

정책의 원리 및 정책분석 · 평가의 이해

일시 : 2012년 4월 24일(화) 오후 14:00 ~ 16:00

장소 : 한국청소년정책연구원 9층 회의실

주최 : 한국청소년정책연구원



세 부 일 정

정책의 원리 및 정책분석·평가의 이해

시간	내용	비고
2:00 ~ 2:10	등록	
2:10 ~ 2:20	개회 및 발표자 소개	양계민 연구위원
2:20 ~ 2:30	환영사	이재연 원장
2:30 ~ 3:20	발표	임동진 박사 (한국행정연구원)
3:20 ~ 4:00	질의응답	참석자 전원
4:00	폐회	양계민 연구위원

목 차

I. 정책의 의미와 유형	2
1. 정책의 의미	2
2. 정책의 유형	3
II. 정책과정의 의미와 참여자	5
1. 정책과정의 의미	5
2. 정책과정의 참여자	5
III. 정책형성 및 정책결정의 방법	10
1. 정책형성의 의미	10
2. 정책의제의 설정	11
3. 합리적 정책결정	14
4. 다양한 정책결정 방식: 정책결정모형	20
IV. 정책집행의 의미와 수단	23
1. 정책집행의 의미	23
2. 정책집행 연구의 전개	24
3. 정책집행 수단	28
4. 정책집행 실패와 정책 학습	30
V. 정책분석 및 정책평가의 방법	31
1. 정책분석의 의의와 절차	31
2. 정책평가의 의의와 유형	34
3. 정책평가의 절차	36
4. 정책평가의 논리와 방법	39
5. 정책평가의 쟁점	43
6. 정책평가의 한계와 과제	44

정책의 원리 및 정책분석·평가의 이해

임 동 진 박사
(한국행정연구원)

I

정책의 의미와 유형

1. 정책의 의의

- 정책이란 공공문제를 해결하거나 목표달성을 위해 정부에 의해 결정된 행동 방침
- 정책의 5가지 의미
 - ▶ 정책결정과 집행의 주체는 ‘정부’
 - 정부란 단순히 행정부만을 가리키는 것이 아니라 나라 다스림과 관련해서 국민들로부터 어떠한 형태로든 권위를 부여받은 모든 국가기관을 말함
 - 최근에는 준정부기관, 시민단체, 자발적 조직 등이 정책결정 및 집행에 참여하는 경향
 - ▶ 정책은 ‘권위 있는 결정’ 의 산물
 - 권위는 주권자들에 의해 여러 형태로 부여되는데, 법에 의하거나 투표에 의해, 아니면 묵시적 승인에 의해 부여
 - 권위는 개인이나 민간조직에서는 갖지 못한 합법적 강제력을 수반
 - ▶ 정책은 ‘행동방침’
 - 이를 정책 내용이라고 하는데 정책, 사업, 사업계획, 정부방침, 정책지침 등과 같이 여러 가지로 표현됨. 이 행동방침은 정부가 ‘어떤 일을 하겠다(=行爲)’ 또는 ‘하지 않겠다(=不爲)’ 는 의사표명으로서, 공공 문제해결이나 목표 달성을 위한 정책수단
 - ▶ 정책은 ‘공공문제 해결이나 목표 달성’ 과 관련이 있음
 - 정부의 중요한 역할은 개인이나 집단 수준에서는 해결하기 곤란한 공공문제의 해결을 통해 정책목표를 성취하고자 하는 행동방침

- ▶ 정책은 ‘미래 지향성’ 을 띠
 - 앞으로 취할 정부의 행동방침으로서 어떤 대상에 대해 의도적 변화를 추구하는 것임. 대기오염을 줄인다든지, 국민 주택 몇 만 채를 건설한다든지 하는 것들이 모두 의도적 변화를 담고 있는 미래 지향의 정책

2. 정책의 유형

1) 직제와 기능에 따른 분류

- ▶ 정부조직과 그 기관에서 하는 일에 따라 분류
 - 문화정책, 경제정책, 교통정책, 교육정책, 통일정책, 외교정책 식으로 분류

2) 정책의 성격에 따른 분류

- ▶ 분배정책: 특정한 개인, 기업체, 조직, 지역사회에 공공서비스와 편익을 배분하는 것으로 ‘나뉘먹기식 다툼(pork-barrel politics)’이라고 부름
- ▶ 규제정책: 특정한 개인, 기업체, 조직의 행동이나 재량권에 제재나 통제 및 제한을 가하는 것. ex) 환경오염과 관련된 규제, 독과점 규제, 공공요금 규제, 기업 활동 규제 등
- ▶ 재분배정책: 재산이나 권력, 그리고 권리를 많이 소유하고 있는 집단에서 그렇지 못한 집단으로 이전시키는 정책
- ▶ 구성정책: 정부기관의 신설이나 변경, 선거구 조정 등과 같이 정치 체제의 구조와 운영에 관련된 정책
- ▶ 추출정책: 조세, 병역, 물자 수용, 노력 동원 등과 관련된 정책
- ▶ 상징정책: 88서울 올림픽 경기, 2002 한·일 월드컵 경기, 남대문 복원과 같이 국민 전체의 자긍심을 높이기 위한 정책

<표 1> 정책학자들의 정책분류

학자	정책분류
로위(Lowy)	분배정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책
솔리스버리(Salisbury)	분배정책, 규제정책, 재분배정책, 자율규제정책
앨먼드와 파월(Almond & Powell)	분배정책, 규제정책, 추출정책, 상징정책
리플리와 프랭클린(Pipley & Franklin)	분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 재분배 정책

II

정책과정의 의미와 참여자

1. 정책과정의 의미

- 정책과정이란 정책이 산출되고 실행되는데 거쳐야 할 일정한 단계적 절차를
- 정책과정의 일반적인 단계
 - ▶ 정책의제 설정단계: 정부가 정책적 해결을 위해 사회문제를 정부의제로 채택하는 과정
 - ▶ 정책결정 단계: 정책목표를 설정하고 이 목표를 달성할 여러 가지 정책 수단을 모색·고안·검토해 하나의 정책 대안을 채택하는 과정
 - ▶ 정책집행 단계: 정책내용을 현실 세계에 구체적으로 실현하는 활동
 - ▶ 정책평가 단계: 정책목표와 정책 수단 간의 인과관계에 관한 가설을 검증하는 활동, 정책 학습과 정책 변동을 통해 정책이 지속·발전 되거나 종결되는 단계

2. 정책과정의 참여자

- 공식적 참여자: 입법부, 행정부, 사법부의 모든 정부기관
- 비공식적 참여자: 정책과정에 직·간접적으로 참여하는 단체와 사람-정당, 이익집단, 언론기관, 전문가 및 학자, 일반 시민과 시민단체(NGO) 등을 들 수 있음

1) 공식적 참여자

(1) 중앙정부의 참여자

① 입법부

- ▶ 정책의제 설정 단계에서는 사회문제를 정책문제화 해서 정부가 책임지도록 하는데 의회의 역할은 매우 큰 편
- ▶ 정책결정 단계에서는 입법부의 역할이 가장 강함
 - 입법부는 국민의 대표기관으로 입법권의 행사를 통해 정부의 중요한 정책을 결정짓는 최종적인 권한을 가짐
 - 예산 과정에서 정부가 제출한 예산안을 수정해 정책 변화를 시도하기도 하면서 정책 과정에 영향을 행사
- ▶ 정책집행 단계에서 입법부는 국정조사나 기타 의정 활동을 통해 참여
- ▶ 정책평가 단계에서는 예산 결산 심의 과정, 국정 감사, 대정부 질의 등의 활동을 통해 정책을 평가하고 정책집행상의 잘잘못을 평가

② 대통령

- ▶ 대통령이 정책과정에서 어떠한 역할을 하느냐 하는 것은 그 나라가 채택하고 있는 정체(正體, polity)에 따라 달라 짐
 - 우리나라 대통령은 헌법에 의해 보장된 정책과정 전반에 대한 주도적 역할과 기능을 수행할 수 있는 공식적 권한을 갖고 있음
- ▶ 대통령은 국회에 대해 법률안 제출권을 갖고 있고 거부권을 행사할 수 있기 때문에 정책의제 설정 단계에서부터 주도권을 행사할 기회가 있음
- ▶ 대통령은 국회의장을 비롯한 상임위원장의 임명추천권을 실질적으로 행사함으로써 국회에 대해 강력한 영향력을 발휘하고 있음
- ▶ 대통령은 대법원장과 대법원판사에 대한 임면권을 갖고 있기 때문에 실질적으로 사법부에 영향력을 행사하고 있다고 볼 수 있음

③ 행정기관과 관료

- ▶ 행정기관과 관료의 공식적 권한은 의회가 법률의 형태로 결정한 정책과 대통령이 결정한 주요 정책을 충실히 집행하는 것
- ▶ 공무원이 이렇게 정책 과정에 깊이 관여하게 된 이유
 - 사회가 발전함에 따라 입법 활동의 기술적 복잡성이 제고
 - 정책의 주도자인 행정수반의 역할이 증대
 - 법률이 제정된 후에도 법류 규정의 모호성과 비정밀성으로 인해 위임입법을 통해 행정 과정에서 공무원들에게 정책 결정권을 부여하게 되었기 때문

④ 사법부(법원과 헌법재판소)

- ▶ 2000년 이후 사법부의 판결에 의해 새만금간척 개발 사업이 일시 중단되는 등 중요한 국가정책의 최종적인 판단을 사법부가 담당한 바 있음
- ▶ 정책 과정에서 법원과 헌법재판소는 중요한 헌법기관으로 국가정책에 대한 최종적인 판단을 함

