정부 업무평가기구로 개편하는 것. 교수님은 개인적으로 평가의 주체가 어디가 되어야 가장 바람직하다고 생각하시는지?

(김교수) 감사원(정부형식지방분권위원회와 연계해서)이 행정부 내부 평가를 담당하는 주축이 되는 방안이 상당히 진행된 상태이다. 현재 국무총리실에서 행하고 있는 정부업무평가를 감사원이 담당하겠다는 것이다. 예산처에서 하도록 하는 것은 전혀 논의되고 있지 않다. 예산과의 연계는 그 동안 우리나라의 평가가 재정부 차원에서 이루어지다 총리실로 이관되었기 때문이고, 다른 하나는 참여정부에서 책임총리제를 하고 있기 때문에 총리의 권한이 약해질 수 있는 정치적 부분을 감안하여 예산 기능이 옮겨가는 것으로서 대안이 되지 않고 있다.

현재 총리실이 하고 있는 직접 평가를 줄이고, 각 기관의 평가 역량을 강화시켜 자체평가 비중을 높이는 방향으로 가야 한다는 논의도 있다.

정책형성과 결정에 대한 평가는 중앙행정기관의 고유기능이기 때문에 이 부분에 대한 평가는 대통령의 명을 받아 국무총리나 국회만이 할 수 있다. 감사원이 직무감찰권과 회계감사권인 감사권을 가지고 중앙행정기관의 고유기능인 정책결정과 형성과정을 평가하는 것은 법리적으로나 현실적으로 무리라고 생각한다. 감사원이 성과에 대한 평가를 하는 것은 가능하나 정책형성이나 결정에 대한 평가를 하는 것은 전두환정부에서도 정책감사를 했으나 중앙행정기관의 반발이 커서 실패한 사례가 있다. 그래서 정책감사를 그만두고 성과감사로 진행해 왔다. 행정업무의 유연성과 자율성을 강조하는 현 시점에 감사원의 평가는 행정기관의 자율성을 침범할 우려가 있으며, 또한 평가에 피평가기관을 참여시켜야 제대로 된 평가를 할 수 있는데, 감사원이 평가를 할 경우 이러한 쌍방간의 협조를 통한 실효성을 확보하기 힘든 부분이 있다.

정치적인 부분에서도 책임총리제를 시행하고 있는데 책임총리제에서 중요한 것은 규제개혁과 정책평가이다. 감사원으로 평가기능이 넘어가게 되면 현재의 책임총리제와도 역행하는 부분이 있다. 앞으로 이 부분은 정화

히 어떤 식으로 결정이 날지 모르나 감사원 쪽에서는 강력히 추진하고 있는 중이다.

(박영란) 평가의 필요성은 당연하다고 생각하나, 우리나라의 평가가 초보적인 수준 에서 이루어지고 있다고 생각된다. 그래서 정책평가도 현실을 제대로 반영하지 못해 현실과의 괴리감이 크다는 느낌이 있다. 좀 더 구체적인 평가 틀이 나와야 지만 그 업무를 하는 사람들이 무엇을 준비해야 하는지를 알게 되고... 그래서 여성정책을 평가하기 위해서 해야 할 일이 많다는 생각이 든다. 평가의 의도를 제대로 잘 살리기 위한 평가기준의 구체적인 틀이 마련되어야 하는데....다른 나라의 평가도 종합적으로 행정기관을 평가 하는 것이 관례화되어 있는지?

(김교수) 우리나라의 평가체계는 세계 어디에 내 놓아도 손색이 없을 정도로 도 잘 되어 있다. 제도적으로 잘 되어 있으나 운영을 어떻게 하는가는 별개의 문제이다.

우리나라에서처럼 행정기관 평가를 종합적(기관역량, 주요정책평가, 국민만족도)으로 묶어서 평가하는 나라는 없는 것으로 알고 있다.

평가지문만 가지고 평가할 수 없는 부분들은 평가계획서를 제출하여 피평가기관으로부터 무엇을 평가 받고 싶은지, 어떤 지표를 사용할지를 미리 의논하여 보완하고 있다.

(박영란) 피평가기관이 과제를 선정할 때, 잘하는 것을 선정할 가능성이 있는데 이에 대한 대책은?

(김교수) 시행과제 선택시 부처에게 바꾸라는 요구를 할 수 있다.

(문미경) 특정과제 평가는 어떤 것인가? 100대 국정과제가 특정과제로 평가된 것인가, 아니면 정부정책으로 평가된 것인가?

(김교수) 164개 신공약을 점검한 것도 특정과제평가로 볼 수 있다.

(문미경) 평가를 세부적으로 할 경우, 과제대상이 지금도 많은 상태에서 더 많아지는 것은 아닌가?

(김교수) 핵심적인 과제로 기본과제, 순환과제, 현안과제로 나누어 과제 수를 대폭 줄이는 방안을 내놓고 있는 상태이다.

(문미경) 여성부의 정책은 여러 부처에 걸쳐 수행되고 있는데, 그럴 경우 유관 부처와 협의하여 평가대상 과제를 선정하는 방안은 어떤지?

(김교수) 특정과제 평가는 여러 부처에 걸쳐서 수행되는 정책을 평가하는 제도이다. 다른 부처의 협조를 받아야 하는 정책들은 정책형성 과정에서 유관기관과 원만한 협조·조정이 이루어지고 있는가라는 평가항목이 있다. 그러나 이 항목만으로 여성정책을 평가하는 데는 한계가 있다. 평가할 때, 각 부처와 평가기관들이 여성정책과 여성부에 대한 배려가 있어야 한다는 호의적인 공감대는 형성되어 있다. 그러나 실무적인 면으로 들어가면 타 부처의 협조가 그리 쉽지만은 않다. 그런 면에서 여성부가 불리한 위치에 있다고 할 수 있다.

(김양희) 정부업무평가 등에 관한 기본법에 보면 정부업무평가운영협의회가 조정하도록 되어 있는데 얼마나 내실 있게 운영되고 있는가? 부처간 협조가 부족하여 사업이 부진한 경우 정책조정협의회를 활용할 수 있을지. 그 협의회가 작동하는 방식에 대해 설명해주시기 바란다.

(김교수) 차관급 협의회가 있고, 국장급 실무위원회가 있다. 협의회는 한번도 열린적이 없고 실무위원회는 두 번 정도 열린 적이 있는데, 논의된 내용은 평가제도와 관련된 것이었다. 여성정책을 협의회를 통해 조정하자는 그런 취지로는 운영되고 있지 않다. 협의회는 평가제도상의 운영을 다루고 있고, 실제 관련되는 정책 문제는 해당 부처간의, 또는 차관회의, 국무회의 그 이전 실무자간의 네트워크는 있을 수 있지만, 평가제도 자체는 그것을 커버할 수 있는 기능이 없는 것으로 알고 있다.

(양애경) 평가위원의 수가 43개 기관수보다 작는데.... 그리고 평가위원이 매년 바뀌는데....이에 따라 평가결과가 달라지는 경우가 있다. 또한 평가위원의 자의성이 개입될 수 있는데....

(김교수) 평가전문위원을 더 보완하자는 의견이 있으나 예산상의 문제로 어렵다.

임기는 2년이지만 연임 가능하다. 평가위원이 매년 바뀌고 있는 실정이나 어떤 원칙으로 바꾸는지는 잘 모른다. 그러나 평가위원들이 업무의 과중으로 여러 해 평가위원을 하고자 하는 위원은 별로 없다. 현재의 모형이 전문가의견모형이기 때문에 평가위원의 자의성 개입이 있을 수 있다. 일관성을 높이기 위한 제도적 보완이 필요하다.

(김혜경) p17의 표에 평가기준이 19개나 되는데 적용하는데 무리가 없나? 이 중 더 중요한 기준은 가중치를 줄 필요가 있지 않나?

(김교수) 정책의 진행단계나 성격에 따라서 선택적으로 적용할 수 있을 것이다. 가중치 문제는 또 다른 자의성 개입여지가 있지만 장기적으로는 검토되어야 한다.

(김교수) 여성을 대상으로 한 정책평가는 소홀했고, 여성부를 만들만큼 심각했다. 행정부처가 타겟 집단 위주로 된 것이 거의 없는데 여성부는 독특하다.

초기단계에서는 자기 보호단계에서의 여성정책을 수립하는 것은 중요하나, 장기적인 관점에서는 적극적인 국가발전과의 연계를 통한 여성정책을 전개해야 할 것이다. 여성정책은 주로 사회학을 공부한 이들이 하는 것 같은데 앞으로는 행정학이나 법학을 전공한 학자들이 더 많은 여성문제에 관심을 가질 수 있는 기회도 주어야 한다.

제3차 여성정책평가세미나 자료(2003. 8. 26)

지방자치단체평가

I. 지방자치단체 평가 관련 이론과 논의의 방향	105
II. 지방자치단체 평가제도 소개	112
III. 결론	162
IV. 제3차 여성정책평가세미나 토론내용	163

지방자치단체 평가제도 발전방안

라휘문(한국지방행정연구원, 수석연구원)

I. 지방자치단체 평가 관련 이론과 논의의 방향

1. 지방자치단체 평가 관련 이론

가. 평가의 정의

- 1) 평가라는 용어는 여러 가지 종류의 판단에 적용할 수 있는 융통성이 있는 용어로 그 적용대상에 따라 사업평가, 프로그램평가, 정책평가 등 수식어가 동반되는 것이 관례임
- 2) 지방자치단체 평가는 평가객체에 따른 분류에 해당되는 바, 무엇을 대상으로 하느냐에 따라 사업평가, 프로그램평가, 정책평가, 기관평가 등 다양한 평가가 가능할 것임
- 3) 평가는 학자들에 따라 다양하게 정의하고 있기 때문에 명확하게 정의하기가 매우 어려움
 - 먼저 Suvedi(1998)는 평가를 측정과 동일시하여 “사업목표가 달성된 정도에 대한 측정”으로 규정하고 있음
 - 이와는 달리 Worthen and Sanders(1987)는 평가를 “어떤 사물의 가치를 결정하는 것으로 전문적인 가치판단과 동의어로 간주하고 평가가 본질적으로 정치적 행위”라고 주장함
 - Case, Andrews and Werner(1988)는 평가에 대한 매우 포괄적인 정의를 내리고 있는데, 평가를 “수용 할 수 있는 표준(기준)과 부합하는지를 결정하기 위하여 증거를 수집하여 어떤 프로그램의 전부 또는 일부의 가치에 대한 명확한 판단을 하는 것”이라고 하고 있음
 - 여기에는 두 가지 핵심적 개념요소를 가지고 있음
 - 즉, 표준 혹은 기준으로 이것은 실제 목표에 견주어서 측정할 수 있는 바람직한 조건 혹은 질적 상태를 지칭하며, 다른 한 요소는 일정하

게 요구되는 표준 혹은 기준이 특정한 사업에 의해 충족되었는지를 판단할 수 있도록 제공되어지는 필요한 정보, 다시 말해 증거임
 · 결국 평가는 가치를 배분하고 사업이나 활동의 가치를 결정하는 과정이라고 규정할 수 있음(한표환·박희정, 1999: 14-15)

- Poister(1983: 3)는 “설정된 목표에 도달해 가는 과정을 정기적으로 점검하여 해당 프로그램을 향상시키기 위한 노력”이라고 보고 있으며, Nachmias(1979: 4)는 “진행중인 사업이 달성하고자 하는 목표가 대상 집단에 미치는 효과를 객관적·체계적·실증적으로 검토하는 것”이라고 정의하고 있음
- 또한 Vedung(1997: 19)은 “정부개입의 과정과 산출물 등의 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정하여 미래에 반영하는 작업” 그리고 Jenkins & Segsworth(1993: 8)는 “사전에 설정된 목표에 대한 사후적인 점검”이라고 정의하고 있음
- 또한 성과평가에 대한 정의를 하고 있는 다양한 학자들의 경우 성과의 개념을 “지방정부가 설정한 목표를 지방정부의 활동을 통하여 어느 정도 달성하였는가”(Rogers, 1990), “기대나 목표가 달성된 정도”(Smith, 1988) 그리고 “정부의 의도된 활동으로서 공공서비스를 통하여 주민들의 욕구충족이나 가치실현에 미친 결과나 영향의 정도”(김영기, 1991)라고 정의한 후 이러한 성과를 평가하는 것이 성과 평가라고 정의하고 있음

4) 이러한 다양한 학자들의 정의를 토대로 할 때 평가를 다음과 같이 정의할 수 있을 것임

- 평가는 “설정된 목표가 달성될 수 있도록 목표설정단계에서부터, 집행단계 그리고 산출물(목표달성정도)을 정기적으로 점검하여 환류시키는 과정”이라고 볼 수 있음

나. 평가의 대두와 활성화 배경

- 1) 평가는 인류의 탄생과 함께 시작되었다고 보아도 무방하겠지만 체계적이고 조사(research)에 근거한 평가는 1960년대 이후에 시작되었다고 볼 수 있을 것임(Vedung, 1992: 72)

- 2) 이와 같이 1960년대에 평가가 활성화된 이유는 크게 두 가지라고 볼 수 있음
 - 하나는 미국연방정부에서 위대한 사회의 건설을 위하여 대대적으로 추진한 사업들이 의도했던 효과를 거두지 못하고 있다는 지적이 빈번하게 있었기 때문임
 - 또 다른 하나는 1960년대 후반에 시도되었던 PPBS의⁴¹⁾ 도입실패에서 평가의 필요성이 절실하게 인식되었기 때문임
- 3) 이러한 배경하에서 시작된 평가는 1970년대 이후 폭발적으로 증가하게 되었는데 그 이유는 사회과학연구방법의 발달에 기인한다고 볼 수 있음
 - 이 당시의 주된 사고는 공공정책의 경우 보다 합리적이고 과학적이어야 한다는 것이었음
 - 따라서 정치와 행정은 미래연구, 체제분석, 비용-편익분석과 비용-효과분석 등과 같은 발전된 사회과학의 방법과 기법들을 반영하여야 한다는 것이었으며, 이러한 문제는 1970년대 들어 발전한 사회과학연구 방법론과 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있을 것임
- 4) 결국 평가가 발생하게 된 배경은 추진하고자 하는 사업, 정책이나 시책들이 원하는 목표를 달성할 수 있도록 사전, 과정 그리고 사후에 평가하여 그 결과를 환류함으로써 목표를 달성할 수 있도록 하기 위하여 발생하였다고 볼 수 있을 것임

다. 평가의 유형

- 1) 평가의 유형은 평가의 주체, 시기, 방법에 따라 다양하게 구분 가능함
 - 평가주체에 따른 분류: 외부평가와 내부평가(자체평가포함)
 - 외부평가는 제3자에 의한 평가로 지역대학, 평가관련 전문기관, 지방연구원 등과 같은 외부기관에 의하여 수행되는 평가를 의미함
 - 외부평가는 책임소재를 명확히 할 수 있을 뿐만 아니라 객관성과 효율성을 담보할 수 있다는 장점을 가짐
 - 내부평가는 사업이나 정책 또는 시책 등을 추진하는 주체가 스스로

41) PPBS란 계획예산제도를 의미하는 것으로 정부의 예산배정을 포괄적인 계획과 연결시키려는 예산제도이다.

평가하는 것을 의미함

내부평가는 집행전략과 효율적인 관리를 위한 정보산출이 가능하다는 장점을 가짐

- 평가시기에 따른 분류: 사전평가, 과정평가 그리고 사후평가
 - 사전평가는 사업, 정책이나 시책 등이 추진되기 전에 수행여부를 판단하기 위하여 시행
 - 과정평가는 집행과정에서 수행되는 평가로 산출과 효과간의 관계를 분석하고 가능하면 영향과의 관계도 그 대상으로 하고 있음
 - 사후적 평가는 집행이후에 수행하는 평가로 집행의 효과와 영향의 가치와 결함을 평가하는 것임
- 평가방법을 기준으로 한 분류: 정량평가와 정성평가
 - 정량적 분석은 과학적 기법을 동원하여 계량화한 후 평가하는 기법을 의미함
 - 정성적 분석은 계량화 혹은 실측하기 어려운 영향이나 파급효과를 질적 척도로 구성된 지표를 활용하는 방법임

라. 평가의 절차

- 1) 평가의 일반적인 절차를 보면 목표(goals)나 목적(objectives)을 명확히 하고, 사업모형을 구축한 후 연구설계를 하며, 측정하기 위한 방법을 개발하고 자료를 수집한 후 분석 및 해석하는 순임(Bingham and Felbinger, 1999: 16)⁴²⁾
- 2) 이러한 순서를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같음
 - 첫째, 평가의 목표나 목적을 명확히 할 필요가 있을 것임
 - 평가의 목적에 따라 평가의 대상과 유형이 결정되기 때문에 가장 먼저 이를 명확히 할 필요가 있음
 - 만약 조직의 성과를 평가하는 것이라면 조직의 목표나 목적에 대한

42) 정정길 外(1989: 59)는 크게 다섯 가지의 단계를 제시하고 있다. 첫째, 평가의 목적을 확인·결정한다. 둘째, 목표·수단·구조를 파악하고 평가의 대상을 구체적으로 확정한다. 셋째, 평가방법을 결정한다. 넷째, 자료의 수집과 분석을 한다. 다섯째, 평가결과를 제시한다. 이 중에서 첫째와 둘째를 평가성검토(evaluability assessment)라 칭하고 있다. 평가성검토는 본격적인 평가를 시작하기 전에 실시하는 평가의 소망성과 가능성을 검토하는 것이다.

명확한 진술이 있어야 할 것이며, 사업이라면 사업을 통하여 얻고자 하는 것이 무엇인지에 대한 정확한 진술이 있어야 평가의 목적을 설정할 수 있을 것임

- 둘째, 사업모형을 구축할 필요가 있음
 - 이는 프로그램이 어떻게 운영되는 것인지, 어떠한 서비스가 누구에게, 언제, 어떠한 방법으로 주어지는지 등을 명확하게 기술한다는 의미임
 - 즉, 사업의 내용을 명확히 한다는 의미임
 - 이러한 사업모형의 구축은 평가대상을 구체적으로 확인하는 것과 같으므로 정확하게 제시되어야 만 분석을 시작할 수 있을 것임
- 셋째, 연구설계, 측정방법의 개발, 자료수집 및 분석은 일반적인 방법론에 의거하고 있음
 - 먼저 연구설계와 측정방법의 경우 평가방법과 관련되어 있는 바, 이때 고려하여야 할 사항은 질적평가(정성적 평가)와 양적평가(정량적 평가)를 어떻게 적절하게 배분하며 어떠한 조사설계를 채택하고 조사대상지역이나 대상집단중 어떻게 표본을 결정하여야 하는가 등에 대한 내용임
- 자료수집 및 분석은 활용할 자료의 유형, 즉 1차적 자료 또는 2차적 자료에 대한 결정과 자료원의 형태에 관한 결정이 이루어져야 함
 - 이때 고려하여야 하는 것은 자료의 이용가능성(접근비용과 용이성, 자료제공자의 협조적 태도 등), 자료의 신뢰성 등이 중시되어야 할 것이다. 수집된 자료는 분석되어야 하는 바, 평가의 목적에 따라 달라질 수 있을 것임⁴³⁾

2. 지방자치단체 평가 관련 논의의 방향

가. 지방자치단체에 대한 평가는 평가를 주체로 구분할 때 몇 가지로 분류할 수 있음

- 공공부문에 의한 평가

43) 보다 상세한 내용은 Bingham and Felbinger(1999: 16-18)를 참조하기 바란다.

- 광역자치단체: 중앙부처(합동평가와 개별평가), 자체평가
- 기초자치단체: 중앙부처(합동평가(일부 시책)와 개별평가), 광역자치단체(합동평가와 개별평가), 자체평가
- 민간부문에 의한 평가
 - 언론사, 컨설팅기관 등

나. 살펴본 바와 같이 지방자치단체에 대한 평가는 공공부문과 민간부문 모두에 의하여 평가되고 있음

다. 민간부문에 의한 평가는 연속적이라기보다는 일회성에 그치는 경우가 많은 바, 특히 용역계약에 의하여 수행되는 경우가 많은 바, 여기에서는 제외하고 설명

라. 민간부문에 의한 지방자치단체에 대한 평가를 제외할 경우 주요 논의의 초점은 다음에 한정될 것임

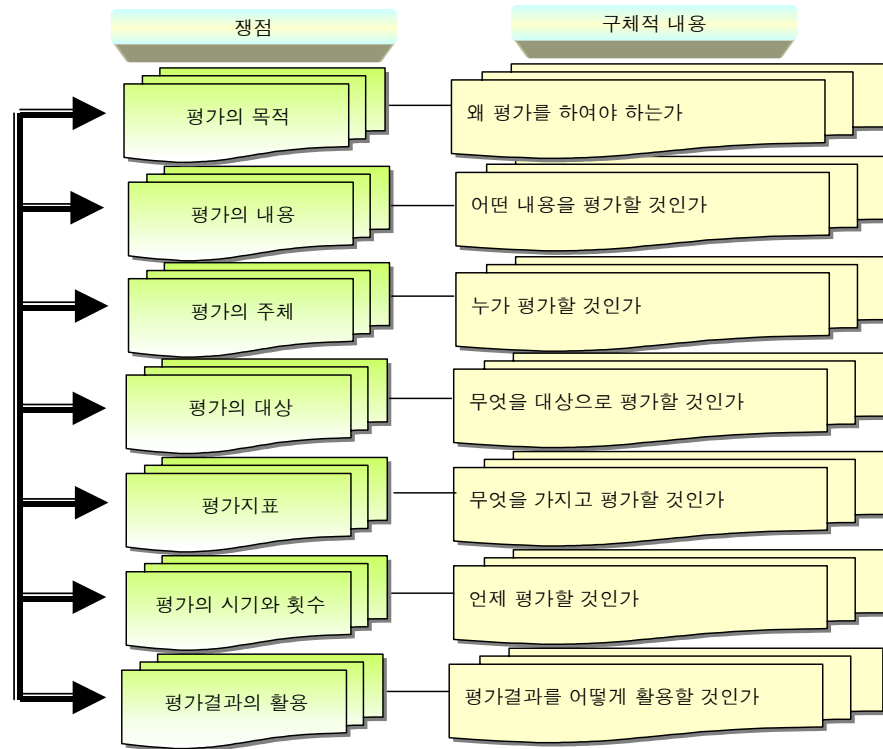
- 광역자치단체: 중앙부처에 의한 합동평가와 자체평가
- 기초자치단체: 광역자치단체에 의한 기초자치단체평가와 자체평가

마. 이 중에서 자체평가는 광역자치단체와 기초자치단체에서 차이점이 크지 않은 바, 통합하여 설명하는 방식을 채택

바. 지방자치단체에 대한 평가의 모든 것을 설명하기보다는 주요 이슈를 선정하여 설명하는 방식으로 진행하고자 함

- 주요 이슈로 들 수 있는 것은 평가의 근거, 평가의 목적, 평가의 내용, 평가의 주체, 평가의 대상, 평가지표, 평가의 시기와 횟수, 평가결과의 활용 등이 될 수 있을 것임

사. 향후의 설명은 중앙부처에 의한 합동평가, 광역자치단체에 의한 기초자치단체평가 그리고 자체평가의 순으로 진행하고자 함



II. 지방자치단체 평가제도 소개

1. 지방자치단체 합동평가

가. 지방자치단체 합동평가의 역사

- 1) 지방자치단체 합동평가는 1999년 처음으로 실시하여 현재에 이르고 있음
- 2) 1999년과 2000년에는 법적 근거없이 시행되었으며, 2000년 5월 29일(정책평가위원회 제39차회의) 정부업무등의평가에관한기본법추진방안에 대하여 협의한 후 2001년 1월 8일 「정부업무등의평가에관한기본법」을 제정·공표하여 2001년 5월 1일부터 시행하게 되었음
- 3) 따라서 2002년에 시행된 2001년 지방자치단체합동평가는 법적 근거를 가지고 추진
- 4) 개략적인 추진과정을 보면 다음과 같음
 - 1998년 김대중 정부의 출범이후 공공부문에 성과관리제를 도입하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔음
 - 과거 총리실에서 주관하던 우리 나라의 심사평가는 국회차원의 법률이 아닌 대통령령(정부업무의심사평가및조정에관한규정)에 근거하였기 때문에 강력한 추진력을 확보하지 못하는 원인으로 지적되어 왔음(김명수·박경효, 1996: 15; 김병진, 1997: 28)
 - 이에 따라 정부는 1998년 4월 15일 「정부업무의심사평가및조정에관한규정」을 전면 개정하여 국무총리실 산하에 정책평가위원회를 설치하고 국무총리실의 심사평가를 평가의 형태로 발전시켰음
 - 또한 평가의 전문성과 객관성을 확보하기 위해 각 분야의 민간전문가들로 구성된 정책평가위원회를 구성하였음
 - 1998년 정부는 과거의 심사평가를 기관평가제도로 바꾸어 중앙행정기관만을 대상으로 하였으나 1999년부터는 16개 광역자치단체에 까지 확대 적용하였음
 - 1999년의 광역자치단체 평가는 시범적인 차원의 평가로 시행되었고 2000년 평가는 대상범위나 내용면에서 지방자치단체에 대한 종합적인

평가로서의 면모를 어느 정도 갖추게 되었다고 볼 수 있음

- 그러나 「정부업무심사평가및조정예관한규정」에서는 평가의 대상을 중앙행정으로 한정시키고 있어 1999, 2000년 지방자치단체의 평가는 사실 명시적 법적 근거없이 시행된 셈임
- 이러한 사실때문에 지방자치단체의 반발도 만만치 않았음
- 뿐만 아니라 종전의 중앙행정기관에 의한 개별평가도 대부분 법령의 근거없이 산발적으로 실시된 것임
- 마침내 정부에서는 심사평가의 실효성을 높이기 위한 법률적 장치로 2001. 1. 8 「정부업무등의평가에관한기본법」을 제정·공표하여 2001. 5. 1부터 시행하게 되었음
- 동 법 제3조 3항은 평가를 “행정기관을 대상으로 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량, 업무추진에 대한 국민의 만족도 등을 종합적으로 평가하는 것”으로 폭넓게 규정하고 있음
- 그리고 제6조 1항은 “중앙행정기관의 장은 국정의 효율적 운영을 위하여 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 지방자치단체에 대한 평가를 실시할 수 있다”라고 하여 지방자치단체 평가의 근거를 제시하고 있음(한표환외, 2001: 10-11)
- 따라서 지방자치단체 합동평가는 「정부업무등의평가에관한기본법」 제6조 1항으로부터 출발하고 있다고 볼 수 있음

5) 현재 2002년 지방자치단체 합동평가가 완료된 상태임

※ 지방자치단체 합동평가제도의 추진경과

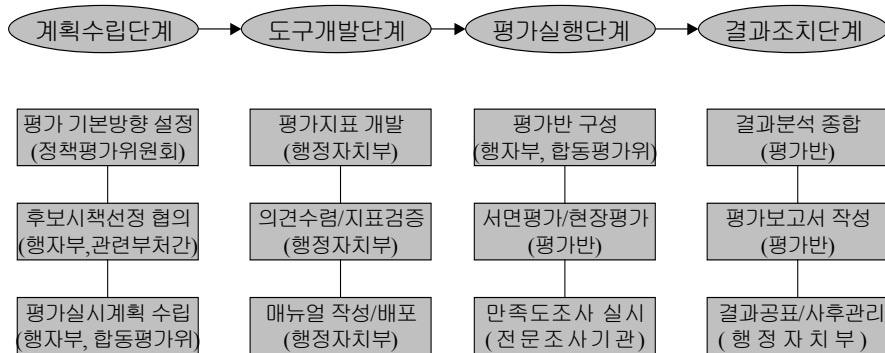
□ 「'99년 정부업무심사평가지침」에 시도 평가 포함('99.2.23)

- '99년 광역자치단체 시범평가 실시(9.27~10.27)
 - 2개 분야 5개 부문(주요시책 : 3개 부문 5개 영역, 기본역량: 2개 부문 4개 영역)
- '00년 광역자치단체 종합평가 실시(10.10~10.23)
 - 2개 분야 8개 부문(주요시책 : 5개 부문 13개 영역, 추진역량 : 3개 부문 5개 영역)

- 「정부업무등의평가에관한기본법」 및 동법 시행령 제정 시행('01. 5.1)
 - 「지방자치단체합동평가위원회」 구성 운영('01.7, 각계 전문가 17명)
 - '01년 광역자치단체 합동평가 실시(11.12~11.30)
 - 2개 분야 9개 부문(주요시책 : 6개 부문 44개 시책, 추진역량 3개 부문 18개 시책)
 - '02년 지방자치단체 합동평가 기본계획 시달('02. 5. 30)
 - '02년 지방자치단체 합동평가 지표 및 매뉴얼 개발('02. 8. 20)
 - '02년 광역자치단체 합동평가 서면평가 실시('03. 3)
 - 3개 분야 10개 부문(행정관리분야 : 3개 부문 20개 시책, 주민행정분야: 4개 부문 23개 시책, 지역정책분야: 3개 부문 26개 시책)
- '02년 광역자치단체 합동평가 현장평가 미실시
 - 지방자치단체(직협)의 평가개선요구 등으로 현장평가 유보

나. 지방자치단체 합동평가의 절차: 2002년 사례

- 1) 2002년 지방자치단체 합동평가의 추진절차를 계획수립단계, 도구개발단계, 평가실행단계, 결과조치단계로 구분하여 자세하게 살펴보면 다음과 같음



- 먼저 계획수립단계에서는 국무조정실 정책평가위원회의 지방자치단체 합동평가에 대한 기본방향 설정과 관련부처간 평가대상 후보시책 선정

협의 결과에 따라 『'02년 지방자치단체 합동평가 기본계획』('02. 5. 30)이 시달되었음

- 이에 따라 행정자치부(지방자치단체합동평가위원회)는 『'02년 지방자치단체 합동평가 실시계획』('02. 6. 4)을 수립하여 각 시·도에 시달하였음
- 그리고 도구개발단계에서는 행정자치부가 한국지방행정연구원의 도움을 받아 평가지표 개발, 지방자치단체와 관련 중앙부처 공무원으로부터 의견수렴, 지표검증과정을 거쳐 『'02년 지방자치단체 합동평가 평가지표(안)』('02. 7. 12)을 마련하였음
- 지표검증을 위해서 행정자치부는 『'02년 지방자치단체 합동평가 예비조사』('02. 7. 16~7. 24)를 실시하였음
- 평가지표(안)가 합동평가위원회와 정책평가위원회의 심의를 거쳐 확정됨에 따라 행정자치부는 각 시·도에서 평가자료를 효율적으로 작성할 수 있도록 『'02년 지방자치단체 합동평가 매뉴얼』('02. 8. 20)을 개발하여 각 시·도에 배포하였음
- 이와 함께 행정자치부는 『평가지표별 가중치 부여를 위한 설문조사』('02. 8. 21~ 8. 31)를 실시하였고, 그 결과를 각 시·도에 공개하였다. 끝으로 행정자치부는 『합동평가 전용 홈페이지』를 개설하여 온라인을 통한 지표입력작업이 가능하도록 조치하였음
- 평가실행단계에서는 행정자치부가 합동평가위원회 위원 등 각계 전문가들이 참여하는 합동평가반을 구성하여 『'02년 광역자치단체 합동평가 서면평가』('03. 3)를 실시하였음
- 그리고 전문조사기관을 통해 『민원행정서비스 만족도조사』('03. 4)를 실시하였음
- 이와 함께 서면평가자료의 검증을 위한 현장평가('03. 3. 17~31)를 실시하려고 하였으나 3월 15일 행정자치부장관의 현장평가 유보결정에 따라 서면평가자료의 현장확인을 위한 합동평가반의 출장이 무산되었음
- 행정자치부는 지방자치단체 합동평가의 정상 추진을 위해 4' 24~25일의 기간동안 『지방자치단체 합동평가 제도개선 워크숍』을 개최하였음

나 공무원 직장협의회와의 이견을 좁히지 못하고 '02년 5월 현재 서면 평가자료의 개별확인작업을 중단

- 통상 결과조치단계에서는 평가지표별 평점작업을 통한 우수단체의 선정, 평가결과에 대한 종합보고서 작성, 결과공표 및 사후관리 등이 이루어져야 하지만 2002년 합동평가의 경우 서면평가지표 확인작업 부진으로 결과분석 및 보고서 작성이 지연되었음
- 결국 서면평가작업결과를 토대로 보고서를 작성하였으며, 순위를 부여하였음(별도의 인센티브 미부여)

다. 지방자치단체 합동평가의 내용

1) 평가의 목적

- 가) 지역주민 스스로 그 지역사회의 문제를 함께 풀어가도록 하는 것이 지방자치제의 기본정신이지만, 그것은 어디까지나 국가 전체의 기능이나 이익과 조화를 이루어야 함
- 나) 더구나 현실적으로 광역시·도의 경우 국가위임사무의 비율이 35%나 되고⁴⁴⁾ 평균 재정자립도는 54.6%(2002년)에 불과한 실정임
- 다) 자치이념을 살리면서도 국가적 통합성을 유지하는 선진 지방자치를 구현하기 위해 중앙정부와 자치단체간의 관계는 행정력에 의한 통제보다 평가에 근거한 관리조정이 더 바람직할 것으로 판단됨
- 라) 이러한 관점에서 지방자치단체 합동평가의 목적을 다음과 같이 4가지로 정리할 수 있음
 - 첫째, 지방자치단체에서 수행하는 국가 주요시책의 효과나 추진상황을 점검하여 당해 정책과정을 개선함
 - 추진시책의 문제점은 시정하고 우수사례는 널리 확산시킴으로써 공공서비스의 질적 수준을 높일 수 있음
 - 미국의 대표적인 기관평가제도중 하나인 대통령 품질상(President's Quality Award)도 결국 연방정부 조직의 성과와 능력 향상, 우수사례의 공유 촉진, 고객지향적 자체평가, 변화 대응능력

44) 법령사무만 전수 조사한 결과임(한국지방행정연구원. (1997). 「행정계층간 사무처리실태 총람」).

등을 목적으로 도입·운영되고 있음⁴⁵⁾

- 이와 같이 합동평가는 바람직한 행정성과를 유도하는데 효과적으로 활용됨
- 둘째, 평가결과를 예산배정에 연계시킴으로써 국가재원을 효율적으로 배분할 수 있음
 - 이를 위해서는 무엇보다 정확한 성과지표에 의해 객관적이고 공정한 평가가 이루어질 수 있도록 평가의 질적 수준을 높여야 함
 - 또한 평가결과에 따라 우수기관에 인센티브를 제공하여 기관간에 선의의 경쟁을 유도할 수 있음
- 셋째, 평가결과는 지역주민이나 지도감독기관의 입장에서 보면 자치단체 행정의 책임성을 확보할 수 있는 근거가 됨
 - 책임성은 Cooper 등이⁴⁶⁾ 지적하였듯이 민주행정의 중요한 이념적 기조임
 - 합동평가는 내부적으로 행정의 효율성 증대에 기여하지만, 외부적으로는 국민의 알 권리를 충족시켜 주고 국민에 대한 책임성을 담보하는 제도적 장치로 기능함
 - 그리고 합동평가는 대체로 비교지표를 통해 해당 기관의 성과를 알기 쉽게 국민들에게 공개함으로써 책임성 확보에 기여하게 됨
- 마지막으로 지방자치단체에 대한 여러 중앙행정기관의 다양한 평가를 통합함으로써 정부평가 업무의 능률성과 전문성을 높이고, 각종 민간 영리단체가 주관하는 평가를 배제시켜 상업적 목적에 의한 평가나 평가의 정치적 이용을 차단하는 효과도 기대할 수 있음
 - 종전에는 행정자치부 등 16개 중앙행정기관이 지방자치단체의 96개 사업을 개별적으로 평가하여 단편적·비능률적이라는 비판을 면하기 어려웠음⁴⁷⁾

45) U. S. Office of Personnel Management, (2000). Presidential Award for Quality - Model of the 2000 Award.

46) Cooper, P. J., Brady, L. P., Hidalgo-Hardeman, O., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S. & White, H. (1998). Public Administration for the Twenty-First Century, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.

47) 정부평가 외에 능률협회의 『지방자치경영대상』과 『서비스만족도조사』나 중앙일보

- 그러나 현행 지방자치단체의 합동평가는 이들 중 상당 부분을 통합한 ‘종합적 평가’이므로 이러한 문제점을 어느 정도 극복할 수 있음⁴⁸⁾

2) 평가의 내용

- 가) 투입, 과정, 산출 중 어디에 초점을 두고 실시하고 있는가에 대한 논의의 의미함
- 나) 지방자치단체 합동평가는 산출물에 초점을 두고 실시하되 투입요소를 산출물을 측정할 수 있는 지표개발시에 반영조치함
 - 투입, 과정, 산출물을 전부 포함할 경우 가장 이상적인 평가가 될 수 있을 것임
 - 그러나 이 경우 비용과 시간적인 측면에서 단점을 가지게 됨
 - 또한 투입요인으로 고려할 수 있는 중요한 사항이 인력과 예산이라고 할 때 이를 고려할 실익이 크지 않음
 - 지방자치단체는 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”에 의하여 공무원수와 기구수가 결정되기 때문에 지방자치단체간 상대적인 차이가 크지 않음
 - 또한 예산측면에서 볼 경우 부족재원에 대한 보완제도로써 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등이 운영되고 있으며, 배분기준은 열악한 지방자치단체에 보다 많은 규모를 배분하여 자치단체간 형평성을 추구하고 있는 바, 큰 차이가 상대적인 측면에서 크게 발생하지 않을 것임
 - 그리고 투입비용을 고려한다는 것은 투입대비 산출물에 대한 능률성을 측정하게 되는 바, 우리 나라 예산회계상 투입비용에 대한 산출이 곤란함⁴⁹⁾

의 『전국자원봉사축제』와 같이 민간단체에 의한 지방자치단체 평가도 있다.

- 48) 김현구·박희정. (2000). “지방자치단체의 기관평가 제도와 운영,” 「지방행정연구」. 한국지방행정연구원.
- 49) 우리 나라 정부회계는 단식부기, 현금주의를 채택하고 있는 바, 발생주의, 복식부기로 전환되지 않는 한 정확한 산출이 곤란할 것이다. 이러한 문제의식하에 현재 지방자치단체 복식부기제도의 도입을 위한 연구가 진행되고 있다.

- 이러한 사실을 토대로 할 때 산출물에 초점을 맞춘 성과평가가 되는 것이 바람직할 것임
- 다) 여기에서 성과는 산출(output)과 결과(outcome)로 구분될 수 있을 것임
 - 이 중에서 무엇을 평가할 것인지에 대한 결정이 있어야 할 것임
 - 일반적으로 산출에 대한 평가는 정부가 제공한 서비스의 양과 질만 측정하기 때문에 결과에 대한 평가보다 기술적으로 훨씬 단순하며, 서비스 제공과 관련된 책임소재의 파악이 비교적 용이함
 - 그러나 산출이 가져온 결과의 양과 질을 평가대상으로 삼을 경우에는 이를 측정하기 위한 측정도구의 개발도 어려울 뿐만 아니라 정부활동의 최종결과가 관리자의 통제범위를 벗어나 있는 경우 결과에 대한 책임소재도 명확해지지 않을 것임(박재완·김신, 2000: 63)
 - 이러한 이유 때문에 정책집행자는 산출물을 평가하는데 초점을 맞추고자 할 것이며, 정책결정자는 결과에 초점을 맞추고자 할 것임
 - 영국은 산출물에 초점을 맞추는 경향이 있고 미국은 산출물에 초점을 맞춘 듯 하지만 결과를 포함하고 있음
 - 이러한 점을 토대로 할 때 지방자치단체의 평가는 제1차적으로는 산출물에 초점을 맞춘 평가를 하되 장기적으로는 결과까지 포함하는 방안의 강구가 필요할 것으로 보여짐

3) 평가의 주체

- 가) 지방자치단체 합동평가를 직접 수행하는 평가기관은 행정자치부이며, 행정자치부는 합동평가위원회를 구성하여 지방자치단체 평가와 관련된 주요 사항을 심의케 하고 있으며 중앙행정기관과 공동으로 운영하는 합동평가반이 서면평가와 현장평가를 직접 수행하고 있음
- 나) 한국지방행정연구원은 합동평가반의 일원으로서 합동평가의 실시에 관여하여 중요한 역할을 담당하고 있음
 - ※ 지방자치단체 합동평가의 대상기관은 16개 시·도임
 - ※ 평가기본법상에서는 기초자치단체에 대한 합동평가의 가능성을 열어두고 있으나 다양한 여건의 차이 등을 고려할 때 실행가능성이 낮은 것으로 판단됨

4) 평가의 대상

- 가) 지방자치단체 합동평가의 평가내용은 상당히 가변적임
- 나) 2001년의 경우에는 기관평가모형을 적용하였기 때문에 주요시책의 추진내용 및 성과, 추진역량, 주민만족도를 평가내용으로 하였던 반면, 2002년 평가에서는 종합성과평가모형을 적용하였기 때문에 주요시책의 추진내용 및 성과(민원서비스부문만 만족도) 위주의 평가가 이루어졌음
- 다) 2002년 합동평가의 경우 문화관광부, 산업자원부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성부, 건설교통부, 행정자치부 등 12개 부처가 참여하였으며 평가모형을 새롭게 개선하여 추진역량평가와 시책평가를 통합하고 민원행정서비스부문만을 대상으로 주민만족도조사를 실시함으로써 종합성과평가모형에 가까운 형태로 실시되었음
- 라) 보다 구체적으로 2002년 합동평가의 평가내용을 살펴보면 먼저 주요시책은 9개 부문 69개 시책의 추진내용과 성과를 평가하였는데, 행정관리분야 3개 부문(일반행정부문, 지방재정부문, 전자정부부문) 21개 시책, 주민행정분야 4개 부문(주민안전부문, 주민복지부문, 여성부문, 민원서비스부문) 20개 시책, 지역정책분야 3개 부문(지역경제부문, 지역개발부문, 환경보존부문) 28개 시책 등임
- 마) 그리고 민원서비스 만족도의 경우 16개 문항으로 구성된 설문지로 2002년 민원인을 대상으로 조사되었음

5) 평가의 지표

- 가) 평가지표의 체계
 - 2001년의 경우 부문-영역-항목(시책)-지표-세부지표의 순서로 지표가 설계되었음
 - 부문은 영역들을 집단화한 것이고, 영역은 시책들을 집단화한 것임
 - 항목은 평가대상시책들로 구성되며, 지표는 해당시책의 추진을 위한 노력도나 성과를 나타내며 세부지표는 이를 보다 구체화한 것이었음

- 그러나 2002년 평가에서는 (분야)-부문-영역-항목(시책)-목표-전략적 목표-(평가기준)-평가지표-측정지표의 순서로 지표가 설계되었음
- 2001년 평가와 분명하게 차별화되는 점은 각 시책의 목표와 전략적 과제를 먼저 확인한 후 이에 근거하여 평가지표를 개발한다는 것임
- 그리고 평가지표를 개발함에 있어 가능한 경우 역량과 성과로 구분하여 제시하였음
- 평가지표는 해당 시책의 전략적 목표를 달성하기 위한 노력이나 그 성과를 나타내는 제1차적 측정요소로서 대표성이 있고 측정가능한 것으로 개발하였음

나) 지표개발과정에 대한 사례: 행정관리분야 일반행정부문

- 지표체계는 앞에서 살펴본 바와 같이 분야-부문-영역-항목(시책명)-목표-전략과제-평가지표-측정지표의 8개 과정으로 구성되어 있음
- 이 중에서 제1단계는 분야에 대한 것임
 - 분야는 광역자치단체에서 수행하는 기능을 대기능으로 분류한 것이며, 제2단계인 부문은 중기능이라 볼 수 있을 것임
 - 광역자치단체에서 수행하는 기능은 많은 학자들과 실무자들에 의하여 다양하게 분류되어 왔음
 - 먼저 지방자치법 제9조에서는 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 크게 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무의 6개로 기능을 대분류하고 있음
 - 또한 지방자치단체의 예산서에는 일반회계 기능별 세출예산을 ① 일반행정(입법 및 선거관계, 일반행정비), ② 사회개발(교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발), ③ 경제개발(농수산개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리), ④ 민방위(민방위관리, 소방관리), ⑤ 지원 및 기타(지방채상환, 제

지출금, 교부금, 예비비) 등 크게 5개 기능으로 분류하고 있음

- 정세욱(1988)은 지방자치단체의 세출예산의 기능별 분류를 토대로
① 일반행정기능(조직·인사, 재정, 계획 및 조정), ② 공익사업적
기능(상·하수도, 도로, 지역기획, 도시재개발, 교육), ③ 사회복지
적 기능(생활, 보건·의료, 환경·위생, 소비자보호, 노동), ④ 산
업·경제적 기능(농업, 임업, 수산, 상공, 관광·운수) 등 크게 4개
의 기능으로 분류하고 있음

- 라휘문·한표환(1999)은 지방자치단체의 성과평가를 위한 지표개
발시 사례지역으로 선정된 지역의 핵심산출물에 대한 조사결과를
토대로 민원, 기획·감사·예산, 보건, 사회복지, 환경보호, 도시·
건설·교통, 문화·관광·체육, 지역경제, 세정, 재난위기관리 등
10개 기능으로 분류하고 있음

- 한국지방행정연구원(1997)에서는 공무원들의 의견을 반영하여 일
반행정, 지방의회, 보건·사회복지, 환경, 도시·건설·교통, 세정·
회계, 문화관광, 농림·축·수산, 경제·통상, 재난위기관리, 소방
등 11개 대기능으로 분류한 후 104개의 소기능을 제시하고 있음

- 그리고 일본의 경우에는 지방자치단체의 수준별로 기능분류를 차
별화하고 있는 바, 도도부현은 의회총무, 세무, 민생, 위생, 상공노
동, 농업, 토지개발, 임업, 수산, 토목, 건축 등 11개 기능으로 분류
하고 있으며, 지정도시와 20만 이상의 시는 의회총무, 세무, 민생,
위생, 경제, 건축 등 6개 기능으로 분류하고 있다. 10만 이상 20만
미만 시와 10만 미만 시는 의회총무·세무, 민생·위생, 경제, 건축
등 4개 기능, 그 이하의 규모를 가진 자치단체는 일반행정의 1개
기능으로 분류하고 있음

- 지금까지 살펴본 결과에 의하면 지방자치단체의 기능분류는 일반행정
기능을 제외하면, 대체로 경제, 사회, 복지, 문화, 재난 등 5가지 기능
을 중심으로 시각에 따라 상이한 조합을 시도하고 있음을 알 수 있음
- 지방자치법에서는 5가지 기능을 그대로 수용하고 있고, 예산서에서
는 사회, 복지, 문화를 통합함으로써 사회, 경제, 재난의 3개 기능으
로 분류하고 있음

- 본 연구의 수행과 관련하여 어떠한 분류방식을 채택하든 큰 무리는 없을 것으로 보임
- 다만 본 연구에서는 연구수행의 편의를 위하여 대기능에 해당하는 분야의 경우 행정관리, 주민행정, 지역정책으로 구분하고자 함
- 그리고 부문은 이를 좀더 세분화하되 합동평가대상으로 선정된 68개 시책을 포괄할 수 있어야 하는 바, 일반행정, 지방재정, 전자정부, 주민안전, 주민복지, 주민서비스, 지역경제, 지역개발 그리고 환경관리부문 등 9개로 구분하였음
- 여기에서는 3개 분야 9개 부문 중 행정관리분야 일반행정부문을 다루고자 함
- 행정관리분야는 아래의 표에서 보는 바와 같이 일반행정, 지방재정, 전자정부의 세 부문으로 구성되어 있다. 일반행정부문은 10개 시책을 포함하고 있으며, 지방재정부문은 8개 시책 그리고 전자정부부문은 4개 시책을 포함하고 있음
- 일반행정부문을 구체적으로 살펴보면 민원행정제도 운영, 행정서비스현장제, 목표관리제 운영, 일하는 방식 개선, 광역행정강화, 국제화시책, 지방조직 개편, 규제개혁 추진, 지적관리 등 9개 시책으로 구성되어 있음
- 제3단계는 영역의 설정임
 - 영역은 행정관리분야 일반행정부문 9개 시책을 유형화하는 것이라 볼 수 있음
 - 시책의 유형화는 기준에 따라 매우 다양할 수 있을 것임
 - 다양한 유형화의 방법 중 본 연구에서는 Rosenbloom(1993)의 분류기준을 원용하고자 함
 - Rosenbloom은 일반행정의 기능을 정책집행 차원에서 서비스기능, 규제기능 그리고 혼합기능의 세 가지로 분류하고 있음
 - 서비스기능은 행정이 정책프로그램을 통해서 국민들(기업포함)에게 서비스(편익)을 제공하는 것임
 - 동시에 행정은 국민들(기업포함)의 행위를 제한하는 규제기능을 수행함

- 따라서 정책대상 주체에 따라 한 정책프로그램은 서비스기능, 규제기능 또는 이들의 혼합기능을 수행할 것임
- 그러나 본 연구의 일반행정부문 영역에서는 지방자치단체 평가차원에서 정책대상의 주체를 국민과 지방자치단체의 조직, 공무원, 성과에 초점을 맞추어 Rosenbloom의 분류기준을 수정 원용하고 있음
- 즉 국민의 편익에 초점을 맞춘 시책은 서비스 영역으로, 지방자치단체의 조직·인사·성과관리에 대한 규제외무 집행결과의 편익이 공무원, 국민, 국정관리에 귀속되는 시책은 경쟁력 영역으로, 다른 지방자치단체 및 외국과의 상호 교류에 의한 생산성 향상을 위해 서비스와 경쟁력 강화를 목표로 하는 시책은 대외협력 영역으로 분류할 수 있음
- 또한 경쟁력영역은 그 대상(locus)에 따라 조직관리, 인사관리, 성과관리, 규제혁신관리로 세분하고자 함

분야	부문	영역		시책
행정 관리 분야	일반행정 부문	서비스		민원행정제도 운영
				행정서비스헌장제 운영평가
				지적행정추진실적 종합평가
		경쟁력	조직관리	지방행정조직관리
			성과관리	목표관리제 개선
				일하는 방식 개선
		대외협력		지방규제개혁추진
				국제화시책
				광역행정 강화

- 제4단계는 항목(시책)임
 - 이는 광역평가의 대상으로 확정되어 주어진 것으로 본 연구에서는 9개 시책에 한정하고자 함
- 제5단계는 각 시책의 추진목표를 설정하는 것임
 - 추진목표란 해당 시책을 도입한 이유 그리고 기대하는 효과가 무엇인지에 대한 것임
 - 시책의 추진목적의 설정은 해당 시책을 추진하고 있는 각 부서에서 왜 해당 시책을 도입하게 되었는지에 대한 자료와 실무자 면접을 통하여 확정하였음

- 제6단계는 이러한 과정을 통하여 설정된 시책의 추진목적을 달성하기 위한 전략적 과제들을 발굴하였음
 - 이는 곧 시책의 추진목적을 달성하기 위한 전략이라고 보아야 할 것임
 - 전략적 과제들이란 해당 시책의 추진목적을 달성하기 위해서 해야 될 일들이 무엇인가에 대한 것임
 - 다양한 일들이 수행되어야만 해당 시책의 추진목적을 달성할 수 있을 것으로 보이나 이 중에서 핵심적인 내용을 중심으로 2-3개 정도를 설정하였음
 - 제7단계는 앞에서 설정된 추진전략들을 측정할 수 있는 지표를 개발하는 것임
 - 각 전략적 과제별로 1-3개 정도의 지표들을 개발하였음
 - 마지막 제8단계는 평가지표에 대한 측정치인 측정지표들에 대한 것임
 - 측정지표는 평가지표들을 계량적으로 측정할 수 있는 구체적인 측정치 산식을 개발한다고 보면 될 것임
 - 이러한 8단계를 거쳐 9개 시책에 대한 평가지표를 설정하였음(평가지표는 첨부자료 참조)
- 다) 시책평가지표 시안에 대한 검증
- 지표체계가 구성되면 이 평가도구의 타당성과 신뢰성을 검증할 필요가 있음
 - 평가도구의 질을 결정하는 중요한 기준으로서 타당성은 “그 도구가 측정하고자 했던 것을 측정하였나?”에 대한 것임
 - 즉, 평가도구의 타당성을 확보하기 위해서는 개발한 도구를 전문가 패널을 통해 검토하여 수정하고 현장테스트를 통해 그 도구가 적절하고 명확한지 확인하여야 함
 - 그리고 평가도구의 질을 구성하는 또 하나의 중요한 기준은 신뢰성으로서 “그 도구가 동일 조건하에서 동일 집단에 동일한 결과를 계속적으로 낳는가?”에 대한 것임
 - 이를 확인하기 위해서는 검증-재검증 방법(test-retest method)과 내적 일관성 검사가 사용될 수 있음

평가지표의 타당성 검증을 위해서는 각 지표의 변별력과 대표성을 검토하여야 한다. 만일 전문가 패널에 의한 검토와 수정을 거쳐 마련한 평가지표 초안을 적용하여 시험평가를 실시한 결과 일부 지표의 경우 지방자치단체간 성과의 변별력이 떨어지는 경우 해당 지표를 제외시키거나 다른 지표로 대체하여야 한다.

