



재정사업 성과평가의 발전과정과 각국의 제도: 미국과 스웨덴의 사례

서울산업대학교 행정학과 교수

남궁근

1. 서론

1960년대부터 선진국을 중심으로 재정사업의 성과를 관리하고 평가하는 데 관심을 가지게 되었다. 재정사업은 국민이 낸 세금으로 운영되므로, 재정사업 성과관리의 주된 초점은 국민의 세금을 과연 가치있게 사용했는지 여부이다. 국민의 세금을 이용하여 재정사업을 수행해 온 것은 동서고금을 막론하고 정부의 고유한 기능이었지만, 비교적 최근에 재정사업의 성과를 알리고, 사업수행방식의 개선이나 예산편성을 위해 성과관리와 평가결과를 활용해야 할 필요성이 인식되었다(윤희숙·박현, 2005).

재정사업 성과평가에 관심을 가지게 된 것은 정부의 재정규모가 증가하여 재정효율성의 문제가 대두됨과 동시에 민주주의의 발전으로 국민에 대한 책임성과 투명성이 강하게 요구되기 시작했기 때문이다. 그런데 재정사업 평가가 발달된 나라에서 제도 도입 시기나 배경이 되었던 상황, 평가가 담당할 역할 등은 개별 국가마다 크게 다르다. 각국의 제도가 매우 다른 이유와 방식으로 도입된 이후 변화를 거쳐서 현재의 제도로 정착되었다는 것을 고려하면, 각국에서 평가기능이 어떤 필요성에 의해, 어떤 문제의식을 가지면서, 어떻게 발전해 왔는지를 이해하는 것이 중요하다.

이 글에서는 1960년대 이후 전세계적으로 재정사업 평가의 발전과정을 개관한 다음, 재정사업 및 평가제도의 도입배경과 운영방식이 상이한 미국과 스웨덴의 재정사

업 평가제도를 고찰해 보기로 한다. 미국식의 평가제도는 우리나라에도 비교적 잘 알려져 있지만 이와는 대조적인 스웨덴의 평가제도는 우리에게 생소하므로 소개할 가치가 크다고 보겠다.

II. 재정사업 성과평가의 발전과정

재정사업 평가제도가 도입된 배경과 방식은 국가마다 다양하다. 선도적으로 재정사업 평가를 도입한 국가들은 내부의 필요성에 의해 도입하였고, 후발국가들은 보다 선진적이고 일반적인 관리방식으로서의 제도를 외국으로부터 받아들이는 것이 일반적인 형태였다.

Wollmann(2003)에 따르면, 지난 40여년 동안 공공부문 재정사업의 성과 평가는 3단계에 걸쳐서 발전되어 왔다. 제1기 평가의 물결은 1960년대와 1970년대, 제2기 평가의 물결은 1970년대 중반에 시작되었고, 제3기 평가의 물결은 신공공관리(NPM)운동과 관련되어 1990년대에 시작되었다.

1. 1960년대 제1기 평가

서구 선진국가에서는 1960년대 복지국가로 진입하면서 정치와 행정구조의 근대화를 통하여 정책을 능동적으로 결정할 수 있는 국가 능력의 제고라는 개념이 대두되었다. 여기에서 기획과 평가능력의 제도화 및 채택이 전략적으로 중요한 수단으로 대두하였다. 개념적으로는 정책결정과 기획, 정책집행 및 정책평가라는 정책과정(policy cycle)의 전제아래, 정책평가를 정책결정에 활용할 수 있는 정보를 수집하고 피드백하는 수단으로 간주하였다. 이상적으로 보면 정책평가는 완벽한 사회과학적 방법론에 기초하여 수행되어야 하며, 실질적인 정책의 산출과 성과를 측정하는 것으로 이해되었다. 기획시대의 개혁 무드와 낙관주의에 배태된 정책 및 재정사업 평가는 규범적으로 볼 때, 정책결과를 개선하고 산출의 효과성을 극대화하는 것을 의미하였다. 이같은 초기단계의 정책평가를 평가의 첫 번째 물결(first wave of evaluation)이라고 부른다(Wollmann, 2003). 1960년대 중반 이후 전세계적으로 정책평가의 선구자인 미국과 유럽의 스웨덴 및 독일이 평가의 첫 번째 물결의 선두주자였다.

선도적으로 프로그램 평가를 도입한 국가의 경우, 호황이었던 1960년대 경제상황에서 예산이 큰 폭으로 확대되면서 정부는 비용소요가 큰 복지, 보건, 교육 등 사회정

책을 실시하였다. 이러한 상황에서 미국과 스웨덴 등에서는 사회프로그램을 확장하는 과정에서 프로그램을 개선하는 것을 평가제도의 목표로 설정하였다. 예산기능의 범위 자체도 확장적으로 이해되어 예산기능 내에서 계획기능이 강조되었다. 계획기능과 예산기능의 통합이 시도되는 과정에서 평가를 통하여 사회정책의 효과에 관한 정보를 제공할 필요가 있었고, 나아가 평가가 계획 시스템의 일부로 간주되기도 하였다.

경제적 상황과 함께 정치적인 구도도 중요한 요소로 간주된다. 경제적으로 호황이었던 1960년대에 평가가 시작되었던 나라들은 개혁적인 성향이 강한 정부들(스웨덴 사민당, 미국의 민주당, 독일의 사민당, 캐나다의 자유당)이 여러 가지의 개혁정책을 실시하였고, 사회과학적인 방법론을 활용하여 정책평가를 수행하는 것에 호의적인 태도를 가지고 있었다(윤희숙박현, 2005).