(2) 지방정부의 참여자

① 지방자치단체장

- ▶ 지방에서의 정책참여자 가운데 지방자치단체장의 영향력이 가장 큼
 - 지방자치단체는 의회와 집행부가 견제와 균형의 관계로 운영

② 지방의회

- ▶ 입법부가 현대 사회에서 기능이 약화되고 있듯이, 지방의회도 그 기능과 권한이 약화
- ▶ 국회와 마찬가지로 지방의회도 지방행정 과정의 정책결정과 집행, 그리고 평가 과정에 의미 있는 정도의 통제 기능은 수행

③ 지방공무원

- ▶ 지방공무원이란 지방자치단체에서 근무하는 공무원을 말함
- ▶ 분권적인 정부 운영 기조에서는 일선관료로서 지방공무원의 정책집행 재

량이 확대되는 경향이 있음

④ 특별지방행정기관

- ▶ 중앙의 여러 부처들은 자기의 독립된 일선 지방행정기관을 가지고 있는데 이것이 바로 특별지방행정기관
- 우리나라는 지식경제부, 농수산 식품부, 국토해양부, 환경부, 법무부 등 여러 중앙 부처들이 일선행정기관을 설치해 정책집행 기능을 수행

2) 비공식적 참여자

(1) 정당

- ▶ 정당은 정권 획득을 목적으로 결성된 조직
- ▶ 정책 과정 차원에서 정당의 역할 보면 정책의제 설정 과정에서 이익결집 기능을 수행
- 이익결집 기능이란 각종 요구들을 행정 및 정치 체제에 정책대안으로 전환시키는 것
- ▶ 정당이 선거 때 제시하는 고양 사항 또는 정강 정책들이 정당에 의한 이익결집 기능의 대표적인 예

(2) 이익집단

- ▶ 이익집단은 특정 문제에 관해 직·간접적인 이해관계와 관심을 공유한 사람들의 자발적인 모임으로서 이익표출 기능을 수행하며 압력단체로서 활동
- ▶ 이익집단이 정책 과정에서 영향을 미치는 전략은 다양
- ▶ 의사결정자의 가치나 이익에 대한 잠재적 도전을 억압하고 방해하는 무의사결정(non-decision making)을 유도
- ▶ 정책 집행 과정에서도 최초 의도한 정책의 목표가 자신들의 이해관계와 다를 경우 집행을 왜곡시키기도 함

(3) 전문가 집단

- ▶ 정책아이디어와 정책자문의 중요한 원천 중의 하나가 전문가 집단
- ▶ 전문가들은 사회구성원들이 미처 생각하지 못하는 사회문제를 검토해 그 사회문제가 정책의제화 되도록 영향을 미침
- ▶ 정책과정에서 전문가들의 역할이 두드러지게 나타나는 것은 문제의 해결책이나 정책대안을 제시하는 지적·분석적 작업을 수행하는 것

(4) 시민단체와 언론

- ▶ 정책 과정에서 공익을 지향하는 시민단체의 참여가 비약적으로 증가해 정책 과정이 크게 변함
- ▶ 경실련, 참여연대, 시민행동, 환경운동연합과 같은 시민단체들은 시민 여론을 동원해 정책의제 설정에 영향을 미칠 뿐만 아니라 정책대안의 제시, 집행활동의 감시 등을 통해 정책 과정 전반에 걸쳐 상당한 영향력을 행사하고 있음
- ▶ 언론은 대중매체를 통해 사회구성원들 간의 의사전달을 돕고 사회에서 발생하는 주요 사건들을 구성원들에게 알려 주는 공중의제화(public agenda)에 결정적 역할

III

정책형성 및 정책결정의 방법

1. 정책형성의 의의

1) 정책형성의 개념

- ▶ 정책형성은 정책을 만들어내는 과정
 - 정책을 만드는 작업 또는 과정은 정책결정, 의사결정, policy making, policy formulation, policy formation 등 다양하게 표현

2) 정책형성의 의미와 절차

- ▶ 정책은 본질적으로 정치적 속성을 띠
 - 정책이 과학적인 분석과 그 결과 제시되는 개별 대안들의 효율성을 반영하지 않는다는 의미는 아님. 다만, 정책이 형성되는 과정은 다수의 이해관계자가 서로 자기 이해관계를 반영시키기 위해 각축하는 장이 되기도 하고, 그에 따라 가장 효율적인 대안보다는 정치적으로 수용 가능한 대안이 정책으로 입안되는 경향이 있다는 것을 의미
- 정책이 만들어지는 과정은 대체로 다음과 같은 단계를 거침
 - ▶ 정책문제와 국민욕구의 파악단계
 - 정책문제와 국민들의 욕구가 무엇인가를 파악함으로써 정책형성 작업은 시작되고 이때 정책의제 설정, 정책문제의 인식과 정의 등의 작업이 이루어짐
 - ▶ 목표설정단계

- 정부의 모든 활동에는 그 지향점, 즉 목표가 있음
- 목표를 설정함으로써 활동에 일관성을 유지할 수 있고, 관련인들의 노력을 하나로 결집할 수 있음
- ▶ 정책대안의 수립 및 분석 단계
 - 목표를 달성하기 위한 정책대안을 찾아내서 이들 각각의 장단점, 제약요인, 실현가능성을 따져보는 것
 - 과학적 수치분석뿐만 아니라 가치갈등 분석도 포함
- ▶ 최적안의 선택 단계
 - 대안들에 대한 분석 결과를 놓고 결정권을 가진 사람이 최종 결정을 함으로써 정책형성 과정이 끝남
 - 결정 기준을 정해 놓고 상황을 적절히 고려해 결정

2. 정책의제의 설정

1) 정책의제의 의미

- ▶ 정책의제란 정책담당자가 공식적으로 다루기로 결정한 문제 ex) 정책담당자들의 토의 안건 임
- ▶ 문제가 개인이나 민간차원에서 쉽사리 해결 될 수 없어서, 정부만이 이를 해결할 수 있고 또 해결해야만 한다고 많은 사람이 생각할 경우 ‘정책적 해결 필요성의 문제’ 로 전환
- ▶ ‘정책적 해결 필요성의 문제’ 는 어떤 경로를 통해서든지 정책 과정으로 투입되어야만 정책의제가 됨
 - 투입을 둘러싸고 각종 형태의 정쟁, 암투, 세력다툼이 일어나고 이 과정에서 승리하는 문제들만이 정책의제로 채택되고 다음 단계의 정책 과정을 거치게 됨

2) 정책의제 설정 유형: 주도 집단에 따른 콤의 분류

(1) 외부주도형

- ▶ 정책담당자가 아닌 외부 사람들의 주도에 의해 특정 문제를 정부가 해결해야 할 문제로 받아들이게 되는 경우
 - 사회문제로 인해 피해를 입고 있는 집단이 정부에 압력을 가하기 위해 사회문제의 심각성에 대한 대중의 관심을 유도하려고 노력

(2) 동원형

- ▶ 정책담당자들에 의해 정책의제가 형성되는 경우
 - 일방적으로 의제화하는 것이 아니라 일반 대중이나 관련 집단의 지원을 유도하기 위한 노력을 수행한 뒤에 의제를 채택

(3) 내부접근형

- ▶ 동원형처럼 정책담당자에 의해 자발적으로 정책의제화가 진행되는 되나 동원형과 다른 것은 정부 밖의 이해관계자와 접촉없이 정부관료제 내부에서만 정책의제화의 움직임이 있는 점
 - 부(富)와 권력이 집중된 나라에서 흔히 나타나는 유형

3) 의제설정에 영향을 미치는 요인

(1) 문제의 성격

- ▶ 정책문제의 중요성은 의제설정에 영향을 미침
 - 정책문제가 사회 발전에 대한 가능성을 현격히 높이는 것이나 발전을 심각히 저해하게 될 문제들은 정책의제화 가능성이 높음
 - 영향을 받는 집단이 크고 영향의 질, 즉 내용이 중요한 것일수록 우선순

위가 높아 의제화 가능성이 큰 반면에 중요도 떨어지는 것일수록 의제화 되지 못하고 차일피일 미뤄지게 됨

(2) 정책담당 체제의 특성

- ▶ 의제설정권자가 어떤 성향과 어떤 가치 욕구를 가지고 있느냐에 따라 의제화 과정이 영향을 받음
 - 적극적이고 능동적이며 고집쟁이일수록 자신의 뜻에 맞는 것만을 정책의 제로 채택하려 할 것
 - 마음이 넓거나 여러 사람의 의견을 즐겨 듣거나 결단력이 적다면 외부 집단이나 부하 직원들의 뜻이 많이 가미된 의제화가 이뤄질 것

(3) 문제 인지자의 역량

- ▶ 문제를 인식하는 집단의 규모가 클수록 의제화 가능성이 높음
 - 단순히 수적으로 많기만 해서는 곤란하고 조직적으로 응집되어 있어야만 영향이 클 수 있음
- ▶ 인지집단의 자원도 의제 설정에 영향을 미침
- ▶ 문제를 인식하는 집단이 가지고 있는 자원, 역량 있는 사람, 연줄, 이용 가능 수단들이 많을수록 의제화 가능성이 높음

(4) 정치 상황

- ▶ 문제에 대해 관심을 가지고 지원하는 정치인들이 많을수록 의제화 가능성이 높음
 - 정치인들의 관여와 지원은 정당을 통해, 지구당사를 통해, 국회 위원회를 통해, 정책감사와 조사를 통해 또 개인적으로 이루어 짐

(5) 경제 · 사회 상황

- ▶ 당시의 경제 상황이 어떠냐에 따라서 의제화 가능한 문제의 종류가 달라질 수 있음
 - 소득의 증대나 국가 경제력의 성장은 국민의 정책 욕구를 변화시키기 때문
- ▶ 자원 조달 가능성, 그리고 문제에 대한 사회문화적 환경도 정책의제화에 많은 영향을 미칠 수 있음

3. 합리적 정책결정

- 정책의제로 선정된 문제는 그 해결 대안을 마련하기 위한 단계
 - 문제의 인지와 정의
 - 정책목표의 설정
 - 정책대안의 탐색
 - 정책대안의 결과 예측
 - 예측된 결과에 대한 비교, 평가, 최적 대안 선택