그리고 평가지표의 대표성은 해당 지표가 측정하고자 했던 것을 진정 측정하였는가에 대한 것으로 만일 예비조사 결과, 해당 지표가 정책노력의 성과라기 보다 여건의 차이에 기인한 것으로 나타나거나, 이중계산(double counting)의 위험성이 높은 지표임이 확인된 경우 해당 지표의 수정·보완이 불가피하다.

○ 타당성 검증은 다음과 같은 기준에 의하여 수행하였음

- 지표의 변별력
 - 각 자치단체별로 성과의 유의미한 차이가 있는가?
- 지표의 대표성
 - 측정하고자 하는 것을 제대로 측정할 수 있는 다른 지표는 없는가?
 - 동일 부문내 다른 유사 지표와 이중계산의 가능성은 없는가?
- 지표의 객관성
 - 해당지표의 적용시 각 자치단체간 여건의 차이를 고려하였는가?
- 산식의 정확성
 - 측정지표의 산식이 측정하고자 하는 것을 측정하기에 적합한가?

○ 신뢰성 검증은 다음과 같은 기준에 의하여 수행하였음

평가지표의 신뢰성 검증을 위해서는 가중치의 신뢰성과 자료의 신뢰성을 살펴야 한다. 먼저 가중치의 신뢰성을 확보하기 위해서는 전문가들간 가중치의 편차가 큰 지표에 대해서는 가중치 산정을 위한 추가적인 보완조사를 실시하거나 평가자가 적의 조정하여야 할 것이다. 통상 각 지표별 가중치들의 Z값이 $Z > 1.55$ 범위에 속하지 않는 지표들은 표준정규분포상에 신뢰구간 93.94%내에 속하지 않는 것으로 가중치에 조정이 필요한 지표로 파악된다. 그리고 평가지표가 자료구득의 가능성, 자료작성의 용이성 등을 고려하지 않고 지나치게 규범적인 경우 정확한 평가자료의 산출을 곤란하게 함으로써 종국에는 평가의 신뢰성을 해칠 수 있으므로 시험평가 결과 자료구득이나 작성이 어려운 지표는 제외하고 새로운 지표로 대체하여야 한다.

- 자료의 신뢰성
 - 해당지표의 측정을 위한 정확한 자료산출이 가능한가?
- 가중치의 신뢰성(추후 가중치조사후 결정)
 - 각 전문가집단별로 지표의 가중치가 유사한가?

- 검증결과 다음과 같이 조치함
 - 평가절차는 예비조사 결과 논란이 된 지표들을 추출하여 위에서 제시한 기준인 지표의 변별력, 지표의 대표성, 지표의 객관성, 산식의 정확성, 자료의 신뢰성, 가중치의 신뢰성 등 6개 평가기준을 적용하여 판단하였음
 - 지방자치단체 공무원 의견, 중앙부처 의견, 연구자 의견을 종합하여 각 평가기준별로 상(매우 그러함), 중(보통), 하(매우 그러하지 않음)로 구분하여 평가하였음
 - 그 결과 6개 평가기준별로 ‘하’ 평점을 1번 이상 받은 지표는 수정, 대체, 삭제하였음
 - ‘산식의 정확성’, ‘지표의 객관성’이 문제되는 경우에는 수정하였음
 - ‘지표의 변별력’, ‘지표의 대표성’, ‘자료의 신뢰성’이 문제되는 경우에는 대체하였음
 - 만일 수정이나 대체가 불가능한 경우에는 해당 지표를 삭제토록 하였음

6) 평가의 시기와 횟수

- 가) 지방자치단체평가는 연초에 지표작업을 하고 11월부터 실사를 하여 결과를 12월에 제시하는 과정을 거치고 있음
- 나) 이러한 과정은 지방자치단체의 결산이 2월말에 종료된다는 점을 고려할 때 사업이 완료되지 않은 시점에서의 평가라고 볼 수 있을 것임
- 다) 이러한 현상은 중앙정부 중심의 평가일정으로 당해 연도 정책에 대한 평가를 통해 익년도 정책 또는 예산에 환류·반영시키기 위한 것과 동일한 맥락에서 자치단체에도 그대로 적용하고 있는 것임
- 라) 그러나 지방자치단체는 중앙정부와 달리 중앙의 정책을 집행하는 집행적 성격이 많기 때문에 1년간의 정책집행 전반을 평가할 수 있는 대안이 마련되어야 할 것임⁵⁰⁾

50) 정부예산지원에 의한 국고보조사업 등의 경우에는 중앙부처로부터 자금배정절차가 선행되어야만 정책집행이 가능하기 때문에 대부분의 국고보조사업은 하반기에 집중되는 경향이 있다(한표환 외, 2001: 88)

마) 이러한 점을 고려할 때 지방자치단체의 평가는 익년도 상반기에 실시하는 것이 바람직할 것으로 보임

바) 2002년에는 국무조정실 주관 □□정부업무평가 연찬회(2.27~28)□□ 등을 통해 행정자치부에서 시기조정을 건의하였으나, 국무조정실(정책평가위원회)에서는 2003년 새정부 출범 등을 이유로 반영되지 않았다가 동 건의가 최종실시단계에서 반영되 2003년도에 실시됨

7) 평가결과의 활용

가) 지방자치단체 합동평가의 평가결과는 우수단체의 선정 및 포상, 평가보고서 작성 및 배포, 수범사례의 전파 등을 통해 평가대상기관의 익년도 시책에 반영되고 있음

나) 한편, 평가과정에서 발견된 문제점은 익년도 평가활동의 개선에 반영되어 전체 평가시스템의 발전에 기여하고 있음

라. 지방자치단체 합동평가의 문제점과 개선(안)

1) 지방자치단체 합동평가제도의 문제점 및 개선방향

가) 합동평가제도의 문제점

- 합동평가에 참여하는 중앙부처들이 별도로 개별평가를 실시함으로써 평가의 일관성 저해와 자치단체의 부담가중
- 평가내용상의 문제점 노정
 - 평가대상 시책의 지속적 증가로 중앙정부의 기관평가모형을 그대로 적용하는 데 한계 발생
 - ☞ 역량평가와 시책평가의 차별성 미확보
- 중앙 시책 위주의 평가로 자치단체 역점시책에 대한 평가가 제외되어 종합평가로서의 의미 상실
- 평가지표상의 형평성, 평가가능성 개선 미흡
 - 중앙 시책을 단순 취합하여 평가지표를 구성하기 때문에 지표체계가 정밀하지 못함
 - 매년 개선되고 있기는 하나 여전히 지역여건의 차이를 고려한 합리적인 평가지표의 설정 미진

- 평가시책 및 지표 수가 매년 증가하여 평가의 실행가능성을 해치고 있는 점
 - ☞ 2000년 50개 시책 → 2001년 62개 시책 → 2002년 69개 시책
 - 평가방법상의 효율성, 신뢰성 확보
 - 자체평가시스템과 외부평가인 합동평가간 연계 부족
 - 평가 대상시기가 일정하지 않아 시제열적 비교가 어려운 점
 - ☞ 2000년 10월 → 2001년 11월 → 2002년 익년도 3월
 - 현장평가 등 효과적인 검증작업이 이루어지지 않아 제출된 실적자료의 허수문제 심각
 - 평가에 따른 후속조치의 미흡으로 평가결과가 운영개선에 환류되지 못함
 - 각 연도별 평가자료의 관리가 소홀한 점 등
 - 합동평가에 대한 자치단체의 반발
 - 공무원 직장협의회 반발로 2002년 합동평가지 현장평가 좌절
 - 중복된 평가로 자치단체 부담 가중
- 나) 개선의견: 2003. 4. 23-24 시도평가담당공무원 및 직장협의회 합동 워크숍 개최결과
- 평가환경의 개선
 - 정부의 정책기조를 반영한 평가제도 개선으로 평가수용성 제고(64.3%)
 - 중앙-지방간 원활한 협조로 평가의 효율적 추진(17.9%)
 - 합목적적 평가 지향
 - 지방행정의 효율성 제고에 중점(32.1%)
 - 지방행정의 책임성 확보에 중점(32.1%)
 - 평가기관의 역량 제고
 - 평가기관의 전문성 제고(53.6%)
 - 평가기관의 독립성 제고(17.9%)
 - 피평가기관의 역량 및 환류노력 강화
 - 자체평가의 내실화(60.7%)
 - 평가결과의 환류노력 강화(21.4%)

- 평가내용의 합리적 개선: 국가시책과 자치단체 역점사업의 통합
 - 위임사무로 평가대상 한정(35.7%)
 - 자치단체별 역점사업 평가대상 포함(28.6%)
- 평가도구(지표)의 타당성과 신뢰성 제고
 - 자치단체간 여건차이 고려(50.0%)
 - 평가지표 수의 축소(17.9%)
- 평가방법의 획기적 개선
 - 평가분야별 등위부여방식 폐지(57.1%)
 - 서면평가와 현장평가 병행(17.9%)
- 평가결과의 활용도 제고
 - 평가결과의 환류시스템 강화(50.0%)
 - 평가제도 운영개선노력 강화(32.1%)

2) 지방자치단체 합동평가제도의 개선방안

가) 대안별 검토

(1) 단기 개선방안(현행 합동평가방식의 개선)

- 주요 내용
 - 국무조정실(정책평가위)과 행정자치부(합동평가위)의 역할분담 명확화
 - 지방자치단체 평가를 위한 평가전문기관 지정
 - 평가대상 위임사무 및 국고보조사업의 조정(평가지표 수 축소)
 - 지방자치단체별 역점사업을 평가대상에 포함(지역 여건차이 고려)
 - 평가분야별 등위부여방식 폐지(우수단체 선정방식 재검토)
 - 평가결과의 실질적 환류시스템 구축(자치단체 운영개선에 적극 활용)
- 전제요건
 - 현행 방식 유지에 대한 중앙정부의 공고한 의지
 - 시도 직장협의회 설득
- 평가의 틀
 - 현행 제3자평가방식 유지하면서 평가체계 합리화

(2) 중장기 개선방안(자체평가와 합동평가의 통합)

○ 주요 내용

- 자체평가제도 활성화를 통한 지방자치단체의 평가기능 강화
- 국가주요시책(공통지표), 지역별주요시책(지역특성지표) 동시평가
- 각 시·도의 자체평가보고서를 중앙정부가 상위평가
- 상위평가 결과 성과부진단체 선정, 정밀진단 실시
- 정밀진단 결과 시정조치를 위한 실행계획 수립(진단 대상단체)
- 평가결과에 따른 인센티브 차등화(각 중앙부처별)

○ 전제요건

- 평가기본법 개정
- 자체평가제도의 정착

○ 평가의 틀

- 현행 제3자평가방식과 자체평가방식의 통합

2. 기초자치단체 평가제도

가. 기초자치단체 평가의 역사

- 현재 지방자치단체 중 기초자치단체에 대한 평가는 시행되지 않고 있음
- 2002년에 기초자치단체 평가시스템에 대한 연구는 수행하였으며, 당초 계획대로라면 2003년 중 기초자치단체 평가지표를 개발하고 2004년에 시험적용한 후 2005년에 본격적으로 시행할 예정임
- 여기에서는 기초자치단체 평가에 대한 개략적인 틀을 설명하는데 한정함

나. 기초자치단체 평가의 내용

1) 평가의 목적

- 기초자치단체 평가의 목적은 설정된 목표를 책임성을 가지고 달성함으로써 조직의 성과(효율성, 행정서비스의 질 향상, 합리적 정책결정 등)를 높일 수 있도록 하는데 평가의 목적이 있다고 볼 수 있을 것임
- 또 다른 평가의 목적으로 상정할 수 있는 것은 전자가 내부관리효율성에 초점을 맞추고 있다고 할 때 민주성과 관련된 것을 들 수 있을 것임

- 미국의 사례에서 보는 바와 같이 평가의 기초단계에서부터 평가결과의 환류과정까지 이해관계자들의 참여를 보장할 수 있도록 하여야 할 것임
- 이는 결국 참여행정을 달성하는데 또 다른 평가의 목적이 있다고 볼 수 있을 것임
- 종합하면 평가의 목적은 내부관리효율성과 민주성의 도모라고 볼 수 있을 것임.

2) 평가의 내용

- 평가의 내용은 투입, 과정, 산출물 중 어디에 초점을 두는가에 대한 논의임
- 이러한 점을 토대로 할 때 기초자치단체의 평가는 제1차적으로는 산출물에 초점을 맞춘 평가를 하되 장기적으로는 결과까지 포함하는 방안의 강구가 필요할 것으로 보여짐

3) 평가의 주체

- 평가주체는 평가의 유형에서 살펴본 바와 같이 자체평가와 외부평가(상급기관, 위원회평가, 전문기관, 시도연구원 등)로 구분할 수 있을 것임
 - 자체평가는 평가에 대한 전문적인 능력의 한계 및 평가결과의 중립성 확보 곤란이라는 문제점을 가지고 있음
 - 그리고 외부평가는 업무를 정확히 알지 못하는 사람에 의하여 평가될 뿐만 아니라 평가대상기관의 비밀이 보장되지 않고 또한 비용이 과다하게 소요된다는 단점을 가지게 됨
- 다양한 형태의 평가방법 중에서 지방행정에 대한 평가결과의 신뢰성 및 객관성을 확보하고 나아가 평가결과의 활용을 위한 실효성을 담보하기 위해서는 자체평가 보다 외부기관에 의한 평가가 더 바람직할 것임
- 외부기관에 의한 평가는 상급기관(중앙정부, 광역자치단체)에 의한 평가, 전문기관에 의한 평가(평가전문기관, 시도연구원 등), 별도의 위원회에 의한 평가 등이 대안으로 제시될 수 있을 것임

- 상급기관중 중앙정부에 의한 평가는 기초자치단체의 수가 232개라는 점을 고려할 때 장기간의 시간과 비용이 수반될 뿐만 아니라 평가위원의 확보에 어려움이 제기될 수 있는 바, 대안에서 제외될 수 있을 것임
- 결국 광역자치단체와 전문기관에 의한 평가 그리고 위원회에 의한 평가가 가능할 것임
- 기초자치단체 평가방안으로 고려할 수 있는 것은 광역자치단체, 전문기관, 그리고 위원회를 주체로 하는 평가대안을 강구함
- 그 대안으로는 평가위원회를 신설하되 광역자치단체별로 신설하고 여기에는 광역자치단체공무원, 의회의원, 평가관련 전문가(교수, 시·도연구원 등 포함), 그리고 주민대표 등이 참여하는 형태가 바람직할 것임
- 이러한 평가위원회가 평가주체가 되도록 하되 해당 광역자치단체가 아닌 다른 자치단체를 교차적으로 평가하는 방안이 바람직할 것임
- 이 경우 기초자치단체를 평가하는 중앙부처의 주관기관이 있어야 하는 바, 여기에는 심사평가를 총괄하고 있는 국무조정실과 지방자치단체의 업무를 총괄하고 있는 행정자치부 등이 될 수 있을 것임
- 행정자치부가 주관기관이 될 경우 현재 지방자치단체에 대한 지도·조정적 차원에서 종합적 지원자로서의 역할을 수행하고 있는 만큼 실질적 운용에 유리할 뿐만 아니라 여타의 업무처리와 관련하여 지방자치단체의 입장에서는 네트워크의 단일화를 통하여 업무의 효율성을 도모할 수 있다는 장점을 가질 수 있음
- 국무조정실이 주관기관이 되었을 경우에는 다른 여타 기관에 비하여 그 동안 심사평가를 하여왔던 Know-How를 축적하고 있을 뿐만 아니라 특정부처의 이해관계에 얽매이지 않고 범정부적인 차원에서 접근할 수 있다는 장점을 가지게 됨
- 이러한 배경하에서 볼 때 주관기관은 국무조정실과 행정자치부가 협조하는 대안을 고려하는 것이 타당할 것으로 보여짐
 - 구체적으로는 국무조정실에서 평가의 기본지침을 확정하고 행정자치부는 확정된 평가의 기본지침에 따라 관계부처와 협의하여 평가계획을 수립한 후 국무총리실 정책평가위원회의 심의를 거친 후 지침을 시달하도록 업무간 협조방식으로 추진하는 것이 바람직할 것임

4) 평가의 대상

- 평가의 대상이란 시책, 정책, 위임사무 등 다양한 사안중 어떤 것을 대상으로 하는가에 대한 논의를 말함
- 「정부업무등의평가에관한기본법」에 의하면 “위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등”이 대상이 됨
- 또한 현재 광역자치단체에서 위임되어 있는 업무 뿐만 아니라 주요시책 등이 기초자치단체에서 수행되고 있는 바, 이러한 내용들이 포함되어야 하는가에 대한 논의가 필요할 것임
- 그러나 앞에서 논의한 이러한 사항들은 이미 기초자치단체의 기능화되어 수행되고 있는 바, 그 구분이 모호할 뿐만 아니라 구분의 실익이 크지도 않을 것임
- 따라서 기초자치단체에서 수행하는 기능 전체를 대상으로 평가하되 전체 기능을 포괄할 경우 「정부업무등의평가에관한기본법」에 위배될 가능성이 있는 바, 기능별로 분류한 후 세부내용을 국가사무, 국고보조사업, 국가의 주요시책으로 구분하여 접근하는 방안을 강구할 필요가 있음
- 이 경우 현재 기초자치단체를 대상으로 각 중앙부처와 광역자치단체 등이 시행하고 있는 관련 평가들은 평가의 중복성을 피하기 위하여 기초자치단체 평가를 중심으로 통합조정되어야 할 것임
- 특히 기초자치단체의 경우 과도한 평가로 인하여 기초자치단체 본연의 기능을 수행할 수 없다는 비판적인 지적이 있는 바 종합평가가 될 수 있도록 하여야 할 것임

기능	평가의 대상		세부구분
총무	위 임 사 무	국 가	
		광역자치단체	
	보 조 사 업	국 가	
		광역자치단체	
	주 요 시 책	국 가	
기획	위 임 사 무	국 가	
		광역자치단체	
	보 조 사 업	국 가	
		광역자치단체	
	주 요 시 책	국 가	
	기 타		
	기 타		
	기 타		

5) 평가지표

- 현재 우리 나라에서 기초자치단체의 성과를 평가하는 지표는 두 가지로 구분하여 접근되고 있음
- 하나는 기능분석에 기초한 업무재설정(business process reengineering)을 성과지표개발의 접근틀로 삼고 있는 것이고(라휘문, 1999; 기획예산처, 1999; 국무조정실, 2000) 다른 하나는 balanced scorecard(이하 BSC)를 활용하는 방안임(박재완, 2000 등)
 - 전자는 기관의 미션설정, 업무분석, 핵심산출물도출, 기능별 재유형화, 기능별 목표설정, 목표달성전략 도출, 전략을 충족하는 성과지표 개발 등 7단계의 과정을 적용한 것임
 - BSC는 성과측정의 영역을 재무적 관점, 고객관점, 내부프로세스관점, 학습과 성장의 관점으로 구분한 후 지표를 개발하는 방법임⁵¹⁾

51) 성과지표는 측정목적에 따라 총괄지표, 전략지표, 일상관리지표, 기능별 지표로 구분할 수 있다. 총괄지표는 자치단체의 성과를 한 눈에 파악하는 거시적인 지표로서 지방공무원 1인당 지역총생산 등이 그 예이다. 전략지표는 총괄지표보다 하위 지표이지만 자치단체가 전략적으로 지향하는 핵심기능의 성과를 나타낸다. 공직부패의 척결을 전략과제로 채택한 자치단체라면 공무원의 청렴도 또는 규제사무의 비율 등을 전략지표로 삼을 수 있다. 일상관리지표는 내부 업무처리과정의 능률성

- 두 가지 방식에 의하여 개발된 성과지표들은 측정을 전제로 정량적인 지표들이 중심이 되어 있음
 - 정량적인 지표위주로 구성하게 된 이유는 평가의 목적이 순위비교에 있는 바, 측정치에 대한 신뢰성이 무엇보다 우선시 될 수 밖에 없기 때문으로 해석됨
 - 성과평가가 기초자치단체의 성과관리를 하기 위해서 실시되는 것이라면 측정에 초점을 맞춘 정량적인 지표만을 가지고는 한계가 있을 것으로 보임
 - 따라서 이를 보완할 수 있도록 정성적인 지표가 포함될 수 있도록 하여야 할 것임
- 평가지표는 기초자치단체평가의 주관부서로서 본 연구에서 제안한 국무조정실과 행정자치부가 기초자치단체에 공통적으로 적용할 수 있는 지표를 개발한 후 각 기초자치단체에 배포하고 각 기초자치단체의 특수여건을 고려한 새로운 지표를 개발하여 포함시킬 수 있도록 하는 방안이 타당할 것임
- 각 기초자치단체의 특수여건을 고려한 지표는 평가위원회에서 개발하는 방안을 고려할 수 있을 것임
- 지표개발시에는 타당성, 신뢰성, 적시성, 비용성, 통제가능성의 원칙을 고수하여야 할 것임(Ammons, 1996: 13-14)
 - 타당성은 측정하려고 하는 것을 정확하게 측정할 수 있도록 지표를 개발하여야 하며, 이 경우 사소한 내용의 경우 생략될 수 있지만 중요한 내용은 반드시 포함되어야 한다는 것을 의미함
 - 신뢰성은 각각 다른 사람이 동일한 측정도구를 가지고 측정하였을 경우 동일한 결과가 도출될 수 있도록 각 측정지표가 분명한 의미를 가져야 함
 - 적시성은 정책결정자와 관리자가 충분한 시간을 가지고 활용할 수 있도록 신속하게 자료가 수집되어야 한다는 것이며,
 - 비용성은 측정결과를 활용함으로써 얻을 수 있는 이익이 측정비용을

을 측정하며, 따라서 공통적, 정례적인 참모부서의 성과와 주로 관련된다. 기능별 지표는 집행기능의 성과에 관한 것으로 특정사업부처의 독자적인 성과측정에 주로 활용된다(박재완, 1999: 164).

초과하여야 한다는 것임

- 마지막으로 통제가능성은 성과측정을 한 결과 잘못된 점을 통제할 수 있어야 한다는 것임

6) 평가의 시기와 회수

- 평가의 시기는 사전평가, 과정평가, 사후평가중 어느 것을 택할 것인지에 대한 논의를 의미
- 평가의 내용이 성과평가라고 한다면 사후평가가 바람직할 것으로 판단됨
- 그리고 평가의 횟수는 분기별, 반기별, 년 1회, 2년에 1회 등 다양한 대안이 가능할 것임
- 평가의 회수가 많다는 것은 비용과 시간의 문제가 창출될 수 있을 뿐만 아니라 측정대상기간이 짧아 측정할 수 있는 성과가 현실화되어 있을 것인지의 문제가 제기될 수 있을 것임
- 또한 평가의 횟수가 적다는 것은 평가결과를 정책에 반영하여 미흡한 점들을 교정할 수 있는 기회가 적어진다는 점에서 문제가 발생할 수 있을 것임
- 이러한 점들 때문에 우리 나라에서 시행하는 평가의 대부분과 외국의 사례는 1년에 1회 정도 평가하고 있음
- 기초자치단체의 평가 역시 이러한 점들을 준용하여 1년에 1회 정도 평가하는 것이 타당할 것으로 판단됨
- 그러면 평가를 언제부터 시작하여야 하는가와 같은 구체적인 문제가 제기될 수 있을 것임
- 광역자치단체 평가와 마찬가지로 익년도 상반기에 실시하는 것이 바람직할 것으로 보임

7) 평가결과의 활용

- 기초자치단체 평가결과의 활용은 주관부처인 국무조정실과 행정자치부, 광역자치단체, 그리고 해당 기초자치단체에 따라 달라질 수 있을 것임
 - 먼저 국무조정실과 행정자치부는 중앙정부의 위임사무, 국고보조사

- 업 등과 같이 해당 지표에 대한 취합 정리작업을 통하여 평가결과를 해당 중앙부처에 전달하는 작업과 자료의 DB화 작업을 수행하여야 할 것임
- 아울러 평가결과 나타난 지표상의 문제점, 익년도 사업에 포함되어야 할 지표 등을 발굴 및 보완하여 익년도 지표를 완성하는 작업이 있어야 할 것임
- 또한 평가결과를 취합하여 우수사례를 발굴하는 등 벤치마킹할 수 있도록 유인물(비교편람 등)을 발간할 필요가 있을 것임
- 이러한 사실은 일반 국민들에게 공개할 수 있도록 다양한 장치를 마련할 필요가 있을 것임
- 광역자치단체는 도비보조사업, 위임사무 등에 해당되는 평가결과를 취합 정리하여 해당 기초자치단체가 부족한 부분들을 보완할 수 있도록 다양한 조정역할을 수행하여야 할 것임
- 또한 국무조정실과 행정자치부에서 주관하는 지표수정작업에 참여하여 광역자치단체에서 평가하고자 하는 내용이 포함될 수 있도록 하여야 할 것임
- 해당 기초자치단체에서는 평가결과를 주민들에게 공시하여야 할 것임
 - 공시의 범위는 각 기능별 성과지표에 대한 측정결과치와 미흡한 부분에 대한 개선방안으로 할 수 있을 것임
 - 이때에는 연도별 증감내역의 파악을 위하여 2~3개 연도씩 비교 제시할 수 있도록 하되 첫째는 전년도의 측정치만 제시하는 것으로 할 필요가 있음
 - 또한 다양한 공시매체를 통하여 지역의 주민들에게 그 결과를 공시 하되 공시매체별로 매체별 특성을 반영하여 공시내용을 조정할 필요가 있음⁵²⁾

52) 지역언론은 TV(주로 유선방송), 라디오, 신문(지역신문) 등을 들 수 있는 바, TV(유선방송)와 라디오는 시간제약상 전체내용을 공시하는 것이 어려운 바, 결과공시의 전체개요와 대표적 측정치만을 비교제시토록 하고 신문의 경우 전체내용을 요약하여 공시하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지방자치단체 간행물로는 시·군·구보, 시·군·구정백서, 각종 지역통계연보, 반상회보 등이 있을 수 있다. 시·군·구보의 경우 위 신문매체 이용에서와 같이 결과치의 전면 게재, 관련 사실 및 특집 기사를 통하여 사실의 전달과 함께 그것이 갖는 의미를 주민들에게 인지도

3. 지방자치단체 자체평가제도

가. 지방자치단체 자체평가의 역사

- 2001년 정부업무등의평가에관한기본법에 근거를 두고 있음
 - 정부업무등의평가에관한기본법 제9조·24조, 동법시행령 제9조
- 2003년 처음으로 자체평가제도가 실시될 수 있도록 행정자치부에 의하여 지침이 시달되어 있는 상태
- 지침에 의하여 자체평가를 실시(248개 지방자치단체)하여야 함에도 내용상의 의미를 잘 파악하지 못하여 현재 실시하고 있는 지방자치단체는 거의 없는 것으로 판단
- 여기에서는 지침을 중심으로 설명하되 개략적인 개인적인 의견을 제시하고자 함

나. 지방자치단체 자체평가의 내용

1) 자체평가의 목적

- 행정자치부의 2003년 지방자치단체 자체평가지침에 의할 경우 자체평가의 목적은 각 지방자치단체에서 추진하는 주요업무에 대해 스스로 부진사항 또는 시행상 문제점을 발굴·시정토록 함으로써, 자원배분의 효율성 제고 및 사업수행의 책임성 확보 등 자치이념에 적합한 지방행정을 구현토록 하기 위함임(행정자치부, 2003)
- 평가의 통상적인 목적은 각 사업(또는 시책)별로 설정된 목표를 책임성을 가지고 달성함으로써 조직의 성과(효율성, 행정서비스의 질 향상, 합리적 정책결정 등)를 높일 수 있도록 할 뿐만 아니라 이해관계자

록 하고, 시·군·구청백서, 시·군·구통계연보의 경우 ‘성과공시편’을 별도로 신설하여 결과를 공시토록 한다. 반상회보의 경우 지면제약상 개요 및 주요 결과측정치만을 소개하고, 보다 구체적인 정보를 습득할 수 있는 방안을 함께 제시하여 주도록 한다. 기타방안으로는 최근 활용도가 높아지고 있는 인터넷을 비롯하여, 홍보용책자, 주민간담회 등이 있을 수 있다. 각 지방자치단체 홈페이지에 ‘성과공시코너’를 별도로 신설하여 공시내용을 상세히 게시토록 하고, 홍보용책자는 성과공시 측정결과를 요약하여 출간하고, 행정기관을 비롯한 공공기관에 비치하여 주민들이 상시 접할 수 있도록 조치한다. 주민간담회나 정책토론회 등은 시·군·구에서 필요시, 주민이 원하는 경우 수시 개최하여 성과지표 평가결과를 직접 공시토록 한다.

들의 참여를 보장함으로써 정보제공 등 민주성을 확보할 수 있도록 하는데 있음

- 이러한 점들과 비교할 때 현행 지방자치단체 자체평가의 목적은 전자인 내부효율성에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있을 것임
- 따라서 자체평가의 목적에 민주성과 관련된 내용이 포함될 수 있도록 조치하여야 할 것임
- 결국 지방자치단체 자체평가의 목적은 내부관리의 효율성과 민주성을 확보할 수 있도록 한다는 것으로 현행 자체평가의 목적을 보완하여야 할 것임⁵³⁾

2) 평가의 내용

- 행정자치부에 의하여 발표된 지방자치단체 자체평가지침(행정자치부, 2003)에 의할 경우 평가의 내용은 중간평가를 포함하면 과정, 산출물 그리고 성과를 평가하는 것이며, 중간평가를 포함하지 않으면 산출물과 성과만을 평가하는 것이 될 것임
- 세계적으로 평가의 방향이 성과중심적으로 나아가고 있을 뿐만 아니라 자체평가에서 중간평가를 하고자 할 경우 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있는 바, 성과평가에 초점을 맞출 필요가 있을 것임
 - 중간평가는 진도율을 측정하는데 초점이 맞추어질 수 밖에 없는 바, 시책이나 사업에 따라 진도에 큰 차이를 보일 수 있음
 - 이와 같이 진도율 측면에서 큰 차이가 있는 사업이나 시책을 평가하여 그 결과를 반영한다는 것은 형평성 차원에서 문제가 발생할 수 있을 것임
- 이러한 점들을 토대로 할 때 평가의 내용은 투입과 과정보다는 성과에 초점을 맞추는 것이 타당할 것으로 보임
- 다만, 사업이나 시책에 대한 추진상황을 점검하는 차원에서 중간점검을 할 필요는 있을 것으로 보임

53) 민주성을 확보할 수 있는 방안은 평가결과의 활용과 밀접히 관련되어 있으므로 후술하겠으니 참고하기 바람

- 결국 지방자치단체 자체평가의 내용은 성과에 초점을 맞추는 방식으로 추진하되 추진상황의 점검을 위하여 중간점검을 할 필요는 있을 것으로 보임
- 이 경우 현행 지방자치단체 자체평가에 포함되어 있는 중간평가는 점검수준으로 변화할 필요가 있을 것임

3) 평가의 주체

- 현행 지방자치단체 자체평가의 주체는 정부업무등의평가에관한기본법 제24조에 근거하여 설치된 자체평가위원회임

◀ 자체평가위원회 ▶	
◇ 설치근거 :	□□평가기본법□□ 제24조
◇ 소 속 :	단체장 직속
◇ 규 모 :	<ul style="list-style-type: none"> - 광역자치단체 : 위원장 1인 포함 10인 이상 20인 이내 - 기초자치단체 : 위원장 1인포함 7인이상 10인 이내
	※ 중앙부처는 위원장 포함 10인이상 25인이하로 구성(시행령 제22조)
◇ 구 성 :	분야별 전문가(교수, 연구원, 의회의원 등) 및 소속 공무원(광역 : 실·국장, 기초 : 실·과장)
	※ 단, 위촉위원의 수가 과반수를 넘어야 함
◇ 위 원 장 :	학식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체장이 임명 또는 위촉
◇ 기 능 :	자체평가 계획수립에 관한 사항 평가대상 및 범위, 평가결과에 관한 사항 등 심의

- 다만, 유의할 점은 자체평가위원회의 구성시 광역자치단체에 비하여 기초자치단체의 위원수를 적게 한 것은 문제가 있다고 보여짐
- 현행 지방자치단체 자체평가 관련 위원회의 구성은 앞에서 살펴본 바와 같이 광역자치단체의 경우 위원장 1인 포함 10인 이상 20인 이내, 기초자치단체의 경우 위원장 1인 포함 7인 이상 10인 이내로 하고 있음
- 이는 광역자치단체의 평가대상이 기초자치단체의 평가대상보다 적다는 점을 고려한 것으로 보이나 이는 자체평가위원회를 구성·운영하는 목적이 위원들의 전문성을 통하여 평가의 객관성과 신뢰성을 회복하는데 있다고 할 때 평가대상에 따라 위원수를 제한하는 것은 문제라고 보여짐
- 따라서 평가대상에 포함된 사업이나 시책을 기능이나 분야로 분류한

후 그 수에 의하여 전문가가 참여할 수 있도록 조정할 필요가 있을 것으로 보임

4) 평가의 대상

- 현행 지방자치단체 자체평가 지침에 의할 경우 평가의 대상은 국가위임사무·국고보조사업 등을 포함하되 실·과별로 3~4개 과제를 선정하도록 되어 있다. 그 결과는 다음의 표와 같음

< 특별시/광역시/도 >

구 분		과 · 담당관	평가대상 과제수
서울특별시		69개 이내	240개 사업 · 시책 이내
광역시	인구300만이상~500만미만	48개 이내	170개 사업 · 시책 이내
	인구200만이상~300만미만	43개 이내	150개 사업 · 시책 이내
	인구 200만 미만	38개 이내	130개 사업 · 시책 이내
도	경 기 도	63개 이내	220개 사업 · 시책 이내
	인구200만이상~400만미만	39개 이내	140개 사업 · 시책 이내
	인구100만이상~200만미만	35개 이내	120개 사업 · 시책 이내
	제 주 도	28개 이내	100개 사업 · 시책 이내

< 시/군/구 >

구 분			실 · 과 · 담당관	평가대상 과제수
시	인구 20만미만		17개 이내	50개 사업 · 시책 이내
	인구 20만이상 50만미만		22개 이내	80개 사업 · 시책 이내
	인구 50만이상		25개 이내	90개 사업 · 시책 이내
구	특별시 자치구		22개 이내	80개 사업 · 시책 이내
	광역시의 자치구	인구 50만미만	14개 이내	50개 사업 · 시책 이내
		인구 50만이상	15개 이내	60개 사업 · 시책 이내
군	인구 5만미만		9개 이내	30개 사업 · 시책 이내
	인구 5만이상 15만미만		13개 이내	40개 사업 · 시책 이내
	인구 15만이상		15개 이내	50개 사업 · 시책 이내

- 이 경우 자체평가대상에 국가위임사무·국고보조사업을 포함하는 것이 바람직한 것인지 그리고 평가대상의 수를 정해준 대로 하여야 하는 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임

- 먼저 자체평가대상에 국가위임사무·국고보조사업 등을 포함하여야 하는가에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있음
 - 다만, 현재 시행 중인 광역자치단체 합동평가와 시행예정인 기초자치단체 평가를 고려할 때 국가위임사무·국고보조사업은 포함되어야 하며, 기초자치단체의 경우에는 시도위임사무·시도비 보조사업 등도 포함함으로써 평가간 연계성을 확보하는 것이 행정력 낭비를 방지할 수 있을 것으로 보임
- 다음으로는 평가대상의 수를 규정하는 것이 바람직한 것인가에 대한 문제임
 - 현행 참여정부에서 선정하여 추진하고 있는 지방분권의 기초가 자율과 책임성 확보에 있다고 할 때 평가의 대상 수를 제한하는 것은 문제가 있을 것으로 보임
 - 따라서 해당 지방자치단체의 역량에 의거하여 자체적으로 선정하도록 하는 것이 바람직할 것임
 - 다만 자체평가제도의 실효성 등을 고려할 때 하한선을 제시하는 것은 무리가 없을 것으로 보임
- 이러한 점을 토대로 할 때 평가의 대상과 수를 규정하고 있는 현행 자체평가지침은 기초자치단체의 경우 시도 위임사무와 시도비 보조사업 등을 포함할 수 있도록 하고 평가대상의 수는 하한선을 규정하는 것으로 변화되어야 할 것으로 보임
- 다만, 다음과 같은 점들이 고려되어야 할 것임
 - 평가대상에 포함될 가능성이 있는 사업이나 시책 중에는 단년도에 종료되는 것이 아니라 다년간 지속되는 사업이나 시책이 있을 수 있음
 - 이 경우 당해 연도말까지 해당 사업이나 시책에 대하여 평가를 완료할 필요가 없음에도 불구하고 평가를 하여야 한다는 문제점이 제기됨
 - 이러한 점을 고려할 때 사업이나 시책의 선정시 유의할 필요가 있을 것으로 보임
 - 다년간 지속되는 사업이나 시책의 경우 중간에 과정을 점검함으로써 진행과정에서 발생할 수 있는 문제점을 방지할 수 있도록 한다는 점에서 점검대상에 포함할 필요는 있을 것으로 보임

- 이러한 점들을 고려한다면 평가대상을 선정하고자 할 때 당해 연도에 종료되는 사업이나 시책을 중심으로 하되 점검과 평가를 구분할 필요가 있음
- 다만, 종료되지 않은 사업이나 시책에 대한 점검은 해당 사업이나 시책을 추진하는 부서를 중심으로 하여 자체평가위원회가 제시한 기준에 의거하여 진행사항을 점검한 후 이를 자체평가위원회에 제출하고 자체평가위원회는 동 자료를 보관한 후 사업이나 시책이 종료되는 시점에서 평가할 때 참고자료로 활용할 수 있도록 하는 것이 타당할 것임
- 평가는 당해 연도에 종료되는 사업이나 시책만을 대상으로 자체평가위원회가 평가하는 것으로 할 경우 평가대상과 관련된 많은 문제가 해소될 수 있을 것으로 보임

5) 평가지표

- 현행 지방자치단체 자체평가의 지표체계는 각 사업 및 시책의 목표 또는 전략적 과제에 기초한 지표개발을 추진하도록 하고 있다는(행정자치부, 2003) 점을 고려할 때 업무재설정(business process reengineering) 방식을 채택하고 있음을 알 수 있음⁵⁴⁾
- 구체적으로는 1차적으로 각 실·과에서 평가대상 시책의 목표, 전략적 과제, 평가지표를 작성하고 평가담당 부서에서 각 실·과별 평가지표를 취합한 후 자체평가위원회에 상정하여 최종 평가지표를 결정하는 절차를 취하고 있음
- 지표는 사업 및 시책평가에서 일반적으로 활용하는 목표, 하위목표, 전략적 과제, 평가지표의 4단계로 설정되어 있음
- 목표는 해당 사업이나 시책이 달성하고자 하는 미래의 상태(즉, 비전으로 이해할 수 있음)를 의미하며, 하위 목표는 해당 목표를 분야별로 세분화한 것임

54) 업무재설정방식에 의하여 지표를 개발하고자 할 경우에는 통상적으로 기관의 미션 설정, 업무분석, 핵심산출물도출, 기능별 재유형화, 기능별 목표설정, 목표달성전략도출, 전략을 충족하는 성과지표개발 등 7단계의 과정(라휘문·한표환, 1999)을 거치고 있으나 여기에서는 4단계만을 적용한 것이다.

- 전략적 과제는 하위목표를 보다 실현가능하고 구체적인 달성과제로 전환한 것으로 해당사업의 성과 또는 실패를 측정하는 준거가 되는 것이며, 평가지표는 전략적 과제의 실제 구현정도를 파악할 수 있는 양적(또는 질적) 지표를 의미함
- 평가지표를 개발하는 방식은 위에서 살펴본 바와 같은 업무재설정방식 이외에 balanced scorecard(이하 BSC)를 활용하는 방안이 있음(박재완, 2000 등)
- BSC는 성과측정의 영역을 재무적 관점, 고객관점, 내부프로세스관점, 학습과 성장의 관점으로 구분한 후 지표를 개발하는 방법임⁵⁵⁾
 - 이러한 BSC적 접근방법은 Kaplan과 Norton이 성과측정의 선두그룹에 있는 12개 기업과 함께 통합적이고 균형잡힌 평가기법으로 개발한 것임
 - 이는 재무적인 지표를 포함하여 고객관점, 내부업무관점, 혁신 및 학습관점의 지표들로 구성된 통합적인 것으로 기업의 대표적인 평가기법으로 인정받고 있음
 - BSC는 평가지표를 도출하기 위해 분야별 목표를 정의한다는 점에서 우월하다고 볼 수 있음
 - 이러한 우월한 점 때문에 1999년 정부경영진단시 삼일회계법인과 한국행정연구원이 지방자치단체의 성과측정지표개발방식으로 BSC를 활용하였음
 - 예를 들면 재정관점에서는 주민 1인당 세입규모 및 증감율, 지방자치단체의 자주재원 비율, 지방자치단체의 의존재원 비율 등이 제시되었고, 내부프로세스관점에서는 활동별 단위비용 등이 제시된 바 있음

55) 성과지표는 측정목적에 따라 총괄지표, 전략지표, 일상관리지표, 기능별 지표로 구분할 수 있다. 총괄지표는 자치단체의 성과를 한 눈에 파악하는 거시적인 지표로서 지방공무원 1인당 지역총생산 등이 그 예이다. 전략지표는 총괄지표보다 하위 지표이지만 자치단체가 전략적으로 지향하는 핵심기능의 성과를 나타낸다. 공직부패의 척결을 전략과제로 채택한 자치단체라면 공무원의 청렴도 또는 규제사무의 비율 등을 전략지표로 삼을 수 있다. 일상관리지표는 내부 업무처리과정의 능률성을 측정하며, 따라서 공통적, 정례적인 참모부서의 성과와 주로 관련된다. 기능별 지표는 집행기능의 성과에 관한 것으로 특정사업부처의 독자적인 성과측정에 주로 활용된다(박재완, 1999: 164).