2. 1970년대 제2기 평가

1973년 첫 번째 석유위기에 의하여 촉발된 전세계적인 경제 및 재정위기의 와중에서 1970년대 중반이후, 재정축소와 비용절약의 필요성이 정책결정에 압도적인 영향을 미쳤다. 결과적으로 정책 및 재정사업 평가의 수요가 재정의되어 평가의 과제가 정책사업의 숫자를 줄이고, 투입의 효율성을 극대화하는 것으로 변화되었다. 즉 재정사업의 평가가 행정부 내부의 관리 수단이라기보다는 예산과정의 합리화와 책임성 강화를 통하여 행정부에 대한 의회의 역할을 강화하는 수단으로 활용된 것이다(이 윤식 외, 2006: 128). 발전론의 관점에서 보면, 이 단계가 정책평가의 “제2의 물결”이다. 유럽국가들 가운데에는 영국이 이 물결의 전형이 되는 국가이다(Derlin, 1990 참조). 이 시기에 노르웨이, 네덜란드, 덴마크, 핀란드, 프랑스 등이 평가제도를 도입하였다.

영국의 경우 1979년 대처 수상이 내각을 이끌게 되면서 공공부문의 구조개혁을 위하여 성과관리제도가 본격적으로 도입되었다. 1979년에는 능률전략(Efficiency Strategy), 1982년에는 재무관리개혁(Financial Management Initiative)이 도입되었다. 재무관리개혁은 정부의 모든 부처관리자들이 목표를 분명하게 정의하고, 목표에 관련된 산출과 성과를 측정할 수 있는 수단들을 구체화하고, 자원의 활용에 대한 책임을 명확하게 설정하고, 이러한 책임을 이행하는데 필요한 정보와 자문을 받을 수 있도록 하기 위한 제도이다. 1997년 블레어 정부가 수립된 이후, 재정지출과 공공서비스 품질 제고를 보다 분명하게 연결시키기 위하여 한층 강화된 성과관리제도가 도입되었다(이 윤식 외, 2006: 129). 3개년 예산을 편성하고, 미집행예산을 차기 연도로 이월할 수 있도록 한 포괄적 세출심사제도(Comprehensive Spending Review)가 시행되었고, 재무부와 각 부처가 사업별 성과관리를 위하여 공공서비스 협약(Public

Service Agreement)을 체결하도록 하였다. 2000년에는 공공서비스 협약을 구체화하고 보완하기 위한 서비스 전달협약(Service Delivery Agreement)을 도입하였다.

영국의 사례에서 알 수 있는 바와 같이 재정사업 평가의 제2의 물결에서 강조점은 예산배분과정을 합리화하는 것이다. 그러므로 재정당국과 전반적인 예산규모와 내부 구조에 관심을 가진 정책부처들이 재정사업 평가에 참여하게 되었다(윤희숙·박현, 2005: 14-15). 이들은 특정 재정사업의 평가결과가 부정적으로 나올 경우, 이 결과를 토대로 그 프로그램의 제거 또는 규모축소를 추진하였다.

3. 1990년대 제3기 평가

평가의 세 번째 물결은 1980년대 후반과 1990대 초반에 찾아왔는데, 이 시기는 많은 국가에서 재정위기가 더욱 심화되었고, 국제적인 토론과 실제에서 신공공관리론(New Public Management)이 유행하는 시기였다. 신공공관리론은 민간부문의 관리 개념과 관리도구에 기초를 두고 있다. 제2의 물결 시기의 평가와 제3의 물결 시기의 평가에 있어서 차이점은 평가의 주체와 관련된다(Wollmann, 2003). 제2의 물결 시기에 이루어진 평가의 초점은 대체로 외부평가가 주류를 이루었으며, 확장적이고 비용이 과다하게 소요되는 복지국가 프로그램을 점검하고 축소하는 것인 반면, 제3의 물결 시기의 평가는 내부 평가의 성격으로 기관의 성과 평가, 자기평가절차 및 보고가 주류를 이루므로, ‘공공관리 패키지’의 일부를 형성한다(Fuburo & Sandahl, 2002, 19쪽 이하 참조). 그러므로 ‘제3의 물결’ 시기의 평가는 내부평가기관과 도구 중심적 평가라는 특징을 가진다.

제3의 물결 시기의 평가는 신공공관리론(NPM)의 이념을 반영하여 재정사업을 축소하고 정부지출을 줄이는 근거를 제공하는 것이 중요한 역할이 되었다. 그런데 이 시기에 평가를 통하여 실제로 재정사업 축소를 합법화하는 역할을 수행하였는지는 의문시되고 있다(윤희숙·박현, 2005: 16). 보통 재원을 축소하는 결정은 정부가 재정사업 비용을 충당할 수 없을 때 이루어지므로, 재정사업에 대한 평가결과가 좋을 경우에도 정치적 지원이 약화되거나, 정부의 관심이 줄어들 경우 그 사업은 불가피하게 축소되기 때문이다.

1980년대 이후 세계은행 등의 개발원조를 받는 국가들은 원조의 전제조건이나 업무수행과정의 일부로 평가제도를 도입하도록 강제되었다. 후발국가들의 경우 외부적인 압력 때문에 제도를 도입하는 것이 일반적이었던 셈이다. 우리나라의 경우는 정치적이고 행정적인 의사결정과정을 개방함으로써 민주주의를 강화하는 자연스러운 과정 속에서 평가에 대한 내부적인 수요가 형성된 경우이나, 1990년대 이후 이미 널리 확

산된 공공부문의 관리방식인 신공공관리(New Public Management)를 받아들여 글로벌 기준에 부합하려는 노력의 일환이기도 하다(윤희숙박현, 2005). 그러므로 우리나라에는 미국과 영국, 그리로 호주와 같이 신공공관리론의 영향이 강한 국가의 평가제도도 도입되었다.

III. 미국의 재정사업 평가제도

1. 성과관리와 평가제도 도입배경

미국은 가장 발달된 평가시스템을 갖춘 국가이다. 1960년대 이후 미국에서 가장 정교한 평가방법론이 개발되었고, 성과평가의 철학, 기법, 그리고 평가의 필요성 인식에서 전세계적으로 평가를 선도하는 역할을 담당하였다(Derlin, 1990).