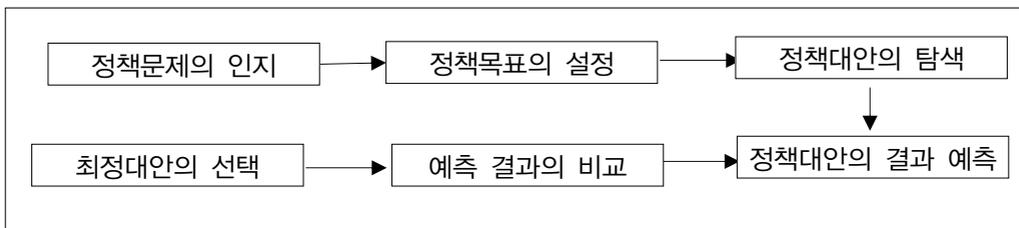
1) 정책문제의 인지

(1) 정책문제의 인지

- ▶ 정책 과정은 문제 인식에서 비롯 됨
- ▶ ‘문제’ 라는 것은 어떤 사항에 대해 관련 있는 사람들로 하여금 해결의 필요성을 느끼게 하는 것
- ▶ 문제 중에서 많은 사람과 관련되어 있는 것이 공공문제이고, 그런 것들 중에 정부에 의해 정책적으로 해결해야 한다고 여겨지는 것들이 정책문제
- 정책문제는 다음과 같은 다섯 가지 속성
 - ▶ 정책문제는 공공성을 띠
 - 공공성이란 정책대상 집단의 규모나 정책 결과의 영향력이 얼마나 큰가의

여부도 중요한 고려 요인이지만, 얼마나 많은 사람이 관심을 보이고 있느냐도 중요한 요인

- ▶ 정책문제는 주관적이고 인공적 성격을 띠
 - 문제를 유발하는 외부적 상황은 선택적으로 정의되고 분류되며 설명되고 평가
 - 주관적이라는 면에서 볼 때 정책문제는 관련된 개인 및 집단, 그리고 사회의 영향을 받아 인공적으로 만들어진 것이기도 함
- ▶ 정책문제는 복잡다양하며 상호의존적
 - 정책문제는 복합 요인에 의해 동시다발적으로 생겨남
 - ‘한 요인→많은 문제, 여러 요인→한 문제 식’ 으로 생겨남
 - 정책문제는 ‘문제들의 덩어리’ 형태로 다룰 필요가 있음
- ▶ 정책문제는 역사적 산물인 경우가 많음
 - 현재의 문제는 오랜 기간 동안 형성 되어 온 것일 수 있고 이럴 때 눈에 보이는 현실만을 고려해서 문제를 인식한다면 그 원인을 제대로 밝혀 낼 수 없게 됨
- ▶ 정책문제는 동태적 성격을 가짐
 - ‘문제들의 덩어리’ 는 기계적 실체가 아니라 목적론적 체제
 - ① 속성이나 행태가 서로 똑같은 문제들이란 결코 없음
 - ② 각 문제들이 속성이나 행태는 전체의 속성이나 행태에 영향을 미침
 - ③ 이런 속성이나 행태, 전체에 영향을 미치는 방법들은 체제 속의 다른 문제들로부터 영향을 받음
 - ④ 모든 하위 문제 집단들도 상호 연관적으로 전체와 영향을 주고받음



<그림 1> 합리적 정책 결정의 절차

2) 정책목표의 설정

(1) 정책목표의 의의

- ▶ 정책목표는 미래에 도달하고자 하는 바람직한 상태를 의미하므로 미래 지향적인 성격을 가지고 있으며, 무엇이 바람직한 상태인가를 판단하는 가치판단에 의존하기 때문에 주관적이며 타당성이나 규범성을 가지고 있음

(2) 정책목표의 기능

- ▶ 정책목표의 본질적 기능은 정책목표의 실현을 통해 사회적으로 바람직한 상태를 만드는 것

(3) 정책목표의 설정 방법

- ▶ 바람직한 정책목표가 설정되었는지를 판단하는 기준으로는 적합성과 적절성을 들 수 있음
 - 정책목표의 '적합성'이란 달성할 가치가 있는 여러 가지 목표 중 에서 가장 바람직한 것을 목표로 채택했는가 하는 것을 의미하는 것
 - 정책문제의 '적절성'은 정책 목표의 달성 수준과 관련된 것으로서 목표의 수준이 지나치게 높거나 낮지 않고 적당한 수준인지의 여부를 의미

3) 정책대안의 탐색

(1) 정책대안의 의미

- ▶ 정책목표를 설정한 후에는 이를 잘 달성할 것으로 예상되는 정책 수단들을 개발하고 탐색하는 작업이 필요한데 이를 정책대안의 탐색이라고 부름

(2) 정책대안의 원천

- ▶ 과거의 정책 사례는 현실적으로 가장 중요한 원천
- ▶ 외국이나 다른 지방자치단체의 경험도 중요한 정책대안의 원천
- ▶ 우리가 이미 알고 있는 지식, 이론, 기술 등을 바탕으로 모형을 설정하고 이를 통해 정책대안을 도출하는 방법
- ▶ 과거에 시행해 본 경험도 없고 외국에서도 시행하지 않고 있으며, 그 분야에 대한 이론이나 지식도 체계화 된 것이 없는 경우에는 브레인스토밍 (brainstorming)과 정책 델파이(policy delphi)같은 주관적 또는 직관적인 방법을 사용하는 수밖에 없음

4) 정책대안의 결과 예측

(1) 정책대안의 결과 예측 방법

- ▶ 주관적 판단에 의한 예측 방법
 - 개인적인 판단이나 델파이, 패널 토의, 자유 토론, 유추, 비계량적 시나리오 작성
- ▶ 기존 자료를 통해 일정한 경향을 파악함으로써 미래를 예측하는 통계적 방법으로 시계열 자료에 의한 예측방법이 있음
 - 경향성은 자료가 순환, 증가, 감소, S자의 성장곡선들의 형태를 보임을 말함
- ▶ 인관관계를 통한 예측 방법이 있는데, 예측 대상 분야와 관련이 있는 변수들을 알고 이들 사이의 관계를 안다고 할 때 이를 토대로 미래를 예측하는 방법
 - 회귀모형, 투입-산출 분석, 상호영향 분석, PERT, CPM, 계량적 시나리오 작성, 관련수(關聯樹), 경로분석 등

5) 예측 결과의 비교평가 및 최적 대안의 선택

- ▶ 탐색된 정책대안들이 어떠한 결과를 가져 올 것인지를 예측한 다음에는 이 결과들을 일정한 기준에 따라 비교 평가해 최선의 대안을 선택하는 작업을 해야 함
 - 소망성, 실현가능성 등의 평가 기준 활용

(1) 소망성

- ▶ 정책대안의 소망스러움(desirability)을 평가하는 데 사용되는 기준은 사람에 따라서 그리고 강조하는 바가 무엇이나에 따라서 다양 할 수 있음
- 평가에서 중요하다고 생각되는 여러 기준을 살펴보고자 함
 - ▶ 노력: 결과를 고려하지 않고 사업활동에 투자될 질적 · 양적 투입이나 에너지의 의미
 - ▶ 능률성: 비용과 관련시켜 본 대안에 대한 평가로서 투입과 산출의 비율을 의미
 - ▶ 효과성: 가치 있는 결과가 성취되었는가 여부, 즉 목표 달성을 문제 삼는 것
 - ▶ 형평성: 비용과 편익이 여러 집단 사이에 동등하게 배분되었는가를 문제 삼음
 - 능률성과 효과성에서는 비용과 편익이 사회 전체적으로 어느 정도 발생하는가를 측정하지만, 형평성은 정책효과나 정책비용이 누구에게 돌아가는가 하는 문제를 고려하는 기준
 - ▶ 대응성: 성취된 정책 결과가 특수집단의 욕구, 선호, 가치 등을 만족시켜 주는가를 문제 삼음

(2) 실현가능성

- ▶ 정책대안의 실현가능성(feasibility)은 그것이 정책으로 채택되고 그 내용이 충실히 집행 될 가능성을 의미
- 정책대안의 실현가능성
 - ▶ 기술적 실현가능성: 정책대안이 현재 이용가능한 기술로서 실현이 가능한 정도를 말함
 - ▶ 재정적 실현가능성: 정책대안이 실현되는 데 소요되는 비용을 현재의 재정적 수준 또는 이용 가능한 자원으로 부담 할 수 있는 정도를 의미
 - ▶ 행정적 실현가능성: 정책대안의 집행을 위해 필요한 행정 조직, 인력 등의

이용 가능성

- ▶ 법적·윤리적 실현가능성: 법적 실현가능성은 정책대안이 다른 법률의 내용과 모순되지 않을 가능성을 의미, 윤리적 실현가능성은 정책의 실현이 도덕적·윤리적 제약을 받지 않을 가능성을 의미
- ▶ 정치적 실현가능성: 정치 체제의 의해 정책결정 과정에서 정책으로 채택되고 이것이 집행 될 가능성을 의미

(3) 최선의 정책대안의 선택

- ▶ 정책대안들의 실현가능성을 검토해 실현 불가능한 대안들을 제외하고, 그 다음 단계로 실현 가능한 대안 중에서 소망성 기준에 비춰 가장 바람직한 대안을 선택하는 것