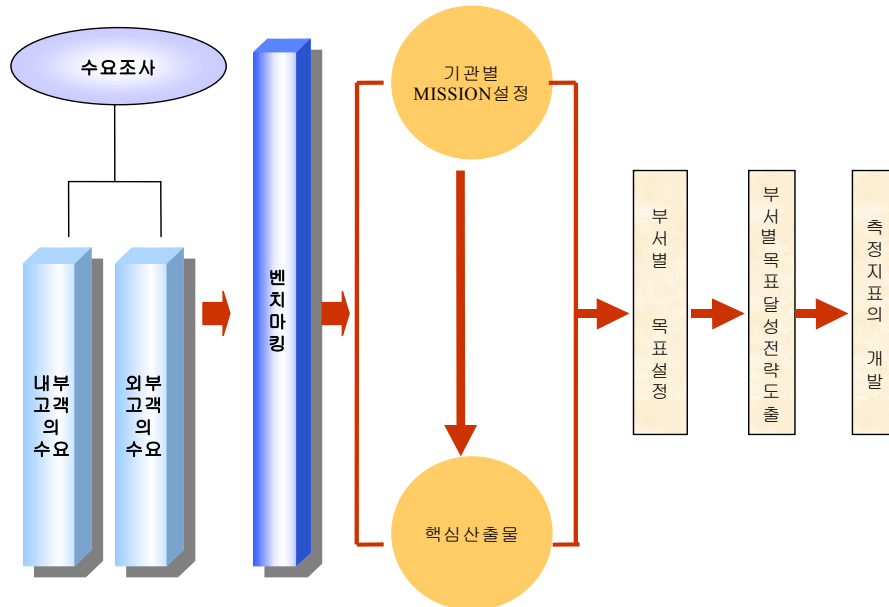
- 이러한 점들을 토대로 할 때 BSC적 접근방법에 의한 공공부문의 지표개발은 가능하다고 보여짐
- 이 경우 다음과 같은 두 가지의 대안을 고려할 수 있을 것임
 - 첫째, 평가를 하는 본질적인 목적은 사업추진과정과 그 추진결과에서 나타난 문제점들을 발굴하여 개선함으로써 종국적으로 조직 전체의 성과를 향상시키며, 이를 통하여 주민서비스의 질적 제고를 담보하는데 있음
 - 따라서 변화되지 않는 기본적인 틀이 강구되어야 할 것임
 - 그러나 현행 지방자치단체 자체평가는 사업과 시책을 대상으로 한다는 점에서 사업종료시 계속적으로 변화될 수 밖에 없을 것임
 - 이러한 점들을 보완하기 위하여 BSC적 접근방법과 평가대상을 접목할 필요가 있을 것임
 - 구체적으로는 사업이나 시책을 BSC의 4가지 관점 중 하나로 분류한 후 각 사업이나 시책별로 목표를 설정하고 이를 측정하기 위한 지표를 개발하는 것임
 - 이러한 접근방법은 각 관점별로 사업이나 시책은 변화한다고 하더라도 각 관점별 수준을 측정함으로써 관점별 증감정도를 지속적으로 관리할 수 있는 바, 조직 전체적 측면에서 어떠한 관점에서 더 많은 노력이 있어야 함을 알 수 있게 한다는 장점을 가지게 됨
 - 부수적으로는 평가결과가 축적되어 있을 경우 동일한 관점에 포함된 이질적인 사업이나 시책이 미치는 영향정도를 간접적으로나마 비교할 수 있다는 장점을 가지게 됨
 - 둘째, 평가대상으로 선정된 사업이나 시책의 결과를 측정하고자 할 때 지표의 개발이 있어야 하는 바, 각 사업이나 시책별로 4가지 관점을 가지고 지표를 개발하는 것임
 - 즉 행정서비스헌장제라는 시책을 평가하고자 할 때 재정적 관점, 고객적 관점, 내부업무적 관점 그리고 혁신 및 학습관점으로 구분하여 평가지표를 개발하는 것임
 - 이 경우 각 시책별 측정결과를 통합할 경우 전체적으로 어떤 점에서 문제가 있었는지를 발견할 수 있을 뿐만 아니라 시책별로 보완

되어야 할 점이 무엇인지가 분명하게 드러날 수 있을 것임

- 이러한 점들을 고려하여 현행 지방자치단체 자체평가의 지표개발방법은 변화가 있어야 할 것임

<BPR에 의한 지표개발사례>

(1) 개요



- 내부고객과 외부고객의 수요조사와 벤치마킹을 통하여 지방자치단체의 미션을 설정하고 지방자치단체가 미션을 달성하기 위하여 노력한 결과 나타날 수 있는 핵심 산출물을 도출함
- 핵심산출물을 부서별, 사업별로 재유형화함
- 재유형화된 결과를 토대로 각 부서별, 사업별 목표를 설정하며, 그 목표는 기관의 미션과 반드시 연계하여 도출되어야 함
- 이는 목표가 달성되었을 경우 기관의 미션을 충족시킬 수 있도록 하고자 함
- 부서별, 사업별 목표가 설정되면 이를 달성할 수 있는 전략을 수립하여야 하며, 이때의 전략은 부서별, 사업별 목표를 달성하기 위하여 반드시 필요한 핵심적인 내용들을 포함하는 것으로서 종국적으로는 기관의 미션달성과도 연계되어 있음
- 부서별, 사업별 목표가 설정되면 성과지표를 개발하게 되고, 성과지표는 부서별, 사업별 목표달성전략을 충족시킬 수 있도록 구성되어야 함

(2) 사례: 지방자치단체 업무를 중심으로 개발한 사례

- 본 연구는 특정 기초자치단체를 사례지역으로 선정하여 업무분석을 실시한 결과를 정리한 것임

□ 기관의 미션설정

- 기관의 미션이란 해당 지방자치단체가 존재하는 의의를 의미함
- 최종적으로 설정된 지방자치단체의 존재의의는 크게 세가지로 나타났음
 - 첫째는 지역역량의 총체적 증진을 도모하기 위하여 존재하는 것이며,
 - 둘째는 주민의 행정서비스 수요를 충족시키기 위하여 존재하는 것으로 나타났음
 - 그리고 마지막 셋째는 주민의 복지향상을 위하여 존재하는 것으로 나타났음
- 이러한 세 가지의 존재의의는 모든 지방자치단체의 존재의의라고 볼 수 있을 것임

□ 핵심산출물의 정리결과

- 현재 수 만개의 업무를 처리하고 있는 것으로 분석결과 나타났으나 그 중에서 핵심적인 것으로 판단되는 것만을 도출하여 정리한 결과에 의하면 약 90여개의 핵심산출물을 산출하고 있는 것으로 나타났음

중장기계획, 예산편성안, 중기지방재정계획, 투자사업심사, 감사실적, 감사추진계획, 소송 업무처리실적, 법규제정·개정·폐지실적, 민원처리, 공시지가조사표, 토지거래관련 민원 처리, 과태료부과징수, 지적민원처리, 지적현황파악 및 업무계획, 지적도면전산화, 건축물 대장 전산화, 보도자료제공, 문화예술행사개최지원, 문화재유지·보수·관리, 관광객유치, 각종체육단체 지원, 체육행사참여인원증가, 각종 청소년행사개최, 청소년 유해환경지도단속, 합리적 조직개선방안, 복리후생증진, 여론조사, 복무단속, 문서전산화, 서무간소화, 통계연보, 조사보고서, 의식개혁 홍보물 발간, 모임개최, 불량주택관리, 민방위동원 및 교육훈련실시, 전산장비보급, 정보화교육개최, 지방세·사용료·수수료 징수, 체납세 징수, 계약처리, 지출업무처리, 세무조사, 지방세부과, 공유재산목록, 공유재산평가 및 재산 매각수입, 사회복지시설지원, 저소득층지원, 노인아동복지 지원, 공원묘지·장례민원처리, 여성복지지원, 요보호여성상담, 환경기초시설 지도·단속, 환경영향평가, 환경보전종합계획, 배출업소 지도·단속, 쓰레기불법투기단속, 재활용, 고용증가, 수출지원 및 해외 투자유치, 중소기업창업지원, 자동차 인허가, 불법차량단속, 주·정차 지도단속, 차량등록 처리, 취업알선, 고용촉진훈련지원, 지방도편입용지보상, 민원처리, 하천공작물 및 토지점용허가, 지역재난관리, 경지정리, 용수개발, 도로보수 유지관리, 도로굴착 허가, 도시시설물 점검, 건축 인·허가 처리, 국민주택용자, 상수시설용량증대, 하수처리시설 용량증대, 경영수익사업, 공업단지조성 및 용지분양, 환자진료, 가족계획 시술, 영유아예방접종, 성인병 관련 보건교육, 거동불편 재가노인 방문진료, 전염병 예방접종, 부정의료행위·의약품 판매단속, 쓰레기처리

□ 기능별 유형화 결과

- 핵심산출물을 기능별로 유형화할 필요가 있으며, 이를 위해 기존 연구결과를 보면 다음과 같음
 - Lucy, Gilbert & Birkhead(1977: 688-694)는 사회적 기능을 기준으로 하여 일상서비스, 보호서비스, 발전서비스, 사회최저수준보장서비스 등으로 분류하였으며,⁵⁶⁾ Smith(1975: 306)는 서비스의 수혜범위를 기준으로 하여 연결재와 혜택재로 분류하였음⁵⁷⁾
 - 그리고 吉田民雄(1988: 54-55)은 공익성과 필요성을 기준으로 공익적·필수적 서비스, 사익적·필수적 서비스, 공익적·혜택적 서비스, 사익적·혜택적 서비스로 분류하였음⁵⁸⁾
 - 그리고 Viteritti(1982: 56)는 서비스배분을 기준으로 저소득층지향서비스, 중상층이상지향서비스, 일반서비스로 분류하였음⁵⁹⁾

56) 일상서비스란 이용자 요금·수익자부담을 통해 개별적으로 제공하는 것을 말하며, 여기에는 상·하수도, 쓰레기수거, 도로·교통 등의 서비스가 포함된다. 보호서비스는 사람과 재산의 보호와 공공질서유지기능을 수행하는 서비스를 의미하며, 여기에는 경찰, 소방, 법집행, 홍수방제, 위생검사 등의 서비스가 포함된다. 발전서비스는 개인의 육체적·지적·정신적 잠재력의 향상을 도모하는 기능을 수행하는 것을 의미하며, 여기에는 교육, 도서관, 공원, 문화위락시설 등의 서비스가 포함된다. 마지막으로 사회최저수준보장서비스는 최저수준의 시민생활을 보장하기 위한 서비스로 경제적 재배분기능이 강하다는 특성을 가지고 있으며, 구체적으로는 공공부조, 병원, 공중보건, 생계유지, 직업훈련 등의 서비스가 포함된다.

57) 연결재는 도시활동 및 도시기능을 연결하는 것을 의미하며 구체적으로는 도로, 상수도, 경찰 등의 기능을 의미한다. 그리고 혜택재는 혜택이 선별적이고 개인 편익증진을 위한 서비스로 소득재분효과가 강한 서비스를 의미하며, 구체적으로는 학교, 병원, 도서관, 박물관, 사회복지서비스 등이 포함된다.

58) 공익적·필수적 서비스는 공공부문이 공급하고 조세를 통해 서비스 공급재원을 충당하는 서비스를 의미하며, 구체적으로는 소방, 경찰, 도로교통, 공원, 의무교육 등이 포함된다. 사익적·필수적 서비스는 공공부문뿐 아니라 공기업, 공사 등 다양한 주체가 공급, 주로 응능부담원칙이 적용되는 서비스를 의미하며 보육소, 공공주택, 의료, 장애인 복지서비스가 해당된다. 공익적·혜택적 서비스는 준공공부문이 공급을 담당하고 주로 응익부담원칙이 적용되는 서비스를 의미하며, 시민회관, 이동관, 노인정, 광장 등이 포함된다. 사익적·혜택적 서비스는 민간부문에서 공급하고 개인이 서비스비용을 부담하는 것을 의미하며, 주차장, 수영장, 시민휴게실, 스포츠 교실 등이 포함된다.

59) 저소득층지향서비스는 사회적·보장적 서비스를 의미하며 여기에는 공공주택, 영세민보호, 생계비보조 등의 서비스가 포함되며, 중상층이상 서비스는 시민의 문화적 생활과 여가를 위한 서비스를 의미하며 구체적으로는 도서관, 문화위락시설 등이 포함된다. 일반서비스는 보호적 서비스, 일반생활관련 서비스를 의미하며 여기

- 살펴본 바와 같이 기능을 분류할 수 있는 기준은 다양하게 제시될 수 있으며 어떤 기준을 사용하여도 큰 문제는 없음
- 다만 보다 정밀한 측정을 위해서는 상세한 분류가 필요하며, 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 분류방법은 우리 나라 정원모델산정을 위한 지방자치단체 기능분류방식일 수 있음
- 따라서 여기에서는 우리 나라 정원모델산정을 위한 지방자치단체 기능분류방식인 일반관리행정, 보건사회복지, 환경, 도시건설교통, 세정, 문화·관광·체육, 경제통상, 재난위기관리기능으로 분류하여 기능을 재유형화하고자 하며 그 결과는 다음과 같음⁶⁰⁾

에는 경찰, 소방, 공중위생 등의 서비스가 포함된다.

- 60) 현재 우리 나라의 정원모델산정을 위한 기능분류방법은 일반행정관리기능(공보, 서무, 총무, 기획, 시정연구, 법무, 통계, 행정, 통신, 전산정보, 감사, 사회진흥(새마을), 민원, 심사분석, 조직, 인사, 능률, 재정총괄, 예산, 투자심사, 시설보호, 서울연락사무소, 대학운영), 지방의회기능, 보건·사회복지기능(사회·가정복지, 부녀·청소년·노인복지, 사회구호·의료보장, 보건·위생·보건연구, 생활체육, 청소년수련), 환경기능(환경보호, 공원녹지, 청소, 환경연구, 환경기초시설관리, 상수도, 장묘관리, 하수도), 도시·건설·교통기능(도시계획, 건설, 주택, 건축, 하천, 치수, 방제, 도시정비, 재개발, 지적, 도시철도, 기술심의, 공영개발, 교통기획, 주차과정·관리, 차량등록관리, 운수지도), 세정·회계기능(세정, 구매조달, 회계지출, 재산관리, 징수, 세무조사, 세외수입), 문화·관광기능(문화, 예술, 문화재보호, 사적지관리, 문화예술회관, 시민회관관리, 도서관, 박물관, 미술관관리, 관광진흥), 농림축수산기능(농업, 수산업, 임업, 산림환경, 식수, 휴양림, 잠업, 축산업, 가축위생, 농수산물유통, 농촌진흥, 양정, 내수면, 농산물도매시장, 종축원종시험, 농민교육), 경제·통상기능(경제행정, 국제협력, 통상진흥, 해외개척, 노사지원, 직업훈련·안정, 에너지, 가스관리, 공업, 소비자보호), 재난위기관리기능(비상계획, 민방위, 경보, 재난관리, 병사), 소방기능(소방, 방호, 구조구급) 등이다. 이러한 분류방법중에서 본 연구에서는 공통적인 요소만을 추출하여 지표를 개발하여야 지방자치단체간 비교가 가능하기 때문에 농림축수산기능은 제외하였으며, 의회기능은 직접적으로 대 주민서비스기능을 수행하지는 않으므로 제외하였다. 그리고 재난위기관리기능과 소방기능을 통합하여 지표를 개발하고자 하였다.

기능	세부내용		핵심산출물의 재분류
일반관리 행정	내부관계	기획, 감사, 예산, 법무, 통계, 전산, 총무, 자치행정	중장기계획, 예산편성안, 채무관리, 국도비관리, 중기지방재정계획, 투자사업심사, 감사실적, 감사추진계획, 소송업무처리실적, 법규제정·개정·폐지실적, 건축물대장전산화, 합리적 조직개선방안, 복리후생증진, 여론조사, 복무단속, 문서전산화, 서무간소화, 통계연보, 조사보고서, 전산장비보급, 정보화교육개최
	외부관계	민원, 공보	민원처리, 토지거래관련 민원처리, 공시지가조사표, 과태료부과징수, 지적민원처리, 지적현황파악 및 업무계획, 지적도면전산화, 의식개혁 홍보물 발간, 보도자료제공
보건사회 복지	보건		환자진료, 가족계획 시술, 영유아예방접종, 성인병 관련 보건교육, 거동불편 재가노인 방문진료, 전염병 예방접종, 부정의료행위·의약품 판매단속,
	사회복지(가정복지, 청소년, 부녀복지, 노인복지, 여성복지)		사회복지시설지원, 저소득층지원, 노인·아동복지 지원, 공원묘지·장례민원처리, 여성복지지원, 요보호여성상담,
환경	환경관리, 환경위생, 환경보건		환경기초시설 지도·단속, 환경영향평가, 환경보전종합계획, 배출업소 지도·단속, 쓰레기불법투기단속, 재활용, 대기·소음·진동 배출업소 지도·단속,
도시건설 교통	기술심사, 도시(지역)개발, 지역계획, 도시계획, 구획정리, 도시정비, 건설행정, 도로, 주택, 치수, 건축, 하수, 교통행정		자동차 인·허가, 불법차량단속, 주·정차 지도단속, 차량등록처리, 지방도편입용지보상, 민원처리, 하천공작물 및 토지점용허가, 경지정리, 용수개발, 도로보수 유지관리, 도로굴착 허가, 도시시설물 점검, 건축 인·허가 처리, 국민주택용자, 상수시설용량증대, 하수처리시설 용량증대, 불량주택관리, 노점상·노상적치물 단속, 도시(지역)계획수립, 도시계획 용도지역·지구 변경결정, 토지형질변경인가
세정	세정, 세무조사, 지적		탈루은익세원발굴, 지방세·사용료·수수료 징수, 체납세 징수, 계약처리, 지출업무처리, 세무조사, 지방세부과, 공유재산목록, 공유재산평가 및 재산매각수입, 자금운용실적
문화관광	관광, 문화재관리, 체육		문화예술행사개최지원, 문화재유지·보수·관리, 문화기반시설 확충, 관광지 개발, 관광객유치, 각종체육단체 지원, 체육행사참여인원증가, 각종 청소년행사개최, 청소년유해환경지도단속
경제통상	지역경제일반, 기업지원		고용창출, 수출지원 및 해외투자유치, 중소기업창업지원, 취업알선, 고용촉진훈련지원, 경영수익사업, 공업단지조성 및 용지분양
재난위기 관리	민방위, 비상대책, 소방		민방위동원 및 교육훈련실시, 지역재난관리, 소방

□ 목표설정

- 분류된 서비스별로 목표를 설정하여야 하며, 이때 설정된 목표는 지방자치단체의 미션과 연계되어야 함
- 이러한 관련성 하에서 서비스별로 목표를 설정한 결과는 다음의 표와 같음
 - 여기에서는 현 정부의 주요 관심이 고객만족행정을 구현하려고 한다는 점에서 고객이 내부 공무원인 지원부서를 제외하고 고객이 주민인 사업부서에 한정하여 지표를 개발하였음
 - 이러한 기준에 입각하여 총 10개 기능에 대해서만 지표를 개발하였음
 - 지표를 개발하기 위하여 먼저 각 기능별 목표를 살펴볼 필요가 있는바 민원처리기능은 민원행정의 서비스 질 제고, 보건기능은 질병예방 및 진료를 통한 주민건강증진, 재난위기관리기능은 예방적 재난방재를 통하여 인명과 재산보호 등이 목표인 것으로 분석결과 나타났음

기능		목표
일반관리행정	민원처리	민원행정의 서비스 질 제고
	기획·예산·감사	종합적인 기획·감사와 예산운용으로 효율적인 업무수행을 지원
보건사회복지	보건	질병예방 및 진료를 통한 주민건강증진
	사회복지	선진수준의 복지서비스 제공으로 주민생활의 복지증진
환경	환경보호	환경친화적 지역환경의 창출로 쾌적한 생활환경 조성
도시건설교통	도시·건설·교통	도시기반시설과 교통시설의 확충·유지·보수·관리를 통한 주민 편의증진
세정	세정	징세행정의 효율화, 세원확충, 공유재산의 적정관리를 통한 자치역량 제고
문화관광	문화·관광·체육	문화·예술행사와 체육활동의 지원을 통하여 지역주민의 삶의 질 향상과 관광객 유치
지역경제	지역경제	지역경제활성화로 주민소득증대
재난위기관리	재난위기관리	예방적 재난방재를 통하여 인명과 재산보호

□ 기능별 목표달성 전략 수립

- 기능별 목표가 설정되면 이를 달성하기 위한 세부적인 전략을 수립하여야 함
- 목표달성전략은 다양하게 제기되었으나 공통적으로 주장하고 있는 내용을 정리한 결과는 다음의 표와 같음

- 더욱 많은 전략이 수립될 수 있으나 하나의 기능당 3-5개의 범위내에서 선정하였음

기능	목표달성전략
민원처리	<ul style="list-style-type: none"> · 신속한 민원처리로 대기시간 단축 · 유기한 민원의 사무처리 기준표 처리기한 준수 · 1회방문처리제 대상민원수 증가 · 민원인의 만족도 제고
기획/감사/예산	<ul style="list-style-type: none"> · 업무개선관련 기획수립과 집행 · 예산의 효율적 운영 · 소속 공무원의 비위사실 적발·조치
보건서비스	<ul style="list-style-type: none"> · 전염병예방접종과 방역사업 철저 · 거동불편 재가노인의 방문진료 · 보건교육의 실시 · 환자의 보건소 이용율 제고 · 불법진료·판매행위 단속
사회복지	<ul style="list-style-type: none"> · 사회복지시설의 확충 · 사회복지시설의 운영실태 점검 · 저소득층의 안정적 생활기반 조성 · 여성능력개발을 위한 교양강좌 개설과 요보호여성 상담
환경보호	<ul style="list-style-type: none"> · 대기오염유발물질 배출업소 지도·단속 철저 · 폐수배출업소 지도·단속 철저와 오염하천의 정화 · 쓰레기(폐기물)의 즉시 수거·처리
도시/건설/교통	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물사고예방을 위한 점검 철저 · 상하수도시설의 확장과 유지·보수 · 도로질서유지 · 도로개보수와 도로표시판의 신설·보수 · 교통사고 유발지역의 교통사고율 감소 · 불법행위 차량단속 철저
세정	<ul style="list-style-type: none"> · 탈루은닉세원발굴 · 정확한 지방세 부과 · 지방세징수율 제고 · 체납세액 감소 · 효율적인 재산·자금 관리
문화/관광/체육	<ul style="list-style-type: none"> · 문화·예술행사·체육활동의 지원 · 문화·예술행사·체육활동의 주민 참여율 제고 · 문화재 유지·보수·관리 철저히 관광객 유치
지역경제	<ul style="list-style-type: none"> · 중소기업창업지원 · 중소기업상품의 판로개척 · 고용효과 창출과 지역주민의 소득증대
재난위기관리	<ul style="list-style-type: none"> · 재난위험시설의 안전점검 실시 · 재난시 신속한 대처 · 재난 예방교육 실시

□ 성과지표의 개발

- 지금까지 검토한 개발과정을 종합적으로 정리하여 개발한 성과지표는 다음의 표와 같음
- 여기에서 개발한 성과지표는 기존에 발표된 통계자료를 활용하여 계량적인 분석이 가능한 것을 중심으로 하여 설계하였다는 특징을 가지고 있음

기능	목표	전략	성과지표
민원 처리 <1,700>	민원 행정의 서비스 질 제 고	신속한 민원처리로 대기시간 단축<544>	창구민원 평균처리시간<544>
		유기한 민원의 사무처리 기준표 처리기한 준수<272>	유기한 민원처리 기한 준수율<272>
		1회 방문처리제 대상민원수 증가<578>	1회 방문처리제 대상민원수 증가율<578>
		민원인 만족도 제고<289>	민원인 불만접수 처리실적<289>
기획 · 감사 · 예산 <600>	종합적인 기획·감사와 예산운용으로 효율적인 업무수행을 지원	업무개선관련 기획수립과 집행<234>	업무개선기획안 보고실적<82> 업무개선기획안 활용율<152>
		예산의 효율적 운영<180>	예산절감율<180>
		소속공무원의 비위사실 적발·조치<186>	비위적발 실적<71> 비위적발 조치실적<115>
보건 <700>	질병예방 및 진료를 통한 주민건강증진	전염병예방접종과 방역사업철저<140>	전염병예방접종율<55> 방역사업실적<55> 전염병발생율<30>
		거동불편 재가노인의 방문진료<126>	거동불편 재가노인 방문진료 실적<126>
		보건교육의 실시<91>	보건교육실시 실적<91>
		환자의 보건소 이용율 제고<259>	보건소진료환자수 증가율<114> 보건소 진료환자의 평균대기시간<145>
		불법진료·판매행위 단속<84>	불법의료행위 단속실적<30> 불법약품 판매행위 단속실적<24> 불법진료·판매행위로 인한 피해규모감소율<30>

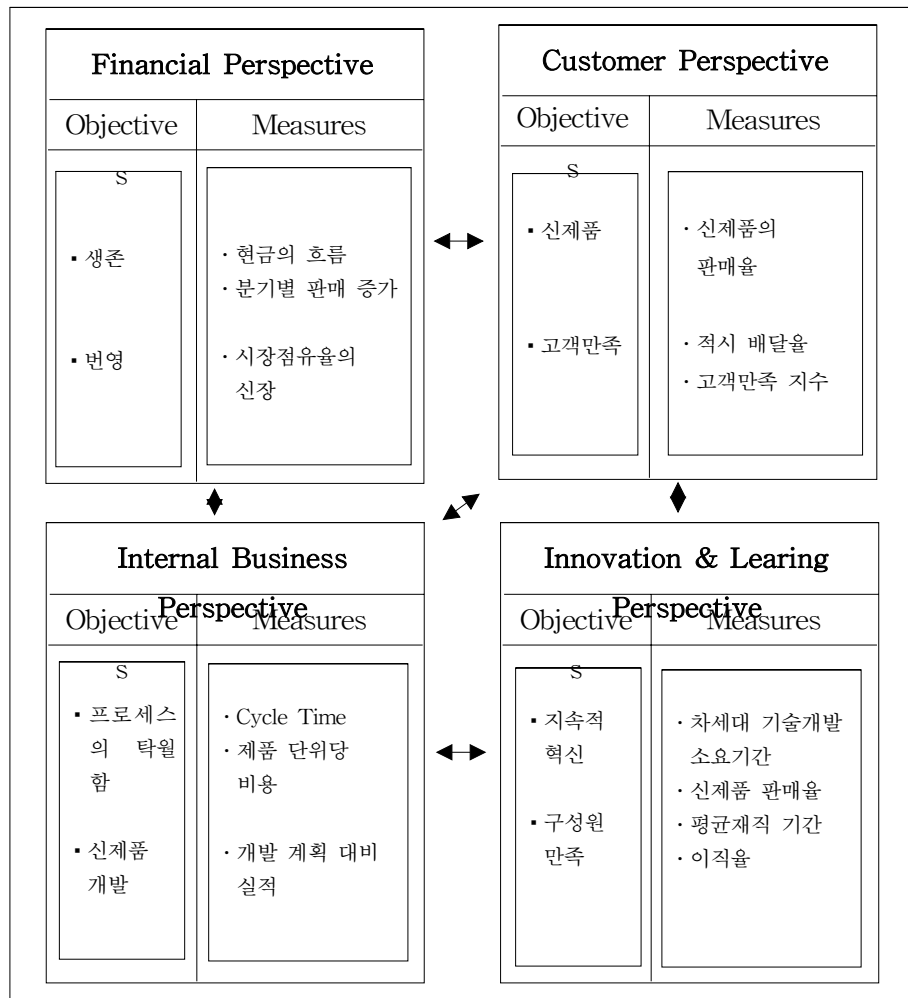
기능	목표	전략	성과지표
사회 복지 <1,800>	선진수준의 복지서비스 제공으로 주 민생활의 복 지증진	사회복지시설의 확충 <306>	사회복지시설 확충실적<306>
		사회복지시설의 운영 실태 점검<288>	사회복지시설 운영실태 점검 실적<288>
		저소득층의 안정적 생 활기반 조성<1,170>	저소득층 1인당 생활안정자금 수혜규모 증가율<1,170>
		여성능력개발을 위한 교양강좌의 개설과 요 보호여성 상담<36>	여성교양강좌 개설 실적<11> 요보호여성 상담실적<25>
환경 보호 <900>	환경친화적 지역환경의 창출로 쾌적 한 생활환경 조성	대기오염유발물질 배 출업소 지도·단속 철 저<162>	대기오염유발물질 배출업소 지도·단속 실적<50> 대기오염도 감소율<112>
		폐수배출업소 지도· 단속 철저와 오염하천 의 정화<261>	폐수오염유발물질 배출업소 지도·단속 실적<76> 오염하천정화사업실적<47> 수질오염도 감소율<138>
		쓰레기(폐기물)의 즉 시 수거·처리<477>	쓰레기 수거실적<196> 재활용 증가율<157> 토양오염도 감소율<124>
도시 · 건설 · 교통 <700>	도시기반시설 과 교통시설 의 확충·유 지·보수·관 리를 통한 주 민편익증진	건축물사고예방을 위 한 점검 철저<105>	도시시설물 점검실적<29> 노후·불량 건축물 점검 실적<76>
		상·하수도 시설의 확 장과 유지 보수<175>	상수도 보급율<103> 하수도 보급율<72>
		도로질서 유지<98>	노점상·노상적치물의 단속실적<98>
		도로개보수와 도로표 시판의 신설·보수 <168>	도로포장율<67> 도로 보수 시간<34> 도로 표시판 신설(보수) 실적<67>
		교통사고 유발 지역의 교통사고율 감소<63>	교통사고 유발지역 개선실적<26> 교통사고 유발지역 사고 감소율<37>
		불법행위 차량 단속 <91>	불법차량 단속실적<35> 주정차지도단속 실적<56>

기능	목표	전략	성과지표
세정 <1,200>	징세행정의 효율화, 세원 확충, 공유재 산과 자금의 적정관리를 통한 자치역 량제고	탈루 은닉세원발굴 <180>	세원조사실적<180>
		정확한 지방세부과 <384>	지방세부과오류감소율<384>
		지방세징수율 제고 <168>	지방세징수율<168>
		체납세액 감소<132>	체납세액 감소율<132>
		효율적인 재산·자금 관리<336>	대여가능재산의 대여율<148> 이자수입실적<188>
문화 · 관광 · 체육 <500>	문화·예술행 상와 체육활 동의 지원을 통하여 지역 주민의 삶의 질 향상과 관 광객 유치	문화·예술행사·체 육활동의 지원<110>	문화(예술/체육)행사 개최실적<36> 문화(예술/체육)시설 대여율<64>
		문화·예술행사·체 육활동의 주민 참여율 제고노력<120>	문화(예술/체육)행사에 대한 주민참여율 <120>
		문화재 유지·보수· 관리철저로 관광객 유 치<270>	문화재 유지·보수·관리실적<181> (주요 관광시설)내방객수 증가율<89>
경 제 통 상 <900>	지역경제활성 화로 주민의 소득증대	중 소 기 업 창 업 지 원 <180>	중소기업육성자금 조성실적<77> 중소기업창업지원 시책개발실적<54> 중소기업수 증가율<49>
		중소기업상품의 판로 개척<315>	해외시장 개척사업 실적<315>
		고용효과 창출과 지역 주민의 소득증대 <405>	취업율<166> 1인당 GRDP<239>
재 난 관 리 <1,000>	예방적 재난 방재를 통하 여 인명과 재 산보호	재난위험시설의 안전 점검 실시<500>	재난위험시설에 대한 점검 실적<205> 재난발생감소율<295>
		재난시 신속한 대처 <290>	재난시 평균출동시간<290>
		재 난 예 방 교 육 실 시 <210>	재난예방교육실적<210>

주 : < >은 가중치를 의미함

<균형성과기록표방식(BSC)에 의한 지표개발사례>

(1) 개요



(2) 사례

관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
재 정	서비스 공급능력	· 주민 1인당 세입규모 및 증감율 · 지자체의 자주재원 비율 · 지자체의 의존재원 비율
	재정운용의 계획성	· 예산 불용액 비율
	재정의 탄력성	· 경상적 경비 비율 · 인건비 비율
	재정의 건전성과 파산가능성	· 지자체의 재정자립도 · 부채규모 · 채무상환비 비율 · 주민 1인당 채무부담액
관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
고 객	고 객 만 족	· 고객만족도 지수(CSI) · 고객불만 민원건수
	삶의 질 향상	· 삶의 질에 관한 통계지표 · 삶의 질에 관한 주민만족도 지수
관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
내부 프로세스	적시성	· 평균 민원처리시간 · 결재 및 보고의 평균단계수 · 결재 평균 대기시간
	품 질	· 불만민원 발생빈도 및 변화율 · 불만에 대한 평균대응시간 · 민원예약 건수
	생산성	· 활동별 단위비용
관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
학습과 발전	구성원 만족	· 구성원의 만족도 지수
	성과개선활동	· 제안건수 · 이행된 제안건수
	전 문 성	· 동일보직내 평균 재직기간 · 직무관련 자격증 소지자 비율
	교 육	· 자체 교육 및 연수 회수

6) 평가의 시기와 회수

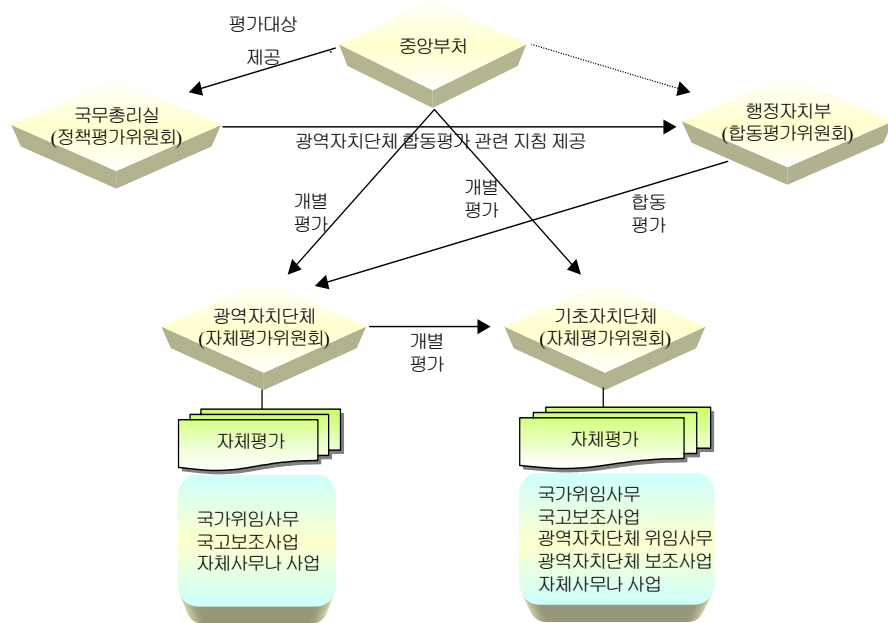
- 현행 지방자치단체 자체평가 지침에 의할 경우 평가의 시기는 평가의 회수에 따라 달라질 수 있는 것으로 되어 있으며, 구체적으로는 각 지방자치단체 실정에 맞게 연 1회 이상 자율적으로 실시하되 연 1회 실시의 경우 연도 말에, 연 2회 실시의 경우에는 반기별로, 연 4회 실시의 경우에는 분기별로 실시하도록 하고 있음(행정자치부, 2003)
 - 연 2회 이상 실시할 경우 연도중의 평가는 중간평가 형태로 수행하고 연도 말의 평가는 사후평가 형태로 진행하되 종국적으로 12월말까지로 한정하고 있음
- 평가의 회수가 많을수록 많은 문제점의 발굴과 함께 개선방안을 제시할 수 있다는 장점을 가지는 반면 시간과 비용 측면에서 볼 때 많은 문제점을 야기할 수 있을 것으로 보임
 - 이러한 점들을 고려한다면 연 1-2회가 타당할 것으로 보임
 - 구체적인 시기를 보면 6월말에 중간점검을 하고 최종평가는 지방자치단체의 출납폐쇄 및 결산이 완료되는 익년도 4월에 착수하는 것이 바람직할 것으로 보임
 - 그 이유는 당해 연도 12월말에 최종평가를 실시한다고 할 경우 재정과 관련된 부분에 대한 평가가 어렵기 때문임
- 이러한 기본가정에 의할 경우 해당 연도 평가대상에 포함할 수 있는 것은 연도말에 종료되는 사업이나 시책에 한정하되 최종평가는 익년도 4월부터 5월까지 진행될 필요가 있음

7) 평가결과의 활용

- 현재 지방자치단체 자체평가에 대한 결과는 부진사항 또는 문제점이 있는 것으로 평가되는 경우 해당 실·과에서 조치계획을 수립하여 자체평가위원회에 보고·시행하는 용도와 평가결과 우수부서 및 개인에 대한 재정(해외 배낭여행 등) 및 인사우대(근무평정시 가점부여 등) 등 인센티브를 부여하는 용도로 활용하도록 하고 있음(행정자치부, 2003)

- 평가결과는 평가를 실시하는 목적과 밀접하게 관련되어 있는 바, 앞서 살펴본 바와 같이 평가의 목적이 내부효율성과 민주성을 확보하는데 있다고 할 때 현행 지방자치단체 자체평가의 평가결과 활용은 내부효율성을 도모하는데 초점이 맞추어져 있다고 보여짐
- 이와 같은 활용은 많은 시간과 비용을 투입하여 자체평가를 실시하게 되는 바, 투입된 노력에 비하여 평가결과에 대한 활용 폭이 미흡하다고 보여짐
- 이러한 점을 토대로 할 때 지방자치단체 자체평가결과는 먼저 내부효율성을 도모하기 위하여 활용하되 또 다른 측면에서 볼 때에는 평가결과를 주민들에게 공개할 필요가 있음
- 이는 지방분권을 통하여 보다 확대될 지방자치단체의 자율성에 대한 책임성을 확보할 수 있기 때문임
- 또한 해당 지방자치단체의 실적을 공개함으로써 지역주민들의 신뢰성을 확보할 수 있기 때문임
- 이 과정에서 행정자치부는 해당 지방자치단체의 우수사례를 제출받아 책자화한 후 다른 지방자치단체에게 벤치마킹자료로 활용할 수 있도록 배포하는 등 우리 나라 지방자치단체의 발전을 도모하기 위하여 노력하여야 할 것임

Ⅲ. 결론



IV. 제3차 여성정책평가세미나 토론내용

(질문자) 합동평가단 구성인원은?

(라휘문) 02년도에는 중앙부처 공무원은 빠지고, 25-26명 정도 참여한다. 실제로 법에 명수 규정은 없다.

(김양희) 2002년 합동평가에 12개 부처만 참여했는데, 부처들이 합동평가에 불참하거나 소극적 참여를 하는 이유는 무엇인가?

(라휘문) 부처들은 주도권 상실을 우려해 가급적 참여를 회피하고 개별평가를 선호한다. 따라서 부처의 힘을 행자부로 넘기기 원치 않는다.

환경부는 개별평가를 하다가 합동에 참여하고 있다. 합동으로 할 경우 업무량 감소, 자기평가와 외부평가를 통해 일치도를 파악할 수 있는 장점이 있다.

(문미경) 03년도에 개별평가가 수행되고 있는지?

(라휘문) 개별평가는 원칙적으로 금지하고 있다. 시책에 따라 합동에 포함시키기 어려운 것이 있는데, 이 경우 개별평가를 별도로 한다.

(오정진) 법령에는 자체평가위원회를 구성토록 되어 있는데 어떻게 되고 있나?

(라휘문) 현재 못 하고 있다.

(문미경) 합동평가기준, 지표는 고정되어 있는 것인가?

(라휘문) 모두 동일하게 적용한다.

(민무숙) 공무원에게 미션과 전략까지 쓰게 하나?

(라휘문) 공무원에게 쓰게 하기도 하고, 연구자가 판단하기도 한다.

(문미경) 합동평가의 경우 행자부와 국무조정실이 하므로 주민책임성이 약하다고 하고, 상위기관의 하위기관 통제수단화 가능성이 있는데 앞으로의 방향은? 자체평가로 가는 것인가?

(라휘문) 자체평가 중심으로 통합하는 것이 바람직하다고 본다.

(김혜경) 기존 사업 실적 평가위주의 지표로는 미비한 정책 제안이 어려운데, 신규 사업 제시의 근거는 어디서 찾을 수 있는가?

(라휘문) 현재의 순위부여식 평가 접근에서는 어렵다. 현 지표에 없는 사업의

발굴은 어렵다. 그러나 평가결과를 보고 대안 마련, 제시는 가능하다. 두 목적을 다 추구하기는 어려운 것 같다.

(백영주) 평가에 여성부문 포함의 의미는? 평가결과가 여성부문 개선에 기여하는가?

(라휘문) 여성부문 포함은 획기적인 일이고, 또한 시사하는 바가 크다. 현 평가는 실제 사업, 시책 위주의 평가이므로 사업과 시책들이 많다면 평가의 가능성이 커진다.

(김양희) 여성정책은 여성부 소관외의 것이 많으므로 여성영역과 별도로 나머지 부문에서 여성관련 지표의 개발이 필요하다. 그러나 다른 부문 참가자들의 여성 관점 부재로 어려움이 있다. 여성부가 여성발전기본법에 평가원을 포함하는 것으로 개정해서 기본계획을 평가하는 것이 가능하다고 보는가? 행자부처럼 교부금을 확보하여 인센티브를 줄 수 있겠나?

(라휘문) 인센티브 재원 또는 강력한 네트워킹 없이는 쉬운 문제가 아니다. 초기 제도화에 애로가 예상되나 일단 제도화되면 잘 될 것으로 본다. 현 행자부 평가는 인센티브의 유인가가 크다.

(이소연) 평가를 위해 공무원의 기록관리가 기대된다. 자료관리가 안된 상태에서 평가에 어려움이 있다. 법규로 기록관리를 강화할 필요가 있다. 현 기록관리상의 문제는?

(라휘문) 기록 정리, 관리는 잘 되어 있다. 단, 전부 확인을 못하는 것이 문제다. 또한 기록 재생산시 왜곡의 문제가 있다. DB 구축이 필요하나 아직 미비하다. 결과를 지표별로 공개하고 책임질 필요가 있다

(이소연) 내부평가시 공무원에게 미션을 기록하게 하는데 미션분석은 기관의 설립법에 근거를 두어야 하지 않나? 미션분석을 위해 문서분석을 했나?

(라휘문) 공무원들은 조례의 분장 사무를 근거로 미션을 기록한다. 그것을 연구진들이 취합하여 작성한다.

(김혜경) 전략이나 성과지표가 모든 지역에 공통지표가 될 수 있나?

(라휘문) 도시와 농촌의 차이를 고민했으나, 공통지표로만 만들었다

(문미경) 지역의 역량의 차이에 따라 평가에 가중치를 두는 것이 아니라, 차이를 배제한 공통지표를 적용하는가? 역량부족 단체의 향의가 예측되는데..

(라휘문) 그렇다. 어쩔 수 없다. 시와 도는 구분한다. 인구규모별, 재정규모별

grouping은 어렵다.

(문미경) 합동평가 우수 지자체와 역량의 상관관계는?

(라휘문) 당해년도 사업평가이므로 평가결과가 동일하게 나오지 않는다.

(김인순) 지표의 조정근거는?

(라휘문) 99년에는 평가가 거의 부재상태였다. ‘논리체계 구축 → 지표개발 → 지표검증, 확인 → 지표 조정’과정을 거쳐 현재 계속 만들어가는 중이다.

(백영주) 평가결과를 DB화할 계획이 있는가?

(라휘문) 그렇다. 지식관리시스템과 연계하거나 VPS(Virtual Policy Studio) Update 방안을 연구 중이다

(이소연) 문화관광에 왜 도서관관련 지표가 없나? 포함시키고 싶은 항목들이 많은데 지표리스트의 한계는?

(라휘문) 핵심 산출물을 중심으로 할 수 있는 만큼만 할 수 밖에 없다. 본청기구 업무중심의 평가이므로 사업소는 대체로 빠진다. 도서관이 사업소이므로 빠진 것 같다.

(박성정) 수치를 중심으로 하는 성과지표로 구성되어 있는데, 관련 자료가 확보되는가?

(라휘문) 확보되는 자료를 중심으로 성과지표를 만들었는데 사실 그게 문제다.

(라휘문)

- 현재 지방행정연구원이 평가전문기관으로 지정받기 위해 국무총리실의 결재단계에 있다. 개발원이 평가하려면 지방행정연구원을 참조할 수 있을 것이다. 여성부를 불러들여 평가계획 수립부터 함께 하는 것이 좋다.
- 지방분권화가 강화되면 지자체에 자율성을 주되, 책임성 강화를 위해 평가는 더 중요해 진다.
- 현재 가중치 부여 방식으로 AHP 방식을 사용하고 있다. 무엇이 무엇보다 어느 정도 중요 한가를 리커트 척도에 평정하는 것을 기초로 한다. 결과를 가지고 프레이밍해서 가중치를 부여한다. 이것이 편하기는 하지만 인지심리에서 사용하는 brainstorming을 하여 회귀분석 하는 것이 더 좋다. AHP가 만능은 아니다.
- 중앙부처의 해당시책을 선정할 때 부처담당자의 의견이 많이 반영된다. 그

러다 보니 우습게 될 경우도 있다.