1960년대 중반 미국 존슨행정부가 소외계층의 빈곤퇴치를 위하여 다양한 사회복지법령을 만든 다음, 이들을 집행하는 과정에서 실패한 정책 때문에 정책평가에 관하여 본격적인 관심을 가지게 되었다(남궁근, 2008: 527). 이 시기에 존슨대통령의 사회정책프로그램들이 엄청난 재원을 투입하고도 소기의 목적을 달성하지 못했다는 평가연구결과가 발표되면서 보수주의자들의 사회정책프로그램에 대한 비판의 목소리가 높아지게 되었다. 이러한 비판을 계기로 미국에서는 일정한 조건에 해당하는 중요한 사업은 반드시 평가를 받도록 제도화되었다(Rossi & Freeman, 1982: 31-32).

1970년대에는 정책평가 또는 프로그램 평가가 정착되었을 뿐 아니라 평가이론이 뚜렷한 학문분야의 하나로 정착된 시기라고 볼 수 있다. 이러한 배경 속에 정책들의 실효성을 검증하기 위해 평가의 기반이 구축되기 시작하였고, 이후 1980년까지 지속적인 발전을 보이게 되었다.

1990년대에는 클린턴 행정부의 정부혁신 노력으로 평가에 새로운 전환점이 되었다. 예산과정의 개혁방향은 성과에 기반을 둔 업무와 책임성에 초점을 맞추고 투입으로부터 결과중심으로 초점을 이동시켰으므로 평가의 중요성이 강조되는 것은 자연스러운 일이었다.

2. 연방정부의 평가제도

1) 정부성과 및 결과법(GPRA)

정책평가와 관련하여 1993년 ‘정부성과 및 결과법(Government Performance And Results Act)’이 제정되었다. 동 법에서는 정부사업의 성과목표와 결과측정을 연계 시킴으로써 사업의 효율성을 제고하고자 하는 목적에서 성과 지향적 평가제도를 도입하고 있다. 동 법은 모든 연방기관이 성과기준과 목표에 대한 전략계획을 수립하고, 또 성과평가를 실시하고 성과를 보고하도록 요구한다. GPRA에서 제시하는 성과평가 체제는 전략계획서(strategic plan), 성과계획서(performance plan), 성과보고서(performance report)로 구성된다.

전략계획서는 각 정부기관의 주요임무(mission), 전략목표(strategic plan), 세부적 목표(objectives), 목표달성수단(means) 등이 포함된 계획서이다. GPRA 시행초기 첫 단계로 각 연방기관은 최소한 5년간의 계획을 담고 있는 전략계획서를 작성하여 관리 예산처와 의회에 제출하고 동 계획서를 매 3년마다 수정하도록 하였다. 전략계획의 성공적인 집행과 평가를 위하여 전략계획서의 작성과정에서 의회와의 협의, 주요이해 관계인(예: 관련부처, 지방정부, 서비스 계약자, 이익집단, 보좌진, 국민 등)의 참여가 이루어진다.

성과계획서는 사업(program)을 통하여 달성하고자 하는 성과의 수준과 달성을 위한 방법 및 소요자원을 기술한 계획서이다. 성과계획서에 나타나는 성과의 수준은 객관적이고, 양적이며 측정가능한 형태로 설정되어야 한다. 성과계획서에는 목표달성을 위해 필요한 기술과 정보, 인적·물적 자원, 성과목표와 프로그램 결과를 비교하는 성과지표 등에 대하여 기술되어야 한다. 각 연방기관은 1999년 회계연도 이후 관리예산처에 매년 성과계획서를 제출하고 있다.

성과보고서는 전년 성과에 근거한 올해 성과계획의 평가, 성과목표 달성 성공여부, 목표달성 실패시 원인과 해결방안 등이 포함된 결과보고서이다. 각 연방기관의 장은 매년 3월말까지 전 회계연도의 프로그램 성과보고서를 대통령과 의회에 제출한다.

GPRA 도입의 효과에 대하여 여러 측면에서 분석이 가능하지만 행정부와 의회의 관계에 있어서는 각 연방기관이 전략계획서를 작성할 때 의회와 협의하고 성과보고서도 의회에 제출하도록 함으로써 행정기관의 사업진행과 평가에 있어서 의회의 영향력이 확대되었다고 보는 시각이 많다(정주택 외, 2007: 172).

2) 사업평가평정도구(PART)

미국의 관리예산처에서는 성과를 예산에 반영하기 위하여 2004회계연도 예산편성 단계에서 PART(Program Assessment Rating Tool)를 실시하기 시작하였다. PART는 ‘사업평가평정도구’로 번역될 수 있으며, 연방기관의 사업활동을 일관성 있게 평

가하기 위한 도구로 개발된 질문서 형식의 지침이다.

〈표 1〉에 제시된 바와 같이 PART는 20여 개의 질문으로 구성되는데, 평가영역에 따라 4개의 부(section)로 나누어진다. 각 부의 평가영역 및 영역별 점수배정은 1부 사업목적과 설계 20점, 2부 전략계획 10점, 3부 사업관리 20점, 4부 사업성과 50점으로 사업성과의 비중이 가장 크다. 각 부는 4-7개의 문항으로 구성되는데, 1,2,3 부는 '예' 또는 '아니오'(yes, no)라는 응답만이 가능하다. 그러나 4부는 '예', '상당히', '조금', '아니오'(yes, large extent, small, no)의 네 가지 응답이 가능하며 응답커테고리에 따른 부분 점수가 가능하다. 응답에 대하여는 필요한 설명과 증거를 제시하도록 하고 있다. 관리예산처에서는 PART의 산출결과로부터 각 사업의 효과성정도 및 성과개선을 위한 구체적인 후속조치 등에 대한 정보를 획득한다. PART 결과는 의회에 보고되고 OMB의 PARTWeb으로 공개된다.

