

지방자치단체 메타평가 시스템 구축 방안

Metaevaluation System construction for Evaluation of
the Local Governments

2007. 12.

연구진

류 영 아 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

2006년 정부업무평가기본법이 제·개정되면서 정부업무평가의 패러다임에 상당한 변화가 있었다. 통합적 정부업무평가제도의 구축하였고 성과관리 원칙을 새로 도입하였으며, 중앙행정기관의 경우에는 자체평가결과에 대한 메타평가 제도를 도입하는 등 정부업무평가제도에 많은 개선이 이루어졌다.

특히 메타평가는 기존의 평가를 평가하여 평가의 질을 확보하려는 작업으로, 평가결과를 활용하고 평가 제도를 개선하는데 필수적인 활동이다. 이러한 효용성 때문에 이미 선진국에서는 메타평가 모형, 메타평가 양식, 메타평가 체크리스트 등을 연구·개발하여 다양한 지방자치단체 평가에 활용하고 있다. 그러나 우리나라에서는 메타평가에 대한 연구가 심도있게 진행되지 못하고 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 향후 지방자치단체 평가에 대한 메타평가가 나아가야 하는 방향을 제시하기 위하여 메타평가에 대한 선행연구 및 국내외 사례를 분석하였다. 또한, 중앙행정기관과 지방자치단체의 평가담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 지방자치단체 평가에 대한 메타평가 시스템을 구축하는 방안을 모색하였다. 이 연구가 평가에 관심있는 실무자와 학자들에게 많은 도움이 되기를 바라며, 지방자치단체 평가에 대한 메타평가가 보다 발전적인 모습으로 도입되어 활성화되기를 기대한다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**



요약

지방자치단체 평가의 질을 향상시키기 위해서는 평가를 평가하는 메타평가가 실시되어야 한다. 이 연구에서는 지방자치단체 평가에 대한 메타평가를 활성화시킬 수 있는 방안을 마련하기 위해 이론적·경험적인 방법으로 분석하였다. 이 연구의 목적은 지방자치단체 평가에 대한 메타평가를 실천적으로 도입하여 우리나라 지방자치단체의 책임행정, 고객중심행정 구현에 기여하고자 하는 것이다.

이 연구의 이론적 측면은 국내외 메타평가 관련 문헌 분석으로 이루어졌다. 즉, 메타평가의 의의, 필요성, 메타평가 모형 등을 고찰하였다. 이론적 검토를 통해 지방자치단체 평가에 대한 메타평가 모형을 구성하였다. 경험적 측면은 국내외 메타평가 관련 제도 분석과 설문조사로 이루어졌다. 즉, 우리나라와 외국의 메타평가 추진 실태 분석, 메타평가에 대한 공무원들의 인식 조사 등을 실시하였다. 앞에서 구성한 메타평가 모형을 실제 적용하면서 향후 바람직한 메타평가 시스템 구축 방안을 모색하였다.

이 연구의 연구 결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 평가에 대한 메타평가 활용의 전제 조건을 충족해야 한다. 우선, 지방자치단체 평가에 대한 메타평가 규정이 명문화되어야 한다. 우리나라 메타평가 제도는 2006년에 제정된 정부업무평가기본법에 재평가라고 정의되어 있으나, 지방자치단체 평가에 대한 메타평가 규정은 따로 존재하지 않고 있으므로 이에 대한 점검이 필요하다. 또한, 메타평가를 실시하는 기관의 기관장이 메타평가에 관심을 가져야 한다. 메타평가를 실시하는 데에는 많은 인력과 시간 등이 동원되는데 이러한 자원을 효과적으로 확보하기 위해서는 기관장의 지원과 관심이 필요하다. 메타평가를 성공적으로 실시하기 위해서는 평가기관과 피평가기관 간의 의사소통과 협력이 필요하다. 이를 위해서 양 기관 간의 협력이 이루어질 수 있는 시스템(가

칭 ‘메타평가 협력 시스템’)을 구축하는 것이 필요하다. ‘메타평가 협력 시스템’은 메타평가의 목적, 용도, 실시 시기, 내용, 방법 등에 대한 의견 교류의 장 역할을 한다.

둘째, 지방자치단체 평가에 대한 메타평가 인프라를 확보해야 한다. 즉, 평가기관의 전문성을 확보하고 전문가 집단으로 구성된 평가 인력풀(가칭 ‘지방자치단체 메타평가단’)을 구성해야 한다. 평가기관이 직접 메타평가를 수행하지는 않더라도 메타평가에 대한 기본적인 인식과 특징, 한계 등을 인지하여야 평가 전문가들이 수행한 메타평가 결과를 보다 심도있게 이해하고 평가 결과를 정책에 반영할 수 있을 것이다. 즉, 메타평가와 관련된 활동을 해석할 수 있는 전문적인 능력을 평가기관이 갖추어야 한다. 또한, 메타평가를 실시하는 평가자들이 평가기관·피평가기관으로부터 독립된 지위를 보장받아서 공정한 평가를 수행할 수 있도록 평가 전문가들로 구성된 ‘지방자치단체 메타평가단’을 구성하여 메타평가를 실시하는 방안도 검토할 수 있다.

셋째, 지방자치단체 평가에 대한 ‘메타평가 시스템’을 구축하여야 한다. 이는 지방자치단체 평가에 대한 메타평가가 갖추어야 할 핵심요소로 구성된 것이다. 향후 지방자치단체 평가에 대한 메타평가를 실시할 경우에는 메타평가 목적, 메타평가 주체, 메타평가 대상, 메타평가 내용, 메타평가 방법, 메타평가 결과활용 등을 점검해야 한다.

이 연구는 이론적 측면과 정책적 측면에 의의를 가지고 있다. 이론적 측면에서는 우리나라 지방자치단체 평가에 대한 메타평가와 관련된 국내외 자료를 종합한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 정책적 측면에서는 향후 지방자치단체 평가에 대한 메타평가를 실시할 경우에 실제로 활용할 수 있는 평가 시스템을 구축한다는 시사점이 있다.

□ Key Word: 메타평가, 지방자치단체평가, 평가모형, 평가활용, 평가 시스템

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	5
 제 2 장 메타평가 제도의 이론적 논의	 7
제1절 메타평가의 의의와 필요성	7
1. 메타평가의 의의	7
2. 메타평가의 필요성	9
3. 메타평가의 유형	13
제2절 기존의 메타평가 논의	16
1. 외국의 메타평가 연구	16
2. 우리나라의 메타평가 연구	39
제3절 분석의 틀	43
1. 분석틀	43
2. 분석요소의 정의	45
3. 메타평가 모형의 특징	49
 제 3 장 국내외 메타평가 추진실태 분석	 50
제1절 외국의 메타평가 추진실태	50
1. 미국	50
2. 영국	53
3. 호주	57
4. 시사점	59

제2절 우리나라의 메타평가 추진실태	61
1. 메타평가 관련 법규	61
2. 메타평가 추진실태	62
3. 메타평가 관련 인식조사	66
4. 시사점	81
제 4 장 메타평가의 실천적 적용 방안	84
제1절 메타평가 적용 예시	84
1. 사례선정 개요	84
2. 메타평가 방법	99
3. 메타평가 결과	102
4. 소결	115
제2절 메타평가 적용의 활성화 방안	118
1. 기본 방향	118
2. 메타평가 전제조건 충족	121
3. 메타평가 인프라 확보	123
4. 메타평가 시스템 구축	125
제 5 장 결 론	132
제1절 연구결과의 요약	132
제2절 정책적 함의	136
제3절 연구의 한계	138
참고문헌	140
Abstract	150
부 록	152
부록 1: PUFA 모형의 구성요소와 체크리스트	152
부록 2: 설문지(행정자치부 공무원용)	163
부록 3: 설문지(지방자치단체 공무원용)	165

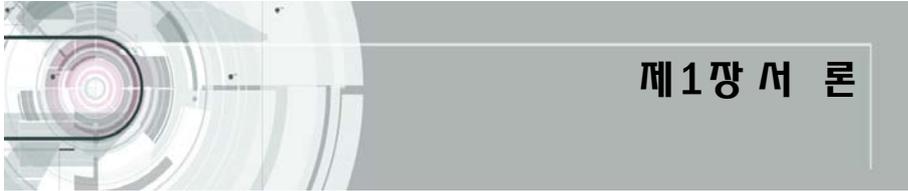
표 목 차

〈표 2-1〉 메타평가의 특징	11
〈표 2-2〉 메타평가 유의사항	13
〈표 2-3〉 PUFA 모형의 구성요소	17
〈표 2-4〉 PUFA 모형의 하위 구성요소	20
〈표 2-5〉 적합성 기준 등급화 방법	23
〈표 2-6〉 유용성 기준 등급화 방법	24
〈표 2-7〉 실현가능성 기준 등급화 방법	25
〈표 2-8〉 정확성 기준 등급화 방법	25
〈표 2-9〉 CIPP 모형의 활용	31
〈표 2-10〉 QUC 모형의 활용	34
〈표 2-11〉 IPE 모형의 내용	37
〈표 2-12〉 외국의 메타평가 연구	38
〈표 2-13〉 선행연구에서의 메타평가 구성요소	42
〈표 2-14〉 메타평가 기준(예시)	48
〈표 3-1〉 WAP 평가에 대한 메타평가 변수	52
〈표 3-2〉 LGMA 평가에 대한 메타평가 지표	56
〈표 3-3〉 NGO 평가에 대한 메타평가 지표	59
〈표 3-4〉 외국의 메타평가 제도	61
〈표 3-5〉 평가항목 및 평가지표	66
〈표 3-6〉 응답자(행정자치부 공무원)	67
〈표 3-7〉 응답자(지방자치단체 공무원)	68
〈표 3-8〉 메타평가 개념 인지	70
〈표 3-9〉 메타평가 필요성	70
〈표 3-10〉 외국 제도 소개	71
〈표 3-11〉 메타평가와 지방자치	72

〈표 3-12〉 메타평가 업무 자원 여부	73
〈표 3-13〉 정기적 메타평가	74
〈표 3-14〉 비정기적 메타평가	75
〈표 3-15〉 메타평가 대상 평가	75
〈표 3-16〉 메타평가 시 고려 요소	78
〈표 3-17〉 설문분석 결과 종합(메타평가 필요성)	80
〈표 3-18〉 설문분석 결과 종합(메타평가지 고려 요소)	81
〈표 4-1〉 중앙행정기관의 지방자치단체평가 수 비교	88
〈표 4-2〉 경상북도의 시·군 평가	90
〈표 4-3〉 경상북도 보조기관·단체 평가 절차	93
〈표 4-4〉 경상북도 보조기관·단체 평가 결과분석표	94
〈표 4-5〉 경상북도 보조기관·단체 평가 지표	97
〈표 4-6〉 여건평가 기준 등급화 방법	100
〈표 4-7〉 투입평가 기준 등급화 방법	101
〈표 4-8〉 과정평가 기준 등급화 방법	101
〈표 4-9〉 산출평가 기준 등급화 방법	102
〈표 4-10〉 여건평가 결과(예시)	104
〈표 4-11〉 여건평가 점수(예시)	104
〈표 4-12〉 투입평가 결과(예시)	106
〈표 4-13〉 투입평가 점수(예시)	107
〈표 4-14〉 경상북도 보조기관·단체 평가 지표(요약)	109
〈표 4-15〉 인사관리 평가 지표	110
〈표 4-16〉 과정평가 결과(예시)	111
〈표 4-17〉 과정평가 점수(예시)	112
〈표 4-18〉 산출평가 결과(예시)	113
〈표 4-19〉 산출평가 점수(예시)	113
〈표 4-20〉 메타평가 결과(예시)	114

그림목차

〈그림 1-1〉 연구의 수행 체계도	6
〈그림 2-1〉 메타평가의 목적	10
〈그림 2-2〉 메타평가의 유형	15
〈그림 2-3〉 PUFA 모형과 지표 설명 예	22
〈그림 2-4〉 CIPP 모형의 특징	27
〈그림 2-5〉 QUC 모형의 내용	33
〈그림 2-6〉 메타평가 모형	44
〈그림 2-7〉 이 연구 메타평가 모형의 특징	49
〈그림 3-1〉 WAP 평가에 대한 메타평가 결과	52
〈그림 3-2〉 중앙행정기관 메타평가 절차	64
〈그림 3-3〉 메타평가 대상 평가(행정자치부 공무원)	76
〈그림 3-4〉 메타평가 대상 평가(지방자치단체 공무원)	77
〈그림 4-1〉 메타평가 대상이 되는 지방자치단체평가	85
〈그림 4-2〉 경상북도 보조기관·단체 평가 지표별 표준화 지수	94
〈그림 4-3〉 메타평가 협력 시스템(안)	122
〈그림 4-4〉 지방자치단체 메타평가단(안)	124
〈그림 4-5〉 메타평가의 구체적 절차(안)	128
〈그림 4-6〉 지방자치단체 메타평가 시스템(안)	130



제1절 연구목적

1980년대 이후 서구에서 추진된 신공공관리(New Public Management) 정부개혁에서 강조하는 경향 중 하나는 ‘성과관리’ 체제를 구축하는 것이다. 즉, 명확한 업무목표를 세우고 목표를 달성하기 위한 추진 전략을 마련하며 목표의 달성 결과를 평가하는 관리체계를 마련하는데 초점을 두고 있다.