- 결과조치: 보고서 -종합보고서, 개별보고서, 우수사례집 등이 나온다. 16개 광역단 체를 종합분석 하는 것은 사실상 어렵다. 보고서 양식을 주고 그에 채워 넣도록 하는 수밖에 없다.
- Virtual Policy Studio: 자치단체에게 직접 입력 하도록 했는데 하지 않아서 연구원이 직접 했다. 토론방까지 운영되어야 한다.
- 합동평가에서 투입을 보기 어려운 것은 예산 인력이 이미 주어진 것이기 때문이다. 결국 산출에 초점을 둘 수밖에 없다. 과정은 어차피 black box이다. 투입요소는 산식의 분모로 활용하는 정도이다.
- 지표개발과정을 논리적으로 설명할 수 있어야 한다.
- 자체평가실무자를 위한 과정을 개설할 예정이다.

제4차 여성정책평가세미나 자료(2003. 9. 1)

중앙 및 지방정부 여성정책평가

I. 서론	169
II. 평가접근(여성정책평가방안 포함)	172
III. 여성정책 평가업무에 대한 지원	180
IV. 제4차 여성정책평가세미나 토론내용	186

효율적 여성정책 평가접근과 운용

차의환(국무총리 국무조정실 국장)

I. 서론

1. 정부부문의 평가전반에 관한 서론

가. 평가기능 도입과 이행단계

- 1961년도에 최초로 정부조직법상 정부부문에 평가기능 부여(국무총리기
획조정실)
 - 경제개발5개년평가 등 정부의 거시경제 운용에 긍정적 기여
 - 평가지표 : 국제단순비교 많이 원용
 - 1981년도에 경제기획원 심사분석국으로 이관
 - 평가기능 그 자체만의 수행으로 일관되어 정부부문 평가기능 약화
 - ※ 1990년, 총리실에 정책평가심의관실 신설로 정부내 평가기능 이원화체
제
 - 1994년 12월에 경제기획원과 총리실의 평가기능을 통합(총리실로)
 - 정기평가와 수시평가 체계로 이행
 - 수시평가 기능의 최초도입으로 활성화
- ⇒ 시책추진이 미흡할 경우 그 주된 요인이 어디에 있는지 규명할 수 없
는 평가시스템 운영으로 평가의 실효성 확보에 한계
- 계획대비 실적중심위주의 평가에 치우침

나. 경쟁력 유입과 정착을 위한 기관평가제 도입과 확산

- 정부부문내에 경쟁체제를 갖도록 기업가적 경영마인드 유입을 확산시키
는 유인체제
 - IMF극복을 위한 평가의 순기능 역할
 - 기관평가 관리모델설정

- 각 기관에서 추진되는 일(정책·시책·사업 등)
- 추진주체의 의지·노력정도(정책추진 역점 등 : 경영능력)
- 일과 노력의 결과가 국민에게 어떻게 전달된 여부(국민 만족도)를 포괄하여 평가
- 정책분석 평가사 자격제도 시험 실시
 - 정책분석평가사협회발족 및 평가사 국가공인자격증으로 공인
- 정부업무 등의 평가에 관한 기본법 제정
 - 국무총리실의 최초의 법, 평가운용의 체계화 등 도모
- 정부업무평가지원 전문기관 지정(한국행정연구원)
 - 예산과 인력지원
 - 현재 지방자치 평가제도 발전을 위한 전문 연구기관 지정 추진 중
- 평가기능이 전정부부문에 확산
 - '98년도 : 17개부에 대하여 기관평가 시범실시
 - '99년도 : 중앙행정기관으로 확대와 16개 광역자치단체는 시범 실시
 - '00년도 : 중앙행정기관 및 16개 광역자치단체
 - '01년도 : 중앙행정기관 및 16개 광역자치단체, 232개 기초자치단체, 산하기관 포함

다. 평가기능의 활성화 배경

- 90년대 전후 선진국 대부분이 정부혁신과 개혁을 추구하면서 그 수단으로 정책평가 제도 활용
 - PIE에서 EPI기능으로 인식·확대
- 민주시민의식 향상으로 알고 싶어하는 요구에 부응하는 수단(제대로된 평가)
- 경제발전, 사회·문화·환경의 영역확대에 따른 적절한 자원배분의 도구로 활용
- 보다 높은 서비스 창출과 제공을 위한 효과적인 정부 지양 등이 평가기능 확대 유발
 - 수요자 중심, 고객을 위한 정부, 결과중심 주의, 책임행정 등이 평가의 확산 계기

- 전자정부 등 정보의 습득과 자료공유의 용이성 등으로 평가접근과 활용의 확산을 가져왔음

라. 앞으로의 전망

- 정부부문에서의 평가기능은 앞으로 더욱 확산될 전망
 - 민간부문의 확대와 정책참여 세력변화 등으로 행정의 역할이 급격히 변모되어 가는 상황을 적절히 극복해 가기 위해서는 다양한 평가모델을 활용한 정책결정과 방향도출 필요
 - 새로운 지식기반 경제·사회로의 전환을 효과적으로 유도하는 평가기능으로서의 시스템 구축이 제도화될 전망
 - 다면평가제가 국정운영의 순기능적 역할이 되도록 시스템화
 - 전자정부를 통한 평가과정과 결과물의 총체적 네트워크화 등

II. 평가접근(여성정책평가방안 포함)

1. 일반적 문제인식(논리나 형식에서 탈피한 방식)

- 현시점에서 여성정책의 성과여부에 대하여 그 이유의 실체를 검토·분석할 필요(여성정책 평가를 위한 가장 필요한 조치는)
 - 성과가 미흡하다고 볼 경우
 - 계획의 잘못인가?
 - 집행과정의 문제인가?
 - 또는 평가 등 사후관리기능의 미비 때문인가
 - 전반적 시스템 체계의 비효율적 운용인가? 등
 - ※ 예비평가(사전·간략평가)로 접근하는 경향
- 상기 의문에 대하여 우선적으로 답할 필요가 있음
 - 평가의 우선순위, 평가비중(가중치 배분 등), 평가범위, 평가지표 설정, 평가과정, 평가결과의 정도(내용물의 수준 등), 처리방법 등에 영향과 상관관계

2. 평가체계 구성에 대한 접근

- 가. 평가체계의 범주는 평가계획에 대한 입안에서 평가과정과 평가결과에 대한 환류 영역까지의 전반적·체계적 관리 행위를 포괄
 - 따라서 평가체계를 어떻게 갖추느냐에 따라 평가수행의 효율성, 평가결과의 실효성확보에 지대한 영향
- 나. 평가체계의 구성은 크게 3분류의 형태로 접근(예시)
 - 1) 내부수행기관 중심으로 체계화
 - 대체로 모니터링 중심의 집행과정 평가 수행시
 - 2) 외부 전문기관에 일체 위탁
 - 장기적 과제, 전문성 요구가 높은 분야
 - 3) 내부 수행기관(행정업무수행)과 전문가그룹 활용을 병합 운용

다. 상기 3의 형태로 평가체계 구성시

- 가장 유의할 점
 - 전문가 협조와 활용을 어느 정도 수준으로 할 것인가가 최대 관건
 - 예 시
 - ① 평가수행을 모두 전문가에게 일임
 - 과제별 평가계획 수립과 평가수행, 평가내용정리, 평가결과 도출과 제출
 - ※ 행정력으로 실현할 수 있는 가능성 제시에 한계 봉착 등
 - ② 평가계획수립과 자료수집 등 평가수행의 행정적 지원업무 별도
 - 행정업무지원 공직자와 전문가 협조관계 여하에 따라 평가결과물 상당한 차이 발생
 - ③ 국무조정실 기관평가 수행 형태로 운영하는 방법
 - ※ 평가체계 구성도 명료화 반드시 필요
 - 책임성, 평가접근 용이성, 대응성 확보

3. 목표와 관련된 접근

가. 1차적으로 평가자체의 효율성 추구목표에 관심

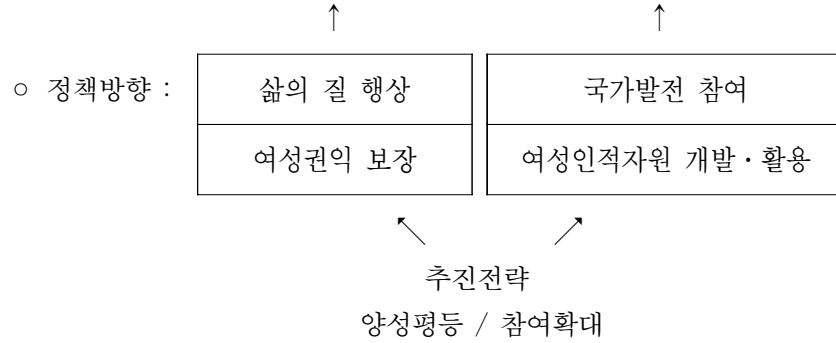
- 평가를 함으로서 정책추진의 효율성이 제고되리라는 간접적, 추상적 접근보다는 어떻게 효율성 있게 평가를 수행할 것인가에 우선적 관심과 전략마련 필요

나. 목표의 구체화 · 명료화의 관계

- 평가를 어느 범위까지 해야 할지의 성격규명을 위해 목표를 명료히 하고 구체화
- 정책대안의 비교평가, 대안선정, 정책집행, 효과성의 평가를 제대로 하기 위한 접근
- 뚜렷한 목적을 갖고 사업이나 시책을 추진케 하여 책무성을 더욱 높이는 효과를 줌과 동시에 평가의 접근용이
- 특히 유형적이고 측정 가능한 목표설정을 위해 불필요한 사업추진을 억제하는 효과

다. 여성정책의 목표와 방향

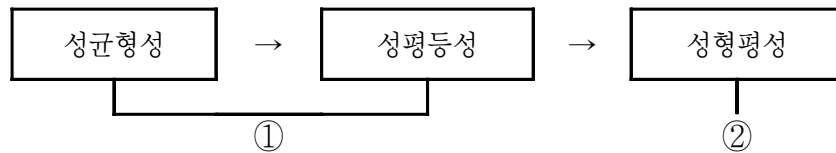
- 정책목표 : 「여성이 행복한 사회」 ⇒ 미래성장의 튼튼한 기반



- 여성이 행복한 사회는 무엇을 의미하는가?

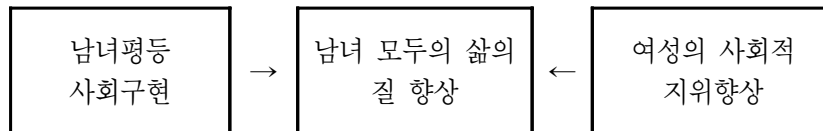
- 현재 여성이 행복한 사회의 정도는 어느 수준인가?
 - 현재의 수준을 모른다면 어떻게 어느 정도 속도로, 어떤 단계로 나아갈지가 불투명
 - 따라서 평가접근의 용이성, 책임성 등에 애로 발생

- 추진전략상의 양성평등의 실체와 삶의 질 향상과의 관계는?



- ① 여성의 사회적 지위향상을 위한 불가피한 과도기적 단계
 - 성균형성은 포함되지 않았는지, 이미 달성되었는지?
 - ② 남녀간의 차이를 인정하면서 그 차이에 맞게 일이 주어지도록 하는 성형평성 원칙에 의한 평등
- ※ 성평등성 극대화 = 삶의 질 향상의 등식을 의미하는지?

라. 평가척도에 의한 평가결과의 삶의 질향상과의 관계



마. 여성정책의 결과에 대한 고객은 여성인가?

- 여성의 삶의 질 향상 =(또는≠)남녀 모두의 삶의 질 향상
- 여성정책에 대한 고객 만족도 조사시 그 대상은?
 - 여성으로 국한 또는 일반주민

4. 여성정책의 특수성에 대한 평가방식 강구

- 일반적으로 지적되는 특수성 사례
 - 다중성 : 분야, 계층, 다른 정책과의 관계
 - 단면성 : 관련부처 산재 추진
 - 재정적 취약
 - 아직 사회집단간 인식 합의의 어려움 상존
- 평가방식 강구
 - 여성정책 공통평가기준을 만약 설정할 시 특수성에 대한 별도의 평가기준 구성 여부

5. 지방정부 여성정책에 대한 평가

- 2003년도 합동평가 과제선정(안)

참 여 시 책	주요 평가사항	평 가 근 거
· 위원회의 여성참여 확대	· 위원회 여성 참여율 · 여성이 없는 위원회 비율	주요시책 (여성발전기본법 제15조)
· 여성자원봉사활동 활성화	· 여성자원봉사 지원 비율 · 여성자원활동센터 운영 실적	주요시책 (여성발전기본법 제34조)
· 여성 폭력방지 및 피해자 보호	· 피해여성 보호실적 · 관련시설 설치·운영실적 등	국고보조
· 성희롱 예방	· 성희롱 예방교육 실적 · 성희롱 예방지침 준수 실적	주요시책 (남녀차별금지 및 규제에 관한 법률 제7조 등)

- 주요 평가사항
 - 동기부여, 통제지향적으로 구성
 - 발전지향적 인식에서 출발되지 않고 부정적 관점을 타개하려는 의도에서 접근되고 있음

- 분권화, 정보화에 부응하도록 유도하는 지표 추가 필요

6. 여성정책을 위한 적정 투자규모 산정

- 현재 효과적인 여성정책의 적정한 투자규모는?
 - 현재의 여성정책의 정확한 위치와 진단필요
- 앞으로 중·장기적 적정한 투자규모는?
 - 연도별 추이분석과 전략설정
- 어떤 방법으로 접근하여 산출할 것인가?

7. 여성정책 평가 참여자 구성문제

- 여성정책 전문가
- 분야별 전문가 + 여성전문가
- 전문가 구성 + 자원봉사자 참여 등

8. 평가기준과 평가지표

- 과제성격이나 지향하고자 하는 정도에 따라
 - 동기부여, 통제목적에 기여하도록 구성
 - 개선·보완유도
 - 성과지향적 결과비중 높이는 지표구성 필요
(예시 : 분권지향적 여성정책을 촉진하는 방향의 평가기준 및 평가결과를 유도하는 지표개발)
- 과제성격의 구분 필요
<분야별 예시>
 - 통일·외교·안보분야 관련된 정책
 - 너무나 많은 외적변수에 의거 변화 대응하므로 평가의 시의성 문제 고려 필요
 - 정보수집 가능성 및 자료공유의 제한으로 평가분석 인과관계 설정에 제약

- 현실에 관련된 그 자체가 정책행위로 나타나므로 유용한 평가지표 개발에 한계성 고려
- 사회복지 문화분야 관련된 정책
 - 삶의 질에 관련된 장기적 과제가 많아 단기적 성과평가 한계 ; 장·단기 구분 고려
 - 특히, 여성정책관련분야는 여성정책의 특수성과 성분석 관점으로 평가하는 방식 강구
- 일반행정분야 관련된 정책
 - 법무부 등과 관련된 분야는 행정부에 속해 있으면서도 사법부에 준하는 기능수행의 독립성 문제로 평가수행에 애로가 발생될 수 있으므로 실현 가능한 평가방법으로 개발 필요
- 정치상황, 시민단체 변수 등은 어떻게 고려할 것인가? 등등
 - 외생변수에 대한 고려방안 검토 필요

9. 정책추진 역량평가 접근의 선택(원인규명)

- 각 부처에서 추진하는 시책이나 사업의 성과를 높이기 위한 기관장이나 조직구성원의 역량평가에 대해 지금까지 제한적·현실적 접근에 치중
 - 당해연도 국정지표 달성에 영향을 크게 줄 수 있다는 요소를 선택
 - 어떤 시책추진정도에 따라 기관역량이 강화될 수 있다는 관련시책 등을 선정
 - 앞으로는 역량평가를 직접적인 요소로 전환하는 방식을 개발하여 역량요소의 체계성과 타당성 확보, 그리고 역량의 비교 추이분석 등이 가능토록 추진
 - 정책추진 역량평가 요소를 체계적으로 일관되게 비교검토가 가능토록 역량의 직접 요소를 평가하면서, 매년 국정지표 달성에 필수적이라 고려할 수 있는 현실적 역량요소를 추가적으로 설정하는 방안도 모색
- ※ 그간의 역량평가 대상요소 추이
- 1998 : ① 현안과제 대처노력(국정과제, 규제개혁, 법제화) ② 자체평가수행노력
 - 1999 : ① 정부운영혁신노력(목표관리제, 행정서비스현장, 행정정보공개 확대, 부패척결) ② 자체평가수행노력

- 2000 : ① 기관운영혁신노력(지식기반정부구현, 정책추진 법제화, 부패방지, 국정홍보 강화) ② 자체평가수행노력
- 2001 : ① 기관운영혁신노력(전자정부 구현, 깨끗한 정부구현, 조직·정책 관리 역량강화) ② 자체평가수행노력
- 2002, 2003년도는 p8참조
- 주요정책과제 평가내용에서 직접 산출하는 방식도 가능

10. 평가과정에 대한 고려

- 사후평가와 집행과정평가를 병합하여 평가자체의 실효성을 확보할 필요
 - 집행과정상에서 비효율을 최소화하여 정책수행의 질을 높이는 것이 평가의 순기능으로 가장 중요
 - 따라서 평가대상 시기와 평가실시기간을 최대한 좁혀야 함

11. 평가결과의 정도(또는 수준)

- 평가결과가 경쟁력과 생산성을 향상시킬 수 있는 결과물인가?
- 성과관리 지향적 결과물인가?
 - 신뢰도지수(4. 7) : 저 신뢰도를 가지고 평가관리 가능 여부
 - 현재 기관평가 관리방식(주요정책과제평가 - 정책추진역량 평가 - 국민만족도 평가)에 의거 산출된 평가결과가 기관평가의 목표인 행정의 효율성과 책무성에 기여한 정도를 기관별로 적절히 판단할 수 있는 논거가 필요시 됨
 - 평가결과 지적사항 건수나 개선·보완하는 사후관리기능만으로는 평가기능 자체의 신뢰성·유용성 확보에는 미약함
- 지식정보화 사회에 적절히 대응할 수 있는 결과물인가?
 - 부를 창출시키는 핵심적인 요소가 지식에 의해 크게 영향받는 사회에서는 정책수단과 목표도 이러한 변화를 수반시키도록 고려
 - 정책목표가 고객이 불분명한 효율성에서 고객만족을 위한 효과성에 중점
 - 지식을 흐르게 하고 공유하고 나누어야 확대되므로 이에 맞는 법과

제도의 정비 및 **행정의 네트워크화** 또는 **시스템의 효율적 운용확보** 필요

- 전자정부의 관심과의 관계
 - 과정적 개념에서 목적적 개념으로 전환해 가면서 정보인증, 표준화, **통합조정이** 앞으로 필요(Core executive등 대두)
- 목표 지향적 결과
 - 여성정책의 장·단기적 실효성과 관련(아젠다 설정)
 - 예시(국가전체일 경우)
 - 건국 → 산업화 → 민주화 → 정보화 → (선진화?)
 - ※ 여성정책이 어떤 방향과 속도로 나아가는지 제시
 - 6도입 등 여성정책의 혁신을 위한 상징적 모델 제시 필요

Ⅲ. 여성정책 평가업무에 대한 지원

○ 여성정책평가 연구기관 또는 전문기관 지정

- 전문기관 지정시 전문기관내 평가지원센터 설립 등으로 인력·예산지원 가능
- 근거 : 여성정책개발 기본법 또는 차관회의, 국무회의 보고 안건으로 상정후 후속 조치

○ 정부혁신위, 또는 지방분권위에 여성정책관련 정책참여

- 입안단계부터 직접참여 방향제시(목표의 명료화, 평가접근 용이)

○ 부처자체 평가수행 주관부서에 여성공무원이 근무하는 협조가 이루어 질 경우 여성정책의 배분·균형시각을 갖추게 되고 평가전문지식도 획득

○ 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 성관점 여성정책분석틀을 소개하여 평가인식 확산(내부에서 외부로의 공감대 공유에 의한 인식 지원 유도)

○ 정부 각종 평가위원회에 참여하고 있는 여성위원에게 여성정책관련 기본방향 설명과 참여시 어떤 기본적 입장견지에 대한 공통인식 가질 필요(혼란방지, 정책의 실현 가능성 협조 가능)

- 최상의 여성정책 반영 가이드라인 마련 등

○ 조직내 여성리더쉽의 실체는 어떤 것일까(역량 평가 접근시 유용)

- 예를 들면 공직자 내부 일정비율의 직위향상을 유도할 시 일반적 업무처리의 간부가 아닌 여성의 간부로서의 역할은 어떤 것인지 등
- 막연히 승진이라는 역부담(자신과 조직모두)

- 역량에 의해 어떻게 변화되었고 변화되어 갈 것인가를 파악되고 제시되어야 앞으로 어떤 역량부분을 지원해 주어야 한다는 협조사항과 협조요구 정당성 부여 가능

참고 1 : 평가의 우선순위와 비중

- 평가대상과제 선정시의 정책 우선순위도 중요하지만 정책과제 그 자체가 갖고 있는 단계를 고려할 필요
 - 즉, 정책형성단계, 집행단계 또는 성과단계로 구분하여 어느단계에 집중할 것인가를 설정
 - 과제별 성격을 구분하여 비중단계에 따라 평가투입 집중시기를 조정
 - 평가의 핵심사항, 중요도 및 시급성을 고려하여 평가일정을 신중적으로 관리하는 가칭 「평가관리 모니터링체계」를 운용
- 기관평가의 주요정책과제 공통평가기준

평 가 기 준	평 가 착 안 사 항
①정책목표의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> - 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 - 정책목표가 명확히 제시되었는가
②계획내용의 충실성	<ul style="list-style-type: none"> - 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 - 계획수립을 위한 여론수렴, 관련절차는 충분히 이행되었는가 - 계획수립 과정에서 관련기관 정책과의 연계·협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가
③시행과정의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> - 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 - 투입된 자원을 목표달성(결과)를 위해 효율적으로 집행하고 있는가
④시행과정의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> - 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 - 시행과정에서 국민 및 이해당사자에게 제대로 알리고 있는가 - 시행과정에서 관련기관·정책 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가
⑤목표의 달성도	<ul style="list-style-type: none"> - 당초 설정한 정책목표는 달성되었는가
⑥정책효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 정책의 효과가 국민에게 실질적으로 나타나고 있는가

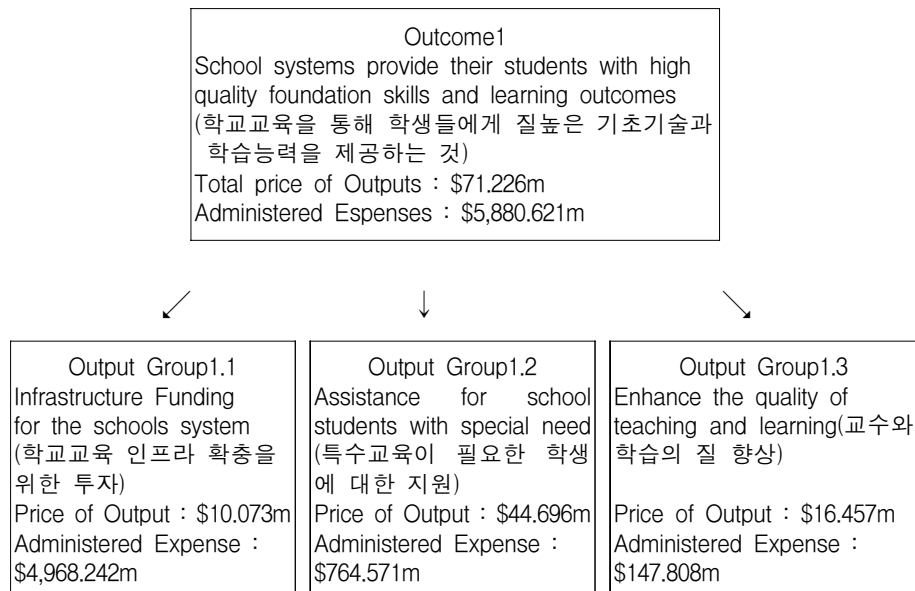
○ 기관평가의 비중도 접근

평정 영역(분야)	분야별 가중치	평정요소 및 가중치
1. 주요정책과제	50	
① 평가위원 평정	(35)	· 정책형성(20) · 정책집행(30) · 정책성과(50)
② 국민 만족도	(15)	· 만족도 종합지수(100)
2. 기관역량	30	
①기관운영 혁신노력(*)	(15)	· 전자정부 구현노력(40) · 조직 및 정책관리역량(40) · 깨끗한 정부구현 노력(20)
②자체평가 수행노력	(15)	· 상반기 평가결과(20) · 하반기 평가결과(80) - 과제선정 및 계획수립의 적절성(5) - 평가과정의 충실성(20) - 평가내용의 충실성(45) - 평가결과의 환류(30)
3. 민원행정 서비스 고객 만족도	20	· 2002 만족도 종합점수(80) · 만족도 향상 지수(20)
합 계	100	

* ‘2003년도 : 조직 및 인력관리, 정보자원관리, 정책관리(국정홍보, 자체평가)

참고 2: 호주 교육훈련부의 Outcome-Output Framework('01~'02)

- '01~'02회계연도에 있어서 교육훈련부의 Outcome은 3개로 구성되어 있으며 각 Outcome별로 하위 Output그룹이 있으며 모든 성과항목이 구체적인 가격으로 표시되며 각 Output 그룹의 가격은 순수한 성과항목인 Output과 보조금, 이전지출 등 단순한 관리항목인 Administered item으로 구분됨



- 회계연도 개시와 함께 각 부처는 자체적인 평가작업을 수행
 - 교육훈련부의 경우 전략기획/성과관리 담당부서에서 개발부서가 제출하는 자료 등을 근거로 **연중 성과를 모니터링**하게 됨
- 성과목표의 실제 달성도를 연차보고서(Annual Report)의 형태로 작성하여 의회에 제출
 - 의회에서는 공개회의를 열어 공무원들에게 직접 질의도 하고 자료를 요구하기도 하여 성과평가를 제대로 했는지 그 달성도를 제대로 보고했는지 예산명세서와 연차보고서상의 불일치는 없는지 등을 따지게 되고 검증은 마친 연차보고서는 대외 공개함

- 평가총괄부처에 의한 중앙집중적인 평가측정 및 관리시스템이 적용되는 것이 아니라 기관장 중심의 부처 또는 기관별 자율적인 평가측정 및 관리가 행해짐
- 예산편성 기능과 평가기능이 통합 운영되고 있으며, 예산이 Outcome 및 Output 등과 연계되어 제시됨
- 부처별 성과평가는 개별사업 중심이 아니라 기관활동을 종합적으로 포괄함으로써 업무활동의 전략적인 시각을 제공

IV. 제4차 여성정책평가세미나 토론내용

(김양희) 올해 부처 평가에 여성부 중점추진정책으로 선정된 것 중에서 인적자원 개발 정책 하위 목표가 있는데, 그 안에 선정된 것들이 일자리, 보육, 가족정책 등 모두 여성부의 고유권한이 아니다. 자기의 권한이 아니고, 타 부처의 권한인 업무를 평가 받으면, 점수도 낮을 수 있을 터인데 어떤 과정으로 이런 정책이 중점 시책으로 채택되는지 선정과정, 절차를 설명해 달라.

(차의환) 작년에는 수해대책반에 참여하느라 자세한 절차는 모르겠다. 그러나 기존의 경험으로 볼 때, 정책선정은 총리실에서 결정해서 여성부에게 주면, 그쪽에서 최종 스크린해서 장관결재를 통하여 제출하는 것이다. 그런 정책을 시행할 때, 여성부는 자체적으로 한계가 있기 때문에 평가결과가 잘 못 나오면 그것을 근거로 타 부처의 업무협조를 받을 수 있지 않을까 하는 시각으로 선정된 것으로 생각한다.

(문미경) 국장님께서서는 오늘 질적인 평가를 많이 강조하셨는데, 중앙 및 지방 평가 항목을 보면 양적평가 항목이 대부분인 것 같다. 현재 시스템에서 질적 평가 항목을 얼마나 넣을 수 있는가?

(차의환) 양적평가인 계획대비 실적은 평가시 거의 기초 자료로 활용되는 것이다. 즉, 질적인 평가를 위한 전단계적인 자료다. 질적인 평가의 최종은 고객만족도, 국민만족도에서 찾을 수 밖에 없다. 즉, 정책투입을 했을 때, 국민에게 어떻게 전달되었는가가 최종수혜자의 만족도로서 질적 평가의 핵심이다. 아까 발제에서 이야기했듯이 여성정책의 고객을 여성으로 한정할 것인가, 국민 전체에게 할 것인가는 정책의 결과물을 누구에게서 찾을 것인가를 먼저 정해야 한다는 것을 뜻한다.

예를 들어, 양적지표인 여성위원의 비율이 높다고 해서 여성정책의 목표가 달성될 것인가, 여성정책의 최종 결과물과 연결될 것인가는 다른 문제이다. 위원회 비율은 양적인 평가이며, 만족도는 질적인 평가이다.

지방정부 평가를 보면 거의 양적평가에 한정되어 있는데, 이것은 전단계인 것이고 양적평가는 아주 기초적인 것이다.

(박성정) 현재 여성발전기본법에 근거하여 볼 때, 정책을 분석·평가한다고 되어있어 중간의 방점 때문에 사람들간의 혼란이 있다. 일반정책에서는 분석과 평가를 어떻게 구분하는가?

(차의환) 과거에는 평가의 범주를 한정적으로 했다. 분석과 평가는 구분하여 분석은 사전적의미로, 평가는 사후적 의미로 사용하였다. 현재는 평가라는 것이 모든 과정, 점검, 분석, 진단, 사후관리, 환류 모두를 포함한다. 시행령에 어떻게 할 것인가를 보다 구체적으로 실어야 하고, 전문기관 지정 등 기본법에 안 들어 있으면 시행령, 규칙 등에 포함시켜야 한다. 그래야만 인력지원, 예산 등을 지원받을 수 있다.

(박성정) 현재 법에 따른 계획에 의하면, 일선공무원에게 내년에 분석, 보고하도록 되어 있는데, 평가의 중복성 문제를 총리실에서는 어떻게 보시는지?

(차의환) 현재 총리실 방침은 평가의 개별법이 있으면 그에 따라 개별적으로 하도록 하고 있고, 만약 없으면, 정부업무평가기본법에 따라 평가받도록 하고 있다. 그 정도의 업무 평가는 공무원의 업무추진의 한 부분으로 보기 때문에 크게 저촉되지 않을 것으로 본다.

(김원홍) 측정하고 있는 고객만족도의 신뢰도가 어느 정도인가? 일반인이 가지고 있는 여성정책에 대한 인식은 제한적인데, 어떻게 하는가?

(차의환) 98년에 기관 평가할 때 많은 실험을 한 것이다. 기관 평가시, 부처별로 국민만족도, 정책이해도에 관한 질문을 하나 택하고, 각 기관 민원인들의 만족도 항목을 조사하였다. 주요 정책에 대한 만족도 평가에 대하여는 평가위원들 모두 반대한 사항이다. 이 문제는 모두 알고 있는 문제이다. 그러나 80년대 말부터 모든 정책의 효과를 국민에게 묻는 것이 세계적 사조이다. 국민이 정부의 정책을 모르면, 국민을 위한 정책이 아니라는 것이다. 그렇게 되면, 결국 정부가 국민이 모르는 정책을 한다는 비판을 받는다.

- 현재는 과거와 달리 정책결정에 참여하는 집단이 광범위하게 넓어지고 있다. 정부 정책에 대하여 알 권리를 충족시키는 것이 시대사적 흐름이다. 전문가 집단은 형성단계에도, 집행과정의 보완과정에도 거의 참여하는데 평가에도 참여한다면, 전문가는 모든 단계에 참여하는 것이다.

- 평가에 대한 만족도를 비교 했을 때, 전문가와 정책에 대하여 전혀 모르는 집단간의 만족도 오차는 5정도의 차이에 불과하다. 특히 인지자 집단이 비인지자집단 보다 높은 만족도, 높은 점수를 부여한다.
- 지난 5년간은 국민을 대상으로 조사하였다. 금년에는 내가 없는 동안 위원들이 또 주장하여 전문가 집단을 대상으로 하는 것을 포함시켰다. 그러나 큰 차이는 없다.
- 할 수 있는 실험은 모두 해보았다. 예를 들어, 재정부의 물가정책에 대하여- 재정부 평가위원과 다른 부처의 평가위원의 점수는 확연히 다르다. 자기가 정책형성, 집행단계 참여한 사람은 평가에서도 높은 점수를 준다. 극대치 5정도의 차이를 보인다.
- 비인지자 집단에게 설문에서도 충분히 알 수 있도록 제시하는 방법을 사용한다. 이제는 국민의 교육수준이 높아서 대부분의 문제에 대하여 다 알고 있다. 오히려 전문가를 너무 믿는 것이 오류가 있다. 전문가들도 특정 세부 분야를 제외하고는 잘 모른다. 과거의 공급자 위주에서는 전문가집단이 맞으나 수요자 패러다임에서는 달라져야 한다.
- 지금은 저항이 있다. 100의 10%정도는 전문가의 의견을 반영하고 있으나, 나는 반대다. 중복으로 참여하게 하는 것이기 때문이다. 98년도에 엄청난 실험을 하였다.

(박영란) 오늘 발제를 들으니 정신이 번쩍 난다. 할일이 많은 것 같다. 6쪽의 합동평가 과제 선정을 보니, 말씀하신대로, 평가 초기단계 지표에 불과한데, 왜 2001년도에 한번 선정된 과제가 왜 계속되는가? 변동가능성이 없는지 궁금하다.

(차의환) 여성부에서 신청한 것 그대로 반영한 것이다.

(김양희) 본인이 합동평가위원으로 있을 때 자원봉사가 없었다가 그 후에 들어온 것이고, 성희롱예방도 대민업무가 아니므로 부적절함을 지적하고, 기관역량으로 넣으라고 했으나 받아들여지지 않았다. 인력개발센터 항목 같은 것을 넣으라고도 했으나 들어가지 못했다. 부처에서 가장 목소리가 높은 것으로 안다.

(박영란) 그런 양적 지표를 보면서 평가의 필요성과 허구성을 함께 느끼게 된다.

(차의환) 주요평가사항은 추가사항을 넣을 수 있을 것이다. 이 지표만 바뀌어도 상당한 변화를 가져올 것이다.

(박영란) 성관점의 평가와 여성정책평가와의 접점을 어디로 보시는지? 현재 이 두 평가에 대한 입장차이가 있다. 제 개인적 견해로는 여성정책평가에 있어서의 성관점 틀이 통합되어야 하지 않을까 생각한다. 다른 정책에서도 성관점에 대한 평가가 이루어져야 하지 않을까? 여성발전기본법에서는 사전평가로 한정하고 있는데, 장기적으로는 포괄적으로 되어야 하지 않을까? 이에 대한 답변을 바란다.

(차의환) 공통평가기준. 부처별 기준에 맞는 평가 구분하기가 매우 어렵다. 성분석과 여성정책평가, 만약 두 개의 것이 같다면 크게 문제가 없을 것이다. 그러나 틀린다고 보면, 진짜 여성정책이 무엇인지, 무엇이 일반정책인지, 구분이 애매모호하지 않은가? 예를 들어, 의료보험정책은 일반국민을 대상으로 하는 정책이나, 여성정책일 때는 무엇을 평가할 것인가? 애매한 부분이 있는 것 같다.

(김양희) 내 의견으로는 구분하는 것이 좋다고 본다. 여성정책기본계획이 있고, 그에 따른 평가는 필요하다. 현재는 점검에 대해서만 명시되어 있는데, 그것을 근거로 하고, 나중에 사후평가, 성과평가로 가야한다고 본다. 정부 전반정책에 대하여는 여성발전기본법 10조에 의하여 사전평가로 해야 하지 않을까 생각한다..

(차의환) 어떤 방식으로 하든지 부처에게 설득력이 있어야 한다. 옛날과 달리 부처가 설득되고 수용되지 않으면 평가하지 못한다. 평가도 하나의 정책이다. 평가를 제대로 했는가를 묻는 사람이 많다. 평가 그 자체로 끝나는 시절은 지났다. 평가를 위하여 예산 지출을 했기 때문에 당연히 그에 대한 성과가 있어야 한다.

(원장) 국장께서는 목표설정을 강조하시고, 평가를 통하여 정책유도를 해야 한다는 점을 강조하신 것 같다. 232개 기초자치단체 평가를 했는데, 각기의 특수성을 반영하여 그룹핑을 어떻게 해야 하지 않는가? 각 특성에 따라 그룹핑을 해야 할 것 같은데, 시군구는 어떻게 하셨는가? 매우 관심이 가는 부분이다.

(차의환) 기초자치단체는 상위평가하지 않고 자체평가를 하도록 하였다. 행

자부에게 일임하였는데, 행자부에서는 전문능력부족으로 아직까지 하지 못하였다. 평가 전문기관을 지정해 달라고 해서 지방행정연구원으로 지정하였다. 이제까지 2년간 아무것도 하지 못했다. 법을 위반한 것이다.

- 지방자치단체 모두 다른 특성을 가지고 있다. 공통평가기준에서 제시한 것은 특수성을 감안한 것이다. 재경부와 중소기업청은 매우 다르다. 재경부에게는 인력과 예산, 연구기관 등을 모두 다 준 것이다. 여성부 역시 부족하지만 그에 맞는 것들을 준 것이다. 모두 처지가 다르나, 정책목표의 적합성 등등에 설정은 어떤 부처든지 모두 다 해야 하는 것이다. 지자체 역시 공통과 특성을 감안한 지표가 개발될 것이리라 예견한다.

(김양희) 각 부처의 평가시 여성공무원이 포함되어야 한다고 말씀하시고 이를 여성부가 지시하면 좋을 것이라 하셨는데, 그러한 사항은 국무총리실에서 평가의 방향을 수립할 때 지침을 주는 것이 오히려 바람직하다고 본다. 지방행정연구원의 평가 전문연구기관으로 지정된다는데, 저희 기관이 여성정책평가전문기관으로 지정된다면, 그에 대한 전략은?

(차의환) 여성부가 신청해야 한다. 평가담당공무원이 여성으로 되어야 한다는 것은 상징적으로 제시한 것이다. 그들이 업무를 하게 되면, 전체적인 다른 평가업무에 대한 전문성도 길러질 것이고, 인력풀도 키워진다.

(원장) 감사원의 평가기능 전망?

(차의환) 성과평가는 투입대비 실적이 아니라, 국민에게 미친 결과가 무엇인가이다. 예전에 감사원에서 시도는 있었으나 실패하였다. 감사원이 직무감찰권을 가지고 있는데, 부처별 정책평가까지 한다면 복잡하게 될 것이다.

(민무숙) 평가체계 구성시 현재 총리실에 사무국을 두고 진행하는 3안이 이상적이라고 생각했는데, 국장께서 또 그러한 방식에 대하여 많은 문제를 이야기 하셨다. 어떤 안이 바람직 한 것인지?

(차의환) 현재 방식이 좋으나, 그에 따른 문제도 함께 이야기 한 것이다. 만약 여성개발원에서 하게 된다면, 운영의 묘를 잘 살리라고 말씀드리는 것이다.

정책평가기법(I)

I. 제2차 여성정책기본계획의 개요	193
II. 제2차 여성정책기본계획에 대한 평가체계	205
III. 검토과제	220
IV. 제5차 여성정책평가세미나 토론내용	234

제2차 여성정책기본계획 어떻게 평가할 것인가?

라휘문(한국지방행정연구원 수석연구원)

I. 제2차 여성정책기본계획의 개요

1. 여성정책기본계획의 추진경과

- 여성정책기본계획이란 여성정책의 기본방향 뿐만 아니라 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대, 여성의 복지증진 등에 관한 정책목표와 정책과제를 제시하는 범정부 차원의 여성정책에 관한 종합계획
- 여성발전기본법에 근거하여 1998년에 제1차 여성정책기본계획을 수립하여 시행하였으며, 2002년에 제1차 여성정책기본계획을 추진 완료
- 2003년에 제2차 여성정책기본계획을 수립하여 2007년에 완료할 예정임

2. 제2차 여성정책기본계획의 주요 내용(BPR 접근방법)

제2차 여성정책기본계획은 BPR적 접근방법에 의하여 설계되어 있음. 즉, 비(미션) → 목표 → 추진(달성)전략 → 정책과제의 순임

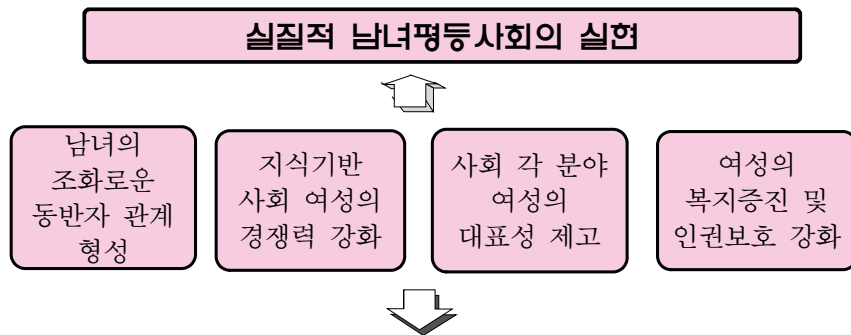
가. 비전

- 실질적 남녀평등사회 실현

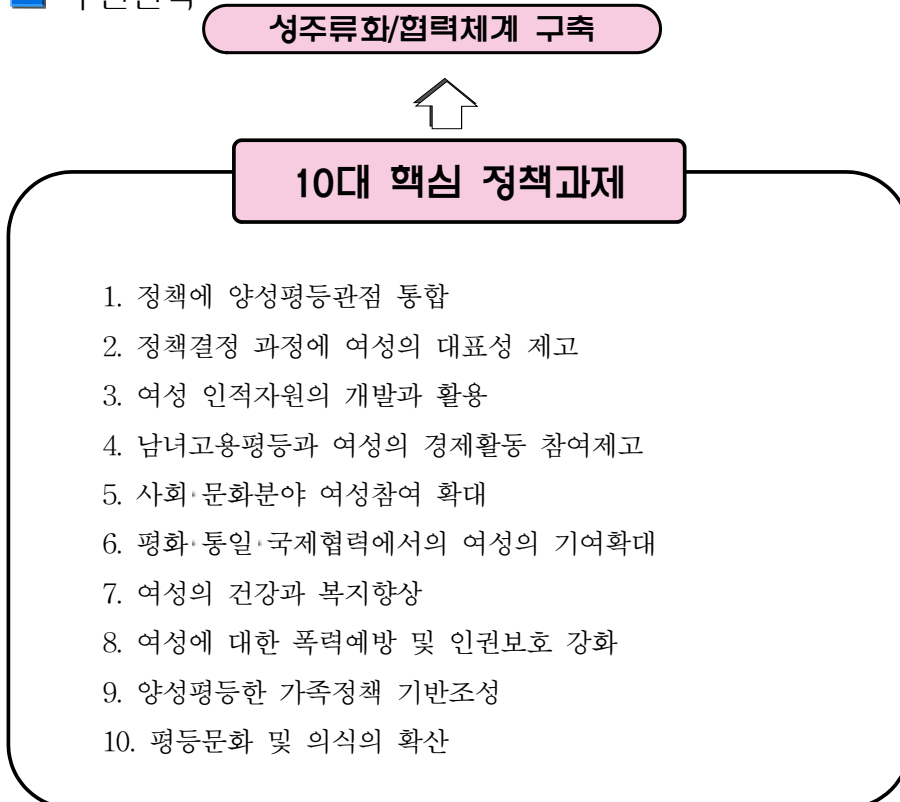
나. 목표

- 정책목표 1 : 남녀의 조화로운 동반자관계 형성
 - 가정과 사회에서 남녀간의 차이를 인정하고 서로가 평등하며 공존하는 사회관계형성은 실질적 남녀평등사회 실현의 기초
- 정책목표 2 : 지식기반사회 여성의 경쟁력 강화
 - 여성인적자원의 잠재력이 최대한 발휘될 수 있도록 정책적으로 고려하여 여성의 기본능력과 소양을 강화

■ 정책비전과 목표



■ 추진전략



주: BPR에서는 추진전략을 10대 핵심과제로 볼 수 있을 것임

- 정책목표 3 : 사회 각 분야 여성의 대표성 제고
 - 정치, 행정 등 공공부문의 여성대표성 제고를 위한 적극적 조치 실시 등으로 민간부문으로의 확산을 유도
- 정책목표 4: 여성의 복지증진 및 인권보호 강화
 - 여성의 사회경제적 위치와 생애주기에 따른 복지서비스 제공과 차별과 폭력을 없애기 위한 지속적인 정책노력이 필요

다. 추진전략

- 제2차 기본계획의 성공적 추진을 위한 추진전략으로 “성주류화(Gender-Mainstreaming)”와 “협력체계 구축(Partnership)”을 제시
- 제2차 기본계획의 정책과제 추진은 성주류화 전략을 통해서 실질적인 남녀평등사회 실현에 기여할 수 있으며, 제2차 기본계획은 여성대상만의 정책을 넘어 남성을 변화시키고 남녀의 사회적 관계를 변화시키는 정책을 포함함으로써 성주류화 전략의 철학과 기초가 매우 중요
- 또한 제2차 기본계획은 계획의 성격상 중앙행정기관, 지방자치단체, 여성단체 등의 유기적인 협조를 바탕으로 추진될 때 소기의 성과를 거둘 수 있으므로 “협력체계 구축” 역시 추진전략으로 매우 중요

라. 핵심정책과제

제2차 기본계획이 제시하는 실질적 남녀평등사회 실현이라는 정책비전과 4대 정책목표를 달성하기 위해 10대 핵심정책과제를 선정하여 추진

① 정책에 양성평등관점 통합

여성정책추진기구 확대, 성인지적 예산도입을 위한 여건조성, 여성정책평가 및 정책의 성별분석제도 구축 등의 정책을 추진할 계획이다.

② 정책결정과정에 여성의 대표성 제고

공무원 양성평등 채용목표제 추진, 정치관계법 개정시 국회의원 비례대표 여성할당률 상향조성 등을 포함한 여성참여확대 방안 반영, 기업의 여성관리직 진출 촉진 등을 추진하게 된다.

③ 여성인적자원의 개발과 활용

여성과학기술인력 육성 및 지원, 여성농어업인의 능력개발 및 전문인력화, 여성창업 활성화 및 여성기업 경쟁력 제고, 여성정보화 전략계획 수립(ISP) 등을 포함한 여성정보화 촉진, 여성의 평생교육 참여여건 강화 등을 추진할 계획이다.

④ 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고

고용상 기회균등과 남녀차별 개선, 모성보호 및 직장가정생활의 양립지원, 여성의 직업능력개발 및 고용촉진, 여성의 직업능력개발 및 고용촉진, 남녀고용평등 의식의 확산, 비정규직 여성근로자 등의 근로조건 보호와 능력개발, 보육서비스의 강화 등의 정책을 추진하게 된다.

⑤ 사회 문화분야 여성참여 확대

여성단체 지원 및 협력강화, "여성자원활동센터" 운영 지원 등 여성자원봉사 활성화, 문화산업분야 여성인력 양성지원, 여성 역사인물 및 여성관련 문화재 발굴확대 등을 추진하게 된다.