〈표 1〉 미국 PART에서의 평가영역 및 평가영역별 질문(평가기준)

부문	질문(평가기준)
1부 목적과 설계	1.1 사업목표가 분명한가? 1.2 사업이 구체적으로 현존하는 문제를 다루는가? 1.3 연방정부, 주정부, 지방정부 사업과 중복되지 않게 설계되었는가? 1.4 사업설계가 사업의 효과성이나 능률성을 저해하지는 않는가? 1.5 사업의 대상 집단이 명확히 정의되고, 자원이 수혜자에게 적절히 배분될 것으로 기대되는가?
2부 전략 계획	2.1 사업의 목적을 반영하는 장기성과목표가 설정되어 있는가? 2.2 장기성과목표에 대한 목표치와 일정표가 설정되어 있는가? 2.3 장기적 목표로 나아가는 구체적인 연간 성과목표가 설정되어 있는가? 2.4 매년 성과측정의 기본선과 의욕적인 목표치가 설정되어 있는가? 2.5 사업의 개선과 효과성 / 적절성을 평가하는 독립적이고 종합적인 사업평가가 적절히 시행되는가? 2.6 성과목표를 달성하기 위해서 예산과의 연계성은 충분한가?
3부 사업의 관리	3.1 신뢰할 수 있는 성과정보를 수집하고 성과 개선에 활용하는가? 3.2 연방정부 관리자 및 사업 참여자(보조금 지급대상, 외부계약자, 비용 분담 기관 기타)에 대해 비용·일정·성과에 대한 책임이 부과되는가? 3.3 자금이 적시에 배정되고 원래의 목적에 사용되는가? 3.4 사업집행의 효율성과 비용효과성을 개선하기 위한 조치가 이루어지는가? 3.5 관련된 다른 사업과 효과적인 협조와 조정이 가능한가? 3.6 재무관리가 잘 이루어지는가? 3.7 경영상의 결점을 해소하기 위한 조치가 취하여 졌는가?
4부 사업의 성과	4.1 장기 성과목표 달성에 적절한 진척을 보이고 있는가? 4.2 연간 성과목표를 달성하였는가? 4.3 매년 성과목표를 달성함에 있어서 효율성이 개선되었는가? 4.4 유사 사업 및 민간사업에 대해 성과가 양호한가?

미국은 의회민주주의가 발달된 나라답게 의회에 의한 정책평가가 매우 활성화되어 있다. 미국에서는 우리나라의 감사원이라고 할 수 있는 정부책임처(Government Accountability Office)가 의회에 소속되어 있으며 이 정부책임처가 의회에 의한 정책평가를 주도하고 있다.

의회에 의한 정책평가에는 집행이 끝난 정책과 집행과정 중에 있는 정책뿐만 아니라 연방사업의 '계획'도 평가의 대상이 된다. 예컨대, 각 성·청(Department And Agency)은 1993년의 '정부성과 및 결과법'에 의하여 매년 성과계획(Performance Plan)과 성과보고서(Performance Report)를 작성하여 의회와 일반에게 공개하고 있는데, GAO에서는 매년 각 성·청의 성과계획에 대하여도 평가하여 의회에 보고하고 있다. 오늘날 GAO의 업무는 회계감사보다 정책평가에 더 큰 비중을 두고 있는 것으로 알려지고 있다.

GAO는 정책평가의 결과, 필요할 때에는 정책추진상의 문제점 지적과 아울러 시정 사항 등 권고(Recommendation)를 제출한다. 관례상 행정부는 GAO의 권고를 대개 수용하고 있다. GAO 원장은 연방정부 기관장이 GAO의 권고를 수용하였는지의 여부를 체계적으로 점검(Follow-Up)하여 매년 '권고에 대한 후속 조치 상황'이라는 보고서를 만들어 양원의 예산위원회에 제출한다.

3. 지방정부의 평가제도

미국에서는 주정부는 물론 하위 지방정부들에서도 성과관리와 평가제도를 구축하려는 움직임이 광범위하게 확산되고 있다(이하 이윤식 외, 2006: 86-89 참조).

1) 주정부의 평가제도

미국의 50 개 주정부 가운데 47 개주가 성과관리를 도입할 정도로 성과주의가 광범위하게 보급되었다. 대부분의 주정부가 성과평가제도를 공식적으로 시행하고 있지만, 그 내용면에서는 상당한 차이가 있다. 주요 차이점을 전략계획의 작성 및 벤치마킹의 활용 여부에서 찾을 수 있다. 성과관리를 입법화한 31개 주 가운데 16개 주에서 전략계획의 수립을 명문화하였다. 전략계획의 수립을 통하여 장기계획과 조직관리과정을 통합함으로써 성과와 계획이 연계될 수 있는 수단이 제공되므로, 성과관리에서 전략계획의 수립이 중요하다.

벤치마킹은 일정한 기준이나 우수 사례 또는 성과수준을 설정한 다음, 이를 달성하기 위하여 조직이 노력해 가는 과정이다. 벤치마킹을 활용하는 주정부는 캘리포니아,

코네티컷, 아이오와, 오리건, 텍사스, 워싱턴 주 등 6개 주에 불과하다. 예를 들면, 오리건 주는 전략목표를 달성해 나가는 과정을 평가하기 위하여 주정부 업무 전반에 걸쳐 측정가능한 지표수준을 설정한 다음, 이를 성과관리에 활용하고 있다.

2) 지방자치단체의 평가제도

미국의 지방자치단체는 그 숫자가 무려 9만 여개에 이르고, 그 형태 또한 시, 카운티, 교육구, 특별구 등 매우 다양한 실정이다. 따라서 지방정부의 성과평가 현황을 파악하는 것 자체가 쉽지 않은 작업이다.

미국의 정부회계표준원(Governmental Accounting Standards Board: GASB)의 지방자치단체 성과평가 현황을 파악하기 위한 1990년대 초반의 조사결과를 살펴보면 다음과 같다(이윤식 외, 2006: 87). 조사대상은 시정부, 카운티정부, 교육구 등 약 5,000여개 정부였으며, 이 가운데 18%인 900개 기관이 응답하였다. 시정부의 경우, 조사에 응답한 407개 정부 가운데 44.2%에 달하는 180개 정부에서 성과측정과 평가를 활용하고 있는 것으로 응답하였다. 카운티 정부는 시정부보다 높은 57.5%가 성과측정을 실시하는 것으로 확인되었다. 산출 및 결과지표를 개발하여 사용하는 경우를 보면, 응답한 시정부의 30.5%, 카운티 정부는 39.7%가 사용하는 것으로 응답하였다. 요약하면 지방정부 전체로는 약 53%가 어떠한 형태로든지 성과측정을 실시하고 있으며, 약 39%가 산출 및 결과지표를 사용하고 있는 것으로 나타났다. 이 조사결과에 따르면, 지방정부에서도 성과측정과 평가가 비교적 광범위하게 활용되고 있음을 알 수 있다.