우리나라는 1998년에 김대중 정부가 출범한 이후부터 성과관리의 중요성이 인식되면서 많은 성과관리 제도가 도입되었다. 이 연구에서 논의하고자 하는 메타평가¹⁾ 역시 성과관리 체계 하에 도입된 제도라고 볼 수 있다. 메타평가는 2006년 제정된 정부업무평가기본법(법률 제 8050호)에 재평가 규정으로 그 근거를 두고 있다. 그러나 현재 메타평가는 중앙행정기관의 자체평가에 대하여 실시되고 있지만 할 뿐 지방자치단체평가에 대하여는 시행되지 않고 있다. 그 이유는 다양하겠지만 우선, 정부업무평가기본법에 메타평가에 대한 정의와 중앙행정기관 평가에 대한 메타평가 규정만 있고 지방자치단체평가에 대한 메타평가(이하 지방자치단체 메타평가) 규정이 존재하지 않기 때문이라고 할 수 있다. 또한, 지방자치단체 메타평가에 대한 명확한 개념 정의가 부족하고 메타평가 추진 체계 및 모형에 대한 연구결과가 축적되어 있지 않는 등 메타평가 제도를 추진

1) 다수의 문헌들이 ‘meta evaluation’을 ‘메타평가’ 혹은 ‘상위평가’로 다르게 지칭하고 있으나, 본 연구에서는 ‘메타평가’로 통일하여 논의하도록 하겠다. 이는 영어(meta)와 한문(上位) 용어이므로 원어를 사용하여 ‘메타평가’로 통일한다.

하기 위한 준비가 부족하기 때문으로 해석할 수 있다.²⁾ 이에 지방자치단체 메타평가에 대한 연구와 메타평가 모형을 탐색해야 할 필요성에 직면하게 되었다.

특히 행정자치부와 지방자치단체의 평가 담당 공무원들을 대상으로 한 조사(2007년 3월-4월)에 따르면 지방자치단체 메타평가의 필요성이 큰 것으로 나타나고 있고, 메타평가에 대한 외국의 제도나 모형을 알고 싶다는 응답 또한 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 즉, 메타평가에 활용할 수 있는 모형을 구성하고 실제 적용하는 방안을 강구하는 등 우리나라 지방자치단체 메타평가의 정착을 위한 연구 수행이 시급한 상황이다.

지방자치단체 메타평가는 지방분권이 고도화 될수록 그 중요성이 더욱 높아질 것으로 예상된다. 즉, 지방분권에 따라 지방자치단체의 자율성과 책임성이 강조되면서 이를 확인하는 작업인 평가가 중요해지고, 평가를 평가하는 메타평가가 제도화되어 평가의 질을 제고하는 작업이 필요하다. 평가의 질을 향상시키기 위해서는 지방자치단체 메타평가 모형을 개발하여 이를 실제로 적용할 수 있는 노력이 있어야 할 것이다. 이러한 노력은 메타평가 추진주체와 해당 지방자치단체가 자발적으로 할 수 있지만, 동 분야 전문가들의 지원이 있어야 할 것으로 판단된다.

이에 이 연구는 지방자치단체 메타평가에서 실제로 활용 가능한 방안을 제시하고자 한다. 먼저, 우리나라 지방자치단체 메타평가를 구체적으로 실시하는 방안이 마련되어 있지 않다는 문제의식을 가지고 지방자치단체 메타평가를 실천적으로 도입하는 것에 연구초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 이 연구는 지방자치단체 메타평가의 실천적인 도입을 위한 바람직한 메타평가 모형의 설계와 함께 역량제고 및 개선방안을 제시함으로써 우리나라 지방자치단체의 책임행정,

2) 메타평가를 실시하기 위해서는 메타평가에 관한 충분한 연구 실적이 축적되어 있어야 한다. 특히 계량적인 메타평가 방법을 적용하기 위해서는 연구대상인 기존의 평가가 메타평가 모형에서 제시한 변수들로 분석된 것이어야 한다. 또한 메타평가의 대상 집단이나 대상 조직들에 대한 충분한 정보가 제시되어야 한다. 그러나, 지방자치단체를 대상으로 실시하는 평가를 동일한 변수로 메타평가한 기존의 연구실적들은 매우 적으므로 계량적 메타평가가 불가능한 상황이다(김경한, 2005: 3).

고객중심행정 구현에 기여하고자 한다.

이러한 연구 목적을 보다 자세히 제시하면 다음과 같다. 첫째, 메타평가에 대한 국내외 학자들의 이론을 검토한다. 즉, 메타평가 개념을 정의하면서 메타평가의 의의와 필요성을 논하고 국내외 학자들의 주장을 정리하여 메타평가 유형을 구분한다. 또한, 메타평가에 대한 기존 학자들의 연구를 정리한다.

둘째, 국내외 메타평가 문헌을 참고하여 메타평가 모형을 구성한다. 이 모형으로 실제 메타평가를 시범 적용하여 모형의 적합성을 파악한다.

셋째, 국내외 메타평가 추진실태를 분석한다. 미국, 영국, 호주에서 실제로 메타평가하고 있는 사례를 소개하면서 여기에서 사용하고 있는 메타평가 방법과 지표 등을 고찰한다. 또한, 우리나라 중앙행정기관을 대상으로 실시하고 있는 메타평가 제도의 법 규정과 현황 등을 분석하고 메타평가에 대한 인식 조사를 실시한다.

넷째, 우리나라 지방자치단체평가를 실제 메타평가한 후 메타평가 적용의 기본 방향과 발전 방안들을 제시한다. 이는 메타평가 모형을 실제로 적용한 사례가 될 것이며 이러한 시범 적용을 통해 향후 지방자치단체 메타평가가 실시되는데 필요한 사항들을 발견할 수 있을 것이다.

이 연구는 이론적 측면과 정책적 측면에 의의가 있다. 이론적 측면에서는 우리나라 지방자치단체 메타평가와 관련된 국내외 자료를 종합한다는 점에서 중요한 의미를 갖고, 정책적 측면에서는 향후 지방자치단체 메타평가를 실시할 경우에 실제로 활용할 수 있는 메타평가 시스템을 구축한다는 점에서 의미를 갖는다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

이 연구는 메타평가와 관련된 국내외의 이론·제도·사례 등을 고찰하고 메타평가에 대한 인식조사를 통해 우리나라에 적합한 메타평가 모형을 도입한 후 이를 적용하여 메타평가 제도의 실천적 도입 방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이 연구의 범위를 내용범위와 대상범위로 구분하여 세부적으로 정리하면 다음과 같다.

연구의 내용범위는 첫째, 메타평가의 이론적 측면에서 메타평가에 대한 개념을 고찰한 후 메타평가 적용의 유용성을 살펴보고, 메타평가의 유형을 분류한다. 둘째, 외국에서 실시하고 있는 메타평가 사례와 모형 검토를 통해 우리나라 지방자치단체 메타평가에서 활용할 수 있는 메타평가 방법과 지표들을 고찰한다. 셋째, 우리나라의 메타평가 제도를 분석하고 메타평가에 대한 인식조사를 실시하여 메타평가 실시에 필요한 사항들을 고찰한다. 넷째, 메타평가 이론·제도·사례 등을 종합하여 지방자치단체 메타평가 모형을 개발하고 이 모형에 따라 실제 메타평가를 실시한다. 즉, 향후 활용될 수 있는 메타평가 모형 개발과 메타평가의 실천적 도입 방안을 모색하는데 연구의 중점을 둔다.

연구의 대상범위는 첫째, 메타평가는 ‘평가의 평가’로 정의되기 때문에 기존 평가결과를 재분석하는 재평가, 특정평가를 제3자가 평가하는 상위평가, 평가체계에 대한 종합평가 등 세 개념으로 크게 분류할 수 있다. 이 연구에서 ‘메타평가’로 명명하는 평가는 ‘상위평가, 재평가 등을 포함하는 개념’이다. 둘째, 국내외 정부기관이나 각 연구기관에서 발간된 문헌이나 보고서 등에 있는 메타평가의 내용과 이론을 분석하여 우리나라에서 활용할 수 있는 모형을 구성한다. 셋째, 메타평가에 대한 인식조사를 위해 ‘행정자치부 평가담당 공무원’과 ‘광역자치단체(도) 평가담당 공무원’을 대상으로 설문조사를 실시한다. 이는 행정자치

부에서 지방자치단체와 관련한 다양한 평가를 주관하고 있기 때문이고, 광역자치단체가 역량면이나 규모면에서 기초자치단체에 비해 양호한 평가 여건을 갖추고 있어 메타평가에 대한 관심이 높기 때문이다. 넷째, 이 연구에서 시범 적용하는 메타평가의 대상은 ‘경상북도 지원 보조기관·단체 경영평가’이다.³⁾ 이는, 사례가 많고 좀 더 접근이 용이한 경우를 예로 들어 이 연구를 수행하고자 하기 때문이다.

2. 연구방법

이 연구에서는 이론적 연구방법과 경험적 연구방법을 병행한다. 이론적 연구방법은 문헌 연구방법을 사용하고 경험적 연구방법은 설문조사, 심층면접 등의 방법을 사용한다.

첫째, 국내외 메타평가 사례와 이론, 메타평가 제도, 메타평가의 근거가 되는 법령 등 기존의 관련 자료들을 수집·분석한다는 점에서 문헌연구방법을 사용한다. 문헌연구를 통해 습득한 내용을 중심으로 메타평가 모형을 제시한다.

둘째, 설문지를 평가 담당 공무원들에게 배포·회수하여 설문조사하고 필요한 경우 심층면접을 실시하여 메타평가에 대한 평가 담당 공무원들의 인식과 고려사항 등을 조사한다. 특히, 행정자치부와 지방자치단체 평가 담당 공무원들 간의 인식 차이 비교를 실시하며, 연구 주제를 실증적으로 뒷받침하고 이에 대한 시사점을 도출하기 위해 SPSS 15.0을 활용하여 계량적 분석을 실시한다. 지방자치단체 메타평가가 아직 실시되지 않았고 메타평가 도입에 대하여 중앙과 지방 간의 충분한 공감과 동의가 이루어지지 않았기 때문에, 이 연구에서는 설문조사와 심층면접을 이용하여 필요한 정보를 얻고자 한다.

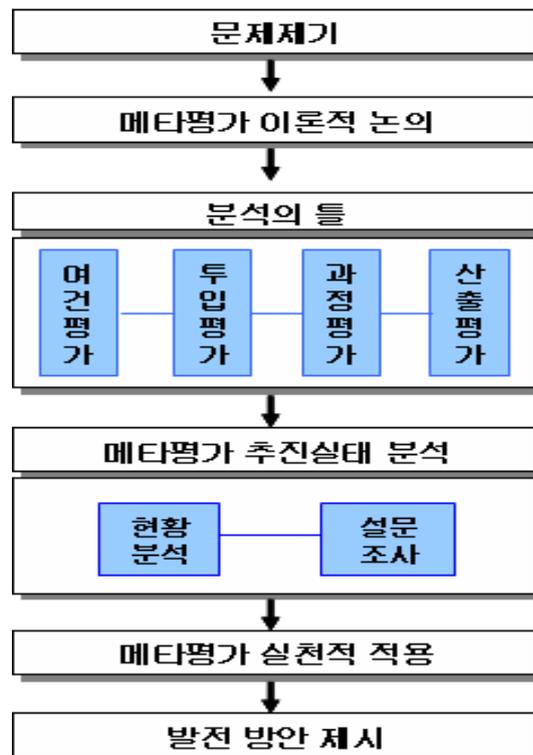
셋째, 이론적·제도적 고찰과 인식분석을 통해 제시된 메타평가 모형을 직접

3) 지방자치단체 메타평가의 대상이 되는 지방자치단체평가는 정부업무합동평가, 중앙부처의 개별평가, 지방자치단체 자체평가, 광역자치단체의 시·군·구 평가, 광역자치단체의 지원보조기관 평가 등으로 다양하다.

적용한다. 이는 연구자가 메타평가 모형에 기초하여 직접 메타평가를 실시하는 것이다. 이러한 메타평가는 일종의 예시에 불과하지만 향후 우리나라에 적합한 지방자치단체 메타평가 제도 도입과 발전을 위한 필수 작업으로 사료된다.

이러한 일련의 과정들을 그림으로 제시한 것이 <그림 1-1>의 연구 수행체계도이다.

<그림 1-1> 연구의 수행 체계도





제2장 메타평가 제도의 이론적 논의

제1절 메타평가의 의의와 필요성 ▮▮

1. 메타평가의 의의

1) 평가와 메타평가

평가란 ‘과제(project)·사업(program)·정책(policy)의 형성·집행·성과를 점검, 분석, 평정하는 일련의 활동’이다. 즉, ‘과제·사업·정책이 잘 되었는가를 점검하는 것’이라고 정의할 수 있다.

평가에 대한 학자들의 개념을 고찰해 보면, Wholey(1970)는 평가를 ‘국가사업의 목표 달성을 향한 전반적인 효과성(effectiveness)의 검토’로 보았다. Nachmias(1979)는 평가를 ‘달성하려는 구체적 정책목표에 대한 효과의 객관적·체계적·경험적 검토’로 보았다. Anderson(1984)은 평가를 ‘정책대상집단의 실제 생활조건에 대한 정책의 영향을 확인하려는 노력’으로 보았다. Smith(1989)는 평가를 ‘사업의 목적달성을 향한 운영 상태와 효과에 대한 사정’으로 보았다. W. Dunn(2004)은 평가를 ‘정책결과의 가치에 대한 정보생산’으로 보았다.

위에서 살펴본 것처럼 기존의 학자들은 집행 이후에 나타나는 결과를 점검하는 것을 평가로 보고, 다양한 평가자가 개별정책의 집행과정과 성과를 과학적으로 분석하여 과학적으로 입증하는 활동을 강조해 왔다.

메타평가는 평가의 일종으로, 평가가 잘 되었는가를 점검하는 것을 말한다. 평가는 ‘과제·사업·정책’ 등을 평가의 대상으로 하고, 메타평가는 ‘평가’를 평가

의 대상으로 한다는데 차이가 있다. 메타평가도 평가의 일종이므로 평가가 가지는 일반적인 성격을 동일하게 가지고 있다.

2) 일반적인 개념으로서의 메타평가

메타평가는 ‘평가에 대한 평가(evaluation of evaluation)’라고 할 수 있다 (Scriven, 1981). 즉, 평가가 잘 되었는가를 점검하는 것을 메타평가라고 한다.