⑥ 평화 통일 국제협력에서의 여성의 기여확대

통일대비 여성역량 강화 및 참여확대, 평화·환경분야에서의 여성역할에 대한 인식제고, 여성 국제교류 및 협력 활성화 등을 추진할 계획이다.

⑦ 여성의 건강과 복지향상

여성건강 증진대책 강화, 여성친화적 자활정책 추진기반 조성, 여성노인 및 여성장애인에 대한 복지서비스 확대 등을 추진하게 된다.

⑧ 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화

성매매관련 법제의 정비 및 법 적용의 실효성 제고 등을 통한 성매매 방지대책의 실효성 제고, 가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책추진, 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제강화 등을 추진하게 된다.

⑨ 양성평등한 가족정책 기반조성

통합적 가정(가족)복지정책의 기반조성, 호주제 폐지에 대한 공감대 확산을 위한 교육, 홍보강화, 현행 민법상의 戶主 家제도의 개정 폐지 이후 새로운 호적편제 대안마련 및 관련법규 개정 추진 등으로 양성평등한 가족정책의 기반을 조성할 계획이다.

⑩ 평등문화 및 의식의 확산

양성평등한 교육환경 조성, 남녀평등한 미디어 문화의 정착 등을 추진할 계획이다.

1. 정책에 양성평등관점 통합	1-1. 여성정책 추진기구 확대 및 성인지적 예산수립 1-2. 정책의 성별분석을 위한 기반조성	6. 평화·통일·국제협력에서의 여성의 기여확대	6-1. 통일대비 여성역량 강화 및 참여확대 6-2. 평화·환경분야에서의 여성역할 강화 6-3. 여성 국제교류 및 협력 활성화
2. 정책결정과정에 여성의 대표성 제고	2-1. 공공부문 여성의 의사결정과정 참여 확대 2-2. 여성의 정치적 대표성 제고 2-3. 기업의 여성관리직 진출 촉진	7. 여성의 건강과 복지 향상	7-1. 여성건강 증진대책 강화 7-2. 여성의 자활능력 제고와 사회보장권 확대 7-3. 여성노인에 대한 복지서비스 확대 7-4. 여성장애인에 대한 복지서비스 확대
3. 여성인적자원의 개발과 활용	3-1. 여성 과학기술인력 육성 및 지원 3-2. 여성농어업인의 능력개발 및 전문인력화 3-3. 여성창업 활성화 및 여성기업 경쟁력 제고 3-4. 여성정보화 촉진 3-5. 여성의 평생교육 참여여건 강화	8. 여성에 대한 폭력에 방지 및 인권보호 강화	8-1. 성매매 방지대책의 실효성제고 8-2. 가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책 추진 8-3. 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제강화
4. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고	4-1. 고용상 기회균등과 남녀차별 개선 4-2. 모성보호 및 직장가정생활의 양립 지원 4-3. 여성의 직업능력개발 및 고용촉진 4-4. 남녀고용평등 의식의 확산 4-5. 비정규직 여성근로자 등의 근로조건 보호와 능력개발 4-6. 보육서비스의 강화	9. 양성평등한 가족정책 기반조성	9-1. 통합적 가정(가족)복지정책 기반조성 9-2. 양성평등한 가족법·제도 구축
5. 사회·문화분야 여성참여 확대	5-1. 여성단체 지원 및 협력강화 5-2. 여성자원봉사 활성화 5-3. 여성의 문화예술 활동 참여 확대	10. 평등문화 및 의식의 확산	10-1. 평등문화의 확산과 정착 10-2. 양성평등한 교육환경 조성 10-3. 남녀평등한 미디어 문화의 정착

3. 여성정책의 추진체계

☞ 개요

■ 연도별 시행계획의 수립

- 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 ‘기본계획’에 의한 연도별 시행계획을 수립하여 시행
 - 연도별 시행계획 수립시 전년도 시행실적에 대한 충분한 자체평가와 다음 연도의 정책환경 및 정책수요를 고려
 - 시행계획 추진의 실효성 확보를 위해 정책과제 시행에 필요한 다양한 자원조달 방안 강구
- 연도별 시행계획은 국무총리소속의 여성정책조정회의에서 심의·조정

■ 연도별 시행상황의 점검

- 연도별 시행계획에 따른 추진상황을 점검
 - 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 전년도 시행계획 추진실적을 여성부장관에게 제출
 - 여성부장관은 중앙행정기관과 시·도에서 제출한 시행결과를 점검
- 제2차 기본계획 추진결과의 체계적 평가
 - 연도별 시행계획의 성과를 진단·점검하고 그 결과를 다음연도 시행계획에 반영할 수 있도록 외부전문가 등이 참여하는 평가단 구성 등의 방안 마련
- 여성정책조정회의를 통해 제2차 기본계획 추진상황을 지속적으로 점검하고 정책환경 변화에 따라 수정·보완

■ 정책추진 기관간 정책협력과 민간참여를 유도

- 중앙행정기관, 지방자치단체, 여성단체, 전문기관 등의 폭넓은 참여와 협력을 토대로 제2차 기본계획 추진
- 중앙행정기관 및 시·도지사는 제2차 기본계획과 시행계획의 수립·시행을 위하여 당해 기관에 여성정책관련 협조부서를 지정하여 운영
- 중앙행정기관의 여성정책책임관은 각 기관의 제2차 기본계획 추진상황을 총괄

■ 지방자치단체의 참여를 활성화

- 제2차 기본계획의 추진과정에 지방자치단체의 참여를 확대하고 중앙정부와의 정책 파트너십을 구축
- 지역 특성에 맞는 정책과제 개발 및 추진
 - 지방자치단체는 제2차 기본계획의 정책목표와 정책과제 등을 바탕으로 각 지역 특성에 맞는 정책을 개발하여 추진

가. 정책에 양성평등관점 통합

과 제 명	주관부처	관련부처	비 고
1-1. 여성정책 추진기구 확대 및 성인지적 예산수립			
1-1-1. 중앙부처 여성정책담당기구간의 연계 강화	여성부		
1-1-2. 중앙과 지방 여성정책추진기구간의 연계 강화	여성부		
1-1-3. 성인지적 예산 도입을 위한 여건조성	여성부		
1-2. 정책의 성별분석을 위한 기반조성			
1-2-1. 여성정책평가 및 정책의 성별분석제도 구축	여성부		
1-2-2. 성인지적 통계생산 및 보급	여성부	전부처	
1-2-3. 공무원의 성인지적 정책형성 교육·훈련 활성화	행자부 여성부	전부처	

나. 정책결정과정에 여성의 대표성 제고

과 제 명	주관부처	관련부처	비 고
2-1. 공공부문 여성의 의사결정과정 참여확대			
2-1-1. 여성관리자 임용목표제 시행	중앙인사위 행자부		
2-1-2. 공무원 양성평등 채용목표제 추진	행자부		
2-1-3. 여성공무원에 대한 적극적 인사관리 실시	중앙인사위 행자부		
2-1-4. 교육행정직 및 교수직으로의 여성 진출 확대	교육부		
2-1-5. 군·경찰분야 여성진출 확대	국방부 경찰청		
2-1-6. 정부내 각종위원회 여성위원 참여율 확대	여성부	전부처	
2-2. 여성의 정치적 대표성 제고			
2-2-1. 정치관련 법·제도의 개선	여성부		
2-2-2. 여성의 정치참여 확대를 위한 지원 강화	여성부		
2-3. 기업의 여성관리직 진출 촉진			
2-3-1. 기업의 남녀평등한 고용환경 조성 유도	노동부	여성부	
2-3-2. 여성관리자 정보네트워크 강화	노동부 여성부		

다. 여성 인적자원의 개발과 활용

과 제 명	주관부처	관련부처	비고
3-1. 여성 과학기술인력 육성 및 지원			
3-1-1. 여성 과학기술인력 육성 및 지원을 위한 법·제도 기반마련	과기부		
3-1-2. 여성 과학기술인력 채용목표제 추진	과기부		
3-1-3. 여성 과학기술인력의 양성과 활용확대	과기부		
3-2. 여성농어업인의 능력개발 및 전문인력화			
3-2-1. 여성농어업인의 경영능력 제고 및 전문인력 육성 기반조성	농림부 농진청 해수부		
3-2-2. 여성농어업인의 대표성 제고 및 지위향상	농림부 해수부	농진청	
3-2-3. 여성농업인의 안정적 농촌정주를 위한 지원강화	농림부		
3-2-4. 여성농업인정책의 체계적 추진을 위한 인프라 확충	농림부		
3-3. 여성창업 활성화 및 여성기업경쟁력 제고			
3-3-1. 여성의 창업분위기 조성	중기청	산자부 여성부	
3-3-2. 여성이 비교우위가 있는 직종의 발굴·육성	중기청	산자부	
3-3-3. 여성기업 자금조달 원활화 및 경영개선 지원	중기청 여성부	산자부	
3-3-4. 여성기업의 판로개척 지원	중기청	산자부 조달청	
3-3-5. 여성의 지식재산권 창출 및 활용촉진 기반구축	특허청		
3-4. 여성정보화 촉진			
3-4-1. 여성정보화전략계획 수립	여성부	정통부	
3-4-2. 여성 정보통신인력 양성	여성부	정통부	
3-4-3. 여성을 위한 공공사이트 위민넷 운영	여성부		
3-5. 여성의 평생교육 참여여건 강화			
3-5-1. 여성평생교육 지원인프라 구축	여성부	교육부	
3-5-2. 여성평생교육기관의 차별화·특성화	여성부	교육부	

라. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고

과 제 명	주관부처	관련부처	비고
4-1. 고용상 기회균등과 남녀차별 개선			
4-1-1. 고용상 성차별 관련 분쟁예방 및 조정을 위한 인프라 강화	노동부		
4-1-2. 남녀고용평등 실천 우수기업에 대한 행·재정적 지원강화	노동부	기획예산처 재경부	
4-1-3. 사업장의 남녀고용평등 이행실태 조사 및 공표	노동부		
4-1-4. '계약인센티브제' 도입을 위한 여건조성	노동부	재경부 조달청	
4-1-5. 동일가치 노동 동일임금 원칙 확립	노동부		
4-1-6. 간접차별의 기준설정	노동부	여성부	
4-2. 모성보호 및 직장가정생활의 양립 지원			
4-2-1. 모성보호제도의 정착 및 확대	노동부	여성부	
4-2-2. 육아휴직 제도의 조기 정착	노동부	여성부	
4-2-3. 직장가정생활의 양립을 위한 프로그램 개발 및 홍보	노동부	여성부	
4-3. 여성의 직업능력개발 및 고용촉진			
4-3-1. 여학생 진로·직업교육의 활성화	교육부	노동부	
4-3-2. 여학생 직업의식 및 진로지도 강화	교육부 노동부		
4-3-3. 전업주부의 능력개발 기회확대	여성부	노동부 중기청	
4-3-4. 여성근로자의 능력개발 기회 확대	노동부		
4-3-5. 여성 고용촉진 기반의 구축	노동부		
4-4. 남녀고용평등 의식의 확산			
4-4-1. 남녀고용평등의식 확산을 위한 다양한 방안 강구	노동부		
4-4-2. 남녀고용평등사회 실현을 위한 사회 각계각층 교육 실시	노동부	교육부 행자부	
4-5. 비정규직 여성근로자 등의 근로조건 보호와 능력개발			
4-5-1. 비정규직 근로자의 근로조건 보호강화	노동부		
4-5-2. 비정규직 근로자에 대한 사회안전망 적용확대	노동부	복지부	
4-5-3. 비정규직 근로자 등의 능력개발 기회확대	노동부		
4-5-4. 비정규직 근로자 실태조사 및 통계기반 구축	노동부 통계청		
4-5-5. 취약 여성근로자 보호	노동부		
4-6. 보육서비스의 강화			
4-6-1. 양질의 보육서비스 제공을 위한 제도적 기반 마련	복지부	노동부 여성부	
4-6-2. 수요자의 요구에 따른 다양한 보육서비스 확충	복지부	노동부 여성부	
4-6-3. 보육에 대한 공공투자의 확대	복지부	노동부 여성부	
4-6-4. 직장보육의 활성화	노동부	복지부 여성부	

마. 사회·문화분야 여성참여 확대

과 제 명	주관부처	관련부처	비고
5-1. 여성단체 지원 및 협력강화			
5-1-1. 여성단체 역량강화를 위한 지원 및 보조	여성부		
5-1-2. 여성단체 등과의 협력강화를 통한 여성정책의 효율적 추진	여성부		
5-1-3. 여성정책 추진과정에 여성단체 참여 확대	여성부		
5-2. 여성자원봉사 활성화			
5-2-1. 여성자원봉사 전문성 강화	여성부		
5-2-2. 여성자원봉사자 인정·격려	여성부		
5-2-3. 여성자원활동센터 운영·지원	여성부		
5-3. 여성의 문화예술 활동 참여 확대			
5-3-1. 각종 문화예술 실태조사시 여성관련 평가요소 도입	문화부		
5-3-2. 여성참여 문화예술활동의 활성화	문화부		
5-3-3. 문화산업분야 여성인력 양성 지원	문화부		
5-3-4. 여성 역사인물 및 여성관련 문화재 발굴 확대	문화부 여성부 문화재청		

바. 평화·통일·국제협력에서의 여성의 기여확대

과 제 명	주관부처	관련부처	비고
6-1. 통일대비 여성역량 강화 및 참여확대			
6-1-1. 남북한 여성교류 협력지원	여성부	통일부	
6-1-2. 남북교류 협력과정에 여성참여 확대 추진	통일부	여성부	
6-2. 평화·환경분야에서의 여성역할 강화			
6-2-1. 평화문화 정착을 위한 여성의 역할 강화	여성부	외교부 통일부	
6-2-2. 평화문화 정착을 위한 NGO활동 및 국제협력 지원	여성부	외교부 통일부	
6-2-3. 환경분야에서의 여성역할에 대한 인식 제고	환경부	여성부	
6-2-4. 환경관련 NGO활동 및 국제협력 지원	환경부	외교부 여성부	
6-3. 여성 국제교류 및 협력 활성화			
6-3-1. 여성관련 국제협약 가입 및 이행을 통한 여성 정책 선진화 추진	외교부 여성부	법무부	
6-3-2. UN 및 국제기구에 전문여성인력 진출지원	외교부 여성부		
6-3-3. ODA(공적개발원조) 사업 활성화를 통한 공여국으로서의 위상강화	외교부 여성부		
6-3-4. 국내외 여성 네트워크 활성화	여성부		

사. 여성의 건강과 복지향상

과 제 명	주관부처	관련부처	비고
7-1. 여성 건강증진 대책강화			
7-1-1. 여성건강권 확보를 위한 보건의료정책 인프라 구축	복지부		
7-1-2. 모성건강 증진대책 강화	복지부	청소년보호위	
7-1-3. 여성근로자 건강보호 강화	복지부,노동부	농림부	
7-2. 여성의 자활능력 제고와 사회보장권 확대			
7-2-1. 취약계층 여성의 자활을 위한 제도적 지원강화	복지부		
7-2-2. 여성의 국민연금 수급권 확대	복지부		
7-3. 여성노인에 대한 복지서비스 확대			
7-3-1. 여성노인의 취업능력제고	노동부	복지부	
7-3-2. 여성노인에 대한 복지서비스 강화	복지부		
7-3-3. 노인복지 관련 성인지적 통계구축	복지부		
7-4. 여성장애인에 대한 복지서비스 확대			
7-4-1. 여성장애인의 취업능력 제고	복지부,노동부		
7-4-2. 여성장애인에 대한 복지서비스 강화	복지부		
7-4-3. 장애인복지 관련 성인지적 통계구축	복지부		

아. 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화

과 제 명	주관부처	관련부처	비고
8-1. 성매매 방지대책의 실효성 제고			
8-1-1. 성매매관련 여성의 인권보호 및 사회복귀지원 강화	여성부	청소년보호위, 교육부,경찰청	
8-1-2. 성매매관련 법제의 정비 및 법적용의 실효성 제고	여성부	청소년보호위, 법무부,경찰청	
8-1-3. 성매매 예방 및 인식의 제고	여성부	청소년보호위, 교육부	
8-1-4. 국제적 성매매예방 및 외국인피해자 보호강화	여성부	법무부,경찰청	
8-2. 가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책 추진			
8-2-1. 가정폭력·성폭력피해자 보호강화 및 사회복귀 지원	여성부	청소년보호위, 법무부,문화부, 복지부	
8-2-2. 가정폭력·성폭력 관련 법·제도의 정비 및 실효성 강화	여성부	청소년보호위, 법무부,복지부, 경찰청	
8-2-3. 가정폭력·성폭력 예방을 위한 교육 및 홍보강화	여성부	청소년보호위, 교육부,법무부, 문화부,경찰청	
8-3. 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제강화			
8-3-1. 수요자 위주의 남녀차별 개선업무 수행	여성부		
8-3-2. 남녀차별 피해구제의 실효성 제고를 위한 법령 등의 개선	여성부		
8-3-3. 성희롱 예방교육 체계화	여성부		
8-3-4. 성희롱 방지대책 수립을 위한 실태조사 및 연구	여성부		

자. 양성평등한 가족정책 기반조성

과 제 명	주관부처	관련부처	비고
9-1. 통합적 가정(가족)복지정책 기반조성			
9-1-1. 가정(가족)복지종합계획 수립	복지부,여성부		
9-1-2. 통합적인 가정(가족)복지정책의 수립·시행을 위한 법·제도 마련	복지부,여성부		
9-2. 양성평등한 가족법·제도 구축			
9-2-1. 평등한 가족관계 형성을 위한 친족제도 정립	여성부	법무부	
9-2-2. 가사노동가치평가 제도화 방안마련 등 실질적 남녀평등 실현을 위한 부부재산제도의 확립	여성부	재경부 법무부	
9-2-3. 다양한 가족의 적응을 위한 제도 개선	복지부,여성부	법무부	

차. 평등문화 및 의식의 확산

과 제 명	주관부처	관련부처	비고
10-1. 평등문화의 확산과 정착			
10-1-1. 대상별로 전문화된 남녀평등의식교육 실시	여성부	행자부	
10-1-2. 남녀평등의식의 확산을 위한 홍보의 체계화	여성부		
10-1-3. 생활속의 평등문화 확산운동 추진	여성부		
10-2. 양성평등한 교육환경 조성			
10-2-1. 교육자치단체의 양성평등교육정책 추진체계 구축	교육부		
10-2-2. 교사의 성인지적 교수능력 신장	교육부		
10-2-3. 교육과정의 양성평등성 강화	교육부		
10-2-4. 학교 성교육 및 성희롱 예방체계 강화	교육부	여성부	
10-3. 남녀평등한 미디어 문화의 정착			
10-3-1. 대중매체의 성차별적 내용개선 및 시정 강화	여성부		
10-3-2. 미디어 종사자 전문교육 지원체계의 구축	여성부		
10-3-3. 남녀평등 우수프로그램 제작지원	여성부		

II. 제2차 여성정책기본계획에 대한 평가체계

1. 전제조건

가. 정부업무등에관한평가기본법과의 조화문제

- 정부 업무는 정부업무등에관한평가기본법에 의거하여 평가하도록 명문화되어 있음
- 여성개발원이 여성정책에 대하여 별도로 평가할 수 있는가?

※ 정부업무등에관한평가기본법 제3조(적용범위)에 의할 경우 “평가에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다”라고 규정되어 있는 바, 여성정책기본계획의 모법인 여성발전기본법에 여성정책에 관한 평가에 대한 내용이 포함되어 있을 경우 가능할 것으로 판단. 현행 여성발전기본법 제11조(여성정책조정회의)의 내용 중 “② 조정회의는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다. 3. 여성정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항”을 적용할 경우 가능할 것으로 보임

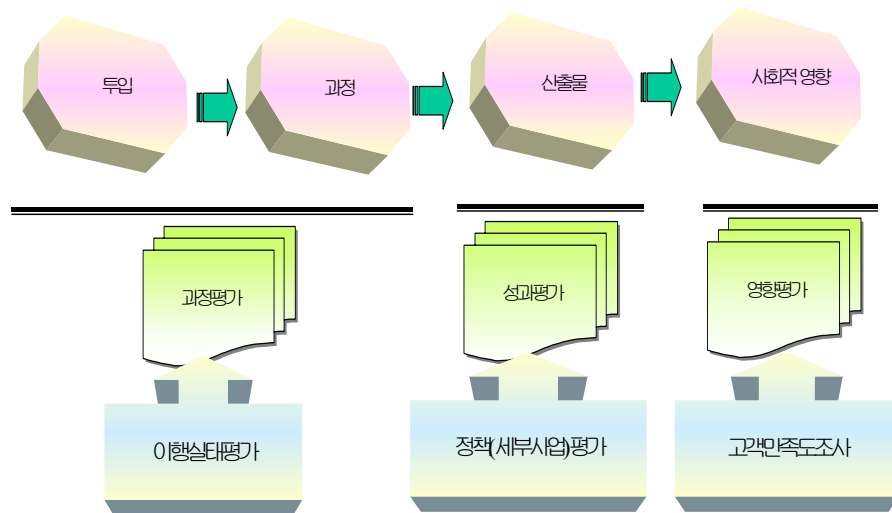
2. 평가의 틀

가. 제2차 여성정책기본계획에 대한 평가는 다음과 같은 세 가지 내용을 취하도록 구성할 수 있을 것임

- 이행실태평가
 - 제2차 여성정책기본계획을 추진하는 과정에서 투입하여야 할 요소, 추진 노력 등을 평가하는 것이 될 것이며, 이를 (가칭) 이행실태평가라 명명
 - 어떤 제도나 계획이 현실에 적용되기 위해서는 갖추어야 할 인프라 및 추진노력 등이 매우 중요함
- 정책(세부사업)평가
 - 비전, 목표, 10대 핵심정책과제 그리고 세부사업 등을 고려한 세부사업별 지표를 개발 및 선정하여 그 추진성과를 평가하는 것이 될 것이며, 이를 (가칭) 정책(세부사업)평가라 명명

○ 고객만족도조사

- 제2차 여성정책기본계획이 추진된다고 할 때 고객들이 해당 정책이나 사업에 대하여 어느 정도나 만족하고 있는지를 측정하는 것이며, 이를 (가칭) 고객만족도조사라 명명



나. 이러한 방법들을 채택한 후 평가를 진행하는 기본적인 절차를 보면 다음과 같음

- 국무조정실 (여성정책조정회의)
 - 평가기본방향 설정
 - 평가과제 또는 항목 등 마련(여성부와 협의)
- 여성부
 - 중앙부처 및 시·도의 의견수렴
 - 평가의 구체적 시행계획 수립 및 실시
 - 국무조정실에 추진상황 수시 협의
 - 평가결과를 국무조정실(여성정책조정회의)에 보고
- 평가주기
 - 익년도 상반기 1회 평가 실시

- 평가절차·일정
 - 과제선정(국무조정실)
 - 여성부에서 후보과제를 국무조정실로 제출(제2차 여성정책기본계획의 세부사업을 대상으로 선정)
 - 여성정책조정회의 검토 및 심의
 - 여성부에 통보
 - 계획 수립
 - 평가대상분야별로 평가기본계획(기준, 항목, 지표 등) 마련(여성부)
 - 여성정책조정회의의 심의·확정(국무조정실)
 - 기본계획에 따라 세부시행계획을 수립하여 중앙부처 및 지방자치단체에 통보(여성부)
 - 평가 실시
 - 평가단 구성
 - 서면평가 및 현지평가 병행
 - 평가결과 보고 및 활용
 - 평가결과는 여성정책조정회의의 심의를 거쳐 국무총리 및 대통령 보고
 - 부문별 우수사례에 대하여 포상 실시
 - 평가수범사례 발간·배포

3. 평가의 세부내용

가. 평가의 목적

- 남녀의 조화로운 동반자 관계 형성, 지식기반사회 여성의 경쟁력 강화, 사회 각 분야 여성의 대표성 제고, 여성의 복지증진 및 인권보호 강화를 통하여 실질적 남녀평등사회의 실현
- 이를 위하여 중앙부처와 지방자치단체에서 실현되고 있는 여성정책을 평가하여 우수사례를 발굴하여 전파하고 미흡한 부분에 대해서는 개선방안을 강구함으로써 여성정책의 발전방안을 모색하고자 함

나. 평가의 내용

- 투입, 과정, 산출 그리고 사회적 영향 중 어디에 초점을 맞추어 평가할

것인가에 대한 논의를 의미함

- 현대의 평가가 산출과 사회적 영향에 초점을 맞추고 있다고 할지라도 여성정책에 대한 평가는 평가의 틀에서 살펴본 바와 마찬가지로 이행실태 평가, 정책(세부사업)평가 그리고 고객만족도조사를 모두 할 필요가 있을 것으로 판단됨
- 이행실태평가는 제2차 여성정책기본계획을 실천할 수 있는 기반이나 인프라를 구축하고 있는가를 평가. 즉, 기본계획을 실천하고자 하는 의지가 있는가를 평가
- 정책(세부사업)평가는 4대 정책목표, 10대 핵심정책과제 그리고 핵심정책과제별 세부사업에 대한 개별평가와 평점화를 통한 종합점수화 모색. 이때에는 성과평가를 실시
- 고객만족도조사는 4대 정책목표, 10대 핵심정책과제 또는 핵심정책과제별 세부사업의 실천결과에 대한 고객들의 만족정도를 측정

다. 평가의 주체

- 평가의 주체는 누가 평가하는가에 대한 논의를 의미함
- 제2차 여성정책기본계획에 대한 평가주체는 제1차적으로는 국무조정실의 여성정책조정회의가 될 것이며, 세부적인 내용은 여성부가 될 것임
- 다만 여성정책조정회의는 여성부에서 작성한 평가기본계획에 의거하여 심의·조정하는 역할을 수행하고 보다 세부적인 평가는 여성부가 주관 이 되어 실시하되 여성부내에 평가위원회를 설치하는 방안을 고려할 필요가 있을 것임
- 이 경우 국무조정실의 여성정책조정회의나 여성부내에 설치된 평가위원회가 독자적으로 평가기능을 수행하기에는 한계가 있을 것으로 판단되는 바, 우리나라 여성정책과 관련된 think-tank 역할을 수행하는 한국여성개발원이 위탁을 받아 수행하는 형식을 취할 필요가 있을 것임
- 이와 유사한 사례는 지방자치단체 평가수행시 국무조정실의 정책평가위원회-행정자치부의 합동평가위원회 그리고 한국지방행정연구원의 관계를 들 수 있을 것임
- 한국여성개발원은 평가지표를 개발하여 평가를 시행하되 평가반을 구성

하여 운영할 필요가 있을 것임

- 평가반은 한국여성개발원의 연구인력이 주축을 이루되, 여성부내에 신설되는 평가위원회 위원, 여성부 공무원, 학계, 민간전문가 등이 참여할 수 있도록 할 필요가 있을 것임
- 특히 고객만족도조사의 경우에는 한국여성개발원이 설문지 등을 개발하되 외부 전문조사기관에 위탁하여 시행하는 것이 바람직할 것임

라. 평가의 대상

- 평가의 대상은 4대 목표, 10대 핵심정책과제 그리고 핵심정책과제별 세부사업이 될 수 있을 것임
- 구체적인 대상은 여성정책의 추진체계에서 제시한 세부적인 내용을 담은 표를 참조하기 바람

마. 평가의 지표

- 평가의 지표는 이행실태평가, 정책(세부사업)평가를 위한 세부지표를 개발하고 고객만족도조사용 설문지를 개발하는 것이 될 것임

1) 이행실태평가

- 이행실태평가는 제2차 여성정책기본계획을 실천할 수 있는 기반이나 인프라를 구축하고 있는가를 평가. 즉, 기본계획을 실천하고자 하는 의지가 있는가를 평가
- 구성체계: 체제모형에 의거하여 개발
 - 계획수립: 연도별 실천계획 수립 등
 - 실천: 법·제도의 정비, 예산의 확보 및 집행, 공무원 교육훈련, 전담인력과 부서의 확보, 기관장 관심도, 홍보 등
 - 평가: 실천결과에 대한 평가 등
 - 환류: 미흡한 부분에 대한 개선방안 강구, 익년도 사업계획에 반영, 인센티브 등

○ 지표: 예시

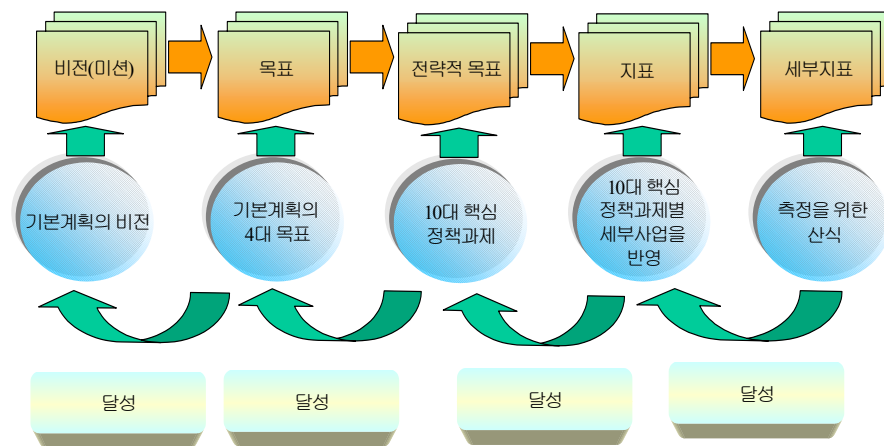
항목	지표	세부지표	평가방법
계획수립	연도별 실천계획수립	실천계획의 수립실적	수립여부
		실천계획의 포괄성	정성평가
		실천계획의 실천가능성	정성평가
		실천계획의 비용성	정성평가
실천	법·제도의 정비	훈령·조례의 제정실적	제정여부
		내용의 적정성	정성평가
	예산의 확보 및 집행	예산의 확보실적	확보여부
		예산확보의 적정성	정성평가
		예산의 집행실적	집행여부
		예산집행의 적정성	정성평가
	교육훈련	교육훈련실적	교육훈련자수/전체 공무원수 × 100
	전담인력과 부서의 확보	전담인력확보실적	전담인력수/전체 공무원수 × 100
		전담부서확보실적	전담기구수(계)/전체 기구수(계) × 100
	기관장관심도	기관장의 실천의지	정성평가
평가	자체평가	평가실적	평가여부
		평가단 구성실적	구성여부
		평가단구성적 적정성	민간부문 포함여부 등
		평가내용의 적정성	정성평가
	홍보	홍보실적	홍보건수
환류	개선	홍보수단의 다양성	홍보수단의 종류
		개선시책발굴실적	발굴건수
		개선시책의 적정성	정성평가
	인센티브	사업계획에의 반영실적	반영건수
		개인 인센티브부여실적	부여건수
		부서 인센티브부여실적	부여건수

2) 정책(세부사업)평가

- 정책(세부사업)평가는 4대 정책목표, 10대 핵심정책과제 그리고 핵심정책과제별 세부사업에 대하여 평가하는 것을 의미
- 구성체계 및 지표1: BPR적 접근방법을 준용(예시)
 - 비전(미션)→목표→전략적 목표→지표→측정지표(산식)

- 비전(미션): 존재의 의의. 여기에서는 평가의 궁극적 목적을 의미
- 목표: 비전을 좀더 구체화한 것으로 실질적 남녀평등사회의 실현을 위하여 달성하여야 하는 것을 의미
- 전략적 목표: 각 목표를 달성하기 위하여 전략적으로 수행하여야 하는 사항들을 의미
- 지표: 전략적 목표를 달성하기 위하여 구체적으로 수행하여야 하는 일들을 의미
- 측정지표: 산식을 의미

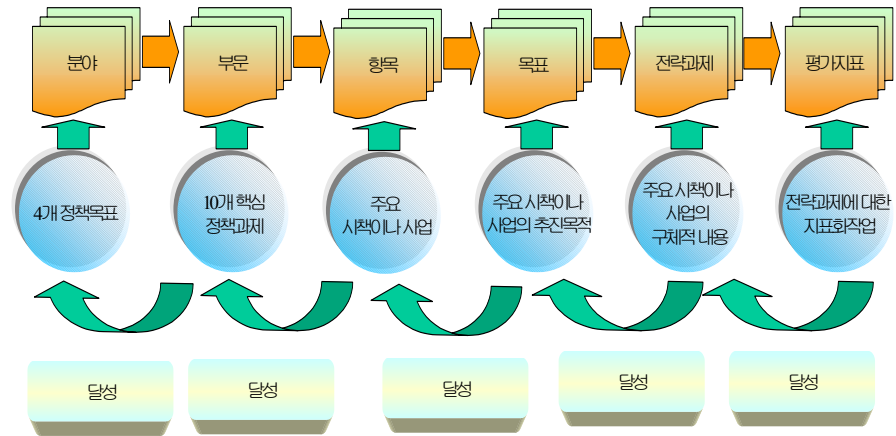
※ BPR은 개념적 세계로부터 경험적 세계로 나아가기 위한 조작적 정의를 하는 단계로 이해하면 접근이 보다 용이할 것임



미션	목표	전략적 목표	지표	측정지표	비고
실 질 적 남녀 평 등 사 회 의 실 현	남녀의 조화 로운 동반자 관계 형성	정책에 양성평등관 점 통합	여성정책추진기 구확대 실적	St - St-1/St-1 여성 정책 추진 기 구간 교류회수	기구수 활용도
			성인지적 예산 수립실적		
			성별분석을 위 한 기반조성실 적		
		남녀고용평등과 여 성의 경제활동 참 여제고			
		평등문화 및 의식 의 확산			
	지 식 기 기 반 사 회 여 성의 경쟁력 강화	여성 인적자원의 개발과 활용			
		평화·통일·국제 협력에서의 여성의 기여확대			
	사 회 각 분 야 여 성의 대 표 성 제 고	정책결정과정에 여 성의 대표성제고			
		사회·문화분야 여 성참여확대			
	여 성의 복 지 증진 및 인 권 보호 강화	여성의 건강과 복 지증진			
		여성에 대한 폭력 예방 및 인권보호 강화			
		양성평등한 가족정 책 기반조성			

○ 구성체계 및 지표2: 지방자치단체 합동평가방식을 준용(예시)

- 분야→부문→항목→목표→전략과제→평가지표→산식
 - 분야: 4개 정책목표
 - 부문: 10개 핵심정책과제
 - 항목: 핵심정책과제별 주요 시책이나 사업 등
 - 목표: 주요 시책이나 사업의 추진목적을 목표로 간주
 - 전략과제: 주요 시책이나 사업의 구체적인 내용
 - 평가지표: 전략과제에 대한 지표화
 - 산식: 측정지표



분야	부문	항목	목표	전략과제	평가지표	비고
남녀의 조화로 운 동반 자 관계 형성	정책에 양성 평등 관점 통합	여성정책 추진기구 확대 및 성인지적 예산수립	여 성 정 책 추진 의 실 효 성 제 고	여성정책 조정 회의의 도입 및 효율적 운 영	도입실적	도입 여부
					회 의 개 최 실적	건수
				여성정책 책임 관 제도 도입 운영	도입실적	도입 여부
					운영실적	건수
				중앙-지방간 여성정책협의 체의 설치·운 영	설치실적	여부
					운영실적	건수
				성인지적 예산 제도에 대한 연구	연구실적	여부
					정 책 반 영 실적	비율
				성인지적 예산 분석 지침, 교 육훈련프로그램 개발 보급	예 산 분 석 지침 제공 실적	여부
					프 로 그 램 개발실적	여부
					프 로 그 램 보급실적	여부
	남녀고용평 등과 여성 경제활 의 동고 참여제	정책의 성별분석을 위한 기반조성				
		고용상 기회균등과 남녀차별 개선				
		모성보호 및 직장 과 가정생활의 양 립지원				
		여성의 직업능력개 발 및 고용촉진				
		남녀평등의식의 확 산				
		비정규직 여성근로 자 등의 근로조건 보호와 능력개발				
		보육서비스의 강화				
	평 등 문 화 및 의 식의 확산	평등문화의 확산과 정착				
		양성평등한 교육환 경 조성				
		남녀평등한 미디어 문화의 정착				

분야	부문	항목	목표	전략과제	평가지표	비고
지식기 기반사 회	여성 인적자 원의 개발과 활용					
	평 화 · 통 일 · 국 제 협 력에서의 여 성의 기여확 대					
사회 각 분야	정 책 결 정 과 정에 여성의 대표성제고					
	사 회 · 문 화 분야 여성참 여확대					
여성 의 복 지 증 진 및 인 권 보 호 강 화	여성의 건강 과 복지증진					
	여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강 화					
	양성 평 등 한 가족정책 기 반조성					

○ 구성체계 및 지표3: BSC 방식을 준용

- 목표설정 후 재정적 관점, 고객관점, 내부프로세스관점, 학습과 발전 관점을 적용
- 여성정책 전체에 대한 평가는 BSC 방식에 의하여 가능하나 세부적인 사업별로의 접근에는 무리가 있음
- 이 경우 각 관점을 4대 목표로 변환한 후 접근하는 것은 가능할 것임
- 이러한 점들을 고려할 때 무리하게 BSC 방식을 활용하는 것은 지양할 필요가 있음

관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
재 정	서비스 공급능력	· 주민 1인당 세입규모 및 증감율 · 지자체의 자주재원 비율 · 지자체의 의존재원 비율
	재정운용의 계획성	· 예산 불용액 비율
	재정의 탄력성	· 정상적 경비 비율 · 인건비 비율
	재정의 건전성과 파산가능성	· 지자체의 재정자립도 · 부채규모 · 채무상환비 비율 · 주민 1인당 채무부담액

관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
고 객	고 객 만 족	· 고객만족도 지수(CSI) · 고객불만 민원건수
	삶의 질 향상	· 삶의 질에 관한 통계지표 · 삶의 질에 관한 주민만족도 지수

관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
내부 프로세스	적시성	· 평균 민원처리시간 · 결재 및 보고의 평균단계수 · 결재 평균 대기시간
	품 질	· 불만민원 발생빈도 및 변화율 · 불만에 대한 평균대응시간 · 민원예약 건수
	생산성	· 활동별 단위비용

관점(Perspective)	목표(Objectives)	성과지표(Measures)
학습과 발전	구성원 만족	· 구성원의 만족도 지수
	성과개선활동	· 제안건수 · 이행된 제안건수
	전 문 성	· 동일보직내 평균 재직기간 · 직무관련 자격증 소지자 비율
	교 육	· 자체 교육 및 연수 회수

3) 고객만족도조사

- 고객만족도조사는 4대 정책목표, 10대 핵심정책과제 또는 핵심정책과제별 세부사업의 실천결과에 대한 고객들의 만족정도를 측정
- 구성체계
 - 만족도 조사는 국민으로 하여금 행정기관의 서비스 활동 전반이나 특정 서비스 영역에 있어서의 활동을 평가하게 하는 제도를 말하며, 서비스 품질조사(service quality) 또는 고객만족도 조사(customer satisfaction)로 불리기도 함
 - 행정서비스의 궁극적 수혜자인 국민들이 만족할 수 있는 서비스를 제공하는 것이 공공행정의 본질적 요소라고 할 때 국민의 입장에서 행정서비스를 평가하고, 평가결과를 보다 나은 행정서비스 제공의 자료로 활용함으로써 행정서비스의 질적 향상을 도모할 수 있다는데 만족도조사의 중요성이 있으며, 이는 평가의 또 다른 목적중 하나인 행정의 민주성 실현이라는 측면에서 매우 중요함
 - 만족도 조사는 원래 민간분야에서 발달한 것으로 현재는 공공 분야에서도 널리 이용되고 있으나 그 조사방법이나 설계상의 구성요소는 시행주체, 조사의 목적과 대상에 따라 다양함
 - 만족도 조사는 조사대상자와 평가대상에 따라 여러 가지 형태가 있을 수 있는데 우선 조사대상을 주민일반으로 할 수도 있고, 특정 서비스의 사용자 즉 고객 (예: 민원인)으로 한정할 수도 있음
 - 또한 평가대상도 특정 서비스로 한정할 수도 있고 서비스 제공 기관 전체를 대상으로 할 수도 있음
 - 이를 유형화하면 다음의 그림과 같음

구 분	기 관	서 비 스
주민 일반	주민 종합 만족도 조사 (1)	주민 서비스 만족도 조사 (2)
고 객	고객 기관 만족도 조사 (3)	고객 서비스 만족도 조사 (4)

- 주민 종합 만족도 조사(1): 이 형태의 조사는 일반 주민들이 서비스를 제공하는 행정기관에 대한 일반적 이미지를 파악하는데 유용하지만 정보의 구체성이 약함

- 일반적 인식과 전반적 평가 등을 측정하기 때문에 설문내용이나 조사 시기에 따라 단체장 개인의 인기도와 특정 사안에 따라 조사결과가 영향을 받을 수 있음
- 민간분야의 기업이미지 조사와 유사함
- 주민 서비스 만족도 조사(2): 이 조사는 주민들이 특정의 서비스에 대해 어떻게 느끼고 있는가를 알아보기 위한 조사로 특정 서비스에 대한 주민 전체 또는 일반의 만족도를 평가하는 데는 유리하지만 조사대상자들이 실제로 평가대상 서비스의 사용자가 아닐 수도 있으므로 정보의 정확성을 신뢰하기는 곤란함
 - 예로는 주민들을 대상으로 한 소방서비스에 대한 만족도 조사, 경찰의 치안서비스에 대한 만족도 조사 등을 들 수 있음
- 고객 기관 만족도 조사(3): 한국행정연구원이 실시한 중앙행정기관에 대한 고객만족도 조사가 이에 해당함. 특정 기관의 서비스 사용자들을 대상으로 그 기관이 제공하는 다양한 서비스에 대한 의견을 구하는 것으로 기관의 주요 고객들이 그 기관을 종합적으로 어떻게 생각하고 있는지를 평가하는 것임
- 고객 서비스 만족도 조사(4): 이 형태의 조사는 특정의 서비스 사용자들에게 그 서비스에 대한 만족도를 측정함으로써 정보의 구체성이 가장 높은 조사라고 할 수 있음
 - 그러나 공공분야에 있어서는 서비스 사용자 또는 수혜자를 파악하기가 힘든 경우가 많기 때문에 조사의 어려움이 있을 수 있음
- ※ 가장 바람직한 것은 위에서 살펴본 바와 같이 4대 정책목표나 10대 핵심정책과제 위주로 설문지를 구성하여 조사하는 것이 바람직할 것이나 고객에 대한 정확한 인식과 너무 세분화할 경우 서비스이용자에 대한 접근에 어려움이 있는 바, 여성정책 전반에 관하여 질문하는 것을 고려할 필요가 있을 것임(3유형 또는 4유형이 바람직함)
- 이때 다음과 같은 점들에 대한 고민이 필요함
 - 누가 대상인가? 고객(서비스 이용자) 또는 여성 전체?
 - 표본수는?
 - 조사방법은?
 - 용도는?

바. 평가의 시기와 횟수

- 평가의 횟수는 연 1회를 원칙으로 함
 - 단, 각 기관은 자체적으로 연 2회 정도를 평가하는 것으로 하되, 6월말 경에 중간평가형식의 추진정도 측정
- 평가의 시기는 익년도 3월경부터 실시하여 5월이내에 종결

사. 평가결과의 활용

- 평가결과는
 - 미흡한 부분의 발견 및 이에 대한 개선대책 강구
 - 개인 및 부서 그리고 기관에 대한 인센티브 부여시 활용
- ※ 여성정책에 대한 우수기관임을 의미하면서 상징성을 가질 수 있는 마크를 제작 운영
- 순위를 비교하고자 할 경우에는 점수화 및 평점화 방법 필요
 - 지표별 가중치 부여
 - 브레인스토밍, AHP

III. 검토과제

1. 이행실태평가, 정책(세부사업)평가, 고객만족도조사간 배점

- 공통된 배점기준은 없음
- 다만, 정책의지에 따라 어디에 더 강조를 두느냐에 따라 결정됨
- 통상적으로 100%를 기준으로 한 상태에서 각각에 대한 비율을 설정하고 그 다음에 세부지표별 배점을 통하여 적의 조정하는 방식을 취하고 있음
- 고객만족도조사의 경우 정확한 측정이 어려움으로 초기에는 가중치를 낮게 설정하고 점차적으로 상향조정하는 접근방법을 취할 필요가 있을 것임
- 이 경우 이행실태평가 30%, 정책평가 50% 그리고 고객만족도에 20%를 부여하는 것을 고려할 필요가 있을 것임
- 또는 가중치를 부여하는 방법과 동일하게 브레인스토밍 또는 AHP방식 등을 활용하는 것도 하나의 방법이 될 것임

2. 이행실태평가, 정책(세부사업)평가, 고객만족도조사 각 지표간 가중치 부여방법

- 이행실태평가·정책평가: 브레인스토밍, AHP방식 활용
 - AHP 방식이 정교한 것으로 보이나 브레인스토밍을 활용하는 것이 보다 타당할 수 있음
 - 다만 상대방을 설득하는 과정에서 AHP방식에 의한 가중치부여가 보다 강력할 수 있음
 - AHP에 의한 가중치 부여방식은 별도의 분석프로그램이 존재하고 있는 바, 연구자는 설문문항의 작성방법에만 초점을 두면 될 것으로 보임

예시: 지방자치단체 평가지표 가중치 산정을 위한 전문가
의견조사(여성부문)

본 설문은 지방자치단체 합동평가의 합리적 수행을 위해 각 분야 전문가들이 생각하는 각 평가지표별 중요도를 측정하고자 하는 것입니다. 평가결과의 종합화를 위해서는 각 평가지표들의 상대적인 중요도(가중치)를 결정하는 과정이 요구됩니다.

본 설문은 계층적 분석기법(AHP; Analytical Hierarchy Process)을 활용하여 전문가 집단이 판단하는 지표들간 상대적인 중요도를 측정하기 위해 만들어졌습니다. AHP는 두 변수간의 상대적인 중요도 비교를 계속함으로써 결국에는 여러 변수간의 중요도를 산출하는 방법입니다. 전문가 집단은 학계, 연구계, 중앙부처 및 지방자치단체 공무원 등으로 구성되어 있습니다.

귀하께서 응답하신 결과가 지방자치단체 종합평가의 신뢰성과 타당도를 높일 수 있도록 성의껏 답변해 주시기 바랍니다.

설문순서는 다음과 같습니다.

- ① 영역간의 상대적 중요도
- ② 시책간의 상대적 중요도
- ③ 평가지표간의 상대적 중요도

본 조사결과는 분석목적 외에는 사용되지 않을 것을 약속드리며 마지막으로 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

한국지방행정연구원

행 정 자 치 부

설문응답의 예제

(질 문)

1-1 다음은 지방자치단체의 시책을 평가하기 위한 대변수군입니다. 중요하다고 생각하시는 순서대로 번호를 매겨주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 지방공공혁신부문	
나. 행정관리의 혁신	
다. 민원행정체제의 개선	
라. 지방재정운용혁신	

1-2. 다음은 순위에 따른 중요도입니다.