IV. 스웨덴의 재정사업 평가제도

1. 성과관리와 평가제도 도입배경

스웨덴에서 공공기관의 평가는 비교적 오랜 역사를 가지고 있다. 재정 감사와 과정 평가는 최소한 1960년대 이후에 보편화되었다(Christensen, Lagreid and Wise, 2003). 당시 스웨덴은 시장의 불완전함을 교정하여 강력한 사회(Strong Society)를 건설한다는 목표아래 확장적인 사회복지정책을 실시하였다. 이 시기에 미국에서 빈곤 퇴치운동에 따른 복지, 보건, 노동 등 사회정책의 지출이 급증하면서 재정사업의 실효성을 측정하기 위하여 평가제도가 도입된 것과 마찬가지로 스웨덴에서도 사회정책

의 확장으로 인한 실효성의 증명이라는 현실적인 필요에서 평가제도가 도입되었다(윤희숙·박현, 2005: 48-49). 1960년대 초반부터 사회정책, 소비자정책들의 효과에 대한 측정의 요구가 커졌으며, 이러한 정책으로 가장 취약한 계층이 혜택을 보아야 한다는 관점에서 활발한 토론이 전개되었다. 이러한 토론의 결과 각분야에서 평가에 관한 많은 문제점들이 발견되었고, 다양한 분야에서 평가를 핵심업무로 하는 연구기관들이 설립되었다. 이러한 과정에서 평가문화가 정착되었고, 평가제도가 자연스럽게 발전하였다.

2. 스웨덴 평가제도의 특징

1) 특별 정책위원회 평가시스템

스웨덴은 미국 및 노르웨이와 함께 평가활동에서 비교적 높은 점수를 받는 국가이다(Derlin, 1990). 종합평가와 공식평가가 보편화되었고, 평가에 대한 높은 관심과 지식을 가지고 있으며 평가에 대한 기대 수준도 매우 높다. 그러나 미국과는 대조적으로 엄격한 과학적 평가설계를 적용하지는 않는다. 반면 프로그램과 정책의 개발에 참여한 주요 이해당사자가 사업의 평가에 깊숙하게 관여한다.

스웨덴의 평가문화에서는 전통적인 ‘특별 정책위원회 시스템(ad hoc policy commission system)’이 가장 특징적인 요소이다. Vedung(1997)은 특별 정책위원회(ad hoc policy commission)를 이해관계자 모형(stakeholder model)이라고 불렀는데, 이 모형에서는 이해관계자가 평가를 담당하고 그 결과에 책임을 진다. 이해관계자 모형에서는 정부개입에 이해관계가 있거나 영향을 받은 모든 사람들의 관심사를 중시한다. 정부개입에 대한 이해관계자의 목록(Vedung, 1997: 70-71)에는 프로그램 이해관계자와 평가이해관계자가 포함된다.¹⁾

2) 스웨덴의 재정사업 평가절차

스웨덴의 경우 이해관계자가 평가를 담당하고 그 결과에 대하여 책임을 지는 반면, 미국의 경우 이해관계자가 평가의 설계, 가치기준, 주요 원칙 등에 자문하고 영향을 미치는 것이 허용되지만, 평가 자체는 독립적인 평가자가 수행한다.

여기에서는 Vedung(1997)의 견해에 따라 스웨덴의 특별정책위원회(ad hoc policy

1) 프로그램 이해관계자에는 시민, 정책결정자, 정치적 반대자, 국가기관 관리자, 프로그램 관리자, 지역기관 관리자, 민간 개입자(private intermediaries), 일선지방 기관, 일선관료, 고객, 인근 기관, 프로그램 경쟁자, 연구공동체 등이 있다. 한편 평가 이해관계자에는 평가자, 평가발주자, 평가공동체 등이 있다.

commissions) 체제에서의 재정사업의 평가절차를 살펴보기로 한다. 스웨덴의 평가절차는 대체로 특별위원회 활동(commission work), 자문절차, 공공정책토론, 정부의 결정, 의회 결정 등 다섯 가지 과정을 거쳐 진행된다.

(1) 특별 정책위원회 활동

스웨덴에서 과거 재정사업의 성과와 미래 정책행위의 대안에 관한 정보가 주로 특별 조사기관에 의하여 산출된다. 그러한 조사기관 가운데 특별 정책위원회가 가장 중요하다. 특별 정책위원회 운영에서 공식적으로는 의회가 주도권은 행사하지만 실질적으로는 정부가 정책위원회를 소집하고 조사해야 할 할 문제를 구체화한다. 정부는 대중에게 공개된 문서 지침에서 특별위원회의 업무를 지정하고, 예산 범위와 업무종료 기한을 설정한다. 정부는 또한 위원장과 위원, 전문가 그리고 참여자를 임명한다.

평가를 담당하게 될 특별정책위원회는 보통 전원 위원, 정치적 임명직, 전문가, 그리고 사무국으로 구성된다. 사무국은 서기 역할을 담당하는 한 사람의 전임 공무원과 소수의 파트 타임 비서들로 구성된다. 위원회의 포맷과 참여자의 배경은 조사대상이 되는 주제에 따라 상당히 달라진다. 국방 또는 개헌과 같은 매우 민감한 문제에 대하여는 전원 위원회가 집권 여당 뿐 아니라 야당 출신의 의원들로 구성된다. 정치적 성격이 중간정도일 경우 의회의석을 가진 정당의 위원과 더불어 부처(스웨덴에서는 부처의 규모가 놀랄만큼 작는데 그 이유는 집행기관이 부처로부터 독립적이기 때문이다), 전국적인 집행기관, 지방자치단체 연합체, 노동조합 단체, 사용자 단체 등에서 위원들이 임명된다. 대부분의 경우, 학계 인사들은 전문가 또는 사실 확인자로 고용된다. 또한 위원회는 특수한 업무를 학자들에게 외주를 주어 맡길 수 있으며, 그러한 경우에 학자들은 독립된 연구자로서 업무를 수행한다.