메타평가는 평가의 ‘과정’과 결과의 ‘질적 측면’을 결정하기 위해 평가를 체계적으로 다시 조망하는 일련의 과정(Leslie J. Cooksy & Valerie J. Caracelli, 2005: 31)으로, 평가계획·진행중인 평가·이미 완료된 평가를 제3자가 다시 평가하는 것을 말한다.

또한, 메타평가는 평가의 타당한 기준을 위해 평가가 고수하는 내용을 점검하는 작업이다(Stufflebeam, 2000a: 34). 즉, 메타평가는 ‘평가 자체의 강점·약점·평가의 전반적인 효용성·정확성·타당성·실현 가능성에 대해 기술적·판단적·비평적으로 평가하는 것’을 말한다(Stufflebeam, 1981: 151). 라휘문 외(2007: 37)는 ‘진행 중이거나 완료된 평가 활동의 내용·결과·절차에 대한 객관적이고 합리적인 정보를 제공하여 평가활동을 개선하고 평가결과의 활용을 증진시키기 위하여 수행하는 것’을 메타평가로 정의하고 있다.

D. Stufflebeam은 이를 좀 더 다르게 분류하여 총괄적 메타평가와 형성적 메타평가로 구분하였다(Stufflebeam, 1981: 150-154). 첫째, ‘총괄적 메타평가’의 목표는 ‘기존의 평가의 강점과 약점을 공개적으로 보고하는 것’이다. 총괄적 메타평가는 평가가 종료된 후 평가보고서를 공개적으로 검토함으로써 원래의 평가자들에게 필요한 책임을 지게하고, 평가의 고객들에게는 평가보고서가 갖고 있는 결론과 건의를 활용하는데 도움을 주기 위하여 실시한다. 둘째, ‘형성적 메타평가’의 목표는 ‘평가 작업에 대한 안내’에 있다. 형성적 메타평가는 평가 진행과 해석에 관한 의사결정을 도와주고 평가의 진도를 점검하여 과정평가에 환류시킴으로써 평가의 질을 확보하기 위하여 실시한다.

3) 법률에 따른 현실적 메타평가

2006년 4월 제정되어 10월 개정된 정부업무평가기본법 제2조의 5항에서는 ‘재평가’에 대한 정의를 내리고 있는데 이 규정을 메타평가의 근거 규정이라고 볼 수 있다. 재평가라 함은 ‘이미 실시된 평가의 결과·방법 및 절차에 관하여 그 평가를 실시한 기관 외의 기관이 다시 평가하는 것’을 말한다.

현재 우리나라는 지방자치단체평가에 대한 메타평가 규정이 없고 중앙행정기관 자체평가에 대한 메타평가 규정만 존재하고 있다(법 제17조). 즉, 법 규정에 따라 중앙행정기관의 자체평가에 대하여 국무조정실에서 재평가하는 경우 이외에 행해지고 있는 메타평가는 존재하지 않는다.

2. 메타평가의 필요성

1) 메타평가 도입의 역사적 배경

메타평가 개념은 1940년 P. T. Orata가 처음으로 사용한 후 특별히 관심을 끌지 못하고 있다가, 1960년대 말부터 관심을 불러 일으켜 왔다. 이 개념은 평가의 활용도가 낮고 평가의 질을 높일 필요에서 시작된 개념이다(김명수, 2003: 189).

메타평가는 평가전문가들이 평가의 결과가 정책 결정과 집행 등에 영향을 미치지 못하고 있는 것은 평가결과 활용이 부진하기 때문에 나타나는 현상이라고 진단하면서 등장하게 되었다. 즉, 평가 활동 자체에 대한 체계적인 평가가 있어야 평가결과가 정책 결정자나 집행자, 혹은 평가 관련자들에 의해 활용될 수 있다고 보았다. 평가 자체에 대해 보다 과학적인 분석을 실시하고, 평가자와 평가관련자 간의 의사소통이 원활해야 평가결과가 활용될 수 있다는 논리 하에 등장한 개념이 바로 ‘메타평가’ 이다(Stevenson, Longabaugh, & McNeil, 1979: 38).

2) 일반적인 메타평가의 효용과 특징

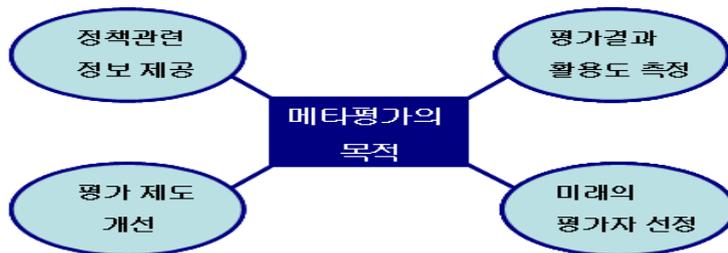
메타평가를 수행하는 주요 목적은 ‘평가 자체의 실제(practice)를 이해하고 평가의 질을 향상시키는 것’이라고 할 수 있다(김명수, 2003: 192). 첫째, 메타평가는 기존의 평가가 가지고 있는 정보의 질에 관해 정책결정자에게 정책과 관련한 판단 자료를 제공하기 위해 수행된다. 즉, 과정평가가 적절했는지, 평가척도가 올바른 것이었는지, 평가설계가 적합하였는지, 평가에 사용된 자료들이 신뢰성을 가지고 있는 것인지, 평가를 함에 있어서 평가자의 주관이 반영되지 않는지 등을 분석하여 기존의 산출평가에 대해 신뢰할 수 있는지를 밝힌다.

둘째, 메타평가는 평가결과가 가지고 있는 영향력과 평가결과의 활용도 측정을 위해 수행된다. 즉, 평가결과에 관심을 갖는 집단이 누구인지, 평가보고서 자체 시간에 제출되었는지, 평가보고서 내용에 연구결과가 명백하게 제시되고 있는지, 평가보고서가 평가관련자에게 올바르게 배포되었는지, 평가보고서 결론이 적합하고 활용가능한 내용인지 등을 분석한다.

셋째, 메타평가는 미래의 평가자를 선정하기 위한 지침으로 활용된다. 즉, 평가자가 평가를 수행할 만한 지식을 갖추고 있는지, 평가자의 전문지식은 어느 정도인지, 평가자가 이 외의 평가를 수행해 본 경험이 있는지, 평가자가 공정한 평가를 할 인물인지 등을 고찰한다.

넷째, 메타평가의 목적은 평가제도 개선에 있다. 메타평가를 실시하여 보다 바람직한 평가제도를 제시할 수 있고 불필요한 평가제도는 변경 등을 시도할 수 있다.

〈그림 2-1〉 메타평가의 목적



메타평가의 기본 특징은 다음과 같다(이윤식 외, 2006: 59). 첫째, 메타평가는 사후적이며 회고적인 활동이다. 메타평가는 평가의 평가 이므로, 평가가 실시된 이후에 평가 체계와 평가결과 등에 대해 다시 평가한다.

둘째, 메타평가는 전체적인 평가의 질을 제고하려는 활동이다. 메타평가를 통해 추후에 실시되는 평가는 좀 더 질 높은 평가가 될 수 있도록 하는 것이 그 목적이다.

셋째, 메타평가는 평가의 적합성 여부를 검토하는 활동이다. 메타평가를 실시하면 평가의 현황과 문제점을 밝힐 수 있으므로 이 평가가 적합한 평가인지 여부 또한 규명할 수 있다.

넷째, 메타평가는 평가의 유용성을 검증하는 활동이다. 메타평가를 통해 이 평가가 유용한 평가인지, 지속해야 할 것인지, 변경·폐지해야 할 것인지 등을 점검할 수 있다.

다섯째, 메타평가 모형은 일반적인 평가의 기준·방식을 원용하여 특정 정책 및 프로그램의 성격에 맞춰 변형·적용할 수 있다. 메타평가가 특정 평가 자체의 가치를 평가하는 것이기 때문에 평가의 구성 요소인 평가의 주체·대상·기준 등에 대한 준거적인 틀로 메타평가 모형을 구성한다.

〈표 2-1〉 메타평가의 특징

메타평가의 특징
사후적·회고적 활동
평가의 질을 제고하는 활동
평가의 적합성 여부를 검토
평가의 유용성을 검증
평가 모형 변형 가능

3) 메타평가 적용시 고려사항

메타평가와 관련한 이해관계자는 평가자(evaluator)와 평가관련자(evaluation stakeholders)로 크게 구분할 수 있다. 평가자는 실제로 메타평가를 수행하는 평가자를 말한다. 평가관련자 중 평가 청취자(evaluation audience)는 평가결과에 관심을 기울이는 사람으로 정책결정자·정책집행기관·평가지원자·대상집단 등을 의미한다. 평가관련자 중 평가 활용자(evaluation users)는 평가결과를 활용하는 사람으로 정책결정집단·정책집행기관 등을 의미한다(Stufflebeam, 2000a: 34-35).

(1) 평가자의 입장

첫째, 평가자는 평가의 유용성(utility)·실현가능성(feasibility)·타당성(propriety)·적합성(accuracy) 등이 평가지침·평가기준과 상호 조화될 수 있는 접점을 찾아야 한다

둘째, 평가자는 평가관련자를 격려·지지하여 평가 계획(evaluation plan), 평가 과정(evaluation process), 평가보고서(evaluation reports)를 독립적으로 점검한다.

셋째, 평가자는 과정평가와 산출평가를 분석하여 평가가 정밀하게 연구되고 실행되고 있음을 확인한다.

넷째, 평가자는 평가가 건전하고 충분히 설명력 있음을 증명할 수 있도록 평가관련자와 합의된 기준이나 제시된 원리 등을 확고부동하게 적용한다.

다섯째, 평가자는 정기적으로 메타평가 결과를 활용하여 평가를 적합하게 강화해 나간다.

여섯째, 평가자는 평가결과를 문서로 제공하여, 평가가 사전에 동의된 기준이나 제시된 원리 등과 일치하는 정도를 점검하고, 최종 평가 보고서의 부록 등에 그 결과를 포함한다.

(2) 평가관련자의 입장

첫째, 평가관련자는 평가기준을 검토하여, 메타평가 업무를 지시하고 판단할

수 있는 평가 기준·안내지침에 도달하도록 협조한다.

둘째, 평가관련자는 메타평가가 독립적으로 수행되고 있는지 점검한다.

셋째, 평가관련자는 평가를 평가하는데 필요한 자료·정보 등의 필요한 지원을 제공한다.

넷째, 평가관련자는 사전에 동의된 평가기준·제시된 원리 등을 확실하게 하기 위해 평가와 관련한 질문을 하거나 적절한 조치를 취한다.

다섯째, 평가관련자는 메타평가 결과를 활용하여 산출평가를 가장 잘 적용할 수 있는 방안을 결정한다.

여섯째, 평가관련자는 최종평가보고서·제시된 원칙과 기준 간의 일치에 대한 평가자의 의견·문서화된 활용 결과 등에 대한 부수적인 관찰과 설명을 요구한다.

〈표 2-2〉 메타평가 유의사항

평가자	평가관련자
평가와 평가기준 간의 조화	평가기준 검토
여건평가 점검	평가의 독립성 점검
과정평가와 결과 분석	자료·정보 지원
합의 기준 제시	평가관련 질문·조치
평가결과 활용	평가결과 활용방안 결정
최종 보고서 기술	최종결과확인

3. 메타평가의 유형

1) 광의의 메타평가

메타평가 개념을 넓게 보면 메타평가란 ‘평가체계에 대한 종합평가’이다. 즉, 투입평가·과정평가·평가효과 등 ‘전체적인 평가 체제 및 절차에 관한 평가’를 의미한다(Larson & Berliner, 1983; 문영세, 1997; 2005; 김명수, 2003: 190). 광의의 메타평가를 실시한다는 것은 기존의 평가 체도를 평가 대상으로 선정하여 평가

에 투입된 인적·물적 자원, 평가의 과정과 내용, 평가의 효과 등을 전체적으로 분석하는 종합적인 과정을 거친다는 것을 의미한다.

예를 들어, ‘지방행정 혁신평가’ 체계에 대한 평가를 메타평가라고 할 경우, 지방행정 혁신평가 제도의 도입 배경, 실시 과정, 특징, 실시 결과 등 평가 제도 전반에 대해 점검하는 것을 의미한다.

2) 협의의 메타평가

메타평가 개념을 좁게 보면 메타평가란 ‘특정평가를 제3자가 평가하는 상위 평가’이다. 즉, 이미 행한 특정평가의 문제점 및 적실성을 규명하기 위해 특정평가를 직접 행하지 않은 제3자인 상위평가자가 평가를 행하는 것을 말한다(Cook & Gruder, 1978).

예를 들어, ‘지방행정 혁신평가’를 상위평가하는 메타평가라고 할 경우, 지방행정 혁신평가를 직접 실시하지 않은 상급기관인 제3자가 지방행정 혁신평가를 평가의 대상으로 선정하여 새로운 지표, 기준, 변수 등을 가지고 다른 각도에서 지방행정 혁신평가의 문제점 등을 조명하는 것을 말한다.

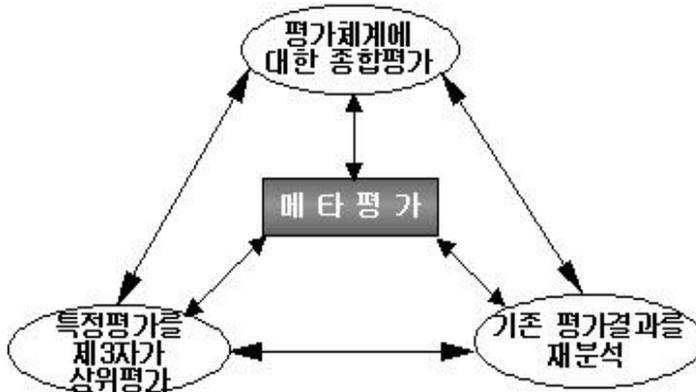
3) 최협의의 메타평가

메타평가 개념을 가장 좁게 보면 메타평가란 ‘기존 평가결과를 재분석하는 것’이다. 즉, 특정평가 결과가 올바르게 해석되었는지, 특정평가 결과가 추후에 어떻게 활용될 수 있는지 등을 분석한다는 점에서 평가결과의 종합(evaluation synthesis)이라고 할 수 있다(Chelimsky, 1985: 11). 여기서 평가 종합이란, 하나의 정책에 대한 하나 혹은 여러 개의 기존 평가로부터 얻어진 결과를 재분석하는 것(김명수, 2003: 191) 또는 기존의 정책에 대한 평가 연구들을 종합하여 평가정보가 필요할 때에 활용할 수 있도록 종합화된 정보를 산출해내는 일련의 기법(노화준, 2001)이다.