① 1위()는 4위()보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

② 1위()는 3위()보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

③ 1위()는 2위()보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

(답 변)

※ 만약 ‘지방재정운용혁신’이 가장 중요하고 그 다음이 ‘행정관리혁신’, 그 다음이 ‘민원행정체제의 개선’, 끝으로 ‘지방공공혁신부문’이라고 생각하신다면 아래와 같이 순위를 기입할 수 있을 것입니다.

변 수	순 위
가. 지방공공혁신부문	4
나. 행정관리의 혁신	2
다. 민원행정체제의 개선	3
라. 지방재정운용혁신	1

① 1위(라)는 4위(가)보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

② 1위(라)는 3위(다)보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

③ 1위(라)는 2위(나)보다 어느정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

□ 평가대상 영역들간의 중요도 비교

1-1 다음은 시·도의 여성부문 역량 및 성과를 평가하기 위해 평가대상 시책들을 세가지 유형으로 묶은 변수군(영역)입니다. 귀하의 입장에서 이들 영역의 상대적인 중요도를 순서대로 번호를 매겨주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 여성의 사회참여 확대 영역	
나. 여성폭력방지 영역	
다. 직장문화개선 영역	

1-2. 다음은 순위에 따른 중요도입니다.

① 1위()는 3위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

② 1위()는 2위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

☐ 평가대상 시책들간의 상대적 중요도 비교

1. 여성의 사회참여 확대 영역

1-1 다음은 『여성의 사회참여 확대 영역』을 구성하는 시책들의 변수군입니다. 중요하다고 생각하시는 순서대로 번호를 매겨주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 위원회 여성참여	
나. 여성 자원봉사 활성화	

1-2. 다음은 순위에 따른 중요도입니다.

① 1위()는 2위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

2. 여성폭력방지 영역

2-1 다음은 『여성폭력방지 영역』을 구성하는 시책들의 변수군입니다. 중요하다고 생각하시는 순서대로 번호를 매겨주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 여성폭력관련 보호시설 설치운영	
나. 여성폭력예방 및 피해자보호활동 강화	

2-2. 다음은 순위에 따른 중요도입니다.

① 1위()는 2위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

3. 직장문화개선 영역

3-1 다음은 『직장문화개선 영역』을 구성하는 시책들의 변수군입니다. 중요하다고 생각하시는 순서대로 번호를 매겨주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 법과 제도상의 남녀평등 확립	
나. 남녀평등 인사관리	
다. 여성공무원 능력개발	
라. 모성보호제도 강화	
마. 성희롱 예방교육실시	
바. 성희롱 예방지침 준수	

3-2. 다음은 순위에 따른 중요도입니다.

① 1위()는 6위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

② 1위()는 5위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

③ 1위()는 4위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

④ 1위()는 3위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

⑤ 1위()는 2위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

☐ 평가대상 지표들간의 상대적 중요도 비교

1. 여성폭력 방지 및 피해자 보호 시책

1-1 다음은 『여성폭력 방지 및 피해자 보호 시책』을 평가하기 위한 지표들의
변수군입니다. 중요하다고 생각하시는 순서대로 번호를 매겨주시기 바랍
니다.

변 수	순 위
가. 관련시설설치운영실적	
나. 피해여성 보호실적	
다. 여성폭력 예방 및 교육홍보실적	

1-2. 다음은 순위에 따른 중요도입니다.

① 1위()는 3위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

② 1위()는 2위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

2. 남녀평등 인사관리 시책

2-1 다음은 『남녀평등 인사관리 시책』을 평가하기 위한 지표들의 변수군입니다. 중요하다고 생각하시는 순서대로 번호를 매겨주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 여성공무원비율	
나. 여성공무원 우대실적	

2-2. 다음은 순위에 따른 중요도입니다.

① 1위()는 2위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

3. 성희롱 예방 시책

3-1 다음은 『성희롱 예방 시책』을 평가하기 위한 지표들의 변수군입니다. 중요하다고 생각하시는 순서대로 번호를 매겨주시기 바랍니다.

변 수	순 위
가. 성희롱 예방교육 실시실적	
나. 성희롱 예방지침 준수실적	

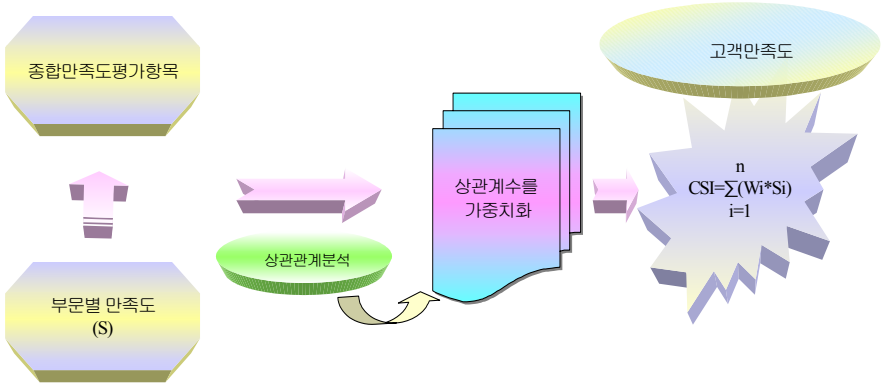
3-2. 다음은 순위에 따른 중요도입니다.

① 1위()는 2위()보다 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
동등하다		약간중요		중요		매우중요		절대중요

- 고객만족도조사: 상관계수 활용
 - 설문문항의 구성시 개별 만족도 및 종합만족도에 관한 문항을 중간과 마지막에 삽입한 후 상관관계분석을 하고 그 결과 중 상관계수를 가중치로 활용. 실제로 많이 활용되고 있음

구 성	구 분	평가변수	평 가 지 표
전체만족도	해당서비스 전반에 대한 만족도		
일반서비스만족도	일반서비스 전체만족도		일반서비스전반
	민원환경	대응성	사전정보의 제공수준
		접근성	창구안내서비스수준
		쾌적성	담당창구의 접근용이성 수준
	민원처리태도	신속성	대기시간
		친절성	업무처리의 신속성
개별서비스만족도	개별서비스 전체만족도		개별서비스 전반
	업무 이행표준의 준수정도	업무1 ... 업무n	업무1의 이행표준 달성도 ... 업무n의 이행표준 달성도
인지도	인지정도		
	내용의 인지정도		



3. VPS운영

- Virtual Policy Studio를 운영할 필요
- 한국여성개발원 홈페이지상에 가상 공간을 설정한 후 여성정책평가 관련 논의의 장으로 활용
- 평가결과에 대한 DB화 공간으로도 활용가능

① 가상정책스튜디오의 개념과 특징

가상정책스튜디오(VPS)는 기존의 정책정보 제공 및 공무원 대상 교육방식을 온라인으로 옮겨 가상적인 학습커뮤니티를 형성함으로써 학습자 상호간의 상호작용을 촉진하는 협력학습, 실제 문제의 해결을 위한 학습, 원격학습, 지속적·즉시적 학습의 장을 제공하기 위한 목적으로 제공된다.

이 스튜디오는 기존의 공무원 교육방식이 안고 있는 문제들을 해소할 수 있는 이상적인 형태의 새로운 개념으로 재설계될 것이다. 즉, 가상정책스튜디오는 공무원을 위한 경험무대, 탐험무대, 공유무대를 제공함으로써 정부정책의 변화에 부응하는 관련 공무원들의 전문성 신장에 기여할 것이다.

따라서 가상정책스튜디오는 다음과 같은 특징을 가질 것이다.

첫째, VPS는 시간과 장소적으로 자유로운 전문가 학습커뮤니티를 제공할 것이다(원격학습).

둘째, VPS는 공무원들이 경험을 주제로 하여 학습할 수 있는 환경을 제공할 것이다(학습자중심 학습/구성주의적 학습).

셋째, VPS는 공무원들의 경험을 가상 또는 현실의 탐험활동을 통해서 진솔한 문제들을 해결할 수 있는 곳까지 확장시킬 수 있도록 구성될 것이다(문제해결학습).

넷째, VPS는 공무원들의 경험을 생산적으로 공유할 수 있도록 구성되어야 한다(협력학습).

다섯째, VPS는 학습을 주제화하여 가상공간속에 “무대화”할 수 있는 기능을 제공할 것이다(e-학습).

여섯째, VPS는 교육내용의 확장성, 적응성을 고무하도록 구성되어야 한다(평생학습).

결론적으로 VPS는 공무원들을 위한 가상적 학습커뮤니티로서 기존의 공무

원 직무교육이 안고 있는 문제들에 대한 해소방안의 일환으로 상호학습 및 교육기회를 효과적으로 제공하는 데 유용한 도구로 구축될 것이다.

② 가상정책스튜디오의 구성

가상정책스튜디오는 다른 지역에 있는 공무원들이 유사한 문제에 직면하였을 때나 교육 기회가 제공되었을 때 상호간에 학습할 수 있는 인터넷상의 도구로 기능할 것이므로 그 목적에 맞는 일정한 구성체계를 가지고 있다.

가상정책스튜디오의 구성체계를 개략적으로 제시하면 다음과 같다.

○ 초기화면

사용자가 로그인 하면 초기화면이 뜨게 되는 데 여기서는 가상정책스튜디오에 대한 개요와 이용방법을 소개한다.

○ 등록 및 접속

처음 스튜디오를 방문하는 사용자가 새롭게 등록하고 접속할 수 있다. 등록하지 않은 사용자의 경우는 일반라운지(경험무대) 및 자료실(공유무대)만을 이용할 수 있다.

○ 자료실(공유무대)

자료실에는 열람가능한 일반문서와 텍스트, 그리고 지난 토론들의 문서화된 자료들이 제공된다. 사용자들은 자료실을 통해 기 생산된 그들의 경험, 지식, 감정을 공유할 수 있을 것이다. 이밖에도 기타 자료를 구할 수 있는 곳과 링크할 수 있도록 배려하여야 한다.

○ 일반라운지(경험무대)

일반라운지에서는 교육적 경험을 주제화하고 무대화하여 학습자에게 제시하는 공간이다. 학습자들은 주제화된 학습자료를 이용하여 학습하게 되며 운영자(moderator)는 의도한 교육적 경험과 지식을 주제화하여 무대에 올린다.

일반라운지에 링크하면 일반라운지에 대한 소개와 함께 일반라운지의 사용법이 제시되며 학습단계별로 학습자료에 의한 교육을 받을 수 있으며, 필요한

경우 현재 진행 중인 주제별 토론에 참여할 수도 있다.

○ 회원라운지(탐험무대/공유무대)

회원라운지에서는 특정한 주제와 문제를 참가자에게 제공하고 학습자들은 제공된 자원을 이용하여 문제를 해결하거나, 그 의견을 제시할 수 있다. 이 회원라운지에서는 문제 정교화기능, 문제-자원 연결기능, 피드백 구성기능, 문제해결 가이드 기능, 디딤돌기능(scaffolding) 등이 제공된다.

동시에 회원라운지는 교육에 참여하는 모든 사람들의 공동공간으로 정보나 감정의 교환이 일어날 수 있다. 문제해결을 위해 참여자 상호간에 지식, 노하우, 경험, 감정 등이 공유될 수 있다. 회원라운지에서는 각 참여자별로 회원방(board)이 제공되므로 교육 참여자간 상호작용이 활발하게 이루어질 수 있다.

회원라운지에 링크하면 회원라운지에 대한 소개와 함께 회원라운지의 사용법이 제시되어 있으며 회원방(board)을 이용하여 의견을 제시할 수 있다.

○ 운영자방

가상정책스튜디오의 운영자가 머무는 가상적 공간으로 링크하면 운영자 인사말과 소개, 운영자가 사용자에게 보내는 소식, 사용자가 운영자에게 보내는 소식을 볼 수 있다.

운영자는 스튜디오의 효율적 운영을 위해 일반 라운지에 학습자료 제공, 토론 개설 및 중단, 회원 라운지에 공간 개설 및 중단, 자료실 관리 등의 기능을 수행할 것이다.

③ 가상정책스튜디오의 운영방식

○ 사용자

사용자는 스튜디오에서 제공되는 모든 서비스를 제공받기 위해 반드시 등록하여야 한다. 등록시 중요항목은 필수입력조건으로 하며 운영자는 등록자에게 최종등록확인을 하여야 한다.

그리고 사용자는 자료실에서 지난 문서나 토론 주제를 검색하고 학습할 수 있으며, 일반 라운지에서는 제공된 학습자료를 이용하여 학습하거나 현재 진행 중인 토론을 열람할 수 있다. 사용자는 일반 라운지에서 진행 중인 토론에

대한 자신의 의견을 기록할 수 있으나, 지난 토론이나 자신만의 토론공간이 필요하면 운영자에게 회원 라운지를 신청하여야 한다.

○ 운영자

운영자는 자료실에 지난 토론이나 실험을 문서화하여 등록하고, 기타 필요한 자료를 등록 또는 삭제할 권한을 가진다. 일반 라운지에는 필요한 학습자료를 제공하고 토론을 개설 또는 중단할 수 있다. 경우에 따라서는 논점에 맞지 않는 글을 삭제하는 등 전체적 분위기를 관리하여야 한다. 회원 라운지는 원하는 회원에게 토론 공간을 제공하고 문제해결을 위해 상호 작용할 수 있도록 유도하고 지원하여야 한다.

④ 가상정책스튜디오의 기대효과

첫째, VPS는 공무원들 상호간, 공무원과 관련 전문가들 간에 필요한 정보교환으로 상호학습을 촉진한다.

둘째, 공무원들이 비용적·시간적 제약이 적은 상태에서 적시에 필요한 정보와 교육을 받게 된다.

셋째, 공무원들이 정보수집 및 교육을 위한 장소적 제약에서 해방되어 정보교환 및 직무교육을 받을 수 있다.

넷째, 언제 어디서나 정보 및 교육기회에 대한 접근이 용이해짐에 따라 지역간, 기관간, 공무원간 지식격차를 완화시킬 수 있다.

다섯째, 쌍방향 의견교환 및 교육제공으로 피교육자 위주의 교육시스템을 제공할 수 있다.

여섯째, 공무원들간 또는 공무원들과 관련 전문가간의 양방향 학습으로 교육현장과 연구가 함께하는 공동연구체계를 활성화할 것으로 기대된다.

4. 매뉴얼(자체평가지 중요하게 작용)

시 책	민원행정제도 운영 (A0100)	목 표	민원행정서비스의 질적향상 도모 및 고객지향적 민원행정체계 구축										
전략적 과 제	전자민원행정체계 구축	평 가 지 표	전자민원창구 운영실적 (A0110)	평 점 (배점)									
측 정 지 표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산식 <ul style="list-style-type: none"> - 전자민원창구 운영지침 제정실적(A0111) - 전자민원창구 설치실적(A0112) - FAQ 구축실적(A0113) ○ 평가대상: 시·도 ○ 평가기준일 : 2002. 1. 1 ~ 2002. 12. 31 ○ 평점부여방법 <ul style="list-style-type: none"> - 산식별 충족여부에 따라 점수 차등부여 												
자 료 제 출 서 식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전자민원창구 운영실적 <table border="1"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>내 용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>전자민원창구 운영지침 제정</td> <td></td> </tr> <tr> <td>전자민원창구 설치실적</td> <td></td> </tr> <tr> <td>FAQ 구축실적</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>					구 분	내 용	전자민원창구 운영지침 제정		전자민원창구 설치실적		FAQ 구축실적	
구 분	내 용												
전자민원창구 운영지침 제정													
전자민원창구 설치실적													
FAQ 구축실적													
증빙 자료	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전자민원창구 자체 운영지침 ○ 전자민원창구 설치관련 증빙자료 ○ 인터넷공개시스템 운영관련 증빙자료 ○ FAQ 구축관련 증빙자료 ○ 인터넷 민원접수 처리실적 												
문의처	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정자치부 행정제도과 박승영(전화: 02-3703-4666, Fax: 02-3703-5531) ○ 한국지방행정연구원 라휘문(전화 02-3488-7333, E-mail: rhm@krila.re.kr) 												

IV. 제5차 여성정책평가세미나 토론내용

(김인순) 가중치에 대해 처음에 미공개한 이유는?

(라휘문) 평가결과가 어떻게 나올지 몰라서 자신이 없었다. 예컨대, 국정감사 시 특정 지역이 좋은 평가가 될 때의 정치적 문제의 발생같은 것 때문이다. 따라서 지역 안배가 필요하다. 이는 가중치에 의해서만 가능한 것이었으며, 때문에 비공개하기로 했던 것이다. 처음에 자발적 참여를 유도할 필요도 있었다. 그런데 실제로는 작업량 부담 때문에 조정을 못하였다. 그래서 그 다음부터는 다 공개하였다.

(김원홍) 248개 자치단체 다 평가하는가?

(라휘문) 16개 시도만 평가한다. 광역자치체 평가는 16개 대상으로 합동평가위원회, 지방행정연구원, 민간으로 평가반을 구성하였다. 기초자치체는 법적 근거만 있고 아직 시행하지 못하고 있다. 광역단체에 평가위원회, 광역자치간 교차평가를 한다. 결과는 해당 광역단체에 통보한다.

(김원홍) 인센티브는 얼마인가?

(라휘문) 꽤 많지만, 정확한 액수는 모르겠다.

(김양희) 총액 120억. 연도별로 차이.

(박영란) 여성정책평가도 다른 평가체계와 유사한 점이 있는데, 여성정책평가를 개별평가로 하고자 할 때 어떤 큰 차이가 있는가? 일반 정책평가의 틀 안에서도 여성정책평가 가능한가? 평가지표 설정의 어려움과 추상적인 목표를 지표화하는 애로사항이 많다. 다른 평가(지자체 평가 등)도 성인지적인 것이 요구되는데, 그렇다면 성인지적인 지표가 가능한가?

(라휘문) 여성정책이 지자체 합동평가에 들어오면 지표를 이런 식으로 포괄적으로 만들지 못한다.. 지자체합동평가는 광역만 대상이 되고, 여성정책은 기초까지 포괄하므로 평가대상이 다르다. 국무조정실에서 평가대상 선정할 때 여성정책은 개별평가로 빼야 한다.

(문미경) 합동평가와 개별평가 있는데, 현 추세는 합동평가로 가고 있다. 그런데 여성정책만 개별평가할 수 있을지?

- 합동평가대상에 포함된 것보다 안 된 것이 더 많다. 합동평가에 들어 있으

먼저 개별평가도 하는 것은 불가능하다. 특정지역에 한정된 것은 개별평가를 한다.

(문미경) 특정과제 평가로 가는 방법도 있지 않은가?

(라휘문) 그것도 가능하지만 사전에 개별평가로 가는 것이 더욱 바람직하다.

(문미경) 지자체 평가시 행자부 평가이므로 수월하고, 인센티브 많으므로 수월하다. 그런데 여성부가 한다면?

(라휘문) 인센티브가 그래서 중요한 것이고, 그것 없이는 곤란하다. 행자부는 표창, 해외연수 등 다양한 것에 인센티브가 있다.

(양애경) 평가과정상 평가대상이 되는 사업은 전년도인 것인데, 계획은 그보다도 전년도 것이다. 시간적인 격차가 발생하는데... 평가는 평가대로, 계획은 계획대로 되는 것인가?

(라휘문) 그런 문제는 많다. 2년 정도 격차 발생하는데, 익년도 상반기에 평가해서 다음연도에 반영한다. 평가를 어디에 쓸 것인지와 관련해서 고민되는 부분이지만, 1년 뒤라도 크게 사정 변경이 없을 것이라고 전제하고 하는 것이다.

(양애경) 평가시기 조정으로 격차를 줄일 수 없나?

(라휘문) 곤란하다.

(양애경) 하반기에 당해연도를 평가하면 겹을 줄일 수 있지 않나?

(라휘문) 그 경우 9월부터 작업, 10월부터 평가 시작해야 하는데 사업중도에 평가하게 되어 예산을 반영할 수 없는 문제가 생긴다.

(양애경) 어쩔 수 없는 문제라는 것인가?

(라휘문) 목표라는 추상적인 것부터 계속 구체화해서 측정 가능한 것을 추출하는 수밖에 없다. 목표를 100% 측정할 수는 없다. 성인지적 평가의 경우, 여성정책을 합동평가로 하면 '여성'이라는 단어는 들어가지 않을 것이다.

(박성정) 세 가지 평가를 하나로 합칠 수는 없는가?

(라휘문) 구분할 실익이 있다. 단계 구분해서 보이는 것이 있다. 여러 평가를 동시에 하면 종합평가의 이미지 가능하다.

(김양희) 배점 조율은 기관에 대한 종합지수로 가는 것인지? 과제에 대한 것인지?

(라휘문) 1차 계획상 인프라구축이 별로 없으므로, 이행실태평가 배점이 커야

할 것 같다. 기관 전체에 대한 종합점수화로도 가능하고, 시책별로도 가능하다. 이행실태평가는 기관 전체에 대한 평가로 본다. 정책평가는 시책별로도 가능하고, 종합평가로도 가능하다. 따라서, 하나의 시책에 대한 점수인데 하나의 지표보다도 값이 작을 경우도 있다.

(민무숙) 세 가지 평가에서 이행실태평가는 기관역량평가와 유사하고, 정책평가는 주요정책과제평가와 유사하다. 추진기관은 어디에?

(라휘문) 이행실태평가는 포괄적(추진기관도 여기에 포함)이고, 정책평가는 성과평가로 한다.

(양애경) 계획상 설정된 사업 자체의 타당성 평가는 곤란한가?

(라휘문) 곤란하다.

(양애경) 보통 사업계획 부터 검토하며, 중요한 부분이다.

(라휘문) 기본계획 수립시 안됐다면, 평가시에는 불가능하다. 단, 평가해보면 어떤 특정과제에 대한 점수가 평균적으로 낮거나 실현불가능하다고 판단되면, 개선 건의하는 방법은 가능하다.

(양애경) 과제 설정 자체가 잘못된 것, 5년 계속하는 것은 중간에 거르는 장치 없는 문제가 아닌가?

(라휘문) 평가를 조속히 해서 건의, 개선이 필요하다.

(김양희) 중앙행정기관차원 정책이 있고, 자치체 단위 것도 있다. 평가 조정 필요하지 않은가?

(라휘문) 계획상 모든 세부내용에 대해 전 중앙부처와 자치체 다 평가해야 하는가의 문제가 있다. 해당되는 것 중심으로 할 때 순위는 의미 없을 것이기 때문에, 수준만 제시하는 것이 어떨까 한다.

(백영주) VPS 데이터 지식관리시스템 활용 이유는?

(라휘문) 자치체 공무원이 업무과약 더 잘하고 있는 점을 감안한 것으로, 평가에 대한 질의응답 공간이 확보된다. 실체는 별로 입력 안 하고, 평가에 대한 궁금증도 별로 없었다. 시간여유를 주고 평가하라고 하면 더 잘될 것 같은데, 시간적 여유 없는 것이 큰 문제이다. 평가할 때 소수의 사람이 하는 평가는(즉 연구진 수가 적은 것) 하지 않는 것이 좋다. 역점을 두는 사업. 위상 제고. 기본과제 기간 연장할 정도.

정책평가기법(Ⅱ)

I. 제6차 세미나의 목적	239
II. 평가지표의 구성요소	239
III. 실습자료	241
IV. 제6차 여성정책평가세미나 토론내용	261

평가지표개발실습

본원 연구진

지도 : 라휘문(한국지방행정연구원 수석연구원)

I. 제6차 세미나의 목적

- 제5차 여성정책평가세미나에서 공부한 정책평가 방법론 중 평가지표 개발 실습
- 지표개발 및 평가접근 방법을 여성정책에 적용해 봄으로써 예상되는 문제점 파악

II. 평가지표의 구성요소

1. 평가지표의 기본 요소

- 지표의 정의 : 지표에 사용된 개념들을 정의하고 평가대상과 구체적으로 연계
- 평가산식 : 평가지표의 구체적 측정방법 서술
- 평가기준치 : 결정된 산식에 따라 계산하여 어느 정도가 평가기준으로 결정되어야 할 것인가에 대한 설명
- 등급구간 : 평가결과가 기준치를 상회할 경우 단순히 합격한 것으로만 평가할 것인가 아니면 이를 다시 등급화 하여 나타낼 것인가의 문제
- 가중치 : 각 지표의 점수를 종합할 때 각 지표간 평가비중

2. 평가지표가 갖추어야 할 구체적인 속성

가. 측정가능성 : 계량·비계량을 막론하고 평가의 객관성을 확보할 수 있도록

각 개별지표의 측정방법에 대한 심층적인 분석이 이루어져서 실제 측정 가능한 지표를 구성

- 나. 개선가능성 : 해당 행정활동의 과정과 성과를 개선할 수 있는 개선잠재력이 높은 분야의 개선을 촉진하도록 설계
- 다. 관리가능성 : 행정적 통제 범위내의 활동만을 대상, 해결할 수 없는 문제점을 평가하는 것은 지양되어야 함
- 라. 상대적 중요성 : 평가지표의 종류 및 수의 적정성 여부는 평가목록, 대상 등에 따라 달라지나, 지표관리 및 평가합목적성 측면에서 볼 때 지표의 종류 및 수는 제한될 수밖에 없음
- 마. 충분성 : 정책과제의 성과를 충분히 평가할 수 있어야 하며 중복 또는 상호 모순이 없어야 함
- 바. 비교가능성 : 계속성을 유지하여 정책 추진활동 및 평가의 안정성을 확보하고 연도별의 성과와 개선정도를 비교할 수 있어야 함

III. 실습자료

1. 여성정책기본계획 중 특정 부문 과제의 평가지표 개발 사례

분야 : 사회 각 분야 여성의 대표성 제고

부문 : 2. 정책결정과정에 여성의 대표성 제고

항목 : 2-1. 공공부문 여성의 의사결정과정 참여

2-1-1. 여성관리자 임용목표제 시행

- 현재 4.8%인 5급 이상 여성관리자 비율을 2006년까지 10% 이상이 되도록 각 부처별 여성관리자 임용확대 5개년계획 수립·시행
- 각 부처는 여성국·과장 임용을 확대하도록 적극 노력

2-1-2. 여성공무원에 대한 적극적 인사관리 실시

- 인사·기획·감사·예산 등 주요 보직분야에 여성배치 확대
- 관리직 여성공무원의 리더십과 관리능력 향상을 위한 교육훈련 프로그램 개발·보급

2-1-5. 군·경찰분야 여성진출 확대

- 우수여성에게 군의 문호를 지속적으로 확대
- 군내 여성인력 활용제고를 위해 다양한 병과활용과 보직배치를 통한 남녀평등한 인사관리체계 구축 추진
- 경찰대학생·간부후보생 및 여성경찰관의 지속적인 채용을 통한 경찰분야의 여성진출을 점진적으로 확대

항목	목표	전략과제	평가지표	측정지표	비고
2-1. 공공부문 여성의 사결정과정 참여 확대	2-1-1. 여성관리자 임용 목표제 시행	여성관리자 임용 확대 5개년 계획 (2002-2006) 수립 · 시행	-여성관리자 임용 확대 계획 수립 여부 -여성관리자 임용 목표제 시행 여부 -5급 이상 여성공무원 임용 여부	-계획 수립 유무 -시행 -5급 이상 임용실적 (전년도/현재)	각부처 시 · 도
		각 부처 여성 국 · 과장 임용 확대 적극 노력	-여성국장 임용 여부 -여성과장 임용 여부	-여성국장 임용 실적(전년도/현재) -여성과장 임용 실적(전년도/실적)	각부처 시 · 도
	2-1-2. 여성공무원에 대한 적극적인 인사관리	주요 보직에의 여성 배치	-인사 · 기획 · 감사 · 예산 보직에의 여성 배치 여부	-임용실적(전년도/현재)	각부처 시 · 도
		교육훈련 프로그램의 개발 · 보급	-교육프로그램 개발 여부 -교육프로그램 운영 여부	-개발 실적 -운영 실적	각부처 시 · 도
	2-1-5 군 · 경찰 분야 여성 진출 확대.	군의 문호 지속적 확대	-여성인력 수급 중 합계획 수립 여부 -여성인력 수급 중 합계획 실시 여부 -여군 채용비율 여부	-계획 수립 유무 -시행 -채용실적(전년도/현재)	국방부
		군대내 남녀평등한 인사관리체계 구축	-각종 위원회 여성 위원 위촉 -주요 병과에의 여성 비율	-위촉에 대한 규정 신설 -여군 임용 실적(전년도/현재)	국방부
		경찰분야의 점진적 확대	-여경 인력 수급 계획 수립 여부 -인력확대를 위한 제도 도입 여부	-계획 수립 유무 -제도 도입	경찰청

분야 : 지식기반사회 여성의 경쟁력 제고

부문: 3. 여성인적자원의 개발과 활용

항목: 3-5 여성의 평생교육 참여여건 강화

3-5-1. 여성평생교육 지원인프라 구축

- 여성회관과 여성인력개발센터의 보육서비스 강화
- 지역평생교육정보센터, 여성인력개발센터 등에 여성학습자 상담 기능 강화, 전문상담인력 양성 및 배치 지원
- 여성평생교육프로그램 지원 확대 및 강사정보DB 구축 및 운영 활성화

3-5-2. 여성평생교육기관의 차별화·특성화

- 지역별로 차별화된 교육프로그램 개발
- 교육기능 중복 조정 및 특화사업 지원
- 여성평생교육기관에 대한 평가시스템 개발

항목	목표	전략과제	평가지표	측정지표	비고
3-5. 여성의 평생교육 참여 여건 강화	3-5-1. 여성평생 교육 지원 인프라 구축	보육서비스 강화	-여성회관, 여성인력 개발센터의 탁아시설 설치 비율 - 전문교사 채용 비율	-탁아시설 설치 기관 수/전체 회관수 -탁아시설 설치 기관 수/전체 센터수 -전문교사 채용기관수 /전체 회관수 -전문교사 채용 기관 수/전체 센터수	여성부
		상담전문인력 배치	-평생교육사, 직업상 담사 채용 비율 -직원 연수기회	-채용기관수/전체기관 수(회관,센터) -상담교육연수건수	여성부
		프로그램 지원 확대	-프로그램 개발 실적 -프로그램운영비 지원	-프로그램 개발 건수 -프로그램 운영비 지 원 건수, 액수	여성부
		강사정보DB 구축 및 관리	-회관, 센터의 자체 DB 구축 -DB 관리의 적절성	-DB 구축 여부 -갱신 건수	여성부
	3-5-2. 여성평생 교육기관 의 차별 화, 특성 화	지역별 프로그램 차별 화	-지역별 특화프로그램 개발 및 운영지원	-개발 건수 -지원 건수	여성부
		기관별 기능 중복 조 정 및 특화 사업 지원	-회관과 센터의 프로 그램 중복율 -기관별 특화 사업 지 원 실적	-유사 프로그램 수/전 체프로그램 수 -사업지원 건수, 액수	여성부
		기관평가시스템 개발, 운영	-기관평가시스템 개발 -센터 평가시스템의 적절성	- 개발 여부	여성부

부문: 4. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여 제고

4-1-2. 남녀고용평등 실천 우수기업에 대한 행.재정적 지원 강화

■ 세제상 지원, 공기업 경영평가시 가점 부여 등

■ 우선 용자 및 대출조건상 우대, 상환기한 연장, 신용보증시 보증한도 우대

* 문제점:

1) 정책성과를 계량화하기 어려울 경우에는 평가지표와 측정지표가 별 차이가 없는 문제

- 성과를 제대로 평가하기 어려움

2) 단순히 조치를 하였다는 것만으로 성과의 규모를 알 수 없는 문제

→ 조치부여 기업 수로 보완

항목	목표	전략과제	평가지표	측정지표	비고
4-1. 고용상 기회균등과 남녀차별 개선	4-1-2. 남녀고용평등 실천 우수기업에 대한 행.재정적 지원 강화	세제상 지원	세제상 지원 여부	-세제상 지원 내용 및 정도 -실제 지원 기업 수	노동부 재경부
		공기업 경영평가시 가점 부여	가점 부여 여부	-가점 부여 정도 -실제 가점 부여 기업 수와 전체 기업 중 비율	노동부
		우선 용자, 대출조건상 우대, 상환기한 연장, 신용보증시 보증 한도 우대	용자, 대출, 신용보증 상 우대 여부	-우대 내용 및 정도 -우대 기업 수	노동부 재경부
	4-1-5. 동일가치 동일임금 원칙 확립	동 원칙 적용 위한 직무평가의 주체와 방법론 모색	동일가치 적용위한 정책추진 준비 및 방법론 개발 여부	-주체 선정 현황 -방법론 개발 현황	노동부
		직무평가 모형 개발, 기업에 활용 권고 및 유도	-직무평가 모형 개발 여부 -기업에 활용 유도	-분야별 직무평가 모형의 개발 여부 -기업의 활용을 위한 유인책 여부 및 내용	노동부
		관련 분쟁 다루는 고용평등위원회 등 분쟁조정기관의 분쟁절차 보완	고용평등위원회 등 분쟁절차 보완	-분쟁절차의 효율성 평가 여부 -분쟁절차 보완책 마련 여부 및 내용	노동부

부문: 4. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여 제고

4-3-1. 여학생 진로직업교육의 활성화

- 학교급별 여학생용 진로지도지침의 개발 및 보급
- 여학생친화적인 수학, 과학프로그램 확산 지원
- 진로지도 종합계획 수립시 여학생 진로직업교육 체계화, 활성화
- 여학생을 위한 진로정보 제공 및 지원

* 문제점:

- 1) 전략과제가 모호할 때, 평가지표를 어느수준까지 설정할 것인가?
 - 평가진의 임의성 개입여부정도
 - 그렇게 했을 경우, 현실적으로 정책수행실적이 없을 경우가 발생함.
- 2) 주관 담당부처가 모호할때가 있음.

항목	목표	전략과제	평가지표	측정지표	비고
4-3. 여성의 직업능력 개발 및 고용 촉진	4-3-1. 여학생 진로직업 교육의 활성화	학교급별 여학생용 진로지도지침의 개 발 및 보급	-진로지도 지침의 개발 여부 -보급 여부	-학교급별 지침의 개발 실적(수) -보급실적(기관수)	교육부
		여학생 친화적인 수 학, 과학프로그램 확산 지원	-수학 및 과학프로 그램 참여 인원 -수학 및 과학프로 그램지원여부	-프로그램 참여인 원수 -전년대비 참여인 원증가율(%) -지원액 전년대비 증가율(%)	교육부
		진로지도 종합계획 수립시 여학생 진로 직업교육 체계화, 활성화	-종합계획 수립 시 여학생 진로교육 삽입여부	-협의회 개최 실적	교육부
		여학생을 위한 진로 정보제공 및 지원	-여학생 진로정보 제공 여부 -진로정보 지원 여 부	-여학생 진로정보 제공을 위한 수행 실적 -지원액 증가율	여성부 교육부
	4-3-2 여학생 직업의식 및 진로 지도 강 화	여학생의 직업의식 강화를 위한 직업교 육훈련자료 보급 등 지원	직업교육훈련 자료 보급여부	-교육훈련 자료 개 발 실적 -보급 실적	교육부 노동부
		여대생 기업연수 프 로그램 확대 실시 등 현장과의 연계체 제 구축	-기업연수 프로그 램 실시 여부 -기업과의 연계체 제 구축 여부	-연수프로그램 여 대생 및 기업의 참 여 증가율(%) -연계체제 구축실 적(협의회 개최실 적)	노동부
		여대생의 취업능력 증진을 위한 대학의 취업지도 강화	-여대생을 위한 대 학의취업지도 지 원여부	-여대생을 위한 취 업지도 프로그램 지원실적 -여대생 취업지도 지원액 증가율	교육부 노동부 여성부
	4-3-3 전업주부 의 능력 개발기회 확대	전업주부의 능력개 발을 위한 교육여건 조성	-전업주부대상 직 업교육 프로그램 확대 여부	-프로그램 증가율	노동부 여성부
		취업희망 주부인력 에 대한 직업교육 확대 및 창업 지원	-주부대상 직업교 육 실시 -주부대상 창업 지 원 여부	-직업교육 실시 실 적(증가율) -창업지원액 증가 율	노동부 여성부

항목	목표	전략과제	평가지표	측정지표	비고
	4-3-4. 여성근로자의 능력개발기회 확대	고용보험법상 훈련지원제도의 활성화	-훈련을 위한 유급휴가 여성비율 - 공공훈련기관내 여성근로자 특화 프로그램 개발 운영	-유급휴가 여성 증가율 -프로그램 개발 및 운영실적	노동부
		능력개발 훈련프로그램 개발	여성근로자 능력개발훈련프로그램 개발 여부	개발실적	노동부
		여성근로자에 대한 훈련실시 촉진	여성근로자 훈련실시 여부	훈련실적 증가율	노동부
		훈련효과를 제고할 수 있는 프로그램 개발 및 보급	훈련프로그램 개발 및 보급	-프로그램 개발실적 -보급실적	노동부
	4-3-5. 여성고용촉진기반의 구축	여성실업자의 자영업창업 지원사업 내실화	-창업지원 여부 -창업프로그램의 다양화 -창업성공여부	-창업지원액 증가율 -지원프로그램증가율 -창업지원자중 여성실업자비율	여성부 중기청
		여성고용촉진을 위한 채용박람회 행사개최	-채용박람회 개최 여부	-여성 참여 증가율	노동부

분야 : 남녀의 조화로운 동반자관계 형성

부문: 5. 사회·문화분야 여성참여 확대

항목: 5-3. 여성의 문화예술활동 참여 확대

5-3-2. 여성참여 문화예술활동의 활성화

- 여성문화예술인 창작활동 지원
- 여성의 지역문화활동 활성화
- 여성참여 문화·예술·체육활동 프로그램의 개발·보급 확대

* 어려운 점

- 전략과제 수준이 부문별로 편차가 크다.

{5-3.여성의 문화예술활동 참여 확대}의 경우는 전략과제가 다른 부문의 목표 정도에 해당될 정도로 일반적이다. 따라서 전략과제를 직접적으로 반영한 평가지표를 개발할 수 없다.

항목	목표	전략과제	평가지표	측정지표	비고
5-3. 여성의 문화예술활동 참여 확대	5-3-2. 여성참여 문화예술활동의 활성화	문화예술인 창작 활동지원	-문화예술진흥기금을 통한 여성문화예술인 지원 실적	-전체 지원대상자(개인,단체) 중 여성(개인, 단체) 비율(%), 분야별 비율(%) -전체 지원액 중 여성(개인,단체)대상 지원액 비율(%)	문화관광부, 한국문화예술진흥원
			-여성문화예술인에 대한 기타 예산지원 실적	-기타 예산 지원 대상자 중 여성(개인, 단체) 여성비율, 전년도 대비 증감율	문화관광부

항목	목표	전략과제	평가지표	측정지표	비고
5-3. 여성의 문화예 술활동 참여 확대	5-3-2. 여성참여 문화예술 활동의 활성화	-여성의 지역문화 활동 활성화	-문화관광부 산하 지역 문화예술기 관(문예회관, 문화 의 집, 지역문화 원, 도서관 박물관 등)에 대한 여성의 접근권 확보 실적	-보육서비스 제공 시설 비율(%), 전 년도 대비 증감율 (%) - 시설별 여성이용 자 비율(%)	문화관 광부
			-여성문화기관(여 성회관, 여성문화 예술회관, 여성발 전센터, 여성교육 문화센터 등) 및 여성문화단체·소 집단 지원 확대 실 적	-여성문화기관 평 균 지원 예산액 -여성발전기금에서 의 여성문화단 체·소집단 지원 총예산액, 전년도 대비 증감율	지방자 치단체 여성부
			-문화유산해설사의 위상정립 및 지원 체계 개선 실적	-전체 해설사 중 여 성해설사 비율(%) -해설사 지원 총예 산액, 해설사 1인 당 평균 지원예산 액, 전년도 대비 증감율 -문화유산해설사 위상정립 및 지원 체계 개선 계획 수 립 여부, 시행 여 부	문화관 광부
		-여성참여 문화· 예술·체육 활동 프로그램 개발· 보급 확대	-문화예술기관의 여성문화 프로그램 확대 실적	-여성특화 프로그램 개발 및 보급을 위한 지원예산액, 전년도 대비 증감 율	문화관 광부
			-여성문화기관의 프로그램 개발, 보 급 지원 실적	-실무자 교육·훈 련 지원 예산액 -프로그램 개발, 보 급을 위한 지원 예 산액	지방자 치단체

부문: 10. 평등문화 및 의식의 확산

10-2-1. 교육자치단체의 양성평등교육추진체계 구축

■ 교육자치단체에 여성교육정책담당장학관 지정(설치)권고

■ 교육감산하에 남녀평등교육자문위원회 설치권고

부문	항목	전략과제	평가지표	측정지표	비고
10-2. 양성평등교육환경조	10-2-1. 교육자치단체의 양성평등교육정책추진체계 구축	교육자치단체에 여성교육정책 담당 장학관 지정권고	-담당 장학관 지정 여부	-전체 자치단체중 지정 단체의 비율	교육부 시도교육청
		교육감 산하에 남녀평등교육위원회 설치 권고	-남녀평등교육위원회 설치 여부	-전체 자치단체중 지정 단체의 비율	교육부 시도교육청
	10-2-2. 교사 의식인식능력 신장	유치원 및 초중등학교 교장, 교감 및 1급 정교사 자격 및 직무연수과정에 양성평등교육 연수 강화	-각급 단계별, 자격별 연수실시 여부	-각급 단계별, 자격별 연수실적 및 증가율	교육부 시도연수원
		초중등교사들의 여학생 친화적 교수학습방법 개발 지원 및 보급	-교수학습방법 개발 지원 및 보급 여부	-각급 단계별 프로그램개발 실적(수) -보급 실적	교육부
	10-2-3. 교육과정의 양성평등성 강화	교과서의 성차별적 교육내용 제거를 위한 지속적 노력	-성차별 내용제거를 위한 노력여부	-지침 개발 실적 -지침 시달실적	교육부
		유치원 및 보육시설 등 취학전 아동의 양성평등의식 제고 교육프로그램 개발 및 보급	-양성평등의식제고 교육프로그램 개발 및 보급 여부	-각급 단계별 프로그램 개발 실적 -보급 실적	교육부
		초중등 교육과정에서의 양성평등교육 내용 강화	-양성평등교육내용 강화관련지침 실시 여부	-관련지침 개발 실시 실적 -지침실시 실적	교육부
	10-2-4. 학교 교육 성희롱 예방 교육 강화	각급 학교 교직원 성희롱 예방교육 실태 정기 점검	-교직원 예방교육 실시 여부	-실시 실적 및 교직원 참여율	교육부 시도교육청
		남녀공학과 등 학교의 성교육, 성희롱 예방 교육 강화 및 교육프로그램 개발 및 보급	-학생대상 예방교육 실시 여부 -프로그램 개발 및 보급 여부	-실시 실적 및 학생 참여율 -프로그램 개발 및 보급 실적	교육부 시도교육청
		대학의 성희롱, 성폭력 예방을 위한 교육 및 점검 강화	-대학의 교육실시 여부 점검여부	-교직원대상 예방교육 실시 점검 실적	교육부

2. 행정자치부의 지방자치단체 합동평가 매뉴얼의 시책별 표를 참조로 한 사례

사례2: 행자부 지방자치단체 합동평가 매뉴얼의 평가시책별 표를 참조한 사례

시책	4-1-2 남녀고용평등 실천 우수기업에 대한 행.재정적 지원 강화	지표	남녀고용평등 실천기업 지원 노력
세부 지표	1)세제상 지원 2)공기업 경영평가시 가점 부여 3)우선 용자 및 대출조건상 우대, 상환기간 연장, 신용보증시 보증한도 우대 추진	배점	평가지표 등 전체안에서 결정
평가 방법	- 산식 1)세제상 지원 여부 (+ 방법 및 내용) 2)공기업 경영평가시 가점 부여 여부 (+ 정도) 3)용자 및 대출조건 상 우대, 상환기간 연장, 신용보증시 보증한도 우대 여부 (+ 내용) - 평가대상: (부처, 기관, 시 도 등 명시) - 평가기준일: 2003. 12 - 평점부여 방법: 세부정책 추진 여부에 따라 점수 부여		
제출 서식	필요에 따라 표로 제시 가능		
평가 자료	1)세제상 지원 여부 (+ 방법 및 내용) 2)공기업 경영평가 시 가점 부여 여부 (+ 정도) 3)용자 및 대출조건 상 우대, 상환기간 연장, 신용보증시 보증한도 우대 여부 (+ 내용) 4)상기 세부정책 추진 계획 5)상기 세부정책 이외 상위목표 달성을 위해 필요한 과제 6)상기 세부정책 추진의 어려움		
문의 처	여성부 000과 000 (전화 ; 팩스) 한국여성개발원 여성정책평가센터 000 연구원 (전화 ; 팩스)		

3. 교육인적자원부의 국가인적자원개발계획 평가 작업의 예를 참조 한 사례

평가과제: ‘국가인적자원개발계획’ 중 여성부문 일부 과제의 평가를 위한 지표 체계 개발

<특징>

1. 평가단위를 낮추어서 핵심성과요인(지표영역) 수준으로 함
2. 현실을 생각할 때 나올 수 있는 자료는 상당히 제한되어 있으므로 평가 영역별 체크리스트 질문을 최소화 함
3. 형성,성과, 연계/조정평가지표는 공통지표로 대신하고, 다만 어려움/보완 사항/개선점을 묻는 지표로 과제별 문제를 발견함.반면, 집행평가의 경우에는 공통지표와 더불어 과제별 추진실적관련 지표로 특화 시킴
 - 여성정책기본계획의 경우 성과에만 초점 두어 평가할 것인가? 계획은 이미 형성된 것이지만 연도별 시행계획을 작성해야 하므로 그에 대한 형성평가를 할 수도 있을 것임.

<검토가 필요한 사항>

1. 목표의 특정 부분 달성을 위한 시행계획이 부재할 경우 (아래의 문제점1)
2. 기존의 정책수단이 목표를 달성한다는 보장이 없을 경우 (아래의 문제점 2) 성과평가를 제대로 하기 위해서는 gender impact 측정을 해야 함.
3. 목표와 시행계획이 불일치할 경우 (아래의 문제점3)
 - ** 이상의 경우 평가에서 어떻게 할 것인지 검토 필요하며, 내년도 시행계획 작성 지침을 마련할 때 포함시키는 등의 조치가 필요하다고 생각함.