결정된 사안에는 항상 위원회의 전 위원이 서명한다. 이는 이해관계자가 그 내용, 특히 제안된 행위에 대하여 완전한 책임을 지게 된다는 것을 의미한다. 그러나 위원은 본문에 추가되는 소위 유보조항에 반대의견을 제시할 권리와 의무를 가진다. 또한 전문가들도 보고서의 부록에 추가되는 소위 특별조항에 반대의견을 제출할 수 있다. 한 권, 두 권, 그리고 때로는 세 권의 연구보고서가 간행되며, 이는 헌법적으로 규정된 공개성의 원칙과 함께 스웨덴 국가 정책결정체제의 개방성을 나타내는 시금석이다. 이 보고서는 정부공식조사보고서(Government Official Investigations, *Statens Offentliga Utredningar*, 약칭 SOU)로 지칭되는 일련의 간행물로 발간된다. 모든 서적에는 ISBN 또는 ISSN 번호가 부여된다. 위원회의 보고서는 기본적으로 정부에 보내진다. 그러나 이 보고서를 전국에 걸쳐 모든 자치단체와 모든 주요 도서관에서

볼 수 있기 때문에 또한 모든 이해당사자, 시민 그리고 매스 미디어가 접근할 수 있다. SOU- 시리즈는 스웨덴 사회생활의 거의 모든 국면에 대한 정책 관련 연구의 가치있는 원천이다.

(2) 자문절차

위원회의 활동 이후 두 번째 단계에서는 스웨덴에서 또 하나의 잘 정립된 이해관계자 평가의 구조인 종합적 자문절차에 진입하게 된다. 이는 위원회의 제안이 공개된 이후에 이루어진다. 정부는 발간된 위원회 보고서를 수많은 당사자들에게 보내서 문서로 작성된 답변을 요구한다. 여기에서 당사자에는 중앙과 지방의 정부기관, 군 및 지방정부, 대학, 연구소, 다양한 유형의 이익단체, 노동조합, 그리고 전문단체들이 포함된다. 당사자들은 자신들의 의견을 정부가 설정한 기간 이내에 서면으로 제시하여야 한다. 위원회 보고서와 마찬가지로 당사자들의 의견도 공개된다. 이 절차는 위원회의 최종 평가를 감사한다는 의미에서 메타평가로 간주될 수 있다. 위원회 보고서가 평가가능한 결과를 담고 있기 때문에, 이해당사자들은 하나의 평가를 평가하도록 요청받는 것이다.

(3) 공공토론(public policy debate).

이는 스웨덴의 정책평가에서 세 번째 구성요소로 간주된다. 독립적인 단계라기보다는 자문절차 및 이후 절차와 동시에 진행되는 절차로 보아야 할 것이다. 위원회 보고서와 함께 당사자들의 자문응답이 동시에 대중에게 공개되기 때문에, 이들은 제1면 신문기사, 라디오 및 텔레비전 뉴스 등 매스 미디어에서 광범위하게 취급될 수 있다. 때로는 광범위하고 장기간의 정책토론을 촉발할 수 있다. 또한 독립적 연구자, 정치인, 이익집단의 대표, 그리고 다른 여러 범주의 사람들이 신문에 기고하고 인터뷰에서 의견을 제시할 수 있다.

(4) 정부의 결정

정부가 법률안 초안을 마련하는 것이 네 번째 단계에 해당된다. 위원회의 제안, 자문에 대한 답변, 매스 미디어 토론, 그리고 다른 정보를 기초로 하여, 주무부처가 일부 이해관계 당사자와 밀접한 접촉을 유지하면서 보고서 초안(draft proposal)을 입안하게 된다.

(5) 법률안 의회처리

법률안의 의회처리과정은 다섯 번째 단계에 해당된다. 법률안 초안이 최종적으로 의회에 제출되면, 대부분의 사례에서 중대한 변화가 없이 통과되게 된다. 공식적인 거대 정책결정기관인 의회는 실질적인 결정에 미치는 영향은 미미하다. 전체적으로 의사결정의 준비는 다양한 행위자가 관여하는 장기간의 과정이며, 타협이 이루어지는 아주 다양한 이해관계가 개입되며, 쟁점들은 의회에 진입하기 이전에 때로는 정부 영역에 진입하기 이전에 결정되기 때문이다.

3) 스웨덴 정책위원회 평가모형의 특징

스웨덴의 특별 정책위원회 평가모형은 미국의 모형과 비교할 때 평가가 연구 활동이라기보다는 훨씬 더 정치적인 활동으로 간주된다. 미국의 모형에서는 평가를 주관하는 사람은 연구자이며, 연구자가 어떤 이해관계자의 문제를 받아들일지, 평가를 어떻게 실시할 지를 결정하고, 또한 최종보고서와 평가의 다른 결과에 대하여 최종 책임을 지게 된다.