예를 들어, ‘지방행정 혁신평가’ 결과를 재평가하는 것을 메타평가라고 할 경

우, 지방행정 혁신평가 결과가 좋은 지방자치단체와 좋지 않은 지방자치단체를 비교하거나, 혁신평가 결과가 올바른 과정에 의해 도출된 것인지 등을 재점검하는 것을 의미한다.

〈그림 2-2〉 메타평가의 유형



4) 이 연구에서의 메타평가

메타평가에 대한 개념이 광의, 협의, 최협의 등 다양하게 정의되고 있는데, 어떻게 해석하건 메타평가는 평가에 대한 평가(evaluation of evaluation)의 의미를 지닌다. 그러나 메타평가가 무엇인가를 두고 상당한 논란이 있는데, 이러한 논란은 메타평가를 종종 상위평가로 해석하고 사용하는 데서 발생하고 있다. 메타평가가 ‘평가에 대한 평가’라는 의미에서 보면 차원이 높은 평가라고 볼 수 있고 이러한 점에서 메타평가를 상위평가라고 부를 수도 있을 것이다. 그러나 상위평가라고 할 경우 상위에 있는 기관이 하위에 있는 기관을 평가하는 것만을 의미한다. 메타평가는 상급기관이 수행한다는 의미에서 상위평가자격으로 수행될 수도 있지만, 기관이 스스로의 발전 방향을 모색하기 위해 전문가에게 의뢰하여 기존의 평가를 평가할 수 있다는 점에서 메타평가와 상위평가가 다르다(이광희, 2006: 7-10).

이 연구에서는 메타평가를 ‘전체적인 평가 시스템에 대한 평가’, 즉 ‘광의의 메타평가’로 개념화 한다. 이는 이 연구가 앞으로 지방자치단체 메타평가가 실시될 경우 활용할 수 있는 메타평가 시스템을 구축하는데 그 목적이 있기 때문이다.

제2절 기존의 메타평가 논의

이 절에서는 우리나라에 적용할 수 있는 적합한 메타평가 모형을 도출하기 위해 모형 위주로 기존의 메타평가 연구를 검토하였다.

1. 외국의 메타평가 연구

1) PUFA 모형

(1) PUFA 모형의 개념

Worthen 등(1997)은 메타평가 양식(metaevaluation form)을 구상하여 메타평가의 상위 구성요소·하위 구성요소·세부 평가지표를 제시하였다. 메타평가의 상위 구성요소는 적합성 기준(Propriety Standards), 유용성 기준(Utility Standards), 실현가능성 기준(Feasibility Standards), 정확성 기준(Accuracy Standards)이다.⁴⁾ Worthen 등(1997)은 적합성 기준에서 8가지, 유용성 기준에서 7가지 하위 구성요소를 제시하였고, 실현가능성 기준에서 3가지, 정확성 기준에서 12가지 하위요소를 제시하여, 총 30가지의 하위 구성요소로 만들어진 PUFA 모형을 메타평가 양식으로 제안하였다(Worthen et al, 1997: 1-8).

Daniel L. Stufflebeam(1999)은 Worthen 등(1997)이 제안한 PUFA 모형의 기본

4) 이는 메타평가 양식, 메타평가 체크리스트 라는 이름으로 알려져 있는데, 네 가지 평가기준의 원어 첫 글자를 모아서 PUFA 모형이라고 연구자가 명명하였다.

들 위에 The Joint Committee(1994)의 프로그램 평가 기준을 참고하여 세부 평가 지표를 좀 더 확대한 메타평가 체크리스트(metaevaluation checklist)를 개발하였다. 즉, Worthen 등(1997)이 제안한 4가지의 상위 구성요소와 30가지의 하위 구성요소를 발전시켜서 각 하위 구성요소 마다 10가지의 세부 평가지표를 체크포인트로 부가하여 PUFA 모형을 정교화 하였다(D.L.Stufflebeam, 1999: 1).

〈표 2-3〉 PUFA 모형의 구성요소

분석단위	상위 구성요소	하위 구성요소	세부 평가지표
내용	적합성(P)	8개	각 10개 총 80개
	유용성(U)	7개	각 10개 총 70개
	실현가능성(F)	3개	각 10개 총 30개
	정확성(A)	12개	각 10개 총 120개
개수	4개	30개	300개

(2) PUFA 모형의 내용

① 상위 구성요소

첫째, 적합성 기준(Propriety Standards)은 ‘평가가 적합한지’를 메타평가하는 것이다. 즉, 이미 실시한 평가가 사업 개선에 적합한 평가인지를 메타평가를 통해 점검한다. 이는 평가가 평가에 관련된 사람들 뿐만 아니라 평가결과에 영향을 받는 사람들까지 고려하면서 합법적·도덕적으로 실행된 것임을 보여주기 위한 것이다.

둘째, 유용성 기준(Utility Standards)은 ‘평가가 유용한지’를 메타평가하는 것이다. 즉, 이미 실시한 평가가 평가 관련자에게 쓸모있는 평가인지 메타평가를 통해 점검한다.

셋째, 실현가능성 기준(Feasibility Standards)은 ‘평가가 실현가능한지’를 메타평가하는 것이다. 즉, 이미 실시한 평가가 현실적으로 가능한 평가인지 메타평가를 통해 분석한다.

넷째, 정확성 기준(Accuracy Standards)은 ‘평가가 정확한지’를 메타평가하는 것이다. 즉, 이미 실시한 평가가 정확하게 수행된 평가인지 메타평가를 통해 분석한다.

② 하위 구성요소

첫째, 적합성 기준(Propriety Standards)에는 8개의 하위 구성요소가 있다.⁵⁾ 서비스 지향(Service Orientation)은 평가계획은 기관이 수요자의 요구에 부응하고 관련 서비스를 효과적으로 수행할 수 있도록 설계되어야 한다는 점을 강조한다. 공식적으로 갖추어야 할 합의사항(Formal Agreements)이란 평가에 공식적으로 참여하는 당사자들이 평가주체, 평가대상, 평가방법, 평가시기에 대해 문서로 합의해야 한다는 것을 의미한다. 이렇게 해야 당사자들이 모든 합의사항을 의무적으로 지키거나 공식적으로 재협상할 수 있다. 주민의 권리(Rights of Human Subjects)는 평가가 반드시 인간의 복지와 권리를 존중하고 보호하도록 디자인되고 수행되어야 한다는 것을 의미한다. 상호작용(Human Interactions)은 평가 관련 당사자들과의 소통함으로써 인간의 존엄과 가치를 존중해야 하며 당사자들이 위협받거나 상처받지 않게 해야 한다는 점을 말한다. 충실하고 공정한 평가(Complete and Fair Assessment)란 평가받고 있는 프로그램의 장단점을 조사하고 기록하는데 충실하고 공정해야 함으로써 장점은 발전시키고 문제점은 공식적으로 제기하는 것을 의미한다. 평가 결과 공개(Disclosure of Findings)에서는 평가담당자가 전체 평가결과를 제약요인과 함께 제시함으로써 평가에 영향을 받는 사람이나 결과를 수용할 법적 권리가 있는 사람이 평가결과를 알 수 있도록 한다. 평가에 따른 이해관계 충돌(Conflict of Interest)이란, 이해 갈등은 공개적으로도 투명하게 다루어져야 하며 그래야만 평가 과정과 결과가 손상되지 않는다는 것을 말한다. 재정적 책임(Fiscal Responsibility)에서는 평가자의 자원배분과 지출이 건전하고 도덕적이며 책임성있게 적절히 이루어져야 한다.

5) 가독성과 의미전달을 위해 4개의 상위 구성요소와 30개의 하위 구성요소를 원어로 함께 기술하였다.

둘째, 유용성 기준(Utility Standards)에는 7개의 하위 구성요소가 포함된다. 이해관계자 파악(Stakeholder Identification)에서는 평가에 연관되거나 영향을 받는 사람을 확인해서 그들의 요구가 드러날 수 있게 한다. 평가자 신뢰(Evaluator Credibility)에서는 평가를 수행하는 사람은 믿을만한 가치가 있어야 하며 평가를 수행할 능력이 있어야 한다는 점을 강조한다. 이는 평가 결과의 신뢰성과 수용성을 높이기 위해 등장한 하위 구성요소이다. 정보의 범위와 선택사항(Information Scope and Selection)에서는 프로그램에 대한 적절한 질문을 던질 수 있고 고객이나 특정한 이해관계자들의 이해와 요구에 대답할 수 있는 것으로 정보가 폭넓게 수집되는지를 분석한다. 가치 인식(Values Identification)에서는 결과를 해석하기 위해 사용되는 관점, 절차, 논리는 가치 판단의 근거가 명료해지도록 조심스럽게 묘사되어야 한다. 보고의 명확성(Report Clarity)에서는 평가보고서에는 사업이 평가되고 있는 맥락, 목적, 절차, 평가의 결과가 분명하게 기술되어야 하며 핵심적인 정보가 잘 제공되고 쉽게 이해되도록 해야 한다는 점을 강조한다. 보고의 적시성과 확산(Report Timeliness and Dissemination)에서는 유의미한 평가 결과는 평가정보를 사용하는 사람들이 적기에 활용할 수 있도록 확산되어야 한다는 점을 강조한다. 평가의 영향력(Evaluation Impact)에서는 평가는 이해당사자들에게 끝까지 용기를 북돋는 방법으로 계획, 시행, 보고되도록 해야 하며, 그렇게 하면 평가의 활용도가 증가될 것으로 보았다.

셋째, 실현가능성 기준(Feasibility Standards)에는 3개의 하위 구성요소가 있다. 실제 평가 절차(Practical Procedures)는 평가절차가 평가과정에서 각종 혼란을 최소한으로 줄이면서 필요한 정보를 획득할 수 있도록 이루어져야 한다는 점을 강조한다. 정치적 활력(Political Viability)은 특정 집단들이 평가 작업을 방해하거나 그 결과를 편향되게 이용할 수 있는 가능성을 차단하기 위해서 평가가 다양한 이해집단의 기대에 따라 계획되고 실행되어야 하며 협조가 이루어져야 한다고 보았다. 비용효과성(Cost Effectiveness)은 지출된 자원이 정당화되기 위해 평가가 효율적으로 수행되면서 충분히 가치있는 정보를 생산해야 한다고 강조한다.

〈표 2-4〉 PUFA 모형의 하위 구성요소

상위 구성요소	하위 구성요소		세부 평가지표
적합성 (Propriety)	P1	서비스 지향	각 10개 총 80개
	P2	공식적으로 갖추어야할 합의사항	
	P3	주민의 권리	
	P4	상호작용	
	P5	공정한 평가	
	P6	평가 결과 공개	
	P7	평가에 따른 이해관계 충돌	
	P8	재정적 책임	
유용성 (Utility)	U1	이해관계자 파악	각 10개 총 70개
	U2	평가자 신뢰	
	U3	정보의 범위와 선택사항	
	U4	가치 인식	
	U5	명확한 보고	
	U6	보고의 적시성과 확산	
	U7	평가의 영향력	
실현가능성 (Feasibility)	F1	실제 평가 절차	각 10개 총 30개
	F2	정치적 활력	
	F3	비용효과성	
정확성 (Accuracy)	A1	프로그램 기록	각 10개 총 120개
	A2	맥락 분석	
	A3	기술된 평가 목적과 절차	
	A4	올바른 정보원	
	A5	유용한 정보	
	A6	신뢰할만한 정보	
	A7	체계적인 정보	
	A8	계량 정보의 분석	
	A9	질적 정보의 분석	
	A10	정당한 결론	
	A11	공정한 보도	
	A12	메타평가	

넷째, 정확성 기준(Accuracy Standards)에는 12개의 하위 구성요소가 포함된다. 프로그램을 기록하는 것(Program Documentation)은, 평가받는 프로그램이 무엇인지를 명확히 보여주기 위해 프로그램을 정확하고 분명하게 기술하는 것을 말한다. 맥락 분석(Context Analysis)은 프로그램의 전후 맥락에 대하여 충분히 조사하여 프로그램이 미치는 영향력을 확인하는 것을 의미한다. 기술된 평가 목적과 절차(Described Purposes and Procedures)에서는 평가의 목적과 절차를 문서에 기술해보다 보다 정확한 메타평가가 가능하다고 보았다. 올바른 정보원(Defensible Information Source)은 프로그램 평가에 사용되는 정보의 원천은 상세히 기술되어야 한다는 것을 말한다. 유용한 정보(Valid Information)는 정보수집 과정 및 절차가 정해진 후 정보의 취합이 이루어져야 정보에 대한 해석이 평가의 의도에 맞게 된다고 보았다. 신뢰할만한 정보(Reliable Information)에서는 정보수집 과정 및 절차가 선택된 후 정보의 취합이 이루어져야 평가의 의도에 맞는 신빙성 있는 정보 해석이 가능하다고 강조한다. 체계적인 정보(Systematic Information)는 평가과정에서 수집, 처리, 보고된 정보를 체계적으로 검토해야 오류를 수정할 수 있다는 의미이다. 계량 정보의 분석(Analysis of Quantitative Information)은 평가에서 계량 정보가 평가질문에 효과적으로 대답할 수 있도록 적절하고 체계적으로 분석되어야 한다는 점을 강조한다. 질적 정보의 분석(Analysis of Qualitative Information)은 질적 정보도 평가 질문에 효과적으로 대답할 수 있도록 적절하고 체계적으로 분석되어야 한다는 점을 강조한다. 정당한 결론(Justified Conclusions)이란, 결론이 명시적으로 정당화되어야 이해관계자들이 결론을 받아들일 수 있다고 보았다. 공정한 보도(Impartial Reporting)에서는 보고절차가 개인적인 감정이나 특정 관계자의 편향에 의한 왜곡으로부터 보호될 수 있어야 평가 결과를 공정하게 반영할 수 있다고 보았다. 메타평가(Metaevaluation)란, 평가 자체가 여러 가지 적절한 기준을 가지고 형성적·총괄적으로 평가되어야 이해관계자들이 평가의 장단점을 자세히 알 수 있게 된다는 것이다.