<해당 정책과제 정리-참고 자료임>

1. 재직 여성근로자의 능력개발 기회 확대
 - 목표: 재직 여성근로자 교육훈련확대위해 유급휴가, 훈련제도 활성화, 휴직 후 직장복귀 프로그램 등을 개발

(문제점1: 목표에서 명시한 휴직 후 직장복귀 프로그램 개발에 대한 시행계획 부재)

1) 고용보험법상 훈련지원제도의 활성화

- 중소기업 유급휴가훈련 지원요건 완화하여 여성근로자 직업훈련 기회 확대

- 유급휴가훈련의 지원 요건인 최소 유급휴가일수 단축 즉, 150인 미만 기업은 현행 30일 이상에서 14일 이상으로 단축 검토

(문제점2: 여성근로자가 중소기업에 몰려있는 것은 사실이지만 단순히 중소기업 지원요건 완화 여부만 확인하는 것은 불충분함. 시행여부와 함께 gender impact 분석이 필요함)

- 수강장려금 수혜범위 확대하여 영세소규모 기업 여성근로자의 자율적인 능력개발 촉진

- 수강장려금 지원대상을 '이직예정자 및 50세 이상 피보험자'에서 '50인 미만 기업 재직근로자'로 확대 검토

(문제점2: 여성근로자가 중소기업에 몰려있는 것은 사실이지만 단순히 중소기업 지원요건 완화 여부만 확인하는 것은 불충분함. 시행여부와 함께 gender impact 분석이 필요함)

- 공공훈련기관 내 여성특화 프로그램 개발, 운영 (2003 이후)

2) 능력개발훈련프로그램 개발

- 여성근로자 훈련프로그램 개발 및 보급
 - 개인의 직무확충과 연계된 훈련프로그램 개발
 - 여성근로자 적합 정보통신 및 서비스업 관련 훈련프로그램 개발
 - 개발한 프로그램의 단계적 시범운영 실시 (2003 이후)
 - 훈련효과 제고위한 지속적 관리와 평가 시스템 구축 (2003 이후)

4. 남녀평등한 고용환경의 구축

목표: 남녀평등 우수기업 행정.재정적 지원 강화, 남녀고용평등 이행 실태 평가체계 정립

1) 고용평등 실천 우수기업 행정.재정 지원 강화

- 우수기업 지역별 다수 발굴, 선정

- 정부 행정,재정 지원혜택과 연계
 - 포상, 세제상 지원, 공기업 경영 평가 시 가점 부여 등 행정상 우대책 마련
 - 융자 및 대출 조건상 우대, 상황기간 연장, 신용보증 한도 우대 등 재정상 지원책 마련
 - 기업의 자율참여 유인, 건전 기업문화 조기정착 지원
 - 남녀고용평등 실태 평가체계 보완, 확대
 - 정부조달 시 인센티브제 도입 (중장기 과제)
 - 남녀고용평등 실태 평가결과 공표 등
- (문제점3: 이행수단이 평가결과 공표에 한정되어 세부정책과 불일치)

<지표체계(안)>

평가 시책	세부 추진 과제	핵심성공 요인 (지표영역)	단계별평가지표					비고
			정책형성 (공통지표)	정책집행		정책성과 (공통지표)	정책연계 및 조정 (공통지표)	
				공통지표	과제별 지표			
1. 여성 로능력 발기확 대	직근의개 회확대 1) 고 험지 도성 화 2) 보 상지 도성 화 3) 고 험지 도성 화	중소기업 유급휴가 지연 완화 여성근 로자 훈련 기회 확대	1. 목표의 타당성 · 목표가 구체적 인가 · 상위목 표와 부 합하며, 환경변 화에 대 응하는 가 2. 계획내 용의 충 실성 · 세부과 제가 목 표달성 을 위해 충분하 는가 · 예산 및 정책체 계적절 한가 · 계획수 립과정 에 GO/NG O 등 관 계집단 의 의견 수렴은 충분하 였나 3. 누락 된 세부 과제수 정/보 완필요 사항은 무엇인가	1. 시행과 정의효 율성 · 일정대 로추진 되고 있는가 · 투입자 원이효 율적으 로집행 되고 있는가 2. 시행과 정의적 절성 · 정책시 행에관 한홍보 는충분 하였나 · 시행과 정에서 문제가 발생하 였거나 기본원 칙이변 하는등 일관성 에문제 는없었 는가 3. 시행의 어려운 점은무 엇이며, 수정/보 완필요 사항은 무엇인가	1. 연도별 여성직 업 · 계 획 된 수 자 현 황 2. 지원요 건 · 완 화 로 인 하 여 실 질 적 으 로 지 원 을 받 았 거 나 받 게 될 예 상 기 업 의 자 및 여 성 근 로 자 수 3. 향후개 선 점 은 무 엇 인가	1. 목표달 성도 · 계 획 된 목 표 는 달 성 되 었 나 2. 효과성 · 당초의 효과 가 나 타 났 는 가 · 여성과 남성에 각각 미친 효 과에 대 한 분 석 이 되 었 는 가 3. 향후개 선 점 은 무 엇 인가	1. 관련기 관/부처 와의연 계 및 조 의 효 율 성 · 관 계 기 관/부 처 와 의 연 계 조 가 원 활 한 가 · 장애 요 인은 무 엇 인가 2. 중복성 · 타 기 관/ 부 처 와 의 중 복 성 3. 연계 및 조 정 관 련 수 정/ 보 완 이 필 요 한 사 항 은 무 엇 인가	

평가 시책	세부 추진 과제	핵심성공 요인 (지표영역)	단계별평가지표					비고
			정책형성 (공통지표)	정책집행		정책성과 (공통지표)	정책연계 및 조정 (공통지표)	
				공통지표	과제별 지표			
		수강장려금 수혜 범위 확대 하 여영세소규모 기업 여성근로자의 자율 적 인 능력개발 촉진	상동	상동	1. 수강 장려금 지원 확대 실시 여부 2. 수강 장려금 지원 확대로 인 하 여혜택을 받았거나 받게 될 여 참재 여 성근로자 수 3. 공공 훈련기관내 여성특화 프로그램 개발 및 운영 현황	상동	상동	
	2)능력개발훈련프로그램 개발	여성근로자 훈련 프로그램 개발 및 보급	상동	상동	1. 연 도 별 여성근로자 훈련 프로그램 개발, 시범 운영 및 보급 현황 2. 훈련 효과 평가 시스템 구축 준 비 여 부 및 계획	상동	상동	

평가 시책	세부 추진 과제	핵심성공 요인 (지표영역)	단계별 평가지표					비고
			정책형성 (공통지표)	정책집행		정책성과 (공통지표)	정책연계 및 조정 (공통지표)	
				공통지표	과제별 지표			
4. 남·녀 평등·고용 구축	1) 고·용 실·업 평·등·수·행·정·지·원 강·화	우수기업 지역별 다수 발굴, 선정	상동	상동	연도별 우수기업 선정 현황 (명단 및 선정 사유가 된 기업특성)	상동	상동	
		정부 행정,재정 지원혜택 과 연계	상동	상동	포상 및 세제상 지원, 공기업 평가시 가점 등 부여 행정상 우대책 마련 여부 및 내용	상동	상동	
		기업의 자율참여 유인, 건전 기업문화 조기정착 지원			1. 기업 의 남·녀고용 평등 실태평가체계 보완 여부 및 내용 2. 연도 별 기 업 의 남·녀고용 평등 실태 평 가 현황 또 는 계획 3.기타 기 업 내 평 등문화정 착 계획			
		정 부 조달 시 인센 티 브 제 도입 (중 장기과제)	상동	상동	정 부 조 달 시 인센티 브제 도입 여부 내용, 또 는 계획	상동	상동	

<요구자료 목록>

재직 여성근로자의 능력개발 기회 확대

과제명	요구자료명	자료의 존재 여부	부처 담당자
1.고용보험법상 훈련지원제도의 활성화 1)중소기업 유급휴가훈련 지원 요건 완화하여 여성근로자 직 업훈련 기회 확대	1-1) 관련 -연도별 여성직업훈련 이수자 현황 -지원요건 완화로 인하여 실질 적으로 지원을 받았거나 받게 될 예상 기업의 숫자 및 여성근 로자 수		노동부
2)수강장려금 수혜범위 확대하 여 영세소규모 기업 여성근로 자의 자율적인 능력개발 촉진	1-2)관련 -수강장려금 지원 확대실시 여 부 -수강장려금 지원확대로 인하여 혜택을 받았거나 받게 될 잠재 여성근로자 수 -공공훈련기관내 여성특화 프로 그램 개발 및 운영 현황		
2.능력개발훈련프로그램 개발 1)여성근로자 훈련프로그램 개 발 및 보급	2-1) 관련 -연도별 여성근로자 훈련프로그 램 개발, 시범운영 및 보급 현 황 -훈련효과 평가시스템 구축 준 비여부 및 계획		

남녀평등한 교육환경의 구축

과제명	요구자료명	자료의 존재 여부	부처 담당자
고용평등 실천 우수기업 행정.재정 지원 강화			노동부
1)우수기업 지역별 다수 발굴, 선정	1)연도별 우수기업 선정 현황 (명단 및 선정 사유가 된 기업 특성)		
2)정부 행정,재정 지원혜택과 연계	2)포상 및 세제상 지원, 공기업 평가 시 가점 부여 등 행정상 우대책 마련 여부 및 내용		
3)기업의 자율참여 유인, 건전 기업문화 조기 정착 지원	3-1)기업의 남녀고용평등 실태 평가체계 보완 여부 및 내용 3-2)연도별 기업의 남녀고용평등 실태평가 현황 또는 계획 3-3)기타 기업 내 평등문화정착 계획		
4)정부조달 시 인센티브제 도입 (중장기 과제)	4)정부조달 시 인센티브제 도입 여부 및 내용, 또는 계획		

IV. 제6차 여성정책평가세미나 토론내용

1. 평가지표의 모델(합동평가/국가인적자원개발계획 평가)

가. 국가인적자원개발계획 평가의 문제

- 각 부처의 정책평가위원회에서 주관하는 정책평가와 중복될 우려
- 정성평가 위주로 구성. 정성평가는 반드시 필요하지만 부분적인 수준에서 이루어져야. 정성평가는 상당히 어렵다. 결국 계량화시킬 수 있는 것 위주로 하고 도저히 되지 않는 것들을 정성평가로 다루어야.
- 정성평가로는 지방자치단체에 적용하기가 굉장히 어렵다.
- 인적자원개발계획 평가는 형성평가, 집행평가, 성과평가가 있어서 결국 평가를 세 번 해야. 현실적으로 불가능하고, 그렇게 해도 결과는 똑같다.
- 피평가기관으로서도 업무부담이 굉장히 것이다.
- 인적자원개발계획 평가는 공통지표로 구성. 시책별로 지표가 차별화되어 있지 않아 평가의 효과를 거두기 어렵고 정책 건의를 하기도 어려워진다.
- 물론 인력과 비용이 수반되고 업무부담만 문제가 되지 않는다면 해볼 수 있지만, 현실적으로는 어렵다는 판단이다.
- 요컨대 인적자원 평가는 복잡하고 합동평가는 단순명료하다. 그리고 실현가능성 면에서 합동평가가 훨씬 높다는 판단이 든다. 다만 포괄성 측면에서는 인적 자원 쪽이 높을 수 있다.

나. 합동평가를 기본 틀로 하여 국가인적자원개발계획 평가를 보완하는 방법을 고려해 볼 만하다.

- 성과평가는 합동평가 식으로 하되, 모든 시책에 공통적으로 적용될 수 있는 공통지표를 뽑아 자체 평가를 하도록 한다. 다만 그 결과를 그대로 공개하는 것이 아니라 연구자들이 보고서를 쓰거나 총괄 평가를 하고 건의를 할 때 활용할 수 있겠다. 이런 목적을 위해서라면 자료 수집과정에서 이런 내용을 포함시키는 것도 좋을 듯하고, 그런 자료는 정책건의에 매우 유용할 것 같다.

2. 평가지표 개발시 유의사항 및 아이디어

- 피평가기관의 업무부담을 고려해야 한다. 요구자료를 최소화해야 한다. 그리고 가능한 직접 확인하는 것이 가장 좋다. 너무 많은 자료를 요구할 경우 거부운동이 일어나기도 하고, 실제로 바로 작년에 현지평가를 하지 못한 하나의 이유가 거기에 있었다.
- 정성평가는 반드시 필요하다. 그 방법으로는 하나의 지표에 대해 여러명, 예를 들어 3명 이 평가해 평균을 내든지, 아니면 서로 합의해 동일할 점수를 주는 방법이 있다. 영국의 Public Citizen Center(?) 에서는 평가단이 내려가 합의를 거쳐 하나의 점수를 두게 되어 있다. 이런 합의제가 평균을 내는 것 보다 훨씬 바람직하다고 생각한다.
- 평가지표별로 우수사례가 있으면 첨부하도록 하고, 거기에 가점을 주는 방안도 강구할 필요가 있다. 그리고 우수사례를 책자로 내는 것도 좋은 방법이다.

가. (지방자치단체간의 차이를 고려하는 문제)

- 동일한 시책에 대해서는 동일한 잣대를 잴대야 한다. 그건 평가의 본질적 한계이다. 다만 기술적으로 지표를 개발할 때 상층 지표를 만들어서, 즉 분모들을 가급적 집어넣는 방법을 쓸 수 있다. 예를 들어 그냥 예산액이 아니라 ‘해당부분이 차지하는 예산액/전체예산’식으로. 이렇게 하면 지방자치단체별로 투입요소의 차이가 있다는 점을 인정하고 평가를 할 수 있다.
- 그래도 문제는 있다. 해당 자치단체별로 역점을 두는 시책이 다르다. 역점 시책은 열심히 했는데, 다른 쪽을 평가하면 점수가 낮게 나오게 된다. 민선제에서는 이 문제가 상당히 민감한 사항이다.

이에 대해 역점 시책을 평가에 반영해달라는 요구가 제기되어 와서 우리도 80%정도는 합동평가 취지에 맞춰서 중앙부처에서 발굴한 주요 시책 위주로 하고, 나머지 20%는 자치단체별로 추천할 수 있는 역점시책 우수사례를 내면 그것을 평가하는 것으로 평가제도 개선방안을 냈다.

아마 여성정책평가에서도 같은 현상이 발생할 것이다. 그런데 이런 것들은 한번에 해결되는 것이 아니라, 계속 조금씩 해결될 겁니다. 그래서

평가는 상황에 따라서, 주어진 여건 속에서 최선책을 찾는 것이라고 할 수 있다. 그런 것을 찾아 나가는 과정이지, 무슨 완벽한 틀을 구성해서 간다고 생각하고 진행하면 굉장히 어렵다.

나. (시책의 특수성에 맞게 차별화된 평가모델을 사용하는 문제)

- 결론부터 말하면, 결코 바람직하지 않다는 생각이 든다. 물론 평가의 목적이 시책별 건의사항을 제시하는데 있다면 상관없을 것 같다. 그런 경우가 아니고 일괄적으로 한꺼번에 특정 시점에서 평가를 한다면 동일한 모델로 가는 것이 훨씬 바람직하다고 생각한다. 따라서 평가의 목적을 어디에 둘 것이냐에 따라서 달라질 수 있다.

특히, 지방자치단체 경우는 동일한 잣대를 가지고 해야 할 것이다. 물론 지방자치단체와 중앙을 분리하는 것은 의미가 있지만, 전부 다 다른 잣대를 가지고 간다는 것은 어렵다. 또 그렇게 한다고 해도 크게 달라지지도 않는다. 괜히 이것 저것 막 집어 넣어 놓으면 혼란만 생길 우려도 있다.

다. (시책별로 구체성의 수준이 다른 문제)

- 어떻게든 수준을 맞추는 것이 중요하다. 큰 틀을 갖춰놓고 개발하다 보면 나중에 차이가 나는 것이 당연한데, 그럴 때 중간중간에 단계를 삽입해 묶으려고 노력해야 한다. 그리고 큰 틀을 가지고 top-down식으로 작업을 하다가 나중에 거꾸로 bottom up식으로 맞추는 작업도 해야 한다.

라. (전략적 평가)

- 정책에 따라 정책수단까지 구체화되어 있는 경우에는 그것에 관한 자료를 빼내는 것이 평가의 요체이다. 그런데, 그렇지 않은 경우도 있다. 목표만 있고 정책 수단이 없는 경우. 이 경우에는 바람직한 상태, 즉 목표에 따라 평가지표를 만드는 것이다. 이것을 ‘전략적 평가’라고 하는데, 피평가기관이 정책을 수행하도록 유도하는 효과도 거둘 수 있다.
- 피평가기관에서 나름대로 해설할 여지를 남기지 말아야 한다. 원하는 자료를 분명하고 구체적으로 못 박아야 한다. 응답방식도 산식까지 제시하고, 표형식도 제시해야 한다.

- 자체 평가를 할 수 있도록 매뉴얼을 나누어준 다음에, 연구자들이 다시 계산하는 일은 없어야 한다. 피평가자들이 바로 계산해서 써넣도록 하는 것이 좋다.
- 평가가 힘든 경우에는 평가지표에서 빼버리고, 정성평가, 총괄평가(?-공통지표에 대해 인적자원개발계획 평가와 같은 평가틀을 가지고 하는 방식) 등의 대안을 찾는다.

마. (평가의 대상)

평가 대상이 중앙이나, 광역이나, 기초나 하는 것은 해당시책을 깊숙이 연구해서 판단하는 수밖에 없다. 다만, 제 생각에는 중앙부처에서 직접 집행하는 정책이라는 것은 거의 없고 전부 지방자치단체를 통해서 구현이 된다고 보고 있다.

바. (평가의 주기)

매년 평가하는 것과 5년 계획이라면 중간에 한번 하고 마지막에 하는 평가가 있을 수 있다. 중요한 것은 초창기에는 꼭 한번 해야 한다는 점이다. 만약 초창기에 평가를 하지 않아 어떤 output을 내고 있는지 알지 못하면 정책 추진 과정에서 문제가 있을 때 잡아주기가 힘들다.

3. 연구팀 실습자료에 대한 의견

- 평가지표는 하나의 항목으로 구성되어야 한다. ‘무엇 무엇과 무엇’, ‘무엇 및 무엇’으로 되어 있으면 안 된다.
- input이나 process나 output이나, 이 가운데 어디에 초점을 맞출 것인지 결정해야 한다. 특히, 가중치 계산할 때에는 이 문제가 중요하다. 이것도 하고, 저것도 했는데 집행을 안했다. 그런데, 집행에 가중치를 두었다면 낮은 점수가 나오게 된다.
- 지방자치단체와 중앙부처평가는 분명히 구분해야 한다. 중앙부처는 주관부처가 있기 때문에 부처별로 평가할 수 있다. 그런데, 자치단체의 경우에는 어떤 지표를 적용할 것인지 고민을 많이 해야 한다. 우선 자치단체별로 여건이 너무 다르고, 투입요소가 다르다. 이점에 대한 고려가 없으면 잘 사는

자치단체가 좋은 점수를 받을 수밖에 없고 그러면 평가결과에 대한 동의를 얻어내기 힘들다.

- 중복된 내용을 반복해서 점검하는 것은 좋지 않다.
- 표현의 문제(평가지표의 ‘여부’→‘실적’, 측적지표에서는 ‘여부’)
- [전년도 대비 올해 실적]. 이미 일정수준에 도달한 경우에는 오히려 점수가 낮게 나올 가능성이 있다는 점을 유념해야 한다.
- ‘계획수립’에 대해서는 정성평가를 보완했으면 좋겠다.
- ‘시설설치’, ‘프로그램 개발’에 대해서는 개별 여부 뿐 아니라 이용율, 활용도도 함께 측정하는 것이 바람직하다. 활용도는 정성평가로 접근가능하다.
- 피평가기관에서 나름대로 해설할 여지를 남기지 말아야 한다. 원하는 자료를 분명하고 구체적으로 못 박아야 한다. 응답방식도 산식까지 제시하고, 표를 원하는 경우에는 표형식까지도 제시해야 한다.
- (4-1)과 같이 평가하기 힘든 경우에는 평가지표에서 빼버리고, 대신 공통지표를 이용해 자체평가를 하는 것이 나올 것 같다. 정성평가 보다는 인적자원개발계획 평가의 틀을 원용해 접근하는 것이 적합한 것 같다.
- 주관부서가 모호할 때에는 부처에 던져주면 알아서 해온다. 다만 이 경우 정책건의를 하거나 책임을 물을 때에는 문제가 있다.

우리나라 여성정책평가의 발전방안

I. 여성정책의 특수성과 평가를 위한 과제	269
II. 결론 : 여성정책평가의 방향	300
III. 제7차 여성정책평가세미나 토론내용	304

우리나라 여성정책평가의 발전방안

본원 연구진

지도 : 김형만(한국직업능력개발원 인적자원개발지원센터 소장)

I. 여성정책의 특수성과 평가를 위한 과제

1. 여성정책 개념, 특수성과 평가에 대한 함의

여기서는 여성정책의 개념 및 특수성에 대하여 살펴본 다음 그 같은 내용이 여성정책을 평가하는데 함의하는 바를 정리하고자 함.

가. 여성정책의 개념

□ 여성정책은 남녀 모두가 인간으로서의 존엄과 스스로의 능력을 개발·활용할 기회를 균등하게 보장받는 실질적 평등이 실현되는 사회를 목표로 사회의 모든 영역에서 현 제도를 비판적으로 분석, 조명하여 성간 차이가 차별로 이어지지 않게 하는 기준과 대안적 가치체계를 실현하기 위한 것임(김선옥 외, 1993: 89).

- 여성정책은 국가가 헌법상의 평등권 명령을 실행하기 위한 정책으로, 사회정의의 실현이라는 기본정신에서 출발함. 불평등한 법이 철폐되고 평등한 법이 제정되었다고 해서 사실상의 평등이 이루어지는 것이 아니며, 사실상의 평등을 이루기 위해서는 관련정책과 제도의 이행에 대한 끊임 없는 감독과 평가가 관건임.

□ 한편, 1995년 제정된 여성발전기본법 제1장.총칙의 제3조 【정의】는 “여성정책”을 ‘남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진에 관한 대통령령이 정하는 정책’으로 정의하고 있음.

- 동법 제2장 여성정책기본계획 등의 제7조 【여성정책기본계획의 수립】에서는 여성정책에 가. 남녀평등의 촉진, 나. 여성의 사회참여확대, 다. 여성

의 복지증진, 라. 기타 여성정책에 관한 주요시책을 포함하는 것으로 보고 있음.

- 아울러, 동법 시행령 여성발전기본법시행령 제1장 총칙에서는 여성발전 기본법제3조 제1호에서 “대통령령이 정하는 정책”이라 함은 다음 각호의 정책을 말하는 것으로 정의하고 있음.

- 1) 교육에서의 남녀평등에 관한 정책
- 2) 정책결정과정의 여성참여확대에 관한 정책
- 3) 고용상의 남녀차별해소에 관한 정책
- 4) 여성고용촉진 및 안정에 관한 정책
- 5) 여성보건 및 모성보호에 관한 정책
- 6) 여성인적자원의 개발에 관한 정책
- 7) 보육시설에 관한 정책
- 8) 저소득 모자가정의 여성, 미혼모, 가출여성, 장애여성 등 보호를 요하는 여성 및 노인여성의 복지증진에 관한 정책
- 9) 농어촌여성의 복지증진에 관한 정책
- 10) 평등한 가족관계의 확립에 관한 정책
- 11) 성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력의 방지에 관한 정책
- 12) 가사노동가치의 평가등에 관한 정책
- 13) 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력강화에 관한 정책
- 14) 여성의 자원봉사활동에 관한 정책
- 15) 기타 여성의 권익증진에 관한 정책

나. 여성정책의 특수성과 평가에 대한 합의

- 아래에서 보듯이 여성정책의 몇 가지 특수성은 여성정책과 관련한 의제를 가지고 일을 할 때 고유한 어려움에 부딪히게 하는 요인이 되고 여성정책을 평가하는데도 영향을 미침.

- 첫째, 우리 사회 전반에 여성의 인권이나 성불평등 문제에 대한 인식이 부족하고 남녀평등에 대한 이미지가 서로 다르기 때문에 특정 정책의제를 다룰 때 사회적 합의를 기반으로 정책을 추진하기 어려움.

· 예를 들어, ‘평등’이라는 개념에 대하여 혹자는 ‘기회의 평등’이면 족하

다는 소위 ‘자유주의적’ 입장을 가질 수 있고, 어떤 이는 ‘조건의 평등’을 요구하고, 또 다른 이는 ‘결과의 평등’까지를 요구할 수 있음.

- 이러한 입장의 차이는 평등을 이루기 위한 정책대안의 내용에 대한 합의의 이르는 것을 어렵게 하는 요인이 됨. 이런 상황에서 정책이 입안 되면 일부에서 저항과 반격이 있을 수 있고 정책의 타당성에 대한 의견도 분분할 수 있음. 이 문제는 정책의 목표를 설정하거나 평가의 준거를 마련하는데 어려움으로 직결될 수 있음.
- 또한 사회에서 남녀평등에 대한 이미지가 저마다 다를 경우 제목은 같아도 내용과 가치 면에서 서로 상충되는 정책사업이 집행되는 수가 있는데 이러한 문제는 정책과제의 타당성과 일관성, 합목적성을 위협하는 요소가 됨.
- 그러나 과학적이며 공정한 평가를 활용함으로써 정책의 합목적성과 일관성, 타당성을 높일 뿐 아니라, 정책평가의 결과를 환류 함으로써 다음 단계의 정책 수립의 타당성 근거를 제공할 수도 있음.
- 아울러, 여성문제 또는 남녀평등 문제에 대하여 인식이 부족한 이들이 평가 과정에 참여할 때 관심을 갖게 될 수 있고 참여 자체가 학습효과를 가져올 수도 있을 것임.

- 둘째, 여성정책은 그 특성상 여러 분야에 분산되어 추진될 수밖에 없기 때문에 관계 집단의 협력이 관건임. 여성중심의 접근(WID: Women-in-Development)이 여성정책의 주를 이룰 때에도 그러하였지만 북경회의 이후에 주류의 모든 영역에서 젠더접근(GAD: Gender-and-Development)을 하는 성 주류화가 강조되면서 여성정책을 추진 할 때 관계 집단과의 협력과 파트너십이 더욱 중요해 짐.

- 이 같은 특성은 평가를 수행할 때에도 그대로 적용되어 많은 관련 부처 또는 부서의 협조가 필수적으로 요구됨. 그렇지 않아도 평가의 대상이 되는 것은 유쾌하지 못한 일로 여겨지고 있고, 또 평가로 인하여 행정 부담이 가중되는 마당에 평가를 주관하는 기구에서는 피 평가기관으로부터 협조를 얻는 일이 더욱 어려울 것임.
- 이는 여성정책 주관 부처의 위상이 대부분의 다른 부처에 비하여 상대적으로 낮을 경우 더욱 큰 어려움을 초래하게 됨.

- 따라서 여성정책 평가에 대한 국가 최고위급의 의지가 중요하고, 평가를 위한 법적, 제도적 근거를 마련하는 일과 함께 협조체계를 구축하는 것이 중요함.
 - 아울러, 평가계획의 수립과 평가지표의 개발, 평가의 실시 등 제반 과정에서 관계집단의 참여를 통하여 이해와 협력을 증진할 수 있도록 하는 개방적, 참여적 접근이 필수적임.
 - 평가를 위하여 협조기제를 만들어 작동하면 그 것이 바로 평가 결과의 환류를 위한 기제가 되고, 나중에는 그 기제가 다음 단계의 정책추진을 위한 협조기제로서 기능을 할 수도 있을 것임.
- 셋째, 여성정책의 고질적인 어려움 중 또 하나는 여성정책이 종종 수사에 머물고 구체성을 결여하며 추상적이라는 점임. Moser(1993: 149)는 이를 여성정책의 '상징성' 문제로 보고, 여러 나라에서 여성정책을 진정으로 시행할 의도는 없으면서 정치적 목적으로 쉽게 만들어내기 때문에 여성정책이 종종 추상적이고 구체성이 부족한 수준으로 된다고 지적한 바 있음.
- 여성정책의 이 같은 특성은 여성정책기본계획의 세부추진 과제에 구체성이 부족하고 목표가 명확치 않은 것들이 많이 포함 된 것에서도 발견할 수 있음. 이 같은 여성정책의 추상성과 상징성은 평가를 어렵게 하는 또 한 가지 원인이 됨.
 - 같은 맥락에서 김양희 등(2001)은 제1차 여성정책기본계획의 평가가 어려웠던 이유로 정책과제의 성격이 “상대적인 비용·효과나 실현가능성을 평가할 기준이 불분명”한 것과, “상위단계인 전략목표에서부터 최하위 단계인 세부과제까지 그 포괄성과 추상성에서 일정한 원칙이 없이 다양한 수준의 과제들이 혼재되어” 있고 “선언적으로 방향을 제시하는 정책”들이 많다는 점 등을 지적한 바 있음.
 - 그러나 거꾸로 보면 많은 여성정책이 추상적인 수준에 머물고 책무성을 결여하는 문제는 여성정책을 평가하는 일이 더욱 필요하다는 당위성을 제공해주는 요인이 되기도 함. 예산이나 정책 추진기제 등의 측면에서 책임 있는 정책의 시행과 결과를 보장할 수 없는 여건에서는 평가를 통하여 정책의 책무성을 제고하도록 영향을 미치는 것도 한 가지 방법이 될 것임.

- 넷째, 전에 비하여 요즘 여성정책의 특수성보다는 보편성을 강조하는 추세이지만 전통적으로 여성정책은 소외되고 혜택 받지 못한 여성들을 위한 좋은 의도의 공익적인 프로그램의 성격이 짙었음. 공익적인 프로그램은 성과를 평가하기 어려울 뿐 아니라(김신복, 2003: 50), 좋은 의도의 프로그램에 대해 책무성을 따지는 것은 쉽지 않은 일임.
- 그러나 현재 우리나라에서는 과거 그 어느 때에 비하여 공공행정의 책무성이 강조되고 있으며, 이에 따라 다양한 주체들에 의하여 다양한 정책계획에 대한 평가가 진행되고 있음.
- 따라서 여성정책에 대한 평가를 실시하는 것은 피할 수 없는 과제임.

2. 여성정책 평가의 범위

가. 여성정책기본계획

1) 여성정책기본계획의 범위

- ☐ 여성발전기본법 제7조에서는 여성부 장관으로 하여금 5년마다 다음과 같은 사항을 포함한 여성정책에 관한 기본계획을 수립할 것을 규정하고 있음.
 - 여성정책의 기본방향
 - 여성정책의 추진목표
 - 남녀평등의 촉진
 - 여성의 사회참여 확대
 - 여성의 복지증진
 - 기타 여성정책에 관한 주요시책
 - 여성정책 추진과 관련한 재원의 조달방법
- ☐ 이에 여성부(이전 여성지위특별위원회, 정무장관(제2)실)에서는 1998년 [제1차 여성정책기본계획]을 수립한데 이어 2003년 [제2차 여성정책기본계획]을 수립, 시행하고 있음.

□ [제2차 여성정책기본계획]에서는 ‘실질적 남녀평등사회의 실현’을 정책 비전으로 설정하고 4대 하위 목표로 남녀의 조화로운 동반자 관계 형성, 지식기반사회 여성의 경쟁력 강화, 사회 각 분야 여성의 대표성 제고, 여성의 복지 증진 및 인권보호 강화를 제시하였음. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해 성주류화(Gender-Mainstreaming)와 협력체계 구축(Partnership)을 추진전략으로 채택하였음.

□ 이상과 같은 기초 하에 [제2차 여성정책기본계획]에서는 광범위한 영역에 걸쳐 다음과 같은 10대 핵심정책과제를 설정하였음.

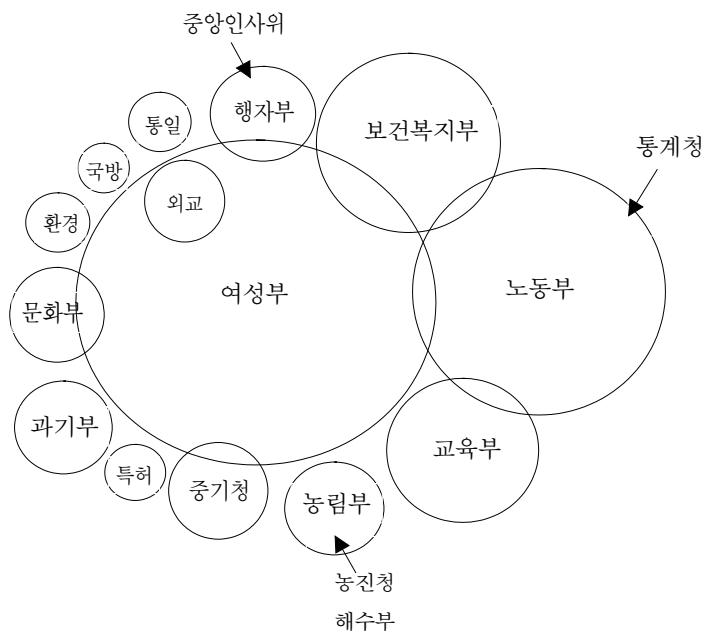
- (1) 정책에 양성평등관점 통합
- (2) 정책결정 과정에 여성의 대표성 제고
- (3) 여성 인적자원의 개발과 활용
- (4) 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고
- (5) 사회·문화분야 여성참여 확대
- (6) 평화·통일·국제협력에서의 여성의 기여확대
- (7) 여성의 건강과 복지향상
- (8) 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화
- (9) 양성평등한 가족정책 기반조성
- (10) 평등문화 및 의식의 확산

□ 10대 핵심정책과제 하에 총 34개 과제와 115개 세부과제를 수립하였으며, 세부과제별로 주관부처를 지정하였음. 여성부 이외에 총 12개 부처(해양수산부까지 포함하면 13개부처)와 6개 청, 1개 위원회가 세부과제 주관부처로 지정되어 있음.

□ 115개의 세부과제 중 43개 세부과제(37.4%)는 여성부가 주관하고 있으며 10개 세부과제(8.7%)는 여성부와 행정자치부, 노동부, 복지부, 외교부, 문화부, 문화재청, 중소기업청 등이 공동으로 주관하고 있어 전체 세부과제의 약 45%의 주관부처로 여성부가 지정되어 있음.

- 약 55%의 과제는 여성부 이외의 부처에서 주관하고 있는데, 노동부가 20개 세부과제(17.4%)를 주관하고 있으며 이외에 4개의 세부과제는 노동부와 교육부, 복지부, 통계청 등등 공동으로 주관하는 등 여성부 다음으로 가장 많은 세부과제의 주관부처로 명시되어 있음. 그리고 보건복지부는 11개 세부과제(9.6%)를 주관하고 있으며 1개 과제는 보건복지부와 노동부가 공동으로 주관하고 있음. 교육부는 6개 세부과제(5.2%)를 주관하고 있으며 그 외에 교육부와 노동부가 1개 과제를 공동 주관하도록 명시되어 있음. 이외에 행정자치부는 1개 과제(0.9%), 행정자치부와 중앙인사위원회 공동으로 2개 세부과제(1.7%)를 주관하고 있으며, 농림부는 2개의 세부과제(1.75), 농림부와 농촌진흥청 내지 해양수산부 공동으로 2개 과제(1.7%)를 주관하고 있음.

<그림 1> [제2차 여성정책기본계획]의 주관부처



- 전체 세부과제의 87.8%를 여성부와 여성정책담당관 설치 부처가 단독 혹은 공동으로 주관하고 있어 [제2차 여성정책기본계획]은 여성부와 여

성정책담당관 설치 부처, 특히 노동부, 복지부, 교육부 중심적 성격을 띠고 있다고 할 수 있음.

- 여성부와 여성정책담당관 설치 부처가 주관하지 않는 세부과제는 총 14개 과제(12.2%)로 국방부, 과학기술부, 문화부, 통일부, 환경부, 중소기업청, 특허청 등에서 주관하고 있음.

<표 1> [제2차 여성정책기본계획]의 10대 핵심정책과제 주관부처

주관부처	10대 핵심정책과제										계
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
세부과제수	6	10	17	25	10	10	11	11	5	10	115
여성부(+타부처)*	5 (1)	3 (1)	5 (1)	1	6 (1)	4 (3)		11	2 (3)	6	43 (10)
행정자치부(+중앙인사위)		1 (2)									1 (2)
교육부(+노동부)		1		1 (1)						4	6 (1)
농림부(+해양수산부, 농진청)			2 (2)								2 (2)
노동부(+통계청)		1		18 (1)			1				20 (1)
보건복지부(+노동부)				3			8 (2)				11 (2)
국방부+경찰청		1									1
과학기술부			3								3
문화관광부					3						3
통일부						1					1
환경부						2					2
중소기업청			3								3
특허청			1								1

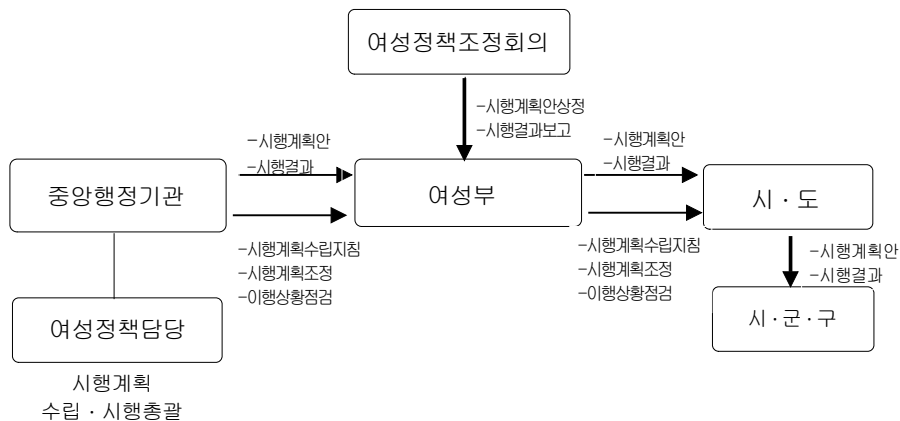
* 여성부+타부처(행자부(1), 노동부(1), 중기청(1), 문화부/문화재청(1), 외교부(3), 복지부(3))

2) 여성정책기본계획의 추진체계

- (시행계획 수립) 여성정책기본법 제8조와 시행령 제5조에서 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 기본계획에 의한 해당기관의 연도별 시행계획을 수립, 시행할 임무를 규정하고 추진방법을 명시하고 있음.

- 이를 위해 먼저 여성부 장관은 매년 11월말까지 다음 연도의 시행계획수립지침을 작성, 배포함.
- 시행계획수립지침에 의거해 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 매년 1월말까지 당해연도의 소관 여성관련 업무에 관한 시행계획안을 작성하여 여성부에 제출함. 이를 위해 지방자치단체 차원에서는 시장·군수·구청장이 매년 12월말까지 시·도지사에게 다음연도 소관 여성관련 업무에 관한 시행계획안을 제출함.
- 여성부장관은 중앙행정기관의 장과 시·도지사가 제출한 시행계획안을 종합해 여성정책조정회의의 심의를 거쳐 확정된 후 4월말까지 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 알림(시행령 제5조).
- 이 과정에서 여성부 장관은 시행계획을 조정하고 필요한 경우 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관의 장에 대하여 협조를 요청할 수 있음(여성발전기본법 제8조).

<그림 2> 연도별 시행계획 추진체계



- (담당기구) 중앙행정기관 및 지방자치단체에서는 여성정책 협조부서를 지정하여 부서별로 수립된 계획안을 종합, 조정하여 해당 기관의 시행계획

을 수립, 시행하도록 하고 있음(시행령 제6조). 중앙행정기관에서는 여성 발전기본법 제12조에 따라 지정된 여성정책책임관이 책무를 맡고 있음.

☐ (이행상황 점검) [제1차 여성정책기본계획]에 대해서는 그 시행에 관해 다양한 문제점이 지적되어 왔음. 특히, 매년 제출되는 시행계획의 이행상황을 점검할 수 있는 제도적 기제가 부재하며, 그에 따라 계획의 실효성을 확보할 수 없다는 점이 중요한 문제로 지적되어 왔음.

☐ 이에 2003년 개정된 여성정책기본법 시행령에서는 연도별 시행계획의 이행상황 점검을 위해 점검반을 구성하거나 전문가 자문을 받거나 조사·연구를 의뢰할 수 있다는 조항이 신설되었음.(시행령 제5조)

☐ (결과보고) 시행계획의 이행 결과에 대해서는 그 다음해 1월 중순까지 시장·군수·구청장이 시·도지사에게 제출하며, 중앙행정기관과 시·도지사는 1월말까지 여성부 장관에게 제출함. 여성부 장관은 그 결과를 여성정책조정회의에 보고함.(시행령 제5조)

3) 문제점

☐ (시행계획 수립) 여성정책기본계획은 강제적 계획의 성격을 결여하고 있으며 대부분의 정책과제가 구체적 사업 내용과 수단을 제시하지 못한 채 선언적인 차원에 머물러 있음. 그에 따라 중앙행정기관과 지방자치단체 차원의 시행계획 수립에 있어 구체적인 가이드라인으로 기능하는데 한계가 있음.

☐ 중앙행정기관의 경우는 주관부처에서 이미 추진 중인 여성 관련사업을 취합하는 수준으로 시행계획을 수립하고 있음. 여성정책기본계획과의 관련성이 불분명한 부분도 상당수 포함되어 있음.

- 특히, 지방자치단체의 경우 여성정책기본계획 상의 임무가 규정되어 있지 않아 이러한 문제가 보다 심각함. 산하 기초자치단체가 제출한 계획을 취합하고 여기에 해당 기관에서 이미 수립되어 있는 여성관련 사업계획을 합쳐 제출하는 경향이 큼.
- (여성정책협조부서의 위상) 여성정책기본계획은 광범위한 내용을 포괄하고 있지만, 시행계획 수립 및 시행은 여성정책 협조부서 소관으로 그 외 부서와의 유기적인 협력을 통해 수립, 시행되지 못하고 있음. 그 결과, 시행계획은 여성정책 협조부서의 자체 사업계획 성격을 띠고 있음. 여성정책기본계획에서 채택한 주류화 전략이 정책 실행 현장에서는 실천되지 못하고 있음.
- (여성부의 조정권) 법적으로 기본계획을 총괄하는 여성부에게 시행계획에 관한 조정권이 부여되어 있지만, 실제 타 부처와 지방자치단체가 제출한 계획에 대한 조정권을 충분히 발휘하지 못하고 있음. 현재 여성부의 역할은 중앙행정기관과 지방자치단체에서 제출한 시행계획을 취합하는 수준임.
- (이행점검) 2003년 여성발전기본법 시행령 개정을 통해 시행계획 이행점검의 실행수단이 명시됨으로써 2004년부터는 이행점검이 이루어질 것으로 기대되지만 이행점검의 결과 활용방식 등이 여전히 분명하지 않음.
- (결과보고) 현재 시행결과 보고는 중앙행정기관과 지방자치단체에서 해당 연도에 시행한 사업 결과를 제출하면 취합, 보고하는 수준으로 평가가 전혀 이루어지지 않고 있으며, 전년도 시행 결과가 다음 연도 시행계획 수립 시에 효과적으로 반영되지 못함.
- 여성정책기본계획의 평가를 위해서는 다음 사항의 고려가 필요함.
- (시행계획 수립지침의 보완) 향후 수립되는 여성정책기본계획은 시행계

획의 실질적 가이드라인이 될 수 있도록 전면 보완해야 할 것임. 현재로서는 여성부가 매년 배포하는 시행계획 수립지침에서 세부과제별로 사업 목표와 내용, 방법을 보다 구체화하여 가이드라인으로서의 효과를 높이는 방안이 고려될 수 있음. 그리고 수립지침에서 시행계획의 평가 기준도 제시해야 할 것임.

- ☐ (평가의 대상과 범위) 평가는 매년 시행계획을 제출하는 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 이루어질 수 있음. 이 경우 평가는 중앙과 지방의 이원체제로 운영되어야 할 것임.
 - 중앙행정기관의 경우는 세부과제 주관부처를 대상으로 해당 부처가 주관하는 세부과제 시행계획을 평가하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 지방자치단체의 경우는 해당 단체를 평가의 단위로 하여 제출한 시행계획 전반을 평가하는 방안을 채택할 수 있음.
- ☐ 여성정책기본계획의 모든 세부과제를 매년 평가하는 것은 현실적으로 무리임. 따라서 핵심정책과제별로 중요한 세부과제를 매년 선정해 당해 연도의 평가는 해당 과제를 중심으로 시행하고 계획기간을 포괄한 종합 평가에서 목표, 핵심정책과제와 함께 세부과제 전체를 평가하는 방안이 현실적임
- ☐ (평가결과의 활용) 시행계획의 평가 결과를 토대로 여성부가 시행계획 조정권을 발휘할 수 있도록 제도적 보완이 요구됨. 이행평가의 경우는 보고 수준을 넘어서 평가 결과를 시행할 수 있는 방안을 마련함.

나. 정책의 성별 영향평가의 범위

1) 법적 근거 및 범위

- ☐ 성별영향평가란 정책과 프로그램, 법제 등이 여성과 남성에게 미치는 차별적 효과를 평가하고 새로운 평등적 대안을 만들어가는 과정으로, 정책

과정이 성별에 따라 편견을 재생산하는지 혹은 특정성을 배제하거나 소외하고 있는지를 점검하는 도구임. 각종 정책의 사후적 효과분석은 많으나 사회적 성(gender)으로서 여성과 남성을 정책계획 단계부터 사전적으로 고려하는 분석은 부재함. 참여정부는 국정과제인 '양성평등의 구현'을 위한 정책과 제도의 재구조화 전략으로 성별영향평가를 추진하고 있음.

□ 2002년 개정된 여성발전기본법에는 일반정책이 남녀에게 미치는 영향을 고려하도록 명시함으로써 정부 부처의 모든 정책이 성 인지적으로 형성될 수 있는 기반을 마련하였음.

- 제 10조(정책의 분석·평가 등)

- ① 국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다.
- ② 여성부장관은 국가 및 지방자치단체에 대하여 제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가에 필요한 지원 및 자문을 할 수 있다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가를 위한 기준 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 여성발전기본법시행령(2003.3.12)에는 정책의 분석·평가를 위한 교육, 자문위원회 설치, 지침에 관한 규정을 두고 있다.

- 제7조(정책의 분석·평가를 위한 교육)

여성부장관은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 소속 공무원을 대상으로 법 10조 제1항의 규정에 의한 정책의 분석·평가 업무에 필요한 교육을 할 수 있다

- 제8조(정책분석·평가자문위원회)

- ① 여성부장관은 정책의 분석·평가에 관한 지원 및 자문을 하기 위하여 필요한 경우 관계공무원 및 외부전문가가 포함된 20인 이내의 위원으로 구성된 정책분석·평가자문위원회를 둘 수 있다.

- 제9조(정책의 분석·평가에 관한 지침)

- ① 여성부장관은 법 제10조 제1조항의 규정에 의한 정책의 분석·평가를

수행할 수 있도록 분석·평가의 방향, 절차, 대상정책 및 세부기준 등에 관한 사항을 포함하는 지침을 마련하여 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.