스웨덴의 정책위원회 접근방법의 전형적인 특징은 사후적 평가가 사전적 정책분석과 결합되는 방식이다(Vedung, 1997). 실제로 조사과정에서 과거 정책의 영향에 관한 사후평가와 더불어 미래 행위의 대안탐색에도 초점을 맞춘다. 전형적인 위원회 보고서에는 문제의 심각성과 범위, 상이한 대안들 또는 미래정책행위에서 가장 우월한 대안에 대한 실질적인 평가, 그리고 때로는 정책에 대한 분명한 제안 등에 관한 자료가 포함된다. 또한 과거의 개입의 집행, 산출, 또는 결과에 관한 체계적인 정보가 제공되는 경우가 많다. 지난 20여 년 동안 평가정보를 제공하는 것이 더욱 강조되었다. 1990년에 보고서를 제출한 100여개 정책위원회의 보고서를 검토한 결과, 대부분의 보고서에서 다음과 같은 질문들을 포함하고 있었다(윤희숙·박현, 2005: 54). ‘이 분야에서 어떠한 발전이 이루어졌는가’, ‘정부가 의도했던 효과들이 실제로 발생하였는가’, ‘정부의 노력은 어떤 방식으로 진행되었는가’, ‘이러한 노력들에 투입된 비용의 규모는 어느 정도인가’ 등의 질문들과 함께 많은 보고서들이 실제로 관찰된 효과들이 정부의 정책수단으로 인해 발생한 것인지, 아니면 정책수단의 개입없이도 발생할 수 있었을 것인지를 문제를 다루고 있다. 그러므로 스웨덴에서 정책위원회 시스템을 통하여 사후적 재정사업평가가 일찍이 포괄적으로 도입되었다는 것을 알 수 있다.

스웨덴 이해관계자 모형에서 평가는 다음과 같은 특징을 가진다.

첫째, 정부가 위원회를 설립하고, 참여자를 선정하며, 이슈 의제를 결정하고, 자금

을 할당한다. 미국 모형과는 대조적으로 스웨덴 이해관계자는 조사팀의 전체 위원으로 활동하며, 평가를 시행하거나 최소한 감독하고, 조사결과 뿐 아니라 행위를 위한 제안된 대안에 대하여도 전적인 책임을 지게 된다. 그러나 이들은 정부가 설정한 기간과 자원의 제약 내에서 이슈를 고려하고 일을 마쳐야 할 의무가 있다.

둘째, 정치적인 기본틀 안에서 수행되는 위원회의 업무는 특정의 수신자인 정책결정자, 중앙정부의 요구에 맞게 조정되며, 설정된 기간 내에 특수한 현안 결정 상황에 대처할 수 있도록 설계되었다.

셋째, 정책위원회에서는 사실 관련 자료들을 방대하게 수집한다. 충분한 시간을 가지면서 위원회는 각 분야에서 현재까지의 연구결과에 담긴 풍부한 정보와 지식들을 종합한 후 정치적 의사결정과정에 진입하는 주요 통로로서 기능을 수행한다.

넷째, 스웨덴의 특별 정책위원회에 내재된 철학은 만장일치의 최종보고서를 가치있는 것으로 여긴다. 평가 자료는 특정한 이해관계자의 관심이 아니라 모든 정치적 이해관계의 스펙트럼에 제공되어야 하며, 전체위원들이 만장일치의 해결방안에 도달할 수 있도록 해야 한다. 소수집단이 유보할 수 있는 권리와 의무를 가지지만, 지배적인 정치문화가 선호하는 대안은 통합(unity)이다.

다섯째, 미디어의 관심 또한 스웨덴의 경우에 훨씬 강력하다. 그 이유는 그 과정이 최소한 한 세기 동안 제도화되었기 때문이며, 또한 ‘공개성의 원칙’(principle of publicity)의 결과로 개방되었기 때문이다.

4) 스웨덴 정책위원회 모형의 변화

스웨덴에서는 1960년대부터 1980년대까지 사실상 모든 중요한 재정사업에 대한 평가와 입법안이 특별하게 임명된 정책위원회의 활동을 통하여 이루어졌다(Christensen, Lagreid and Wise, 2003; Richardson and Kindblad, 2007). 1960년대 중반 정책위원회의 숫자는 250 개에서 300개로 증가하였다. 1976년부터 1982년까지 중도-우파 연정 기간 중 1980년에는 정책위원회가 422개로 정점에 도달하였다. 1983년 가을에는 206개의 정책위원회가 활동하였다. 그러나 1987년에는 그 숫자가 195개로 감소하였다. 하나의 정책위원회가 활동하는 기간은 대략 3년에서 4년까지였다. 그러나 최근에는 조사과정을 신속하게 진행하도록 노력하여 그 기간이 단축되었다. 그 결과, 정책위원회의 활동기간이 2년 이내로 줄었다. 보고서의 분량도 평균 300 페이지에서 100페이지로 분량이 축소되었다.

정책위원회의 영향력도 과거의 전성기와 비교하면 많이 약화되었다. 보다 신속한 결정이 필요성, 그리고 공공토론을 회피하고자 하는 정치적 성향 때문에 어떠한 결정

은 전혀 공공조사를 거치지 않은 채 진행되는 경우도 나타나게 되었다.

한편 최근에는 공공관리개혁에 관하여 이해관계자 모형에 따른 평가보다는 엄격한 사회과학에 기초한 평가의 요구가 증가하였는데, 그러한 요구는 특히 보건의료 분야와 교육분야에서 강하게 나타나고 있다(Christensen, Lagreid and Wise, 2003).

V. 요약 및 결론

이 글에서는 1960년대 이후 재정사업 평가의 발전과정을 개관한 다음, 재정사업 및 평가제도의 도입배경과 운영방식이 상이한 미국과 스웨덴의 재정사업 평가제도를 고찰하였다.