③ 세부 평가지표

다음은 D.L.Stufflebeam(1999)의 PUFA 모형을 소개한 것이다. D.L.Stufflebeam

(1999)이 제시한 PUFA 메타평가 모형은 세부 평가지표들이 총 300개 이다. 구체적인 내용은 부록을 참고하기 바란다.⁶⁾

〈그림 2-3〉 PUFA 모형과 지표 설명 예

PROGRAM EVALUATIONS METAEVALUATION CHECKLIST (Based on <i>The Program Evaluation Standards</i>)	
Daniel L. Stufflebeam 1999	
<i>This checklist is for performing final, summative metaevaluations. It is organized according to the Joint Committee Program Evaluation Standards. For each of the 30 standards the checklist includes 10 checkpoints drawn from the substance of the standard. It is suggested that each standard be scored on each checkpoint. Then judgments about the adequacy of the subject evaluation in meeting the standard can be made as follows: 0-2 Poor, 3-4 Fair, 5-6 Good, 7-8 Very Good, 9-10 Excellent. It is recommended that an evaluation be failed if it scores Poor on standards P1 Service Orientation, A5 Valid Information, A10 Justified Conclusions, or A11 Impartial Reporting. Users of this checklist are advised to consult the full text of The Joint Committee (1994) Program Evaluation Standards, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.</i>	
TO MEET THE REQUIREMENTS FOR UTILITY, PROGRAM EVALUATIONS SHOULD:	
U1 Stakeholder Identification	
<input type="checkbox"/> Clearly identify the evaluation client <input type="checkbox"/> Engage leadership figures to identify other stakeholders <input type="checkbox"/> Consult potential stakeholders to identify their information needs <input type="checkbox"/> Use stakeholders to identify other stakeholders <input type="checkbox"/> With the client, rank stakeholders for relative importance <input type="checkbox"/> Arrange to involve stakeholders throughout the evaluation <input type="checkbox"/> Keep the evaluation open to serve newly identified stakeholders <input type="checkbox"/> Address stakeholders' evaluation needs <input type="checkbox"/> Serve an appropriate range of individual stakeholders <input type="checkbox"/> Serve an appropriate range of stakeholder organizations	
<input type="checkbox"/> 9-10 Excellent <input type="checkbox"/> 7-8 Very Good <input type="checkbox"/> 5-6 Good <input type="checkbox"/> 3-4 Fair <input type="checkbox"/> 0-2 Poor	
U2 Evaluator Credibility	
<input type="checkbox"/> Engage competent evaluators <input type="checkbox"/> Engage evaluators whom the stakeholders trust <input type="checkbox"/> Engage evaluators who can address stakeholders' concerns <input type="checkbox"/> Engage evaluators who are appropriately responsive to issues of gender, socioeconomic status, race, and language and cultural differences <input type="checkbox"/> Assure that the evaluation plan responds to key stakeholders' concerns <input type="checkbox"/> Help stakeholders understand the evaluation plan <input type="checkbox"/> Give stakeholders information on the evaluation plan's technical quality and practicality <input type="checkbox"/> Attend appropriately to stakeholders' criticisms and suggestions <input type="checkbox"/> Stay abreast of social and political forces <input type="checkbox"/> Keep interested parties informed about the evaluation's progress	
<input type="checkbox"/> 9-10 Excellent <input type="checkbox"/> 7-8 Very Good <input type="checkbox"/> 5-6 Good <input type="checkbox"/> 3-4 Fair <input type="checkbox"/> 0-2 Poor	

자료: Stufflebeam(1999: 1)

(3) PUFA 모형의 활용

① 하위 구성요소의 등급화

Stufflebeam(1999)의 메타평가 체크리스트는 메타평가자가 각 체크포인트에

6) 부록은 저자가 번역한 것인데, 의미전달을 위해 의역한 부분도 있음을 밝힌다.

응답하면서 얻게 되는 점수를 가지고 메타평가를 실시하는데 활용된다. 총 30개의 하위 구성요소마다 10개의 세부 평가지표가 존재하므로 세부 평가지표의 총수는 300개가 된다. 하위 구성요소를 등급화 하기 위해서는, 10개의 세부 평가지표 중 0-2개의 지표에 체크가 되면 하위 구성요소의 등급은 열등(poor), 3-4개가 체크되면 보통(fair), 5-6개가 체크되면 좋음(good), 7-8개가 체크되면 아주 좋음(very good), 9-10개가 체크되면 탁월(excellent)이다(D.L.Stufflebeam, 1999: 1).

② 상위 구성요소의 등급화

각 상위 구성요소에 속한 하위 구성요소 중 탁월(excellent)로 등급화된 하위 구성요소에는 4점을 부여하고, 아주 좋음(very good)에는 3점, 좋음(good)에는 2점, 보통(fair)에는 1점을 부여하여 각 점수를 합산한다. 이 때 점수의 백분율 값이 0-24%는 열등(poor), 25-49%는 보통(fair), 50-67%는 좋음(good), 68-92%는 아주 좋음(very good), 93%이상은 탁월(excellent)로 등급화 한다.

우선, 적합성 기준에는 8개의 하위 구성요소가 존재하므로, 0-7점인 경우는 열등, 8-15점은 보통, 16-21점은 좋음, 22-29점은 아주 좋음, 30-32점은 탁월이 된다. 적합성 기준은 하위 구성요소가 8개이므로 32점이 만점이 된다.

〈표 2-5〉 적합성 기준 등급화 방법

적합성 기준	메타평가 결과
<input type="checkbox"/> 탁월(excellent) 등급의 수 () * 4 = () <input type="checkbox"/> 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () <input type="checkbox"/> 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () <input type="checkbox"/> 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = ()	<input type="checkbox"/> 30 - 32점: 탁월(excellent) <input type="checkbox"/> 22 - 29점: 아주 좋음(very good) <input type="checkbox"/> 16 - 21점: 좋음(good) <input type="checkbox"/> 8 - 15점: 보통(fair) <input type="checkbox"/> 0 - 7점: 열등(poor)
총점: ()	총점() ÷ 32 = () * 100 = 100점 환산점수 ()

유용성 기준에는 7개의 하위 구성요소가 존재하므로, 0-6점인 경우는 열등, 7-13점은 보통, 14-18점은 좋음, 19-25점은 아주 좋음, 26-28점은 탁월이 된다. 하위 구성요소가 모두 탁월로 체크되었다면 7개의 하위 구성요소가 4점을 받았으므로 28점이 만점이 된다.

〈표 2-6〉 유용성 기준 등급화 방법

유용성 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 () * 4 = () □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 26 - 28점: 탁월(excellent) □ 19 - 25점: 아주 좋음(very good) □ 14 - 18점: 좋음(good) □ 7 - 13점: 보통(fair) □ 0 - 6점: 열등(poor)
총점: ()	총점() ÷ 28 = () * 100 = 100점 환산점수 ()

실현가능성 기준에는 3개의 하위 구성요소가 존재하므로, 0-2점인 경우는 열등, 3-5점은 보통, 6-7점은 좋음, 8-10점은 아주 좋음, 11-12점은 탁월이 된다. 실현가능성 기준은 하위 구성요소가 3개이므로 12점이 만점이 된다. 총점을 만점으로 나눈 값에 100을 곱하면 100점 환산점수가 나온다. 각 상위 구성요소마다 나오는 100점 환산점수를 비교해 보면, 어느 요소 점수가 상대적으로 어떤지 파악할 수 있다.

〈표 2-7〉 실현가능성 기준 등급화 방법

실현가능성 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 () * 4 = () □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 11 - 12점: 탁월(excellent) □ 8 - 10점: 아주 좋음(very good) □ 6 - 8점: 좋음(good) □ 3 - 5점: 보통(fair) □ 0 - 2점: 열등(poor)
총점: ()	총점() ÷ 12 = () * 100 = 100점 환산점수 ()

정확성 기준에는 12개의 하위 구성요소가 존재하므로, 0-11점인 경우는 열등, 12-23점은 보통, 24-32점은 좋음, 33-44점은 아주 좋음, 45-48점은 탁월이 된다. 정확성 기준은 하위 구성요소가 12개이므로 48점이 만점이 된다.

〈표 2-8〉 정확성 기준 등급화 방법

정확성 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 () * 4 = () □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 45 - 48점: 탁월(excellent) □ 33 - 44점: 아주 좋음(very good) □ 24 - 32점: 좋음(good) □ 12 - 23점: 보통(fair) □ 0 - 11점: 열등(poor)
총점: ()	총점() ÷ 48 = () * 100 = 100점 환산점수 ()

2) CIPP모형

(1) CIPP 모형의 개념

현재 CIPP 모형에 대한 정보는 Western Michigan University의 평가를 위한 체크리스트들을 공개하는 웹사이트 상에서 제시되고 있다(Leslie J. C. & Valerie J. C., 2005: 32). CIPP 모형은 1960년대 미국의 ‘초중등교육법(ESEA: Elementary and Secondary Education Act)’의 실행과정에서 ‘오하이오 주립대 평가센터(OSUEC: Ohio State University Evaluation Center)’의 연구를 통해 개발되었다(Stufflebeam, 1983: 119).⁷⁾

CIPP 모형은 환경과 여건을 평가하는 여건평가(context evaluation), 투입요소를 평가하는 투입평가(input evaluation), 프로그램 과정을 평가하는 과정평가(process evaluation), 프로그램 산출물을 평가하는 산출평가(product evaluation)로 구성된다.⁸⁾ CIPP 모형은 기존의 평가에 대한 여건, 평가에 투입되는 요소, 평가 실시 과정, 평가 결과 생성된 산출 등 네 가지 요소로 구성되기 때문에 평가의 전 과정을 조망할 수 있다는 특징을 가지고 있다.

(2) CIPP 모형의 특징

CIPP 모형에서는 ‘평가란 의사결정적 대안들을 판단하는데 필요한 유용한 정보를 기획·획득·제공하는 과정’으로 본다(Stufflebeam, et al, 1971: 19). CIPP 모형은 의사결정을 위한 체계적인 정보를 제공할 취지로 개발된 모형이다.

CIPP평가 모형은 1960년대 후반 지배적이었던 목표지향·검사지향 평가들에 대한 대안으로 개발된 ‘프로그램 개선’을 위한 평가모형으로, 1970년대 이후 많은 기관에 적용되었다(Stufflebeam, 1983: 117). CIPP 모형은 관리지향이면서 프

7) ESEA는 중등교육과 장애아교육을 개선할 목적으로 미국 전 교육구에 교육자금을 제공하고 이 지원에 대한 평가를 실시하였는데, 기존의 평가방법이 적합하지 않았기 때문에 CIPP 모형이 개발되었다(Guba, 1969).

8) 이는 Western Michigan University의 평가 체크리스트 라는 이름으로 알려져 있는데, 네 가지 요소의 원어 첫 글자를 모아서 CIPP 모형이라고 연구자가 명명하였다.

로그래밍 개선에 중점을 두고 있는 모형이다. 즉, 특정 프로그램이 더 잘 운용될 수 있도록 도와주고, 불필요한 프로그램은 폐기하도록 하는데 그 목적이 있다 (Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 165).⁹⁾

CIPP 모형에서 가정하는 평가의 특징은 다음 세 가지 이다. 첫째, 평가란 체계적이고 지속적인 과정이다. 둘째, 평가는 세 가지 기본 단계(질문과 정보의 명료화·적절한 정보 획득·의사결정자에게의 정보 제공)를 가진다. 셋째, 평가란 의사결정을 돕는 것이라는 사실을 함의한다. 즉, 의사결정을 도와주는 것이 평가의 핵심사항이기 때문에 도와야 할 의사결정 항목들이 분명할 것을 요구한다 (Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 166).

〈그림 2-4〉 CIPP 모형의 특징



(3) CIPP 모형의 내용

CIPP 모형은 기획결정을 위한 여건평가, 구조결정을 위한 투입평가, 실행결정을 위한 과정평가, 재순환 결정을 위한 산출평가로 이루어진다.

여건평가(What needs to be done?)는 ‘목표’ 확인을 위한 요구·문제·기회 등에 대한 정보를 제공한다. 투입평가(How should it be done?)는 ‘주어진 목표 달성을 위한 대안적 전략’들의 장단점에 대한 정보를 제공한다. 과정평가(Is it being done?)는 특정 전략 실행 시의 장단점에 대한 정보를 제공하여 그 ‘전략 자체나

9) CIPP 모형은 프로그램 개선을 강조하는 평가모형으로 프로그램의 전 과정을 평가하고 있다. 이를 ‘평가 개선’을 목적으로 하는 메타평가에 적용시켜 보면 평가의 전 과정을 평가할 수 있다는 장점이 있다. 특히, 평가의 전 과정을 평가 환경·투입·과정·결과로 구분한 기존의 메타평가 연구가 다수 있으므로, 프로그램의 전 과정을 환경·투입·과정·결과로 구분한 CIPP 모형을 메타평가 모형으로 활용하였다.

그 사용을 강화'시켜 준다. 산출평가(Did it succeed?)는 수립된 '목표달성 여부' 및 '목표달성을 위한 방법의 지속·수정·종결 여부'에 관한 정보를 제공한다 (Stufflebeam, 1983: 122).