6) 합리적 정책결정의 한계

- 합리적 정책결정의 절차와 논리를 강조하는 합리모형에 대해서는 크게 두 가지 비판이 제기
 - ▶ 실제의 의사결정결정에는 습관적인 결정이나 직관에 의한 결정도 이뤄지고 있음
 - 목표를 명확히 하지도 않으며, 고려하는 대안의 숫자도 매우 한정되어 있으며, 결과 예측도 부분적으로만 하는 등의 방식으로 정책 결정이 이뤄지고 있다는 것
 - ▶ 합리모형은 불가능한 일을 정책결정자에게 강요함으로써 바람직한 의사결정에 도움을 주지 못하고 있다는 비판
 - 인간의 부족한 능력을 전제로 하여 불확실한 상황을 극복 할 수 있는 방법은 알려주지 않고, 모든 대안을 탐색하고 모든 결과를 예측하게 함으로써 엄청난 분석비용과 시간을 낭비하게 하고 있음

4. 다양한 정책결정 방식: 정책결정모형

1) 점증적 모형

- ▶ 점증적 모형: 기존 정책을 토대로 하여 그보다 약간 수정된 정책을 추구하는 방식으로 결정하는 것
- ▶ 점증적 모형이 선호되는 이유: ①시간, 비용, 노력절약, ②정책 체제와 정책 담당자의 보수성, ③선례 존중 또는 강요당함, ④대안 창출 능력 부족, ⑤위험 부담을 줄이기 위한 방편, ⑥매몰비용, ⑦한 번 태어난 정책은 스스로 생명력을 갖는 경향

○ 점증주의적 결정은 현실적 선호에도 불구하고 다음과 같은 문제점

- ▶ 기존 정책이 잘못된 것이면 악순환을 초래
- ▶ 정책과정이 소수 몇몇 사람이나 힘 있는 일부 집단들에 의해 좌우된다면 ‘잘못된 정책에 의한 악순환’ 현상이 일어날 소지가 많음
- ▶ 사회가 불안정할 때는 적용이 곤란
- ▶ 혁신을 저해할 우려가 있음
- ▶ 환경 변화에 대한 적응력이 약함
- ▶ ‘눈덩이 굴리기 식’ 으로 결정이 오래 계속되다 보면 그 정책의 축소·종결 작업이 매우 어려워 짐

2) 만족모형

- ▶ 사이먼(H. A. Simon)은 현실 속의 정책담당자들의 결정 방식은 최선의 합리성을 추구하기보다는 시간과 공간, 재정적 측면에서 여러 요인을 고려해 만족할 만한 수준에서 결정을 한다는 견해를 제시
 - 현실의 결정이 여러 제약 조건 때문에 ‘제한된 합리성’ 을 추구할 수밖에 없다고 주장

- ▶ 실제의 의사결정자는 모든 대안을 탐색하지 않고 무작위적이고 순차적으로 몇 개의 대안만을 탐색하며, 만족할 만한 결과를 가져오는 대안이 나타나면 의사결정은 종료한다는 것
- ▶ 이 모형은 현실 속에서 이뤄지는 실제의 의사결정을 잘 설명해주는 실증적 모형으로 평가받고 있음

3) 혼합탐사 모형

- ▶ 에치오니(A. Etzioni)가 주장한 것으로 대안 탐색과 분석에 복합적인 방식을 사용하자는 것
- ▶ 결정을 근본적 결정과 세부적 결정으로 나누고, 합리적 결정과 점증적 결정을 적절히 혼합해 의사결정을 하는 모형을 제시
 - 근본적 결정은 큰 줄기에 해당하는 부분에 대한 결정으로 대안 고려에서나 대안의 결과 평가에서 중요한 것만 덩어리 형태로 고려하는 것으로서 합리모형 방식을 적용
 - 근본적 결정의 테두리 안에서 세부적인 결정
 - 근본적 결정을 기준으로 하되 점증적으로 조금씩 변화된 대안을 마련
 - 대안들에 대해 세밀한 분석을 실시

4) 쓰레기통 모형

- ▶ 쓰레기통 모형은 코헨(M. Cohen), 마치(J. March), 올슨(J. Olsen) 등이 주장
- ▶ 조직화된 상태에서의 결정을 다루고 있음
 - 문제, 해결책, 선택기회, 참여자의 네 요소가 독자적으로 흘러 다니다가 어떤 계기로 교차해 만나게 될 때 결정이 이뤄진다고 함
- ▶ 한계: 의사결정 과정에서 참여자들은 순환보직이나 임기 만료에 의해 일시적으로 결정에 참여하게 되는 경우가 많아 지속적으로 결정에 관여하지는 못함

- 결정의 전제가 되는 목표나 평가 기준이 명쾌하지 않은 경우가 많음

5) 엘리슨 모형

- 엘리슨(G. T. Allison)은 집단적 의사결정을 유형화해 정부의 정책 결정 과정에는 세 가지 모형의 의사결정이 존재한다고 봄
 - ▶ 합리모형(Model I)
 - 국가 또는 정부가 합리적 이고 단일체적인 결정자로서 일관된 선호, 일관된 목표, 일관된 평가 기준을 가지고 정책결정을 하는 것으로 봄
 - ▶ 조직과정 모형(Model II)
 - 느슨하게 연결된 하위 조직체들이 자신의 전문성에 근거해 표준운영절차(SOP)에 따라 상대적으로 독립적인 의사결정을 하는 현상을 설명
 - ▶ 정치모형(Model III)
 - 정책결정이란 참여자들 간의 갈등과 타협·홍정에 의해 이뤄지는 것으로 봄
- 세 가지 모형은 기존의 집단적 의사결정 모형을 통합해 정리한 것이기 때문에 각각모형의 적용대상과 범위가 넓고 광범위하며, 실제의 정책결정에서는 세 가지 모형이 모두 적용 될 수 있다는 장점

6) 공공선택이론의 모형

- ▶ 뷰캐넌(J. Buchanan)과 툴록(G. Tullock) 등이 주장한 것으로 공공재의 결정이 정치적 표결에 의해 이뤄짐을 설명
- ▶ 정부의 권력 핵심부에 의한 정책결정 못지 않게 현대 사회 속에서는 수많은 국민의 투표에 의한 결정이 많이 있음
- ▶ 개개인들은 나름대로 독특한 선호를 가지고 있으며, 언제나 자신의 이익을 극대화 하는 방향으로 결정에 참여한다고 전제

IV

정책집행의 의미와 수단

1. 정책집행의 의미

- 정책결정 과정을 통해 얻은 정책은 문서로 작성된 서류에 불과
 - ▶ 이 속에 포함되어 있는 수많은 정책 수단과 계획은 집행 작업을 거쳐 현실로 나타나야만 원하는 목표를 달성 할 수 있고 정책 문제를 해결

○ 정책집행의 주요특성:

1) 계속적 · 구체적 결정

- ▶ 정책집행 단계에서는 이를 실현 할 수 있도록 하나하나 용어를 새롭게 해석하고, 정책의 공식적 의도나 잠재된 의도를 파악해 이를 실현화할 수 있는 구체적인 방안들에 대해 계속적으로 결정 작업을 해나가야 함

2) 정책문제의 해결 및 목표달성

- ▶ 정책의 집행이란 그 정책이 있도록 만든 정책문제를 해결해 목표 상태를 실현하는 것
- ▶ 현실 속에서 문제와 직면해서 이를 바람직한 목표 상태로 만들기 위해 사람과 물자를 동원하고 돈을 쓰는 것이 정책 집행

3) 정책 대상 집단에 실질적 영향

- ▶ 정책 과정 전반에 걸쳐 정책집행의 단계는 일반 국민과의 직접적인 접촉이 가장 빈번한 단계
- ▶ 이 과정에서 국민들은 집행자의 집행 방법뿐만 아니라 집행자의 행동이나 태도에 의해서도 크게 영향을 받게 됨
- ▶ 정책결정 과정이 폐쇄적이고 권위주의적이어서 대부분의 정책이 정치지도자나 정부에 의해 일방적으로 결정되는 경우, 자신의 이해관계를 정책에 반영할 기회를 상실한 사람들은 집행과정에서 자신의 이익을 위해서 노력하게 되며, 이 과정에서 집행자와 협상하거나 저항을 하게 됨

4) 정책형성과 상호작용

- ▶ 정책집행은 정도의 차이는 있으나 항상 정책을 결정하거나 수정하는 측면을 내포하고 있음
- 그 이유는 살펴보면 다음과 같음
 - ▶ 각기 다른 집단들 간의 협상이나 타협을 폭넓게 수용하기 위해, 입법가들의 입법적 정책결정의 내용이 추상적이며 모호한 경우가 많음
 - 이 경우 실질적이고 세부적인 결정은 집행 과정에서 구체화되어야 함
 - ▶ 상황이 불확실하거나 복잡할 경우에는 결정 단계에서 사전에 구체화된 내용을 규정하기 곤란해 이를 집행 단계에 위임하게 되는 경우가 많음
 - ▶ 결정 단계에서 마련된 정책이 비현실적이거나 기존의 관례를 크게 수정하도록 하는 경우에 집행자들이 이러한 정책의 집행을 지연시키거나 성과를 낮추는 경우도 있음

2. 정책집행 연구의 전개

1) 연구의 대두 배경

- ▶ 왜 정부가 공식적으로 공표한 정책과 그 정책의 성과 간에는 이러한 차이가 발생하게 되는가? 정책집행 연구의 출발은 이러한 의문에서 비롯
- ▶ 이런 의문을 정책집행론의 입장에서 사례연구를 통해 처음으로 밝히고자 한 노력은 프레스맨(J. L. Pressman)과 윌다브스키(A. Wildavsky)가 1973년에 출판한 『집행론』에서 비롯됨
 - 그들은 미국 상무부의 경제개발처가 미국 오클랜드 시에서 펼친 도시지역 실업자 구제 사업이 실패하게 된 원인에 대해 연구
 - 이 관점에서 보면 정책은 집행 기간 동안에도 끊임없이 재설계 되는 것이고, 집행자들도 실질적으로 정책을 결정하는 과정에 참여하게 되므로 정책결정 단계화이고, 집행 단계를 구분할 수 없으며, 집행 과정은 더 이상 기계적이고 기술적인 과정이 아니라 지속적인 문제 해결의 성격을 지니는 것