미국과 스웨덴 및 독일이 1960년대에 선도적으로 재정사업평가제도를 도입한 평가의 첫 번째 물결의 선두주자였다. 이들 국가에서는 사회프로그램을 확장하는 과정에서 프로그램을 개선하는 것을 평가제도의 목표로 설정하였다. 계획기능과 예산기능의 통합이 시도되는 과정에서 평가를 통하여 사회정책의 효과에 관한 정보를 제공할 필요가 있었고, 평가가 계획 시스템의 일부로 간주되기도 하였다. 1973년 첫 번째 석유 위기에 의하여 촉발된 전세계적인 경제 및 재정위기의 와중에서 1970년대 중반이후, 재정축소와 비용절약의 필요성이 정책평가에 압도적인 영향을 미쳤다. 즉 재정사업의 평가가 예산과정의 합리화와 책임성 강화수단으로 활용되었다. 이 단계가 정책평가의 “제2의 물결” 시기인데 이 시기에 영국, 노르웨이, 네델란드, 덴마크, 핀란드, 프랑스 등이 평가제도를 도입하였다. 이들은 특정 재정사업의 평가결과가 부정적으로 나올 경우, 이 결과를 토대로 그 프로그램의 제거 또는 규모축소를 추진하였다. 평가의 세 번째 물결은 1980년대 후반과 1990대 초반에 찾아왔는데, 이 시기는 많은 국가에서 재정위기가 더욱 심화되었고, 국제적인 토론과 실제에서 신공공관리론(New Public Management)이 유행하는 시기였다. 제3의 물결 시기의 평가는 신공공관리론(NPM)의 이념을 반영하여 재정사업을 축소하고 정부지출을 줄이는 근거를 제공하는 것이 중요한 역할이 되었다. 1980년대 이후 세계은행 등의 개발원조를 받는 국가들은 원조의 전제조건이나 업무수행과정의 일부로 평가제도를 도입하도록 강제되었다. 우리나라의 경우는 민주주의를 강화하는 자연스러운 과정 속에서 평가에 대한 내부적인 수요가 형성되었지만, 1990년대 이후 이미 널리 확산된 공공부문의 관리방식인 신공공관리(New Public Management)를 받아들여 글로벌 기준에 부합하려는 노력의 일

환으로 평가제도를 도입하였다.

미국은 가장 발달된 평가시스템을 갖춘 국가이다. 1960년대 이후 미국에서 가장 교한 평가방법론이 개발되었고, 성과평가의 철학, 기법, 그리고 평가의 필요성 인식에서 전세계적으로 평가를 선도하는 역할을 담당하였다. 오늘날 미국 연방정부 평가제도의 핵심은 ‘정부성과 및 결과법(GPRA)’과 ‘사업평가평정도구(PART)’이다. GPRA는 정부사업의 성과목표와 결과측정을 연계시킴으로써 사업의 효율성을 제고하고자 하는 목적에서 성과 지향적 평가제도이다. PART는 연방기관의 사업활동을 일관성 있게 평가하기 위한 도구로 개발된 질문서 형식의 지침이다. 미국에서는 주정부는 물론 하위 지방정부들에서도 성과관리와 평가제도를 구축하려는 움직임이 광범위하게 확산되었다.

스웨덴에서도 미국과 같이 1960년대 이후에 재정사업평가가 보편화되었다. 스웨덴의 평가문화에서는 ‘특별 정책위원회 시스템’이 가장 특징적인 요소이며, 이해관계자가 평가를 담당하고 그 결과에 책임을 진다. 스웨덴 재정사업평가의 전형적인 특징은 사후적 평가가 사전적 정책분석과 결합되는 방식이다. 스웨덴에서는 1960년대부터 1980년대까지 사실상 모든 중요한 재정사업에 대한 평가와 입법안이 특별하게 임명된 정책위원회의 활동을 통하여 이루어졌다. 그러나 정책위원회의 영향력도 과거의 전성기와 비교하면 많이 약화되었다. 최근에는 이해관계자 모형에 따른 평가보다는 엄격한 사회과학에 기초한 평가의 요구가 증가하여, 미국에서와 유사한 평가수요가 나타나고 있다.

우리나라에서도 1990년대 이후 중앙정부를 중심으로 각종 평가제도가 도입되어 제도화되어 가고 있다. 그러나 지방정부에서 독자적인 재정사업평가는 본격적으로 도입되지 않은 실정이다. 지방정부가 독자적인 재정평가 모형을 개발하고자 할 때에는 외국에서 개발되고 발전된 평가제도를 참고하여야 할 것이다. 그런데 세계 각국에서 평가제도는 각국의 고유한 전통과 역사를 반영하여 발전해 온 사실을 정확하게 이해하여야 할 것이다. 특히 여기에서 소개한 스웨덴의 모형은 합의를 중시하는 스웨덴의 정치적 전통을 반영한 평가모형으로 정치적, 경제적 이해관계에 따른 갈등이 심화되고 있는 한국의 현실에서도 참고할 만한 모형이라고 생각된다.

참고문헌

- 남궁근. 2008. 정책학: 이론과 경험적 연구. 법문사.
- 윤희숙·박현, 2005. 재정사업평가체계의 발전과정과 현황: 해외사례를 중심으로, 정책 연구시리즈 2005-05. 한국개발연구원.
- 이 윤식 외, 2006. 정부성과관리와 평가제도: 주요 선진국 사례를 중심으로. 대영문 화사.
- 정주택 외. 2007. 정책평가론. 법문사.
- Rossi, Peters & Howard Freeman, 1982. *Evaluation: A Systemic Approach*. 2nd edition. Beverley Hills. California: Sage.
- Derlin, Hans-Ulrich. 1990. 'Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective,' in Ray C. Rist (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government*. New Brunswick and London: Transaction. pp.147-177.
- Evert Vedung. 1997. *Public policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers, New Jersey: New Brunswick. pp. 76-83 쪽 참조.
- Furubo, Jan-Eric & Rolf Sandahl. 2002. 'A Diffusion-Perspective on Global Developments in Evaluation,' in Jan-Eric Furubo, Ray C. Rist and Rolf Sadahl (eds.), *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick and London: Transaction. pp.1-26.
- Hellmut Wollmann, "Evaluation in Public Sector Reform: Toward a 'Third Wave' of Evaluation. pp.1-11, in Hellmut Wollmann, ed. 2003. *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Edward Elgar. Northampton, Mass.
- Richardson, Jeremy and Britt-Marie Kindblad, 2007. Programme Evaluation and Effectiveness Auditing in Sweden: The Changing Swedish Policy Style, *Scandinavian Political Studies*, Volume 6 Issue 1, pp. 75 - 98
- Tom Christensen, Per Lagreid and Lois R. Wise. 2003. "Evaluating Public Management Reform in Central Government: Norway, Sweden, and the United States. pp. 56-76. in Hellmut Wollmann, ed. 2003. *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*. Edward Elgar. Northampton, Mass. 