CIPP 모형에는 기본적으로 네 가지 유형의 의사결정 사항들이 관련되어 있다. 기획 결정이란 '목표' 결정을, 구조 결정은 목표달성에 필요한 '절차' 구성을, 실행 결정은 '절차 실행상의 결정'을, 재순환 결정은 '특정 프로그램의 지속·종결·수정 여부의 결정'과 관련되어 있다.

(4) CIPP 모형의 활용

① 여건평가(context evaluation)

첫째, 평가 목표를 보면, 여건평가는 평가 환경의 장단점을 확인하고 평가에 바람직한 환경과 여건을 제시하는 것을 주요 목적으로 한다(Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 169). 즉, 여건평가는 필요, 자산, 제한된 환경 내 문제들을 검토한다. 여건평가의 목표는 평가대상의 일반적 상황 진단, 장단점 파악, 문제점 규명 등이다. 여건평가 결과는 평가목적과 우선순위들을 조정하고 필요한 변화를 유도하기 위한 기초를 제공함에 있다.

둘째, 평가 방법을 보면, 여건평가 방법은 관심대상에 대한 다양한 측정 및 분석으로 이루어진다(Stufflebeam, 1983: 130). 심층면접·공청회·청문회·워크숍 등을 통해 평가대상을 측정·분석한다. 또한 문헌조사를 통해 배경정보·현황 등을 조사할 수 있다.

셋째, 평가 용도를 보면, 여건평가는 평가·피평가기관의 장단점, 필요와 기회, 우선 순위 문제 등에 대한 여론형성의 기능을 한다. 또한 좀 더 노력이 필요한 영역에 초점을 둔다. 여건평가 결과들은 프로그램의 기존 목적 및 우선순위의 타당성을 지지하는 수단이 된다(Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 172).

② 투입평가(input evaluation)

첫째, 평가 목표를 보면, 투입평가는 투입요소를 분석하여 변화를 위한 평가

처방을 주목적으로 한다. 투입평가는 경쟁 전략, 업무계획, 예산에 대해 점검한다. 즉, 가능한 모든 방법들을 면밀히 검토하여 개선노력의 성패 및 효과를 사전 검토한다. 투입평가는 가장 효과적인 계획을 수립하는 것을 돕는다. 또한, 실패 및 자원 낭비 위험을 방지한다.

둘째, 평가 방법을 보면, 투입평가는 꼭 정해진 순서를 따르는 것은 아니다(Stufflebeam, 1983: 131). 즉, 관련 문헌검토·현지실사·담당자 자문 등의 방법이 활용된다.

셋째, 평가 용도를 보면, 투입평가를 통해 기존의 평가 자체를 평가함으로써, 투입시 들어가는 비용과 효과를 산정하여 평가의 지속여부를 결정한다. 또한, 이해가 다른 관련자들에게 공동의 업무 수행 기구나 토론의 장을 제공한다(Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 174).

③ 과정평가(process evaluation)

첫째, 평가 목표를 보면, 과정평가는 실행되고 있는 평가에 대한 계속적 점검을 말한다. 즉, 평가 진행활동을 점검·기록·검토한다. 과정평가는 평가 관련자에게 평가 계획 준수·가용자원의 효과적 활용·진행의 원활함 등에 대한 정보를 제공한다.

둘째, 평가 방법을 보면, 과정평가에서 핵심이 되는 것은 평가자이다(Stufflebeam, 1983: 132-133). 평가자가 직접 과정평가를 할 수 있는 것처럼 오해하는 경우가 있으나 과정평가를 자체적으로 실시하는 것으로는 건실한 평가가 충분히 이루어지기 어렵다. 과정평가는 지속적인 심사·피드백·문서점검과 기록을 할 수 있는 담당자가 있을 때만 수행될 수 있기 때문이다. 과정평가자는 특정 평가 계획과 이전 평가 검토부터 시작할 수 있다. 이후에 평가 센터를 직접 방문하고·문서들을 검토하고·주요 참여자들을 면담함으로써 평가 운영 방식에 대한 개략적 윤곽을 잡는 것이다. 평가자는 또한 지속적인 계획 활동을 특징짓고 계획의 변화과정도 계속 추적해야 한다.

셋째, 평가 용도를 보면, 과정평가는 평가자들이 평가를 계획대로 실천해 나가는 것을 돕기 위한 피드백 정보를 제공하거나, 처음의 계획이 부적절한 것으

로 드러났을 때 그 계획을 필요에 따라 수정하게 한다. 규칙적인 과정평가는 담당자가 업무에 책임을 다하게 하는 수단으로 사용될 수 있다. 과정평가는 외부인들이 유사 평가를 운영하고자 할 때 평가에 포함되어야 할 여러 필수사항들을 알 수 있게 해 준다. 한 평가의 성과가 어떻게 해서 산출되었는지 이해하기 위해서는 그 평가의 실행과정을 제대로 알아야 한다는 점에서 과정평가는 산출평가를 이해하는 주요 정보원이 된다(Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 176).

④ 산출평가(product evaluation)

첫째, 평가 목표를 보면, 산출평가는 평가영향, 효과평가, 평가지속성, 평가 교환가능성 등으로 구성된다. 여기서 평가영향(Evaluation Impact)은 대상고객에게 프로그램이 도달하는 것을 평가한다. 평가효과(Evaluation Effectiveness)는 결과의 질과 중요성을 검토하는 작업이다. 평가지속성(Evaluation Sustainability)은 프로그램이 성공적으로 제도화되고 지속되는지 검토한다. 평가 교환가능성(Evaluation Transportability)은 평가가 보편적으로 어디에서나 적용되고 활용되기 위해 필요한 점들을 점검한다. 즉, 산출평가는 특정 평가의 공헌도를 측정·해석·판단하는 것과 특정 평가의 목표 집단의 요구 충족도를 확인하는 것을 주목적으로 한다. 산출평가는 의도한 효과와 의도하지 않은 효과·긍정적 효과와 부정적 효과 모두를 포함한 평가 전반의 효과도 점검할 수 있어야 한다.

둘째, 평가 방법을 보면, 산출평가는 특정 평가 관련자들로부터 평가 성공 여부에 대한 판단들을 수집·분석하고, 평가 성과들을 다른 평가의 성과들과 비교하기도 한다(Stufflebeam, 1983: 134-135). 산출평가에서의 평가 성과는 총체적 관점·평가 수혜집단들의 관점·평가자의 관점 등 여러 측면에서 고려될 수 있다.

셋째, 평가 용도를 보면, 산출평가는 특정 평가의 유지·반복·확대 여부를 결정하는데 활용되고 좀 더 비용효과적인 평가가 될 수 있도록 하는 평가 수정 방향을 제시한다. 즉, 평가의 비용효과성이 있는 경우 평가의 성장·우수성을 입증하는데 활용되고, 비용효과성이 없는 경우 평가의 축소·종결을 위한 주요 자료로 활용된다(Stufflebeam&Shinkfield, 1985: 178).

〈표 2-9〉 CIPP 모형의 활용

	평가목적	평가방법	평가용도
여건 평가	평가 환경의 장단점 확인, 개선방향 제시	문헌조사·심층면접·공청회·칭문회·워크샵	평가·피평가기관의 장단점, 필요와 기회, 우선 순위 문제 등에 대한 여론 형성
투입 평가	투입요소를 분석하여 변화를 위한 평가 처방	관련 문헌검토·현지실사·담당자 자문 등	투입시 들어가는 비용과 효과를 산정하여 평가의 지속여부를 결정
과정 평가	평가진행활동을 기록·점검·검토	평가 운영 센터 직접 방문·문서들 검토·주요 참여자들 면담	평가자들이 평가를 계획대로 실천해 나가는 것을 돕기 위한 피드백 정보 제공
산출 평가	특정 평가의 공헌도 측정·해석·판단	특정 평가 관련자들로부터 평가 성공 여부에 대한 판단들 수집·분석	특정 평가의 유지·반복·확대 여부를 결정하는데 활용, 좀 더 비용효과적인 평가가 될 수 있도록 하는 평가 수정 방향 제시

3) QCU 모형

(1) QCU 모형의 개념

Leslie J. C. & Valerie J. C.(2005)는 메타평가를 평가의 체계적인 검토로 보고, 이미 수행된 평가에 대한 향후 의사결정을 할 때에는 메타평가 결과를 통해 습득된 정보를 활용하여 의사결정할 수 있다고 강조하였다. 특히, 메타평가의 목적 달성을 위해 품질(Quality), 환경(Context), 활용(Use)을 강조하면서 메타평가 실시에 필요한 일련의 작업을 정리하였다(Leslie J. C. & Valerie J. C., 2005: 31).¹⁰⁾

(2) QUC 모형의 구성

첫째, 품질의 정의(Definition of Quality)란, 다양한 이해관계자들 사이에서 평가의 품질을 구별하기 위해 메타평가를 활용한다는 것이다. 즉, 이미 수행된 평

10) Leslie & Valerie가 강조하는 세 가지 요소의 원어 첫 글자를 모아서 QUC 모형이라고 연구자가 명명하였다.

가를 메타평가 하여 평가관련자에게 이미 수행된 평가의 수준을 알려준다. 평가의 질을 고찰하는 데에는 많은 가능한 표준들이 있다. 특히 평가의 질 점검에는 이미 수행된 평가가 선택한 방법론의 질을 점검하는 것이 많이 사용된다.

둘째, 정치·문화적 환경(Political and Cultural Context)이란, 이미 수행된 평가의 정치적 환경과 문화적 환경을 점검하기 위해 메타평가를 활용한다는 것이다. 즉, 이미 수행된 평가의 환경을 검토하여 평가 능력을 개선시키려 한다. 이는 평가자와 피평가자 간의 정치적 상황, 문화적 차이가 평가 결과의 왜곡을 낳을 수 있다는 발상에서 시작된 점검 활동이다. 그러므로, 이미 수행된 평가에 대한 다수의 서류·보고서 등을 검토하여 평가가 수행된 시기의 환경을 파악하는 활동이 필요하다.

셋째, 활용(Use)이란, 이미 수행된 평가가 어떻게 활용되는지 점검하기 위해 메타평가한다는 것이다. 즉, 제한된 현실 환경에서 이미 수행된 평가 결과가 올바르게 활용되는 것을 강화하기 위한 목적으로 실시된다.

(3) QCU 모형의 내용

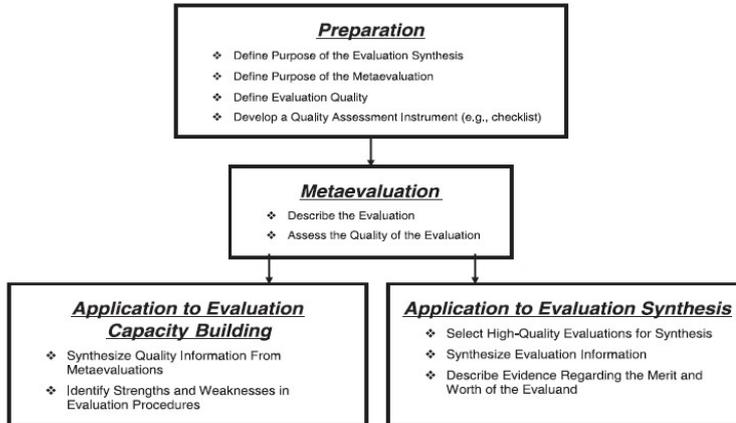
QUC모형은 메타평가 준비, 메타평가 실시, 평가역량 적용, 평가 통합 적용 등으로 구분하여 활용될 수 있다. 첫째, ‘메타평가 준비’ 과정에는 메타평가의 대상이 되는 평가의 목적 정의, 메타평가의 목적 정의, 평가의 품질 정의, 체크리스트와 같은 지표 개발 등이 구성요소로 있다.

둘째, ‘메타평가 실시(metaevaluation)’ 과정은 평가가 어떻게 실시되는지를 묘사, 평가의 품질 검토로 구성된다.

셋째, ‘평가역량 적용(application to evaluation capacity building)’ 과정에는 메타평가를 통해 평가 품질에 관한 정보 종합, 산출평가의 강점과 약점 구분 등으로 구성되어 있다.

넷째, ‘평가 통합 적용(application to evaluation synthesis)’ 과정에는 통합을 위한 고품질의 평가 선정, 평가 정보 간의 통합, 평가의 가치와 장점에 대한 증거 제시 등이 제시되고 있다. 이들을 도식화 하면 아래와 같다.

〈그림 2-5〉 QUC 모형의 내용



자료: Leslie J. C. & Valerie J. C.(2005, 33).

(4) QCU 모형의 활용

Leslie J. C. & Valerie J. C.(2005)는 국제 농업연구센터(international agricultural research centers)가 실시한 평가를 메타평가하는데 QCU 모형을 활용하였다. 즉, QCU 모형은 국제농업자문기구(Consultative Group on International Agricultural Research: CGIAR)¹¹⁾에서 활용되었다. CGIAR은 15개의 국제적인 농업 연구 센터를 통하여 메타평가를 수행하였다.

① 평가의 품질

CGIAR 평가의 품질을 메타평가 하기 위해 평가 제도 설계(institution building), 기초 연구(basic research), 농작물 관리 연구(crop management research)를 평가하였다. 즉, CGIAR 평가에 활용된 방법론(샘플 사이즈, 연구 설계, 분석 방법 등)을 점검하고 사용된 설문을 검토하였다(Leslie J. C. & Valerie J. C., 2005: 34-36).

11) 국제농업자문기구(CGIAR)는 1971년에 창설되어 록펠러 재단과 포드 재단에 의해 확대되었다. 초기에는 콜롬비아·멕시코·나이제리아·필리핀에 국제농업연구센터를 두었는데, 현재 세계에 16개의 연구센터를 두고 World Bank, UN, UNDP 등과 상호 협력관계를 유지하고 있다(OED, 2003: 1-2).