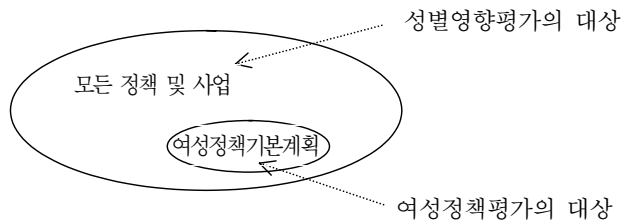
- ② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 지침에 따라 정책의 분석·평가계획을 수립·시행하고, 분석·평가계획 및 분석·평가결과를 여성부장관에게 제출하여야 한다.
- ③ 여성부장관은 제2항의 규정에 의하여 제출된 결과를 종합하여 연1회 조정회의에 보고하여야 한다.

□ 정책분석·평가자문위원회운영규정(2003.7.4)은 자문위원회의 기능 및 구성 등을 정하고 있다.

- 제2조(기능) 자문위원회는 정책의 분석·평가(이하 성별영향분석·평가, 성인지적 예산분석, 성인지적 통계 생산 등을 포함한다)에 관한 다음 각 호의 사항을 지원 및 자문한다.
 1. 정책의 분석·평가 지침에 관한 사항
 2. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 제출한 정책의 분석·평가계획 및 분석·평가결과에 관한 사항
 3. 새로운 정책의 분석·평가 지표개발 및 제도개선에 관한 사항
 4. 그밖에, 정책의 분석·평가 업무추진과 관련하여 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 요청하는 사항
- 제3조(구성) ① 자문위원회는 위원장 및 부위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.
 - ② 위원장은 여성부차관이 되고, 부위원장은 여성부 여성정책실장이 된다.
 - ③ 위원은 정책의 분석·평가 및 여성정책에 관한 학식과 경험이 풍부한 공무원 및 외부전문가 중에서 여성부장관이 임명 또는 위촉한다.
 - ④ 자문위원회는 자문위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 분야별 소위원회를 둘 수 있다.

- 성 분석은 정책의 기획에서 시행 및 평가에 이르기까지 정책형성의 전 과정에 적용될 수 있는 매우 포괄적인 의미를 내포하는 용어임. 그러나 여성발전기본법 제 10조(정책의 분석·평가 등)에서는 정책을 수립 및 시행하는 과정에서 사전에 미리 분석·평가하는 것으로 규정하고 있으므로 향후 우리나라에서 성 분석은 사전적인 ‘성별영향분석’ 중심으로 시행될 전망이다.⁶¹⁾
- 여성정책평가가 여성정책기본계획에 수립된 사업을 평가하는 것임에 비해, 성별영향평가는 정부의 모든 정책과 사업을 대상으로 한다는 점에서 가장 큰 차이가 있음. 또한 여성에게 미치는 영향은 물론 남성에게 미치는 영향도 평가의 범주에 포함됨. 아직 연구도입단계에 있어 평가 대상 정책의 선정을 각 부처의 자율적 판단에 맡기고 있으나, 시범단계를 거쳐 본격적인 시행기에 진입하면 모든 정책 수립시 성별영향분석·평가를 요구할 수 있음.

<그림 3> 여성정책평가와 정책의 성별영향평가의 관계



- 성별영향평가의 대상 정책은 연금, 사회보장정책, 실업대책, 교육, 정보화 등 자원의 투입량이 많으며 사회적 파급효과가 큰 정부의 중점 시책과 성별에 따른 수혜도의 편차가 클 것으로 예상되는 시책을 우선적으로 함⁶²⁾

61) 박성정·박영란·오정진·오현석·최정숙(2003). 『정책의 성별영향분석·평가 실행 모범사례 연구』. 여성부

62) 여성부, “정책의 성별영향평가 추진”. 여성정책조정회의 보고자료. 2003.9.

2) 추진계획⁶³⁾

□ 여성발전기본법에 성별영향분석·평가의 시행을 입법화한 이래 정부는 현재까지 ‘성별영향분석·평가 및 기준(지표) 수립 방안 연구’(2003), ‘성별영향분석·평가 선행 모범사례연구’(2003) 등의 기초연구를 통해 성별영향분석평가의 추진을 준비해왔고, 6개 부처 여성정책담당관실과의 평가협조체계를 구축하였음. 또한 전문가, 각 부처 공무원, 단체대표 등 각 계 각층의 협조 및 의견 수렴을 위한 ‘정책분석·평가자문위원회’(위원장: 여성부차관) 운영 규정을 마련하였으며, 평가의 기초 자료로서 성별통계의 집적을 위해 통계청 및 각 부처와 협조하였음.

□ 정부는 성별영향평가 추진의 제1단계로 정부부처 인식 확산 및 시범 실시(’03~’04), 2단계로 정부 및 지방자치단체 확산(’05)을 계획하고 있음. 여성부가 여성정책추진회의에 보고한 ‘정책의 성별영향평가추진계획(2003.9.24)’은 다음과 같음.

〈제1단계〉 정부부처의 인식 확산 및 시범 실시(’03~’04)

- 교육인적자원부, 농림부, 보건복지부, 노동부 등 4개 부처 예산에 대한 성별 분석 실시(’03. 5 ~ 12)
- 성별영향평가 실시 지침 발간(’03. 11)
- 공무원 성별평가 능력 제고 교육훈련 실시(’03): 공무원교육원 및 한국 양성평등 교육진흥원에 관련 과목 설치
- ‘제2차 여성정책기본계획’의 영향평가 체계 마련(’04)
- 정부 중점 정책의 성별영향평가 시범 실시(’04): 양성평등 과급효과가 큰 교육인적자원부, 농림부, 보건복지부, 노동부 등 4개 부처를 대상으로 각 부처가 대상정책을 자체 선정하여 제출하도록 함. ‘정책분석·평가자문위원회’의 자문 및 소관 부처와의 협의를 거쳐 대상정책 및 지표 선정.

63) 여성부, “정책의 성별영향평가 추진”. 여성정책조정회의 보고자료. 2003.9.

<제2단계> 정부 및 지방자치단체의 확산('05~)

- 성별 수혜도의 편차가 클 것으로 예상되는 시책 중심으로 전 부처 및 지방자치단체 평가 확산: 평가대상 정책으로는 연금, 사회보장정책, 실업대책, 교육, 정보화 등 자원의 투입량이 많으며 사회적 파급효과가 큰 정부의 중점 시책과 성별에 따른 수혜도의 편차가 클 것으로 예상되는 시책이 될 것임.
- 양성평등 관점의 예산편성가이드 권장('06)
- 정책과정에서 성별 문제를 전문적으로 발굴, 분석할 수 있는 '성별영향평가사' 등 전문가 양성
- 성별영향평가의 민관협력네트워크 및 지원 강화

□ 이상의 계획은 다음과 같은 추진체계 및 과정으로 추진될 예정임.

순서	처리내용	추진부서	관련기관
1	연도별 지침 시행	여성부	각부처
2	추진 담당부서 지정 자체 내부지침 수립·시행	각부처	소속 및 공공기관
3	성별영향평가계획보고서 작성·제출	각부처	여성부
4	계획보고서 검토 조정(정책분석·평가자문위원회 활용)	여성부	각부처
5	성별영향평가결과보고서 제출 및 검토(정책분석·평가자문위원회 활용)	각부처	여성부
6	결과 종합보고(여성정책조정회의, 국무회의, 국회여성위원회)	여성부	국무조정실
7	익년도 성별영향평가 추진계획 수립, 지침 수정·보완	여성부	

3) 문제점 및 방향

□ 성별영향평가제도는 그 관점의 생소함으로 여성계 밖에서는 아직 광범위한 사회적 동의를 얻지 못하고 있고, 평가기법도 개발되는 과정에 있어 제도 시행에 어려움이 있음. 성별영향평가제도의 정착을 위해서는 우선 각부처 공무원들의 긍정적 인식과 적극적 협조를 이끌어내야 하고, 평가를 용이하게 하는 평가도구 및 지침이 제시되어야 하며, 평가기법 교육을 통해 실효성있는 결과의 산출이 이루어져서 그 결과가 정책 개선에 실질적으로 활용되도록 함으로써 성별영향평가의 의미와 가치에 대한 확신이 형성되어야 할 것임

□ 현재 여성정책기본계획평가와 성별영향평가가 이원적으로 추진되고 있는데, 향후 평가의 중복이나 일선의 평가업무 부담을 완화하기 위해 양 평가제도의 차별화 또는 통합 방안이 모색되어야 할 것임

3. 평가주관 기구 및 추진체계

가. 평가주관 기구

- 여성정책기본계획이 평가의 중복성 문제를 해결하고 단일화된 평가기구에 의해 효율적으로 평가가 이루어지기 위해서는 여성정책 평가만을 전담하는 평가 주관기구 지정이 필요함.
- 평가 주관기구는 여성정책에 대한 평가를 누가(어디서)하는가에 대한 논의를 의미함. 여성정책기본계획에 대한 평가는 여성부가 주관이 되어 실시하여야 함.
 - 이에 대한 법적 근거는 여성발전기본법 제10조(정책의 분석·평가 등) 국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다고 규정되어 있어 해당 각 부처와 지방자치단체가 자체적으로 평가를 수행할 수 있도록 하였으나 여성부가 이들의 평가를 종합적으로 수행하는 방식을 취함.
 - 여성발전기본법이 여성정책 평가의 근거법으로 부적합 한 경우 평가를 위한 근거법 마련이 시급함.
 - 여성부가 주관이 되어 실시하되 여성부내에 여성정책평가위원회를 신설하거나 또는 기존의 정책분석·평가자문위원회를 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있음.
 - 정책분석·평가자문위원회운영 규정 제2조(기능)에 의하면, 자문위원회는 정책의 분석·평가에 관한 다음 각 호의 사항을 지원 및 자문한다. 1. 정책의 분석·평가 지침에 관한 사항, 2. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 제출한 정책의 분석·평가계획 및 분석·평가결과에 관한 사항, 3. 새로운 정책의 분석·평가지표개발 및 제도개선에 관한 사항으로 되어 있어 정책분석·평가자문위원회가 성별영향분석 뿐만 아니라 여성정책 평가에 대한 지원 및 자문도 할 수 있을 것으로 보임.
 - 정책분석·평가자문위원회가 성별영향분석 및 여성정책 평가를 동시에 병행하는 것이 불가능할 경우 여성정책평가위원회를 신설함.

- 여성부내에 신설될 여성정책평가위원회나 정책분석·평가자문위원회가 독자적으로 평가기능을 수행하는 데에는 한계가 있을 것으로 생각되는 바, 여성정책 전문기관인 한국여성개발원을 여성정책 평가 전문기관으로 지정한 후 이 기관에 여성정책 평가 업무를 위탁하여 수행하는 형식을 취함.
- 이러한 예는 지방자치단체 합동평가 수행시 행정자치부의 합동평가위원회가 주관이나 한국지방행정연구원이 합동평가 전문기관으로 지정되어 실질적인 평가 업무를 전담하는 것과 같은 이치임.

□ 한국여성개발원은 여성정책기본계획에 포함되어 있는 내용 중 평가 대상을 사업으로 선정된 정책에 대해 평가 틀과 지표를 개발하여 평가를 시행하되 자체적으로 여성정책 평가팀을 구성하여 운영함.

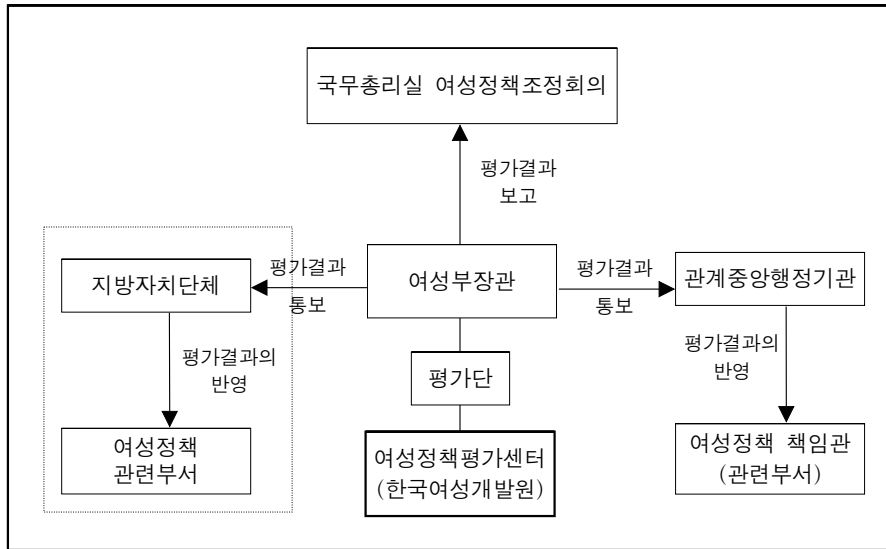
- 여성정책 평가팀은 한국여성개발원의 연구 인력이 주축을 이루되, 여성부 내에 신설되는 여성정책평가위원회 또는 정책분석·평가자문위원회 위원, 여성부 공무원, 학계, 민간전문가 등이 함께 참여함.

□ 여성부가 주관이 되어 실시하는 여성정책 평가 결과는 여성정책조정회의에 보고함.

나. 평가 추진체계

□ 평가 추진체계는 여성부가 주관을 하되 평가단이 한국여성개발원 여성정책 평가센터 안에 있어 평가와 관련한 각종 업무를 여성부와 여성정책평가센터가 공동으로 수행함.

여성정책평가 센터형

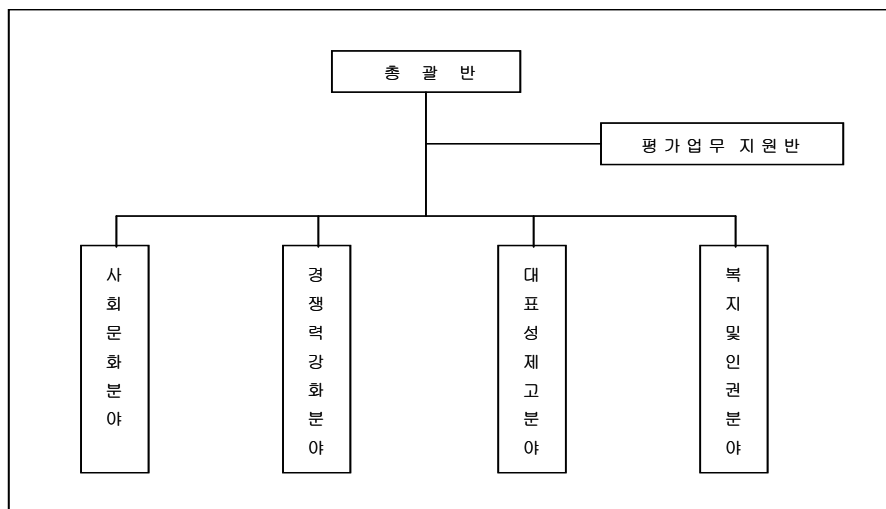


- 여성정책 평가단의 구성과 운영방안은 총괄반과 분야별 소위원회 모형으로 생각해 볼 수 있음
- 평가단은 평가단에는 여성계의 신망을 받는 분으로 평가단장을 선임하고 총괄반과 분야별 소위원회를 두어 평가업무를 분담함.
 - 총괄반에 속한 구성원은 분야별 소위원회에도 소속되어 전체적인 평가업무를 함께 논의하면서 동시에 부분별 전문분야를 평가하도록 함.
 - 총괄반은 여성정책기본계획 추진 결과 평가편람 작성, 여성정책기본계획 추진 결과 평가보고서 작성, 평가 계획 작성 및 평가위원 선정, 기타 평가단 운영에 관한 업무를 수행함.
 - 소위원회는 각 부처가 수행하는 여성정책을 전문분야별로 나누어 분야별 전문가로 평가 실무반을 구성함.
 - 소위원회는 분과별 전문가(2-3명), 여성부 및 관련부처 공무원(1-2명), 여성NGO(1명), 여성개발원 팀원 2인 정도로 구성하여 각 5-6명으로 구성함.
 - 분야별 소위원회를 제2차 여성정책기본계획의 4가지 비전과 목표에 따라 분과별로 나눌 경우, 남녀의 조화로운 동반자 관계 형성 분야, 지식

기반사회 여성의 경쟁력 강화 분야, 사회 각 분야 여성의 대표성 제고 분야, 여성의 복지 증진 및 인권보호 강화 분야로 구성함.

- 남녀의 조화로운 동반자 관계 소위원회는 평등문화 및 의식, 양성평등한 가족정책 기반 조성 등과 관련된 정책을 평가하고, 지식기반사회 여성의 경쟁력 강화 소위원회는 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고, 여성 인적자원의 개발과 활용 등과 관련된 정책을 평가함. 사회 각 분야 여성의 대표성 제고 소위원회는 정책결정과정에 여성의 대표성 제고, 사회문화 분야 여성참여 확대 등과 관련한 정책 평가를 담당하고, 여성의 복지증진 및 인권보호 강화 소위원회는 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호 강화 등과 관련한 정책 평가를 담당함.
- 소위원회는 평가 대상 평가 기준 및 지표 개발, 현장 및 관련 부처가 제출한 정책결과 서류 평가, 평가결과 작성, 기타 평가 실무와 관련한 업무를 수행함.
- 평가업무지원반은 평가와 관련한 지원업무를 수행함. 업무는 평가관련 자료수집 및 정리, 자료 검색, 회의 일정 공고, 평가 관련 위원 연락, 평가 원고 편집 등.

분야별 소위원회 모형



□ 평가를 주관하는 여성부와 실질적인 평가 업무를 담당하는 한국여성개발원 여성정책평가 센터내 평가단의 역할은 다음과 같음.

○ 여성부

- 중앙부처 및 시·도의 의견 수렴하여 과제 선정
- 평가 시행계획 수립 및 실시
 - 평가 대상 분야별 평가 시행계획 수립
 - 시행계획에 따른 평가편람을 작성하여 중앙부처 및 광역자치단체에 통보
- 평가단 구성(한국여성개발원과 공동)
- 국무조정실에 추진상황 수시 보고 및 협의
- 평가결과를 국무조정실(여성정책조정회의)에 보고
- 평가결과의 활용
 - 평가결과를 여성정책조정회의의 심의를 거쳐 국무총리 및 대통령에 보고
 - 부문별 우수사례에 대하여 포상 실시
 - 평가수범사례 발간·배포

○ 한국여성개발원(평가단)

- 평가계획(안) 작성
- 평가대상 평가 기준 및 지표개발
- 평가편람 작성
- 현장 및 관련 부처가 제출한 정책결과 서류 평가
- 평가결과 분석
- 평가보고서 작성

○ 평가업무지원반

- 평가관련 자료수집 및 정리
- 평가관련 자료 검색
- 회의 일정 공고
- 평가 관련 위원 연락
- 평가 원고 편집 등

4. 평가도구

가. 평가의 틀

- ☐ 제 2차 여성정책기본계획에 대한 평가는 행정자치부의 지방자치단체합동평가의 틀을 원용하여 세가지 내용을 주요 구성방식으로 취하는 것이 바람직할 것임. 첫 번째는 기관의 역량평가, 두 번째는 정책세부사업에 대한 평가, 마지막으로 고객만족도 조사로 할 수 있음.
- ☐ 기관역량평가는 여성정책기본계획을 추진하는 과정에서 각 부처나 자치단체가 투입하여야 할 요소, 추진의지 등을 평가하는 것이 되며, 이를 기관의 역량평가라고 명명할 수 있음.
- ☐ 정책세부사업평가는 제 2차 여성정책기본계획의 비전과 목표, 10대 핵심정책과제 및 세부 사업 등을 근거로 하여 세부사업에 대한 추진성과를 평가하는 것이 될 것이며, 산출물 및 일부 결과를 포함한 지표를 개발해야 할 것임. 이를 정책 세부사업평가라고 명명함.
- ☐ 고객만족도 조사는 제 2차 여성정책기본계획이 추진된다고 할 때, 고객이나 해당 주민들이 해당 정책이나 사업에 대하여 어느정도나 만족하고 있는지를 측정하는 것으로서 이를 고객만족도 조사라 명명할 수 있음.

나. 평가지표 구성과 개발

☐ 기관역량평가

- 기관역량평가는 당해기관이 행정목표 달성을 위하여 추진하는 각종 정책활동을 지원하고 관리하는 능력에 대한 평가라고 할 수 있음(김현구, 2000). 현재 중앙행정기관에 대한 평가는 조직운영, 인사관리, 기강확립, 정보화의 준거를 통한 행정관리역량과 자체평가와 국정홍보를 통한 정책관리 영역의 2가지로 이루어져있음.

- 여성정책 평가에서는 기관역량 평가를 통하여 여성정책기본계획을 실천하고자 하는 의지가 있는 가를 진단하고자 하는 것에 가장 큰 목적을 둬 이 바람직하다고 보여지며, 따라서 인프라 구축에 초점을 두고 평가지표를 개발하는 것이 좋을 것으로 여겨짐. 이 때 항목은 법·제도의 정비, 인력 및 예산의 문제, 협조체제의 문제, 기관장 관심도 및 홍보 등으로 구성하도록 함.

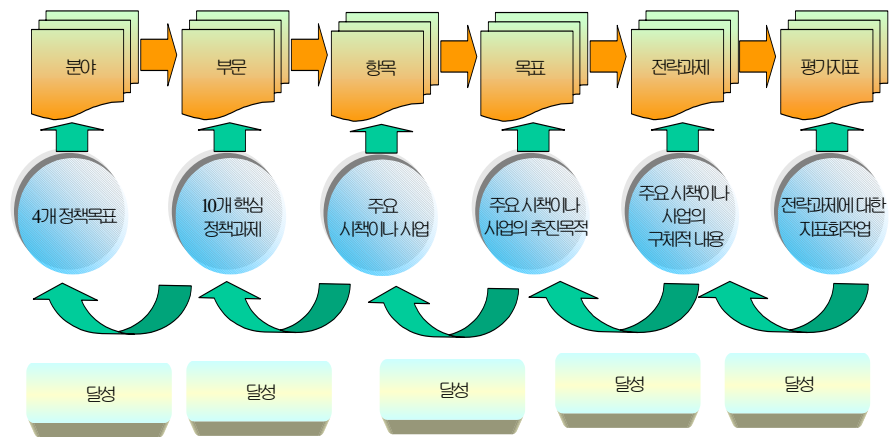
항목	평가지표
법 제도의 정비	법제도 정비 실적
인력의 확보 및 전문성	인력규모 및 적절성
	인력의 전문성/ 교육훈련실적
예산의 확보 및 집행	예산규모 및 적절성
	예산의 집행실적 및 적절성
내외부 협조체제	부서간, 중앙 및 타부처간의 협조체제
기관장 관심도	기관장의 실천의지
홍보	홍보 실적
	홍보 수단의 다양성

- 기관역량은 특히 지방자치단체의 경우 인구규모에 따라 차이가 나는 부분이 있을 수 있으므로 세부사업평가지 이를 고려한 평가가 이루어져야 할 것임.

□ 정책 세부사업평가

- 정책의 세부사업을 평가하기 위한 구성체계는 본 연구 진행과정에서 제기된 여러 방법들중 지방자치단체 합동평가방식을 준용하여 하는 것이 가장 바람직하다고 여겨짐. 행자부의 합동평가방식에 의거하면 지표의 구성체계는 다음과 같이 이루어짐.
 - 분야→부문→항목→목표→전략과제→평가지표→산식
 - 분야: 여성정책기본계획중 4개 정책목표
 - 부문: 10개 핵심정책과제
 - 항목: 핵심정책과제별 주요 시책이나 사업 등
 - 목표: 주요 시책이나 사업의 추진목적을 목표로 간주

- 전략과제: 주요 시책이나 사업의 구체적인 내용
- 평가지표: 전략과제에 대한 지표화
- 산식: 측정지표



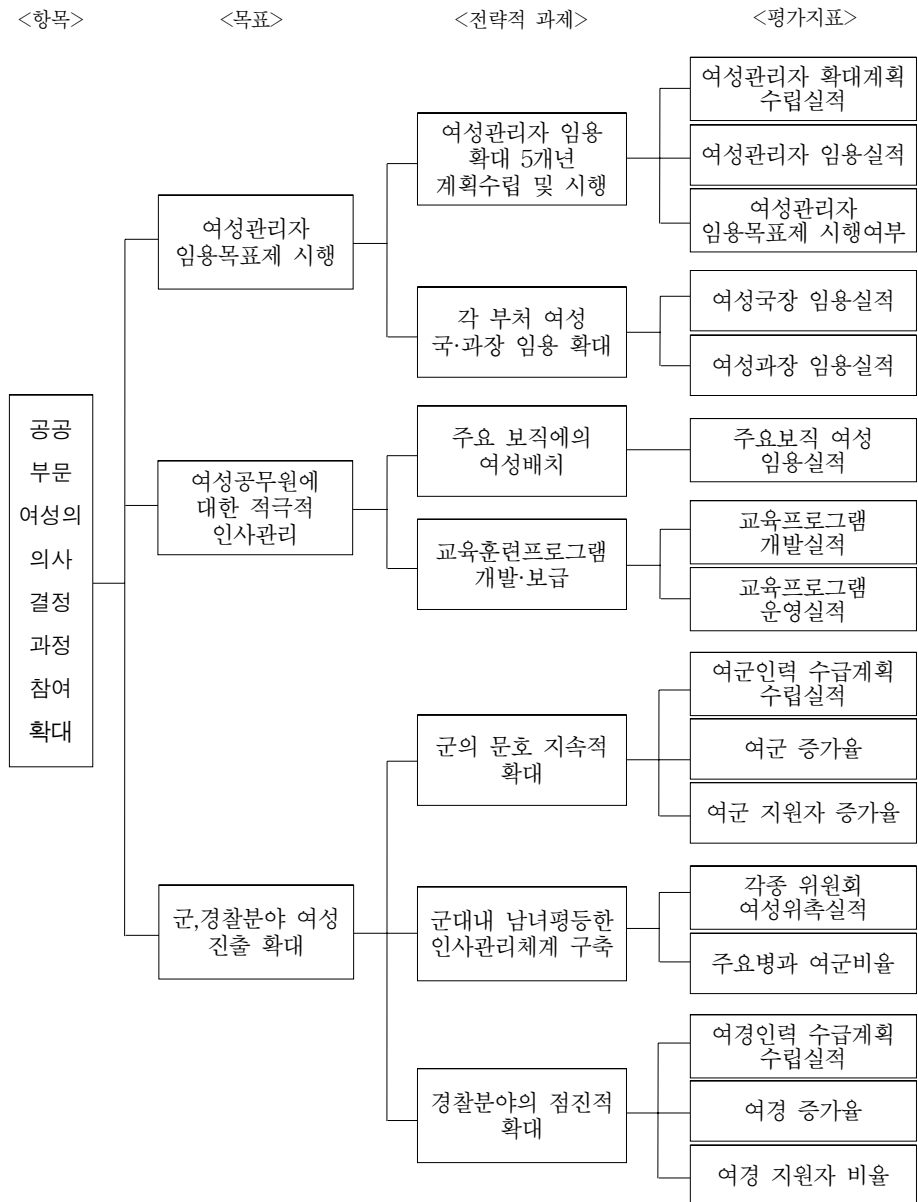
자료출처: 라휘문(2003), 세미나 자료 중에서

□ 지표의 구성체계

- 지표의 단계 : 사업 및 시책평가에서 일반적으로 활용하는 목표, 전략적 과제, 평가지표, 측정지표 의 4단계로 설정함. 각 지표에 대한 정의는 다음과 같이 할 수 있을 것임.
- 목표
 - 해당 사업이나 시책이 달성하고자 하는 미래의 상태임.
- 전략적 과제
 - 목표를 보다 실현가능하고 구체적인 달성과제로 전환한 것으로 해당사업의 성과 또는 실패를 측정하는 준거
- 평가지표
 - 전략적 과제의 실제 구현정도를 파악할 수 있는 양적(또는 질적) 지표
 - 성과지표는 다시 산출(output)지표와 성과(outcome)지표로 구분할 수 있음

- 산출이 가져온 결과나 성과의 양과 질을 평가대상으로 하는 것은 기술적으로 매우 어렵고, 단기적으로 측정하기에도 어려운 문제가 있으므로 산출물에 초점을 두면서 성과지표가 포함될 수 있도록 반영할 필요가 있음.
- 측정지표
 - 측정지표는 평가지표들을 계량적으로 측정할 수 있는 구체적인 측정치 산식을 의미함.
- 이러한 구성체계에 의하여 제 2차 여성정책기본계획의 한 분야에 대한 지표화작업을 예시적으로 제시하면 다음과 같음.

<‘사회 각 분야 여성대표성 제고’분야 평가지표의 구성체계 예시>



- 평가지표 및 측정지표 설정시 유의사항
 - 평가항목이 너무 많지 않도록 함.

- 전략과제가 정량평가하기 어려울 경우 정성평가요소를 가미하는 것이 좋음.
- 정성평가일 경우 한 지표에 대하여 여러사람이 평가함으로써 합의를 이루도록함이 바람직할 것임.
- 전략과제가 모호하여 평가 및 측정지표 선정이 어려울 경우에는 미리 평가단이 과제를 상정하고 지표를 개발함으로써 피평가기관의 정책개발에 대한 노력을 유도할 수 있을 것임.
- 평가지표별로 담당부처나 지방자치단체별로 시행한 우수사례를 제출하도록 하면, 홍보 및 교육효과를 꾀할 수 있으므로 지표 개발시에 고려해 볼 필요가 있음.

□ 고객만족도조사

- 고객만족도조사는 4대 정책목표, 10대 핵심정책과제 또는 핵심정책과제별 세부사업의 실천결과에 대한 고객들의 만족정도를 측정하는 것임.
- 구성체계
 - 만족도 조사는 고객으로 하여금 행정기관의 서비스 활동 전반이나 특정 서비스 영역에 있어서의 활동을 평가하게 하는 제도임. 즉 대상집단이 인식하는 정책의 체감효과를 조사하는 것을 의미함.
 - 만족도 조사는 조사대상을 주민일반으로 할 수도 있고, 특정 서비스의 사용자 즉 고객으로 한정할 수도 있음. 여성정책에 대한 만족도 조사를 국민 일반에게 할 수도 있으며, 아니면, 여성정책담당기관이나 담당부처를 방문하였거나 서비스를 직접 이용한 고객집단에 한정하여 시행할 수 있음.
 - 또한 평가대상도 특정 서비스로 한정할 수도 있고 서비스 제공 기관 전체를 대상으로 할 수도 있음
 - 여성정책의 특성상 서비스 사용자 또는 수혜자를 파악하기가 힘든 경우가 많기 때문에 조사의 어려움이 발생할 것임을 예견할 수 있음. 따라서 ① 평가대상과제가 선정되면, 수혜자 집단이 명료한 과제를 대상으로 특정 서비스에 대한 만족도 조사를 실시하는 방법, ② 기관에 관

런 의견을 냈거나 불만을 제기하였거나 관련서비스를 이용해 본 경험
이 있는 집단을 대상으로 기관의 서비스에 대한 만족도를 조사하는 두
가지의 방법을 혼합하는 것이 바람직할 것임.

○ 주민만족도조사 시행시 고려사항

- 사업의 집행결과 제공된 서비스에 대한 고객의 만족도를 측정할 수 있음
- 조사결과와 신뢰성 제고를 위해 전문조사기관을 활용하는 것이 바람직
- 조사방법 : 면접·전화·우편조사 등 직접조사방법 활용
- 표본추출 : 해당사업의 직접 수혜자를 대상으로 하되 모집단의 특성이
그대로 반영되는 할당표본추출방법 적용
- 설문구성 : 평가대상 사업별로 구성
- 측정방법 : 리커트 척도법(설문문항에 대한 응답자의 반응을 점수화)

다. 평가지표 개발 및 대상과제 선정시 전제조건

□ 평가 대상 과제 선정시 유의사항

- 여성정책 평가를 매년 실시한다고 할 경우에도 모든 분야별, 사업별로
평가를 실시하기가 어려우므로 매해 평가대상 과제를 선정해야 할 필요
가 발생함. 따라서 해당기관과의 협의과정을 거쳐서 평가대상과제를 선
정하고, 확정하는 절차를 거치는 것이 필요함. 이때 과제선정기준은 ①
그 해 국정현안과 연관깊은 과제, ② 국민들에게 실질적으로 파급효과를
가져올 수 있는 과제, ③ 가급적 모든 부처나 지방자치단체가 공통으로
해당할 수 있는 과제, ④ 집행단계까지 이루어진 과제, ⑤ 당해연도에 종
료된 과제 등의 기준을 가지고 선정할 필요가 있음.

□ 평가 틀 및 지표개발을 위한 전문가 조사 실시

- 각 분야별 여성정책평가틀과 지표개발을 위하여 여성정책 담당공무원
및 관련 전문가를 대상으로 델파이조사나 전문가세미나를 개최하여 평
가과제의 선정이나 지표의 타당성, 우선순위 등을 파악할 필요가 있음.

특히 구성된 평가지표 체계에 대한 검토를 통하여 평가도구의 타당성과 신뢰성을 구축할 필요가 있으며, 이러한 과정을 거쳐서 여성정책평가 시범사업을 위한 편람을 작성함.

□ 피평가기관과의 협의과정을 통한 지표확정

- 이러한 지표는 반드시 평가 이전 단계에서 평가 받을 부처나 지방자치단체의 담당자들과의 협의 과정을 통하여 지표에 대한 검토협의과정을 거쳐서 확정해야 할 것임. 이러한 협의과정은 평가과정에 대한 교육 효과와 함께, 지표의 현실 타당성을 진단할 수 있고, 추후 실제 평가과정에서 담당부서의 자발적인 협조를 이끌어낼 수 있는 것에도 필수적인 요소임.

II. 결론 : 여성정책평가의 방향

1. 여성정책 평가의 방향

□ 이번 총괄회의에서는 여성정책의 특수성과 그로부터 비롯되는 여성정책 평가의 의의와 과제들을 살펴보았음. 여기서는 과연 여성정책의 평가를 하기 위해서는 어떠한 전제가 필요하고 실제 어떠한 방향으로 평가가 이루어져야 하는지 생각해 보기로 함.

- 첫째, 평가의 전 과정이 참여적이어야 함.
 - 정책의 타당성에 대한 공감대가 부족할 경우 평가를 해야 하는 이유를 납득시키기 어려울 것이며, 정책목표의 구체성이 부족할 경우 평가의 준거를 설득하기 어려울 것임.
 - 여성정책에서 이 두 가지의 약점을 보완해 가면서 평가를 실시하기 위해서는 평가의 기준을 마련하고 평가지표를 개발하여 평가를 실시하는 모든 과정에서 관계집단의 민주적이며 적극적인 참여가 보장되어야 함.
- 둘째, 여성정책의 대부분은 여성의 세력화나 남녀평등의 실현과 같은 특정의 가치를 전제로 하고 있음. 최근 국내 정책평가에서 기술적, 계량적인 측면을 지나치게 강조하는 추세인데 그러한 가치의 실현 여부를 양적으로 평가하기는 매우 어려움.
 - 따라서 여성정책을 평가할 때 과학적이며 객관적인 방법론을 적용하는 것이 중요하지만 질적이며 가치지향적인 방법론을 병행하는 것이 중요함.
- 셋째, 최근 정책평가가 확대되고 있지만 정책평가가 고도의 전문성이 필요하고 또 그 모델이 표준화되어 있지 않아 논란도 많음.
 - 이러한 문제로 인하여 이행평가가 형식적으로 이루어지거나 방치될 경우 평가의 실효성도 없을 뿐 아니라 계획 추진의 효율성을 전체적으로

저하시킬 수 있음. 따라서 단순하고 기초적인 수준이더라도 타당한 방법으로 이루어져야 할 것임.

- 넷째, 현재 정부에서는 국무조정실에 의한 중앙부처의 정책평가를 비롯하여 정부시책에 대한 광역자치단체의 시행평가, 개별 부처에 의한 평가 등이 진행되고 있고, 그 외 국가인적자원개발계획, 과학기술발전계획 등 국가 차원의 주요 중장기발전계획들에 대한 평가가 진행되고 있음. 경우에 따라서는 평가들 사이에 중복성의 논란도 있고 과도한 행정력이 요구되어 공무원들의 업무부담이 초래되기도 함.
 - 여성정책의 평가가 여러 주체에 의하여 분산 추진될 경우 행정력이 낭비되고 피평가기관의 저항도 있을 수 있음. 그럼에도 엄연히 법령에 근거하여 정기적으로 수립하고 추진하는 여성발전을 위한 정부차원의 종합계획인 여성정책기본계획을 평가하지 않는 것은 계획의 존재가치를 부정하는 것이며, 그의 책임 있는 이행을 중시하지 않는 것임.
 - 따라서 여성정책기본계획과 관련된 평가를 여성정책 전문연구기관을 중심으로 단일화하고 가급적이면 불필요한 행정부담은 줄이는 방향으로 평가가 이루어지도록 해야 할 것임.
- 다섯째, 평가의 목적은 어디까지나 현황파악과 우수사례 발굴, 지원과 환류를 위한 것이어야 함. 그렇지 않아도 최근 정책평가로 인하여 부처간, 자치단체 간 불필요한 경쟁이 과열되는 경향이 있어 ‘서열매기기’ 발상은 버려야 할 것임.
- 여섯째, 지방자치단체의 정책을 평가 할 때 염두에 두어야 할 것은 지방자치제 실시 이후 실적이 가시적으로 드러나는 일에 주력하는 경향이 있는데, 평가를 통하여 가시적인 성과는 없지만 지역 주민에게 중요한 영향을 미치는 정책업무에 대해 비중을 두어 평가하는 등 평가의 본질적인 의미를 살리는 방향으로 이루어져야 할 것임.

2. 여성정책평가 실시를 위한 구체적 고려 사항

- 여성정책평가의 주체는 여성정책의 총괄부처인 여성부가 되어야 하되, 평가를 위한 실무작업은 여성문제 및 여성정책에 대한 오랜 경험과 노하우를 축적해 가지고 있는 기관 (예: 한국여성개발원)이 주관하도록 함.
- 원활하고 내실 있는 평가가 이루어지기 위해서는 여성부와 평가주관기관 사이의 긴밀한 협조가 그 무엇보다 중요함. 특히 여성부는 평가주관기관의 실무 작업에 중앙부처 및 자치단체들이 협조할 수 있도록 환경을 조성하고 행정적 지원을 제공해야 할 것임.
- 평가의 실무를 주관하는 기관은 여성정책의 분야별 전문가로 평가단을 구성, 그를 중심으로 평가가 이루어지도록 기술적, 행정적으로 지원하는 역할을 함.
- 평가단은 여성정책의 분야별 전문성과 평가에 대한 전문성을 겸비한 이들로 구성하며, 평가단장은 신망과 전문성, 인품, 적극성을 겸비하고 실제 시간투입을 할 수 있는 이로 위촉해야 함.
- 평가의 전 과정에서 교육과 학습을 중시해야 함. 교육과 학습은 평가를 주관하는 기관의 실무팀은 물론, 평가단, 피평가기관 모두에게 중요한 사항이므로, 평가주관기관은 단계별, 대상집단별로 연찬회, 워크숍 등 다양한 형태의 교육·훈련 계획을 수립하고 추진함.
- 단계별 홍보계획을 수립하여 평가의 중요성과 타당성에 관한 여론을 형성하고 중앙 및 지방자치단체의 이해와 관심을 제고함.
- 여성정책기본계획은 국가 차원의 중장기계획으로 연도별 시행에 대한 평가와 계획주기(5년)별 종합평가를 각각 실시해야 할 것임. 종합평가는 계획에 포함된 10대 핵심과제 모두에 대하여 이루어져야 할 것이지만, 매년 실시하는 시행평가에서는 모든 과제를 대상으로 하기보다는 일정 기준에 의하여 선정된 일부 과제에 초점을 두는 것이 바람직함.

- 현재 여성정책기본계획의 평가와 정책의 성별 영향 분석·평가 사이의 관계에 대한 혼돈과 중첩성에 대한 논란이 제기되고 있음. 여성정책기본계획은 국가차원의 종합적인 여성발전 중장기계획으로 그 자체가 평가의 대상범위를 구성하고 있음. 반면, 정책의 성별 영향 분석·평가는 특정의 정책을 대상으로 하기보다는 모든 정책에 적용해야 하는, 정책평가의 하나의 방법으로 볼 수 있음. 따라서 여성정책기본계획에 대한 평가에서도 성별 영향평가를 병행할 수 있고, 여성정책기본계획에 포함된 정책이 아니더라도 별도의 성별 영향평가를 실시하는 것이 마땅함. 사실 당초 성별 영향평가는 소위 ‘여성정책’ 범주에서 벗어나는 일반 정책 즉, 흔히 성중립적이라고 믿는 정책의 성별 영향을 평가분석하기 위해 도입되었음을 상기할 때, 여성정책의 책무성과 효율성을 제고하기 위한 차원의 평가는 여성정책기본계획을 중심으로 실시하고, 정책의 성별 영향평가는 일반 정책 중에서 정책을 선택하여 실시하는 것이 합리적임.
- 여성정책평가가 원활히 이루어지도록 현재의 여성정책 및 정책평가 관련 법규를 정비하도록 함. 특히 현재 여성발전기본계획 제10조는 정책의 성별 영향 분석·평가를 규정하고 있는데, 동법에는 여성정책기본계획과 관련한 장이 별도로 존재하고 있으므로 그 안에 여성정책기본계획의 평가와 관련한 조항을 신설하는 등 분명히 할 필요가 있음.

III. 제7차 여성정책평가세미나 토론내용

○ 여성정책 평가 vs. 점검

- 점검은 정책을 추진하는 주체에서 다음의 조치를 취하기 위하여 과정을 확인하는 형태이기 때문에 구속력을 갖고 성과를 평가하는 정책평가와는 의미가 다름.
 - 법상에 평가단을 구성하는 것이 완전히 정해지면 평가를 쉽게 행할 수 있으나 법상에 점검으로 되어 있을 경우 부처에 협조를 얻기 힘들뿐만 아니라 반발이 있을 것임.
- 현재 상태에서는 점검 쪽으로 하다가 나중에 평가가 꼭 필요할 경우 평가 관련 개정법을 마련하기 위해서라도 점검작업을 해 놓은 것이 바람직함.

○ 성별영향평가와 정책점검

- 성별영향평가와 점검은 달리 갈 것 같은데, 이미 진행된 사업을 영향평가 하다보면 점검과 중복되는 문제가 있을 것이므로, 이미 진행된 정책들은 점검 쪽에서 하고, 새로 시작되는 사업은 영향평가를 수행하는 방향으로 해야 할 것임. 또한 새로 시작하는 사업이라도 영향평가를 하는 것이 어려운 것들은 점검 쪽으로 넘겨 영향평가와 점검을 구분하는 것이 좋을 듯함. 부처 차원에서도 의도는 좋아도 중복적이라는 생각이 들면 왜 똑같은 것을 자꾸 하느냐는 반발이 생길 수 있음.

○ 행정자치부의 지방자치단체의 합동평가 틀을 준용한다고 하면서 지자체에 대한 사업을 평가한다고 하였으나 여성정책 10대 과제를 보면 주관부처가 중앙부처로만 되어 있는데?

- 지자체도 여성정책기본계획안에 있는 정책들을 수행할 책무가 있으나 여성정책기본계획안에 지자체를 주관부처로 명기를 하지 않았을 뿐임. 지자체도 여성발전기본법에 의해서 시행계획을 매년 제출할 의무가 있음. 따라서 평가를 하게 되면 중앙부처와 지자체도 해야 함.
- 지자체까지 포함될 경우 대상범위가 넓어져 점검을 하더라도 피곤해질

우려가 있음. 필요하다면 당연히 해야 함.

- 구성체계에서 성과지표를 선정하는 항목을 만들어서 제시하고 있는데 성과지표를 개량화하는 쪽으로 많이 치중하고 있는데 반해 결론 부분에서 질적 평가의 필요성을 지적하고 있으며 현황파악과 우수사례 발굴, 부처간의 여러 가지 문제점 고려 등의 부분은 서로 상충되고 있는데?
- 평가목적이 개량화하여 서열을 매기는 것인지, 현황파악과 우수사례 발굴인지에 대한 합의가 있어야 할 것이고, 평가를 컨설팅 개념으로 해석해서 문제점을 찾아내고 개선하는 정도로 보아야 할 것임. 컨설팅 개념으로 가려면 엄청난 자료축적이 필요하므로 이에 대한 준비가 있어야 함.
- 성과를 지표화 문제는 굉장히 중요하며 지표를 누가 만들고 누가 하는가도 중요하고 추진상에도 문제가 많음.
- 평가추진체계는 소위형태가 좋을 듯 하고 평가단을 구성할 때는 총괄반의 인원이 소위에도 포함되어 집중적으로 이 일을 끌어나가는 역할을 해야 할 것임.
- 지표가 제대로 생성되려면 여성정책기본계획과 관련된 백 데이터가 필요할 것이고 이런 작업을 해야 할 인력도 확보되어야 함.
- 처음에 다 하려고 하지 말고 현재 법상에 점검하는 단계로 들어가 있기 때문에 장기적인 계획을 가지고 작업을 해야 할 것임.

몇 년 후로 목표를 두고 평가관련 법상의 개정을 해야 할 것임. 지표를 개발하는 것도 전문가가 앉아서 다 할 수 있는 것이 아니라 그에 대한 백업 작업이 선행되어야 하고 정성적인 지표 개발도 필요하기 때문에 점검 차원에서 이러한 일들을 조금씩 해 둔 후 나중에 평가를 본격적으로 수행하는 식으로 장기적인 작업으로 인식하면서 해야 할 것임.

- 타 부처와의 관계, 중복문제를 고려하는 것은 점검을 평가로 해석하기 때문인데, 초기에는 점검으로 하다가 법상으로 평가를 명확히 한다면 중복의 문제는 어느 정도 해결될 수 있을 것임 법상으로 명확히 할 경우도 영역 상에 중복문제는 발생할 것이나 이 경우는 역할분담식으로 하면 충분히 가능할 것으로 보임.
- 서열을 매길 것인지 우수사례 발굴 쪽으로 갈 것인지.....인적자원평가기본법으로 명시되어 있는 경우도 평가하여 서열을 매기는 것은 어려움.

- 115개 과제를 전부 점검하는 것은 불가능할 것 같으므로, 각 과제마다 시점을 점검하고 백 데이터를 구축하여 평가과제를 선정하여야 함. 115개 과제이지만 핵심적으로 흐르는 맥이 무엇인지를 파악하면 평가할 몇 개의 과제를 추려낼 수 있을 것임.
- 여성정책기본계획의 시행계획을 작성할 때 평가를 고려한 계획을 수립해야 할 것임. 점검 작업을 하면서 2007년 제3차 여성정책기본계획 수립을 대비한 것으로 백업해 가면서 작업을 해야 할 것임.

2003 연구보고서(수시과제) 250-3

여성정책평가세미나

2004년 1월 15일 인쇄
2004년 1월 20일 발행

발행인 : 장 하 진

발행처 : 한 국 여 성 개 발 원
서울시 은평구 불광동 1-363
전화 / 02-3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화
전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 89-8491-090-2 93330

<비매품>