2) 정책결정자와 집행자의 관계 유형 구분

- 나카무라(R. T. Nakamura)와 스몰우드(F. Smallwood)는 정책결정자와 집행자 사이의 관계를 다섯 가지로 구분

(1) 고전적 기술자형(classical technocrats)

- ▶ 정책결정자는 구체적인 정책목표와 세부 정책 내용까지 결정하고, 하위 정책집행자들의 활동을 엄격히 통제

(2) 지시적 위임형(instructed delegates)

- ▶ 정책결정자들은 정책 목표를 수립하고 대체적인 방침만 정하고, 나머지 부분은 집행자들에게 위임된다고 봄

(3) 협상형(bargainers)

- ▶ 정책결정자가 목표를 수립하고 대체적인 정책을 결정하나 집행 과정에서 집행자들과 많은 협상과정을 거침

(4) 재량적 실험형(discretionary experimenters)

- ▶ 정보, 기술, 현실 여건들 때문에 결정자들이 구체적인 정책이나 목표를 설정하지 못하고 추상적인 수준에 머뭇
- ▶ 결정자들은 정책에 대해 확신이 없고 정책의 대부분을 집행자들에게 위임

(5) 관료적 기업가형(bureaucratic entrepreneur)

- ▶ 정책집행 담당 관료들이 큰 권한을 소유하고 정책 과정 전체를 좌지우지 하는 형태로써 집행자들이 결정권까지 행사

3) 정책집행 연구의 접근방법

(1) 하향적 접근방법

- ▶ 정책집행을 정책결정 단계의 정책목표를 달성해 가는 과정으로 이해
- 사바티어(P. Sabatier)와 마즈매니어(D. Mazmanian)는 ①문제 처리의 용이성, ②집행에 대한 법규의 구조화 능력, ③집행에 영향을 미치는 비법규적 변수 등 크게 세 가지 범부로 정책집행의 이상적인 조건을 분류. 효과적인 정책집행을 위해서는 다음 다섯 가지의 조건이 필요하다고 봄
 - ▶ 정책결정의 내용은 타당한 인과이론에 바탕을 둔 것이어야 함
 - ▶ 법령이 정확한 정책 지침을 갖고 있어야 하며, 대상 집단의 순응을 극대화하도록 구성되어야 함
 - ▶ 유능하고 헌신적인 관료가 집행을 담당해야 함
 - ▶ 결정된 정책에 대해 행정부와 입법부를 포함한 다수의 이해관계 집단으로부터 지속적인 지지를 받아야 함

- ▶ 정책목표의 집행 과정 동안 우선순위가 변하지 않고 안정적이어야 함

(2) 상향식 접근방법

- ▶ 정책집행에 영향력을 행사하는 집단은 전문성을 갖추고 일선에서 일하는 정책집행 담당자를 기점으로 정책집행 현장을 이해하는 방법
- ▶ 일선 집행 관료들이 집행 문제를 해결하기 위해 어떤 조치를 취하는지를 서술하고 그런 행동절차를 유발하는 조직의 운영절차를 파악
- ▶ 일선 집행계층부터 상위계층으로 탐색해 가면서 집행에 필요한 재량과 자원을 파악하고 집행에 가장 큰 영향력을 행사하는 조직 단위에 그 재량과 자원을 집중시킴

(3) 통합모형

- ▶ 대표적인 통합모형은 사바티어의 정책지지 연합모형(advocacy coalition framework)
- ▶ 이 모형은 상향식 접근방법의 분석 단위를 채택하고 여기에 영향을 미치는 요인으로 하향식 접근 방법의 여러 가지 변수를 결합
- ▶ 상향식 접근방법에 의해 정책 문제나 일선 조직에서 검토를 시작해 다양한 공공부문과 민간부문에서 행위자들의 전략적 행위에 초점을 맞추며, 하향식 접근방법의 관점에서 법적·사회경제적 변수들의 영향을 분석

(4) 일선집행관료이론과 상황론적 집행모형

- 일선집행관료이론을 주장한 립스키(M. Lipsky)는 일선의 문제성 있는 업무 환경을 세 가지로 제시
 - ▶ 자원의 부족문제
 - 시간과 정보의 부족, 기술적인 지원의 부족 등은 불확실성이 높은 일선관료의 업무환경을 더욱 악화시키는 것으로 보고 있음
 - ▶ 권위에 대한 도전

- 경찰이나 교사등과 같이 일선 집행 현장에서 육체적·정신적 위협이 큰 환경에 처한 경우 자신들의 권위를 보장받으려는 경향이 커짐
- ▶ 모호하고 대립되는 기대의 존재
- 일선관료의 업무 성과 중에는 비현실적이거나 상호 갈등을 발생시키는 경우가 많고 이런 경우 일선관료는 그 중 하나의 기대만을 선택하게 되는 경향이 있음

3. 정책집행 수단

1) 정책집행 수단

- ▶ 정책집행 수단이란 정부가 정책 목적을 달성하기 위해 정부가 사용하는 여러 가지 방법을 말함
- ▶ 선택된 정책 수단이 기술적으로는 아무리 우수하다 하더라도 그것이 정치적인 지지를 얻지 못하거나 수단을 집행하기 위한 자원이 지원되지 못한다면 아무 소용이 없게 됨

<표 2> 정책수단의 유형

정부관여도의 정도	Salamon	Peters	levine, Peters, Thompson	Schneider & Ingram	Anderson	사례
강제적 수단	정부의 직접 시행	서비스 공급	서비스의 직접 공급	권위적 수단	직접적 권력행사	국방, 경찰, 외교, 소방, 의무교육
	규제	법	법과 규제	유인과 제재 수단	제재, 검사, 허가	형법, 환경규제
	공기업					공기업운영
혼합적 수단		금전	이전지출	능력 향상 수단	편익	사회보장사업, 복지비지출
	보조금		정부 간 보조금		보조금	국고보조금
			민간위탁		계약	민간위탁사업
					정부의 경비 지출	인건비, 물건비 지출
	조세감면	세금	조세체제		세금	세금부과, 공제, 감면 등
		기타 경제적 수단	임대, 임대보증		임대	
	지급 보증					
			보험			
		설득, 권고			상징 수단	비공식 절차
					학습수단	
자발적 수단	민간부문(시민단체, 시장경제 등)의 자율적 활동					

4. 정책집행 실패와 정책 학습

1) 정책집행의 실패

- ▶ 정책집행의 실패는 정책집행에 영향을 미치는 요인들이 잘못되었을 때 발생
- ▶ 우선 정책설계가 불분명할 경우 정책은 실패하기 쉬움
 - 이해당사자 간의 정치적 합의가 불분명하고 자원 동원과 배분 계획이 명확하지 못하거나 정책목표와 수단 간의 인과적 가정이 불분명해 효과적인 정책 수단을 선택하지 못하기 때문
 - 집행 담당 조직의 구조적, 행태적 문제, 그리고 상하 기관이나 횡적 기관 간의 협조 문제, 일선 집행 담당자의 관리 능력 문제 등이 명확히 해결되지 못할 때 정책의 실패가 일어나기 쉬움
 - 정책 대상 집단에서의 요구나 지지도 정책집행 실패를 유발하기 쉽다. 대상 집단이 정책에 순응하도록 유도하기 위한 노력뿐만 아니라 요구되는 행태 변화의 내용이 명확하지 않을 경우 정책의 실패를 유발하기 쉬움
 - 정책집행을 둘러싼 여건의 변화도 정책의 성공과 실패에 영향을 줌, 특히 경제적 여건의 변화나 정치적 지지의 변화가 정책집행에 많은 영향을 주게 됨

2) 정책학습

- ▶ 정책학습(policy learning)이란 올바른 결론을 유도할 수 있는 지식의 축적과 응용과정을 말함
- ▶ 정책학습은 정책실패를 통해 더 나은 정책을 결정할 수 있는 방법을 얻을 수 있게 되는 것