② 평가의 정치·문화적 환경

CGIAR 평가의 환경을 점검하는 과정에서 메타평가 하기 위해 수집한 222개 서류들 중 절반 이상이 평가 과정에서 제외되었다. 제외된 이유는, CGIAR 활동과 보고서의 결과 간의 명확한 연결이 부족하거나, 과거에서 현재까지의 자료를 통해 추론할 수 있는 미래 예측이 불완전하기 때문이었다. 특히, 메타평가 과정에서 이미 수행된 평가에 관한 자료·정보 등을 직접 수집하지 않고 15개의 국제적인 농업 연구 센터를 통해 수집하다 보니 평가관련자들의 현장감있는 증언을 확보할 수 없었다. 이는, 정치적·문화적 권력이 평가 활동과 평가 활용 등에 영향을 미친다는 것을 보여준 실례라고 할 수 있다(Leslie J. C. & Valerie J. C., 2005: 36-38).

③ 평가의 활용

검토된 사례·응답자들·서류에 대한 설명과 일관된 논리를 명확하게 하여 이미 수행된 평가가 활용되는 양상이 올바른지를 점검하였다. 이 때 다수의 자료들로부터 수집한 증거들을 활용하거나 종합하는 방법이 사용되었다. 만약 평가 결과 활용 도중에 심각한 자료간의 격차와 한계 등을 발견할 때에는 보고된 한계와 유의사항들과 이미 밝혀진 자료 간의 격차 등을 공개하여 문제가 확대되지 않게 하였다. 특히 주어진 정보를 조직하기 위해 논리적인 틀을 사용하여 평가의 활용을 도왔다(Leslie J. C. & Valerie J. C., 2005: 38-39).

〈표 2-10〉 QUC 모형의 활용

	개념	평가방법
평가 품질	이미 수행된 평가를 메타평가하여 평가관련자에게 이미 수행된 평가의 수준을 알려줌	CGIAR 평가에 활용된 방법론(샘플 사이즈, 연구 설계, 분석 방법 등)을 점검하고 사용된 설문을 검토
평가 환경	이미 수행된 평가의 환경을 검토하여 평가 능력을 개선시킴	이미 수행된 평가에 대한 다수의 서류·보고서 등을 검토하여 평가가 수행된 시기의 환경을 파악
평가 활용	이미 수행된 평가가 어떻게 활용되는지 점검	기존 자료를 점검하여 이미 수행된 평가의 결과가 제대로 활용되고 있는지 점검

4) IPE 모형

(1) IPE 모형의 개념

Larson, R. & Berliner, L.(1983)은 메타평가가 평가에 대한 투입(Input), 평가 실시과정(Process), 평가 효과(Effectiveness)에 대한 평가로 구성된다고 보고, 이 세 가지 기준을 메타평가의 구성요소로 제시하였다(김명수, 2003: 194-202).¹²⁾

(2) IPE 모형의 내용

① 평가 투입(Input)에 대한 평가

평가에 대한 투입이란 평가에 투입되는 제요소를 뜻한다. 투입의 양과 질에 따라 과정평가와 평가의 효과가 영향을 받게 되므로 투입에 대한 검토는 필요하며 중요한 의미를 갖는다. Larson과 Berliner는 투입평가를 넓게 보아 평가에 동원된 자원, 방법, 평가환경, 사업 환경의 기본요소를 모두 포함시킨다.

첫째, ‘평가자의 자질에 대한 평가’에서는 누가 평가를 수행하는가에 따라 평가의 질이 달라진다고 보고, 어떤 자질을 갖춘 사람이 평가자가 되어야 한다는 규범이 확립되어 있지 않기 때문에 경우에 따라서는 평가자로서 적격이 아닌 사람이 평가를 수행할 수 있고, 따라서 평가의 질을 저하시키는 요인이 될 수 있다고 보았다. 이 때 평가자는 평가가 요구하는 기본적인 지식을 소유하고·평가 경험이 풍부하며·평가자로서의 객관적인 입장을 견지할 수 있는 조건을 갖춰야 한다.

둘째, ‘평가 예산에 대한 평가’에서는 평가도 하나의 활동이기 때문에 필연적으로 예산이 수반된다는 것을 강조하였다. 평가에 너무 많은 예산이 투입되어서도 안되지만 너무 적은 예산으로는 평가다운 평가를 수행할 수 없다. 모든 종류의 평가에는 여러 가지 자원이 소요되기 때문에 평가 자체의 비용과 편익의 비율을 따져보아서, 평가에 투입되는 비용보다 기대할 수 있는 편익이 더 많은 경우에만 평가를 수행할 필요가 있다.

12) Larson & Berliner가 강조하는 세 가지 요소의 원어 첫 글자를 모아서 IPE 모형이라고 연구자가 명명하였다.

셋째, ‘평가 자료에 대한 평가’에서는 평가자가 이용할 수 있는 자료의 양과 질에 따라 평가의 질이 달라지고 평가의 결과가 달라진다고 보았다. 이 때 자료의 양은 평가에 필요한 충분한 자료가 이용가능한가의 문제이고, 자료의 질은 평가에 쓰이는 자료가 믿을 만한 것인가의 문제이다.

② 평가 실시과정(Process)에 대한 평가

평가실시 과정이란 실제로 평가를 수행하는 일련의 활동들을 뜻한다. 평가 실시과정에 대한 평가에서는 평가 작업이 기술적으로 적절하게 수행되었는가를 중심으로 평가한다. 특히 메타평가에서는 평가 실시과정에 대한 평가가 가장 핵심적인 내용이 된다.

첫째, ‘평가 방법상의 절차에 대한 평가’에서는 평가 유형에 따라 누가 평가를 수행하는가에 따라 평가가 각각 다르게 수행되어야 한다는 것을 강조한다. ‘정확성’을 강조하는 평가에서는 자료수집방법의 적절성·표본추출 절차의 적절성·자료분석기법의 적절성을 검토해야 하고, ‘효과성’을 강조하는 평가에서는 자료수집방법의 적절성·표본추출절차의 적절성·조사 설계의 적절성·효과측정 기준의 적절성·자료분석기법의 적절성 등을 검토해야 한다. ‘능률성’을 강조하는 평가에서는 자료수집방법의 적절성·비용과 편익 항목의 적절성·비용과 편익 계산의 적절성 등을 검토해야 한다.

둘째, ‘평가보고서의 평가’에서는 평가보고서가 어떻게 작성되었는지, 평가보고서가 누구에게 보고되었는지 등이 평가 활용에 영향을 미칠 수 있다는 측면을 중시한다. 평가보고서에는 서론·평가방법·평가연구 결과에 대한 기술·결론 및 정책건의 등의 목차가 반드시 포함된다. 또한 보고서의 내용 표현 방식은 보고서 독자에 따른 강조점 부각·계량적 방법과 질적 방법의 통합·보고서 배포 방식의 적절성 등을 고려하는지 평가한다.

③ 평가 효과(Effectiveness)에 대한 평가

평가효과란 평가가 미친 영향 전체를 뜻한다. 평가효과에 대한 평가는 평가

결과의 활용 양태에 대한 전반적인 검토를 의미하는데, 이는 기존의 문헌들에서 평가의 활용이라는 제목으로 자주 다루어져 왔던 내용이다.

첫째, ‘정책·사업 자금 제공자’는 정책·사업 계획에 자금을 제공할 것인지, 지속적으로 제공할 것인지, 정책·사업 계획을 수정할 것인지 등을 결정한다. 둘째, ‘정책·사업 실시자’는 정책·사업 절차 중 어떤 것을 수정해야 할 것인가를 결정한다. 셋째, ‘정책·사업 대상 집단’은 정책·사업에의 참여 양태를 변화시킬 것인지를 결정한다. 넷째, ‘연구집단’ 들은 평가에서 제기된 문제들을 좀 더 연구할 것인가를 결정한다. 다섯째, ‘다른 정책·사업 자금 제공자 혹은 다른 관할 지역의 정책·사업 실시자’는 유사한 정책·사업을 시작할 것인가, 정책·사업을 수정할 것인가, 정책·사업을 종결할 것인가 등을 결정한다.

〈표 2-11〉 IPE 모형의 내용

평가 투입	평가자 자질에 대한 평가
	평가 예산에 대한 평가
	평가 자료에 대한 평가
평가 과정	평가 절차에 대한 평가
	평가 보고서의 평가
평가 효과	평가 영향 전체에 대한 평가

5) 각 모형의 특징점

(1) PUFA 모형

PUFA 모형은 적합성 기준(Propriety Standards), 유용성 기준(Utility Standards), 실현가능성 기준(Feasibility Standards), 정확성 기준(Accuracy Standards)이라는 4가지 상위 구성요소에 총 30가지의 하위 구성요소, 총 300가지 세부 평가지표로 메타평가 양식을 구성하여 방대한 메타평가 모형을 제안하였다. 이렇게 많은 지표로 메타평가 하기 때문에 지표별 평가점수를 산정하는 방식이 용이하고 명쾌하다(표 2-5부터 표 2-8 참조).

(2) CIPP 모형

CIPP 모형은 기획결정을 위한 여건평가(Context evaluation), 구조결정을 위한 투입평가(Input evaluation), 실행결정을 위한 과정평가(Process evaluation), 재순환 결정을 위한 산출평가(Product evaluation)로 구성된다. CIPP 모형은 기존의 평가를 체계론적 시각으로 평가하는 모형이다. 이는 평가의 전 과정을 파악하는데 용이한 접근이다.

(3) QUC 모형

QUC 모형은 평가의 품질(Quality), 환경(Context), 활용(Use)으로 구성된다. QUC 모형은 평가의 핵심적인 사항들을 메타평가하는 장점이 있지만 메타평가의 대상이 되는 평가를 전체적으로 조감하기 어렵다는 한계를 가지고 있다.

(4) IPE 모형

IPE 모형은 평가에 대한 투입(Input), 평가 실시과정(Process), 평가 효과(Effectiveness)에 대한 평가로 메타평가를 구성한다. 이 역시 평가의 전반적인 양태를 파악할 수 있다는 장점이 있으나, CIPP모형과 비교해 볼 때 평가 환경에 대한 점검이 없다.

〈표 2-12〉 외국의 메타평가 연구

모형	특징	장점	단점
PUFA 모형	적합성, 유용성, 실현가능성, 정확성으로 구성됨	지표별 평가점수 산정 용이	너무 방대한 양 때문에 실제 평가에 활용 어려움
CIPP 모형	여건평가, 투입평가, 과정평가, 산출평가로 구성됨	체계론적 시각으로 평가하여, 평가의 전반적인 양태를 조감할 수 있음	-
QUC 모형	평가의 품질, 환경, 활용으로 구성됨	기존의 평가가 갖춰야 할 핵심적인 사항들을 점검함	기존의 평가를 전체적으로 조감하기 어려움

(표 계속)

모형	특징	장점	단점
IPE 모형	평가 투입, 평가 실시과정, 평가 효과로 구성됨	체제론적 시각의 일부로, 전체적인 평가를 조감할 수 있음	평가환경에 대한 점검이 없음
이 연구	- 전체틀: CIPP 모형과 IPE 모형 - 점수산정방식: PUFA 모형	- 평가를 전체적으로 조감 가능 - 평가 점수 산정 용이	-

2. 우리나라의 메타평가 연구

1) 체제론적 시각에서의 연구

우리나라 학자들은 메타평가 과정을 체제론적 시각으로 보아 평가의 투입, 평가의 수행, 평가의 결과 등의 순서로 메타평가를 실시하였다. 체제론적 시각은 환경-투입-전환-산출-환류의 요소가 상호작용함으로써 평가의 전체적인 흐름과 과정을 용이하게 파악할 수 있다는 장점을 가지고 있는 방법이다.

류영수·최병대(2007)는 기술영향평가에 대한 메타평가를 실시하여 평가기획·평가투입·평가수행·평가결과에 우수하지만 평가활용은 보통 수준임을 분석하였다. 또한 연구집단과 일반집단 간의 인식차이도 비교하였다.

홍성걸 외(2007)는 2005년 제정된 ‘국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률’에 따라 시행되고 있는 국가과학기술위원회의 특정평가에 대한 메타평가를 실시하여 바람직한 특정평가 방법론 및 평가체제를 제시하고자 하였다. 이 때 메타평가 틀은 평가환경, 평가투입, 평가실행, 평가효과의 네 가지로 구분하여 구성하였다.

김태훈(2006)은 국립중앙극장의 사업성과 평가에 대한 메타평가를 실시하였는데, 평가환경, 평가투입, 평가수행, 평가결과, 평가환류의 다섯 가지 영역을 제시하였다. 평가 대상은 문화관광부의 국립중앙극장 1차 평가와 행정자치부의 국립중앙극장 2차 평가이었다.

문영세(2005)는 국방부 사례를 중심으로 정부업무평가에 대한 메타평가를 수행하였는데, 평가투입, 평가방법·과정, 평가결과 활용의 세 가지 영역으로 메타평가 틀을 구성하였다.

황병상·장근복(2005)은 기초기술연구회의 정부출연연구기관 평가에 대한 메타평가를 수행하면서 평가기획, 평가수행, 평가결과 및 활용이라는 세 가지 영역과 아홉 개의 평가항목을 제시하였다.

이찬구(2004)는 산업기술연구회의 정부출연연구기관 평가에 대한 메타평가를 수행하면서 평가기준, 평가자원, 평가수행, 평가활용 등을 평가영역으로 제시하였다.

김명수(2003)는 메타평가의 개념적 구성요소로 평가투입, 평가과정, 평가효과를 들면서 평가투입이란 평가에 투입되는 평가자의 자질, 평가에 소요되는 예산, 기존자료 선정을 제시하였다. 평가과정이란 실제로 평가를 수행하는데 내포된 활동들을 의미하는 것으로, 평가방법상의 절차, 평가보고서의 검토를 제시하였다. 평가효과란 평가가 미친 영향 전체를 의미하는데 평가 활용을 지표로 삼았다.

박종수(2003)는 정보화사업에 대한 메타평가를 수행하면서 평가상황, 평가투입, 평가수행, 평가결과, 평가활용이라는 다섯 가지 평가영역을 제시하였다.