V

정책분석 및 정책평가의 방법

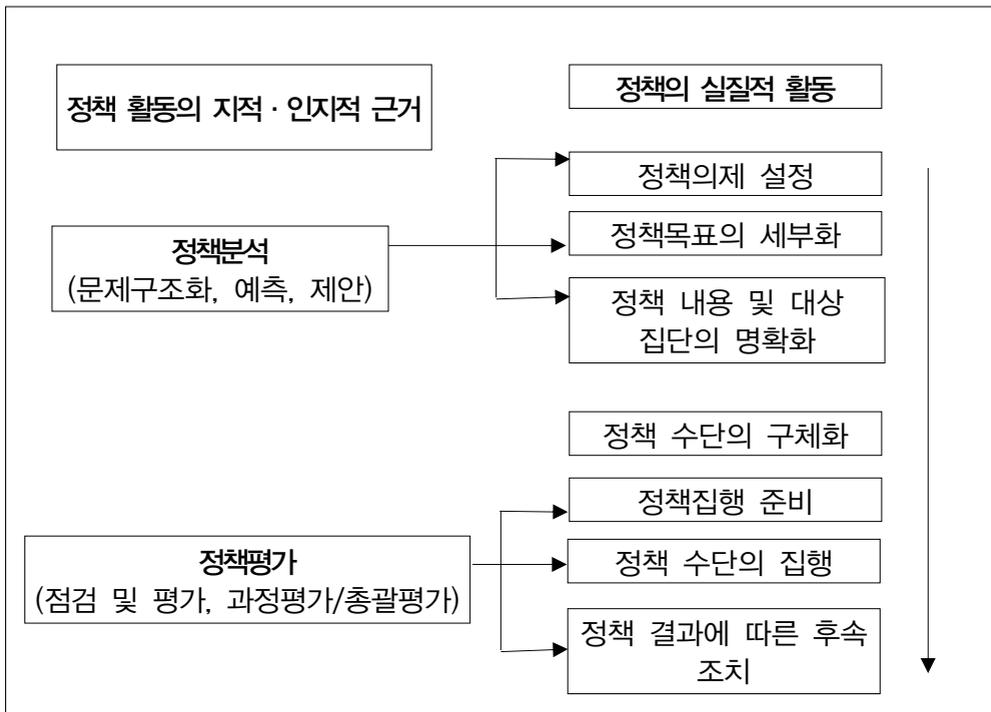
1. 정책분석의 의의와 절차

1) 정책분석의 의의

- ▶ 정책분석(policy analysis)은 정책결정자들이 더 나은 판단을 할 수 있도록 필요한 정보를 창출하고 제시하는 일체의 지적·인지적 분석 형태를 의미
 - 분석이란 직관과 판단을 포함하며, 정책을 그 구성 요소로 분해해 고찰함과 아울러 새로운 대안들을 설계하고 종합하는 모든 활동을 포함
 - 정책분석은 “정책결정 과정에 관한 지식과 정책결정 과정에 필요한 지식을 창출하는 활동으로서 설명적이면서 동시에 규범적인 연구 활동” 이라 할 수 있음
- ▶ 정책분석 [광의]: 정책형성, 정책집행, 정책평가로 이어지는 정책 과정의 모든 단계에서 필요한 정책 관련 정보를 산출하는 활동
 - 정책 분석은 정부가 당면한 다양한 문제들에 대한 대응 방식으로, 구체적인 정책문제를 해결에 필요한 정책 관련 정보를 창출하는 활동
- ▶ 정책분석 [협의]: 정책형성 단계에서 요구되는 정책관련 지식을 생산하고, 비판적으로 평가하는 활동을 의미
- ▶ 대체로 정책분석은 협의의 개념으로 이해되고 있으며, 정책분석과 정책평가는 시간적 순서는 물론 분석 대상, 분석 범위, 방법론 등에서 약간 차이를 보임
 - 정책 분석은 정책의제 설정 및 정책형성에 관련된 지식을 창출하는 사전

적 분석활동이라고 할 수 있음

- 정책평가는 정책집행 과정에서 의도한 대로 능률적으로 집행되었는지, 정책집행 이후 설정된 목표를 달성 했는지를 평가하는 활동을 의미
- 구체적으로 정책분석은 정책 결정 과정에서 ①문제구조화, ②예측, ③제안의 형태로 나타나며, 정책평가는 정책집행 및 평가과정에서 점검 및 평가의 형태로 나타남



<그림 2> 정책과정에서 정책분석과 정책평가의 관계

2) 정책분석의 절차와 방법

- ▶ 정책분석을 광의로 이해할 경우에 일반적인 절차는 ①문제구조화, ②예측, ③제안, ④모니터링, ⑤평가의 단계로 구성
- ▶ 모니터링과 평가: 각각 정책집행 및 평가 단계에 필요한 정보를 산출하는

것으로 이는 정책평가 영역에 속하므로 정책분석과는 구분

- ▶ 문제구조화: 의제 설정 단계에서 정책문제의 본질, 범위, 심각성 등에 관한 정보를 산출함.
- ▶ 예측: 정책형성 단계에서 정책 활동에 따른 미래 결과들에 대한 정보를 산출
- ▶ 제안: 정책채택 단계에서 정책대안들이 가져올 바람직한 결과들에 대한 정보를 산출

(1) 정책문제의 구조화

- ▶ 정책분석의 첫 단계는 정책문제를 구조화하는 것
 - 정책문제는 복잡하고 상호의존적이기 때문에 체계적이 규칙을 통한 구조화는 매우 어려움 ,따라서 정책문제를 올바르게 정의하는 것이 중요
- ▶ 문제의 구조화는 문제 감지, 문제 탐색, 문제 정의, 문제의 구체화 단계를 거쳐 이루어 짐
 - 구조적 복잡성은 ①의사결정자, ②대안, ③가치, ④결과, ⑤결과의 확률이라는 다섯 개 요소간의 특징과 관계에 따라 결정
 - 잘 구조화된, 적당하게 구조화된, 구조화가 잘 안된 문제에 따라 정책분석의 범위와 방법이 상이할 수밖에 없음

(2) 정책미래의 예측

- ▶ 정책미래는 잠재적미래, 개연적미래, 규범적 미래 등 세 가지 유형으로 구분
 - 정책 분석은 규범적 미래의 방향과 세부목표를 구체화함으로써 잠재적 혹은 개연적 미래로 전환하는데 필요한 정보를 제공
 - 잠재적 혹은 개연적 미래를 규범적 미래로 전환하는데 필요한 정보를 제공
- ▶ 정책 미래를 예측하는 방법에는 ①추세 연장적 예측(투사), ②인과모형을 통한 이론적 예측(예견), ③통찰력 있는 판단(추측) 등 크게 세 가지 유형이 있음

- 앞의 두 개는 양적인 방법이며, 뒤의 것은 질적인 방법
- 추세연장 기법에는 전통적 시계열 분석, 선형경향 추정, 비선형경향 추정 (지수가중, 자료 변환), 불연속추정(격변방법론) 등이 있음
- 이론적 예측에는 이론지도 작성(구조 텔파이, 정책텔파이, 브레인스토밍, 교차영향분석, 실현가능성평가 등이 있음
- 이러한 예측기법들은 그 자체로서 불완전하기 때문에 상호보완적으로 활용하는 복수 방법 예측이 활용

(3) 정책대안의 채택(제안)

- ▶ 정책대안의 채택은 둘이상의 대안에 대한 가치판단을 의미하므로 윤리적·도덕적 문제와 관련이 깊음
 - 정책제안은 사실적 주장 혹은 평가적 주장(사실 전제)뿐 아니라 행동에 관한 주장(가치 전제)을 포함하며, 기술적·법적·경제적·사회적·정치적 합리성 등에 기초해 이루어 짐
 - 정책대안의 선택은 매우 불확실하고 어려운 활동이라고 할 수 있음
- 정책제안을 위한 두 가지 주요 접근방법으로 비용편익분석과 비용효과 분석이 있음
- ▶ 비용편익분석만 비용과 편익을 모두 가치의 공통 단위인 화폐 단위로 측정
 - ▶ 비용효과분석은 목표를 소득편익으로 전환할 수 없을 때 적합하며, 비용만 현재가치로 할인 됨

2. 정책평가의 의의와 유형

1) 정책평가의 의의

- ▶ 정책평가는 “정책대안이 결정된 후에 집행 과정에서 의도한 대로 능률적

으로 집행되었는지를 점검하고, 정책이 집행된 후에 설정된 목표를 효과적으로 달성했는지를 평정하는 활동”을 의미

- 정책평가에서 산출된 자료는 새로운 정책의 결정, 정책의 집행, 종결에 관한 정보를 제공하게 됨
- ▶ 정책평가는 정책의 내용, 집행 및 그 영향 등을 추정하거나 조정하는 것
- 정책평가의 결과는 정책결정이나 집행 과정에 환류되어 정책의 합리성과 예측력을 높여줌
- 정책결정자는 정책평가 결과로 부터의 정보에 입각해 미래 상황을 짐작할 수 있고, 장애 요소들을 사전에 제거 할 수 있음

2) 정책평가의 필요성

- ▶ 목표가 얼마나 잘 충족되었는가를 파악하기 위해
- ▶ 정책 성공과 실패의 원인을 구체적으로 제시하기 위해
- ▶ 정책의 성공을 위한 원칙을 발견하기 위해
- ▶ 정책의 효과성 기법의 상대적 성공을 위한 근거에서 더 향상된 연구를 위한 기초를 마련하기 위해
- ▶ 목표 달성을 위해 사용된 수단과 하위 목표들을 재규정하기 위해

3) 정책평가의 유형

- 정책평가의 유형은 평가의 시기, 평가의 단계, 평가의 목적 등 여러 기준에 의해 분류

(1) 평가의 시기에 따른 구분: 형성적 평가와 총괄적 평가

- ▶ 과정평가·도중평가·진행평가 등으로 불리는 형성적 평가(formative evaluation)는 사업계획을 형성 및 개발하는 과정에서 수행되는 평가. 정책집행 과정에서 나타남

- ▶ 총괄적 평가(summative evaluation)는 정책이 집행 된 후에 과연 그 정책이 당초 의도했던 목적을 달성 했는지의 여부를 판단하는 활동인데 정책효과성 평가라고 할 수 있음
- ▶ 이상적으로는 정책 평가가 형성적 평가 및 총괄적 평가를 모두 포함해야 되며, 이런 경우 종합적 평가라고 부르기도 함

(2) 평가의 목적에 따른 구분: 과정 · 영향 · 포괄적 평가

- ▶ 과정평가(process evaluation)는 정책이나 사업이 정해진 지침에 따라서 집행되었는지를 평가하는 것
- ▶ 영향평가(impact evaluation)는 정책이나 사업이 의도한 방향으로 변화를 가져왔는지를 평가하는 경우
 - 정책이 표명한 목표대로 대상 집단에 영향을 주었는지를 평가하는 것
- ▶ 포괄적 평가(comprehensive evaluation)는 과정평가와 영향평가를 모두 포함하는 평가
- ▶ 이러한 포괄적 평가는 정책결정자 및 국민에게 정책 집행과 정책 결과에 대한 유용한 정보를 제공하게 됨

3. 정책평가의 절차

1) 정책개요 작성 및 정책목표 규명

- ▶ 정책평가에서는 정책이 설정한 목표에 얼마나 영향을 미쳤는가를 평가
- ▶ 정책평가의 최초 단계는 바로 정책목표에 대한 정확한 규명
 - 정책에 대한 개요를 작성하고 이를 토대로 정책목표를 측정 가능하도록 명확하게 규정해야 함
 - 정책목표가 분명하고 구체적이며 측정 가능한 용어로 표현 될 수 없다면 과학적 평가 연구는 매우 어렵게 될 것

2) 평가성 사정

- ▶ 정책평가를 본격적으로 착수하기 직전에 조망적 차원에서 평가를 기획하는 착수직전분석이 이루어 짐
- ▶ 평가성 사정(evaluability assessment)은 여러 가지 가능한 평가로부터 얻을 수 있는 정보 수요 및 평가의 실행가능성을 사정하고, 평가정보의 활용 방안에 대해 합의하며, 실행 가능하고, 효율적인 평가 설계를 선택하도록 도와주는 예비적인 평가기획 활동을 의미함

3) 평가 기준의 설정

- ▶ 정책목표가 식별되고 평가기획 활동이 마무리되면 정책의 성공 여부에 대한 평가 기준을 세워야 함
- ▶ 결과가 의미 있는 것이냐를 판단하는 기준으로는 통계적 유의미성(statistical significance)과 정책적 유의미성(policy significance)을 들 수 있음
- ▶ 평가 기준은 목표의 상태에 따라 변화되어야 함
 - 목표가 질적인 것이면 기준도 역시 질적 이어야 하고, 양적인 것이면 기준도 양적인 것이어야 함
 - 현실적으로는 이 두 부분이 복합되어 있는 경우가 대부분이기 때문에 다양한 기분이 섞여서 사용
- ▶ 주로 이용되는 기준으로는 능률성 · 효과성 · 대응성 · 형평성 등이 있음

4) 인과 모형의 작성

- ▶ 평가에는 모형이 많이 사용
- ▶ 모형은 현실 세계의 단순화 된 표현인데, 이를 통해 구조 동일 관계에 있는 평가 대상을 쉽고 논리 정연하게 다룰 수 있게 해 줌
- ▶ 인과모형은 관련된 여러 변수를 찾아내 그 중 시간적으로 선행하는 원인

변수들을 독립변수로, 결과변수들을 종속변수로, 그 사이에 매개변수를 위치시켜 모형으로 설정한다.

- 정책은 독립변수로, 정책의 결과는 종속변수로 놓이게 됨
- ▶ 목표는 정책의 결과를, 수단은 정책을 의미하므로 인과모형을 작성하려면 목표-수단 체계를 구조화해야 함
- ▶ 모형의 구성에는 기존의 연구 결과물들을 최대한 활용해야 하지만, 정책 결정자와 정책집행 담당자와 긴밀하게 상의하며 중요한 변수들을 포함시켜야 함

5) 평가 연구 설계

- ▶ 인과모형이 작성되고 그에 따라 가설들이 설정되고 나면, 다음 과제는 프로그램을 관찰하고 자료를 수집, 측정, 분석해 이를 해석하는 일임
- 평가연구자에게 길을 안내하는 논리적인 연구 설계를 개발해야 함
- 평가 유형을 결정하고, 구체적인 평가 설계 방안을 마련해야 함
- 평가자는 이용 가능한 시간, 자원의 제약, 정책과 관련된 주요 이해관계자들에 대한 접근 가능성 등을 참작해 연구 설계를 해야 함
- ▶ 연구 설계는 정책과 목표 사이의 인과관계를 가장 유효하게 평가해 주는 진실험설계가 바람직하지만, 여러 가지 제약으로 준실험설계와 비실험설계도 이용하게 됨

6) 자료의 수집 및 분석

- ▶ 평가에 사용되는 자료들은 여러 방법을 통해 획득
- 질적 분석에서 비교적 많이 사용되는 것은 질문지조사와 면접
- 양적 분석에서는 숫자화 된 자료들을 이용해 정밀한 통계 처리를 하여 평가하는 만큼 기존 자료의 분석이 급선무임
- ▶ 자료 수집은 연구 설계의 방향에 따라 달라짐
- 어떠한 분석 방법을 선택할 것이냐 하는 것은 평가문제의 성격, 연구 설

계, 이용 가능한 자료 등을 종합적으로 고려해 결정

- 자료의 분석이론이나 기법에 편중된 나머지, 평가의 성격과 자료의 이용 가능성 등을 고려하지 않은 채 성급하게 분석기법을 결정하게 되면 많은 시간과 노력을 헛되이 낭비하거나 무의미한 분석 결과를 가져올 수도 있음

7) 평가 결과의 환류 및 활용

- ▶ 평가를 통해 얻은 정책의 효과 및 문제점 등에 대한 각종 정보는 정책 결정 및 집행체제에 환류 되어 정책결정의 질을 제고하고, 정책의 내용을 개선하며, 정책집행의 효과성을 고양하고, 정책과 관련된 경험적 지식을 축적하는데 활용되어야 함
- ▶ 평가정보가 효과적으로 활용되기 위해서는 평가과정이 적절히 관리되고, 정책평가제도가 합리적으로 구축되어 있어야 함
- ▶ 평가 결과 활용은 크게 수단적 활용, 개념적 활용, 상징적 활용으로 구분
 - 수단적 활용은 정책의 지속·확대·개선·종결 등의 결정에 정책평가 결과가 직접적으로 활용되는 것으로 판단 지향적 평가 및 개선 지향적 평가와 관련이 있음
 - 개념적 활용은 정책평가 결과가 정책결정자의 사고에 영향을 미쳐 의사결정에 간접적으로 활용되는 것으로 지식 지향적 평가와 관련이 있음
 - 상징적 활용이란 정책의 정당화와 책임성 확보, 특정 집단에 대한 정치적 이익의 제공과 관련이 있음

4. 정책평가의 논리와 방법

1) 정책평가의 논리

(1) 인과적 추론

- ▶ 정책평가에서는 인과에 대한 관념이 중요
 - 정책이란 정책결정자가 의도한 목적을 달성하고 대상 집단의 행태를 변화시키기 위한 수단
 - 정책 또는 프로그램은 원인(독립변수)이 되며 정책의 산출물은 결과(종속변수)가 됨
 - 정책평가는 정책목표와 수단 사이의 인과관계에 대해 설정한 가설을 검증하려는 과학적 조사·연구라고 할 수 있음
 - ex) 정부가 범죄통제정책을 집행하고 있는데 어떤 사람이 범죄를 저지르지 않았다고 해서 그것을 정책의 효과로 단정할 수는 없음, 왜냐하면 당초부터 그 사람은 범죄의 의도가 없었을 수도 있기 때문, 또한 만일 그 사람이 범죄를 저지르려고 했다가 저지되었다고 하더라도 그것이 구속이나 처벌의 가능성 때문인지 아니면 다른 요인들, 즉 동료집단의 영향이나 기회의 결여 때문인지 단정하기 어려움
- ▶ 정책의 실시와 정책목표의 달성이 일어났다고 해도 두 사건 간에 인과관계를 단정하기 위해서는 적어도 세 가지 조건이 충족되어야 함
 - 정책(독립변수)은 목표 달성(종속변수)보다 시간적으로 선행해야 함(시간적 선행성)
 - 정책과 목표달성은 모두 일정한 방향으로 변화해야 함(공동 변화)
 - 그 정책 이외의 다른 요인이 목표달성에 영향을 미치지 않았음을 입증해야 함(경쟁가설 배제 혹은 비허위적 관계)

(2) 평가의 타당성

- ▶ 정책평가를 통해 평가자는 정책 효과에 대한 정확성 및 타당성 높은 정보를 얻고자 함
 - 평가의 타당성이란 측정이나 절차가 그것이 내세운 목표를 제대로 달성했느냐 하는 정도를 의미
- 정책평가에서의 타당성
 - ▶ 처리, 결과, 모집단 및 상화들에 대한 이론적 구성 요소들이 성공적으로

조작화된 정도를 의미하는 구성적 타당성

- ▶ 만일 정책의 결과가 존재하고 이것이 제대로 조작되었다고 할 때 이에 대한 효과를 찾아낼 만큼 충분히 정밀하고 강력하게 연구 설계가 이뤄진 정도를 의미하는 통계적 결론의 타당성
- ▶ 특정한 상황에서 얻은 정책평가가 다른 상황에도 그대로 적용 될 수 있는 정도, 즉 평가 결과를 일반화 할 수 있는 정도를 의미하는 외적 타당성
- ▶ 내적 타당성
 - 정책의 효과가 다른 경쟁적 원인들보다는 당해 정책(처리)에만 기인하는 것이라고 판단할 수 있는 정도를 의미
- ▶ 내적 타당성을 위태롭게 하는 요소들은 외재적인 요소와 내재적 요소로 구분되는데, 이들은 개별적 혹은 복합적으로 내적 타당성을 저해 할 수 있음
 - 외재적인 요소란 실험집단과 통제집단을 구성할 때 두 집단에 서로 다른 개인들을 할당함으로써 발생하게 되는 편견으로 선발(selection) 요소라고 부르기도 함
 - 내재적인 요소들은 정책을 집행하는 동안에 평가 과정에 스며들어 나타나는 변화를 의미하며 역사적요소, 성숙효과, 피실험자 상실, 측정요소, 통계적 회귀, 측정도구의 변화 등이 있음

(3) 평가의 신뢰성

- ▶ 신뢰도는 측정도구가 어떤 현상을 되풀이해서 측정했을 때 얼마나 일관성 있게 측정할 수 있느냐 하는 정도를 말함
 - 신뢰도를 측정하는 방법으로는 재검사법, 평행양식법, 반분법 등이 이용

2) 정책평가의 방법

(1) 진실험적 방법

- ▶ 진실험적 방법(true experiment)은 실험집단과 통제집단의 동질성을 확보해 행하는 실험적 평가 방법으로 실험실 실험이라고도 함
 - 즉 평가 대상을 무작위로 두 집단에 배정해 두 집단의 동질성을 확보한 후 한 집단은 비교를 위해 사용하며(통제집단), 다른 집단(실험집단)에만 일정한 처치(treatment)를 가한 후 결과 변수에서 나타나는 두 집단의 차이를 처지(정책)의 효과로 추정
 - ▶ 진실험의 경우 실험집단의 비 동질성으로 인한 내적 타당성의 여러 문제를 극복해 주지만, 외적 타당성 및 실행가능성의 문제는 심각
- 동질성은 다음 세 가지를 요구
- ▶ ‘동일한 구성’ 으로 두 집단은 유사한 대상이나 단위들이 혼합되어야 함
 - ▶ ‘동일한 경험’ 으로 두 집단은 관찰 기간 동안 동일한 시간과 관련된 과정(성숙, 추세, 역사적 사건 등)을 경험해야 함
 - ▶ ‘동일한 성향’ 으로 두 집단은 정책에 대해 동등한 경향을 가져야 한다. 즉 자기선택(self-selection)의 경향이 동일해야 함

(2) 준실험적 방법

- ▶ 무작위 배정에 의한 통제에 의해 평가하기 어려운 경우에 준실험적 방법에 의한 정책 평가를 하게 됨
 - 준실험적 방법은 무작위 배정 방법이 아닌 짝짓기(matching) 방법 등을 사용해 두 집단이 비동질적일지라도 잠재적인 혼란변수나 허위변수의 측면에서 가능한 한 유사한 실험집단과 비교집단을 구성하려고 노력
 - 준실험적 평가 방법에는 비동질적 통제집단 설계에 의한 평가, 사후측정 비교집단 설계, 회귀불연속 설계, 그리고 단절적 시계열 설계 등이 있음

(3) 비실험적 방법

- ▶ 사실상 대다수의 정책 효과에 대한 평가에서 비실험적 방법이 많이 활용되고 있음

- 통계적 통제에 의한 평가, 인과 모형에 의한 평가, 포괄적 통제와 잠재적 통제에 의한 평가 등이 대표적

5. 정책평가의 쟁점

1) 정책평가의 주체

- ▶ 평가는 기관 내의 연구기관이나 부처, 예산 담당기관, 의회 위원회, 감사 기관 등에 의해서 행해질 수 있으며, 또한 특수한 평가자가 외부에서 고용될 수도 있음
 - 내부평가는 기관 내의 연구 단위나 기관이 평가를 행하는 경우 또는 특수한 평가자가 기관에 의해 고용 되는 경우(예: 대학교수의 자문)를 의미
 - 외부평가는 기관이 평가를 위해 외부의 연구조직과 계약을 맺어 제3자의 위치에 있는 외부 전문가가 수행하는 평가

2) 정책평가의 윤리적 쟁점

- ▶ 정책평가에서도 과학성과 객관성이 강조되고 있어 전문직업적 윤리가 중요하며, 정책평가 기법이 날로 발전하고 있어 평가 단계에서 발생할 수 있는 윤리적 문제를 적극 고려해야 함
- ▶ 정책평가의 윤리성 확보는 평가 결과 해석 및 활용의 정치성을 통제하고, 좀 더 수용성이 높은 평가 결과 도출에 기여할 수 있다는 점에서 중요하게 논의 되어야 함

3) 정책평가와 시민 참여

- ▶ 정부 중심의 많은 정책평가제도는 혁신의 방해, 조직경직화, 비계량적 요

소의 무시, 과동한 평가 비용, 결과의 과대 포장, 낮은 성과의 의도적 은폐 등의 문제가 있는 것으로 비판 받음

- ▶ 최근 정책의 책임성을 강화하기 위해 정책평가 과정에서 시민 참여가 강조되고 있음
- ▶ 최근 시민 참여 정책평가에서 정보기술의 활용이 정보민주화를 통해 정부 부처의 성과정보에 대한 양방향 의사소통을 촉진함으로써 시민 참여 정책 평가를 더욱 활성화 할 수 있는 계기가 되고 있음

6. 정책평가의 한계와 과제

1) 정책평가의 한계

(1) 일반적 쟁점

- ▶ 정책평가는 아직도 소홀이 취급되고 과학적이고 전문적인 면에서의 질도 낮다는 문제가 제기
- ▶ 평가의 중복, 평가 기준의 자의성과 과다, 평가절차의 복잡성과 평가시기의 중첩 등으로 인한 피 평가자의 업무 과중의 문제가 제기

○ 정책평가의 정치적·실제적 문제

- ▶ 평가 연구는 광범위하고 복잡한 문제에 대해 다만 제한된 해답만 제시할 뿐이며 평가 결과의 판단 및 해석에서 주관적인 판단의 여지가 많아서 동일한 현상에 대해 긍정과 부정의 의견이 엇갈릴 수 있음
- ▶ 정책실무자들은 문제에 즉각 대처하기 위해 정보를 즉시 원하지만 평가자는 자신의 연구 표준을 고집
 - 자료수집과 분석을 하는 동안 의사소통의 문제가 제기되고, 정책문제는 쉽게 이용 가능한 정보에 따라 이미 처리 될 수 있음
- ▶ 정책평가에서 얻은 정보가 정책의 질을 개선하고 방향을 제시하는데 적절

히 사용되지 못하고 있음

- 관리자의 무능, 평가자와 관리자 간의 갈등, 비합리적인 정치적 요인의 개입, 정책실무자들이 원하는 정보의 제공 미흡 등이 지적 될 수 있음
- ▶ 정책 효과의 인과성을 밝히기가 쉽지 않고, 관련 자료를 획득하는 데에 어려움이 있고, 평가가 형식적 행위에 그치는 경우가 많고, 평가에 필요한 자금, 시설, 시간, 인원 등이 부족한 경우가 많음
- ▶ 공식적 저항으로 관료들은 평가가 가져올 정치적 결과에 대해 걱정하게 되어 만일 평가 결과가 나쁘게 나타나면 그들의 위치가 불리해지므로 평가연구를 기피하고 자료의 접근을 봉쇄하려고 함
- ▶ 정책문제 채택을 둘러싸고 수많은 이해관계자의 갈등이 발생 할 때 정책 결정자는 정책 목표를 불확실하고 모호하게 설정

(2) 평가방법론상의 쟁점

- ▶ 복잡한 속성을 지닌 정책의 효과를 객관적인 방법론을 사용해 정확히 평가한다는 것은 힘든 일
- ▶ 정책평가에서 방법론상 상이한 접근을 사용하면 이는 성과의 평가에 영향을 미치게 됨
- 실제로 어떻게 정책을 평가하느냐에 대해 상당한 불일치가 존재
- ▶ 사업평가에 대한 방법론상 비판으로는 제시된 방법론의 기본 철학에 대한 불일치, 제시된 방법론의 유용성에 대한 불일치, 제시된 방법론의 적용성에 대한 불일치, 제시된 방법론에 의해 강조된 의문점에 불일치 등이 있음

(3) 평가자의 능력과 윤리적 책임성의 문제

- ▶ 평가자에게는 정책에 대한 지식, 논리적 분석능력, 평가 기준과 절차 등에 대한 이해가 요구되지만 이러한 전문 능력이 부족 할 수 있고, 특히 외부 평가자인 경우 실제 문제에 대한 답변보다는 전문직업적인 성격과 학문적인 것에 더 관심을 지니는 경향이 있음

- ▶ 평가자는 정보 왜곡, 성과의 과대 해석, 비용과 폐해의 의도적 축소, 평가 결과의 의도적 유출 등 윤리적 책임성 문제에 직면하는 경우가 있음
- ▶ 평가자에게는 중립성이 요구되지만 자신의 학문적 정향, 특정한 사상이나 가치, 선호 체계 등에 따라 평가 결과가 변질 될 수 있음

(4) 평가 대상, 기준 및 방법상의 문제

- ▶ 평가목적, 주어진 시간과 비용 범위 안에서 평가 대상이 선정되어야 하기 때문에 정책평가의 대상을 무엇으로 하고, 어디까지 한정할 것인가는 매우 중요하다. 평가 대상이 광범위할 경우 평가의 실효성이 저해 될 수 있음
- ▶ 평가 기준은 정책 일반에 공통적으로 적용할 수 있는 것도 있고, 차별화 될 수 있는 것도 있으므로 평가 기준의 설정도 매우 중요하다. 정책평가 지표는 정책대표성, 적절성, 인과성, 비교가능성, 구체성, 기한성, 측정가능성 등의 요건을 충족해야 함
- ▶ 평가 방법에서 양적 지표와 질적 지표의 적절한 배분 인과적 추론의 타당성문제, 질문지 조사의 타당성과 신뢰성 문제, 주관적 판단의 효용과 한계 등의 문제가 정책평가 과정에서 제기 될 수 있음

2) 정책평가의 과제

- ▶ 기존 정책평가의 한계를 극복하기 위해 프로그램 논리모형에 입각한 평가, 평가 종합(evaluation synthesis) 혹은 메타분석(meta-analysis) 등 다양한 평가기법이 개발되고 있음
 - 메타분석이란 기존의 평가 문헌들을 수집하고, 연구 결과들을 조합해 해석하는 과학적 방법을 말함
 - 평가종합은 양적 방법과 질적 방법을 포함하는데 반해 메타 분석을 주로 통계적 방법을 사용
 - 프로그램 논리모형은 이해 관계자들에게 프로그램이 초점을 맞추고 있는 문제들에 대해 이야기함으로써 프로그램이 성취할 것으로 기대되는 것과

에 대한 스토리를 확산시키는 기초가 될 수 있음

- ▶ 정책평가를 현장 중심으로 체계화하고, 평가의 종류를 최소화해 정책담당자들의 부담을 줄일 필요가 있음
 - 정책담당자들에 의한 자체평가를 강화하고, 또한 정책집행 과정평가가 강화될 필요
- ▶ 정책평가에 대한 관리를 강화함으로써 평가 결과의 활용성을 제고 할 수 있어야 함
 - 정책평가를 통해 얻은 정보의 활용은 정책의 결정, 수정, 보완, 종결, 정책집행상의 관리 능력 향상 등 다양한 목적을 지니기 때문에 정책평가를 위한 설계와 이들 평가에 사용되는 방법 등도 평가의 목적에 적합하게 사용해야 함