임성욱(2003)은 중앙정부의 사회복지시설평가에 대한 메타평가에서 평가자원 영역, 평가수행영역, 평가결과영역, 평가활용영역으로 구분하였다. 평가자원영역은 평가인력·조직·도구로 구성되고, 평가수행영역은 평가수행방법의 신뢰성·평가수행절차의 합리성·평가수행기간의 적정성·의사소통으로 구성되었다. 평가결과영역은 충실성·신뢰성·확산성으로 구성되고, 평가결과 활용영역은 도구적·개념적 활용으로 구성하였다.

홍형득(2002)은 선도기술개발사업에 대한 실증연구를 실행하기 위해 메타평가를 활용하였는데, 세부항목을 도출하기 위한 영역으로서 평가상황, 평가실행, 평가결과, 결과활용 등을 제시하였다. 평가상황은 평가배경, 평가관련자, 평가자의 3개 항목으로 구성되었다. 평가실행은 평가기준, 평가정보, 분석방법, 의사소

통의 4개 항목으로 구성하였다. 평가결과는 평가보고서, 공정한 서비스 지향적인 평가, 결과보고의 3개 항목으로 구성되었다. 결과활용은 단일항목으로 구성되었는데, 평가 후 사업의 운영과 성과의 개선, 지속적인 평가보고서의 수정과 보완, 평가결과가 정책에 활용될 수 있도록 제도화, 평가결과의 검증 및 사후 메타평가계획수립 등을 측정하였다.

문영세(1997)는 한국심사평가제도에 대한 메타평가에서 메타평가의 상위구성요소를 평가가치, 평가투입, 평가방법과 과정, 평가활용으로 분류하였다. 평가가치는 평가필요성과 평가활동의 합리성을, 평가투입은 평가인력의 적정성과 평가자원의 적절성을, 평가방법과 과정은 평가방법의 적절성과 평가과정의 순리성을, 평가활용은 평가결과관리의 적절성과 평가외부요인의 지원충분성으로 구성되었다.

2) 기타 연구

체제론 이외에 평가의 주요한 내용을 선별하여 메타평가 항목과 기준으로 구성한 연구도 다수 있다. 이는 메타평가의 대상이 되는 기존 평가의 핵심적인 내용과 문제점을 밝히기 위해 주로 활용되는 연구방법이다.

라휘문(2007)은 지방행정혁신평가 결과에 대한 피평가기관의 수용도를 확보하기 위해 메타평가 모형을 적용하였다. 즉, 지방행정혁신평가의 문제점을 개선하기 위해 메타평가를 실시하였다. 이 때 지표는 평가체계와 평가제도 운영이었다.

정진우·유홍립(2006)은 행정자치부가 본부 및 소속기관에 대한 고객만족도 조사를 실시한 것을 메타평가 하였는데, 과정 점검 및 조사 기획, 조사 설계, 결과 분석 및 공개, 조사결과 활용, 환류의 다섯 가지 지표를 메타평가 틀로 제시하였다.

김경한(2005)은 다른 학자들이 연구한 기존의 행정개혁 평가에서 발견했던 사실들을 재분석하는 방식에 메타평가를 활용하였다. 즉, 성과급제·목표관리제·개방형직위제 등의 성과관리기법의 적용 성과에 대한 평가결과를 재분석하였다. 그 결과 신관리주의적 개혁전략에서는 기존 행정조직의 운영 실태와 행정문화

등을 파악하고 기존의 행정문화를 극복할 수 있도록 정교하게 개혁을 설계해야 한다고 제시하였다.

공병천(2004)은 중앙행정기관 자체평가와 메타평가의 연계방안을 강구하면서, 기존의 정부업무평가위원회의 메타평가 기준 및 지표는 직접평가의 성격을 갖는 기준과 지표를 갖고 있다고 보았다. 이럴 경우, 무리한 계량화 위주의 평가가 실시될 수 있고, 서열화된 평가결과를 지나치게 의식할 수 있다고 경고하였다. 특히 메타평가를 직접할 경우 평가기관과 피평가기관 모두에게 부담스러운 평가가 될 수 밖에 없다고 결론지었다.

김현구·박희정(2003)은 광역자치단체 합동평가체제에 대한 실증분석을 위해 메타평가를 활용하였는데, 크게 평가여건범주와 평가활동범주로 구성하고 평가여건범주는 평가환경(주민의 관심, 정치적 요인, 행정개혁), 평가목적(국정통합성, 효율성, 책임성), 평가기관(전문성, 신뢰성, 객관성, 관리능력), 대상기관(준비성, 수용성, 환류성)으로 구성하였다. 평가활동범주는 평가방법(타당성, 신뢰성, 형평성, 접근방법), 평가내용(합목적성, 적절성, 중복성, 평가가능성), 평가결과(효과성, 공개성, 환류성, 발전성)로 구성하였다.

〈표 2-13〉 선행연구에서의 메타평가 구성요소

구분	연구자	메타평가 구성요소				
체제론 시각	류영수외(2007)	평가기획	평가투입	평가수행	평가결과	평가활용
	홍성걸(2007)	평가환경	평가투입	평가실행	평가효과	
	김태훈(2006)	평가환경	평가투입	평가수행	평가결과	결과활용
	문영세(2005)	투입평가		과정평가	결과활용	
	황병상외(2005)	평가기획		평가수행	결과활용	
	이찬구(2004)	평가기초	평가자원	평가수행	평가결과	결과활용
	박종수(2003)	평가상황	투입평가	평가수행	평가결과	결과활용
	임성욱(2003)	평가자원		평가수행	평가결과	결과활용
	홍형득(2002)	평가상황		평가실행	평가결과	결과활용
	김명수(2000)	투입평가		평가실시	평가효과	
	문영세(1997)	평가가치	투입평가	과정평가	결과활용	

(표 계속)

구분	연구자	메타평가 구성요소						
기타	라휘문(2007)	평가체계			평가 제도운영			
	정진우외(2006)	조사기획	조사설계	결과분석	조사결과 활용	환류		
	김경한(2005)	구분	연구자	논문제목	연구방법			
	공병천(2004)	평가과정		평가내용	평가결과환류			
	김현구외(2003)	평가환경	평가기관	대상기관	평가목적	평가방법	평가내용	평가결과
	김용훈(2002)	평가틀	성과지향	객관성	비용효과			
이 연구	여건평가	투입평가	과정평가	산출평가				

제3절 분석의 틀

1. 분석틀

이론상 좋은 지표는 간결하고 이해하기 쉬워야 하며 자료수집과 분석에 있어 많은 비용이 소요되지 않고 비교대상이 되는 기준을 명확하게 갖고 있어야 한다(김경배, 2005: 105). 이러한 관점에서 이 연구에서는 앞 장에서 논의한 국내외 메타평가 연구 문헌 등을 토대로 지방자치단체 메타평가 모형을 구성하였다.¹³⁾ 이 모형은 미국 서미시간 대학에서 1960년대에 개발한 CIPP 평가모형과 Larson

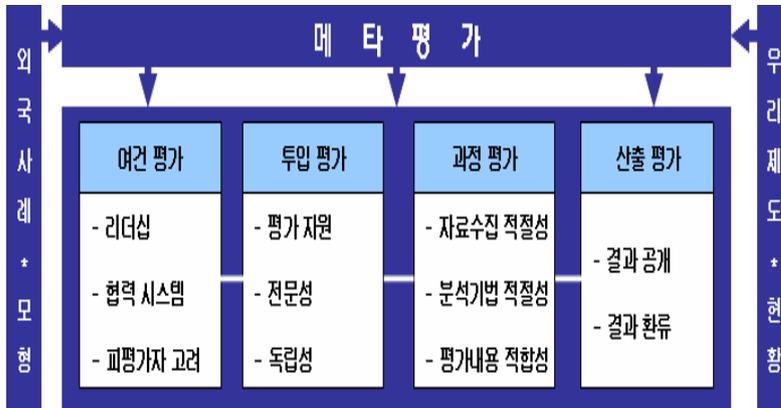
13) 우리나라 지방자치단체를 위한 평가모형을 선택하기 위해 고려하여야 할 기준을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 타당성(relevance) 있는 모형이 필요하다. 둘째, 유용성(user-friendliness)이 필요하다. 셋째, 비용효과성(minimal cost requirement)을 고려해야 한다. 지방자치단체를 대상으로 실시하는 평가 도구는 사용하기에 비용부담이 크지 않아야 하고 정부의 재정적 능력 범위내에 있어야 한다. 넷째, 포괄성(inclusiveness) 있는 모형이 필요하다. 즉, 평가를 통해 조직의 전반적인 그림을 파악할 수 있어야 하고, 평가시 민간부문이나 시민사회조직을 포함한 여러 영역의 이해관계자를 포함시킬 수 있어야 한다. 다섯째, 비교가능성(comparative ability)이 필요하다. 즉, 이 평가도구를 사용하여 산출평가를 시계열적으로 또는 횡단면적으로 비교할 수 있다면 이상적인 도구이다(박희정, 2003: 16-18). 이러한 평가모형의 조건들이 메타평가 모형에도 그대로 적용된다고 볼 수 있다.

& Berliner(1983)의 IPE 모형을 기본으로 하여 기존의 연구들을 접목시킨 것이다.

CIPP 모형과 IPE 모형을 활용한 이유는 첫째, CIPP 모형이 개선에 평가 목적을 두고 있기 때문에, 기존의 평가를 재분석하여 ‘정비, 개선’ 한다는 이 연구의 연구목적과 부합하기 때문이다. 둘째, CIPP 모형과 IPE 모형은 체계론적 시각으로 분석요소를 구성하여 이미 수행된 평가의 전반적인 양태를 종합적으로 조감할 수 있다는 장점을 가진다. 즉, 이 연구에서 가정하는 메타평가가 광의의 메타평가이고 기존의 평가를 종합적으로 점검한다는 취지를 가지고 있기 때문에 CIPP 모형을 활용하기로 한다. <그림 2-6>은 CIPP 모형을 기본으로 하고 여기에 기존의 문헌 등을 통해 확인한 분석요소를 보완하여 메타평가 모형을 구성한 것이다.

평가결과에 따른 점수부여 방식은 PUFA 모형에서의 방식을 따르기로 한다. 그 이유는, PUFA 모형에서의 점수산정 방식이 지표별로 용이하기 때문이다(표 2-12 참조). 즉, 이 연구에서의 메타평가 모형과 메타평가 방법은 국내의 기존 문헌들을 검토하여 각 모형이 가지는 장점들 위주로 구성한 것이다.

<그림 2-6> 메타평가 모형



2. 분석요소의 정의

1) 여건평가(context evaluation)

여건평가는 평가 체제를 둘러싸고 있는 모든 조건·환경 등을 말하는 것으로, 평가에 대한 리더십, 평가자와 피평가자 간의 협력 시스템, 피평가자의 상황을 고려하였는지 여부 등으로 구성하였다.

(1) 리더십

리더십이란, 평가를 수행하는 평가기관의 기관장이 평가에 대해 적극적인 의지를 가지고 있는지를 분석하는 것이다. 기관장의 평가추진 의지는 문헌조사, 심층면접, 설문조사 등을 통해 분석할 수 있다(Stufflebeam, 1983: 130).

(2) 협력 시스템

평가에 대해 평가자와 피평가자 간의 의사소통과 협력이 있었는지를 분석한다. 평가자와 피평가자가 사전에 평가에 대한 의사소통과 평가의 필요성에 대해 인식하고 있다면 평가 수행 과정이 원활하고 평가 결과에 대해 순응하는 정도가 높을 것이다.

(3) 피평가자의 상황 고려

여건평가는 평가자와 피평가자 간의 장단점에 대한 여론형성의 기능을 하고 좀 더 노력이 필요한 영역에 초점을 둔다(Stufflebeam & Shinkfield, 1985: 172). 즉, 이 평가가 평가를 받는 피평가자의 상황을 고려하여, 피평가자가 관심을 갖는 부분에 대해 실시되었는지, 평가자가 중시하는 내용을 평가한 것인지 고찰한다.

2) 투입평가(input evaluation)

투입평가는 평가에 실제 투입된 각 요소들을 점검하는 것으로, 평가에 투입된 인적·물적 자원, 평가자의 전문성, 평가자의 독립성 여부 등으로 구성하였다.

(1) 평가자원

평가에 투입되는 인적·물적 요소들을 점검하여 평가에 충분한 자원을 확보하였는지 분석한다. 라휘문 외(2007: 43)는 평가자원에 평가인력·평가조직·평가예산을 들고 있다. 즉, 평가자의 규모가 적절한지, 공식적 권한을 가진 평가 기구가 존재하는지, 평가활동을 위한 예산이 지속적으로 책정되어있는지를 점검한다.

(2) 전문성

평가자가 평가에 필요한 전문적 지식이나 기술을 가지고 있는지를 분석한다. 즉, 활용가능한 외부 전문가가 평가에 참여하는지 점검한다. 평가에서 중요한 것은 평가자와 피평가자 간의 의사소통과 평가에 대한 협력이므로 평가에 대한 전문적인 지식을 가진 민간 전문가가 참여하여 평가자와 피평가자 간의 조율과 상호 협력을 이끌어나가는 것이 필요하다.

(3) 독립성

평가자가 소신있게 평가할 수 있는지를 분석하였다. 즉, 평가가 독립적이며 공정하게 수행되었는가를 분석하는 것이다. 평가는 누가 평가하는가에 따라 평가결과가 달라질 수 있는 소지가 있으므로, 평가자가 어느 쪽에도 속하지 않은 상태에서 소신있고 공정하게 평가할 수 있어야 한다.

3) 과정평가(process evaluation)

과정평가는 평가 과정에서 고려해야 하는 주요 사항들을 말하는 것으로, 평

가에 필요한 자료를 수집하였는지, 적절한 분석 기법을 사용하였는지, 적합한 내용을 평가하였는지 여부 등으로 구성하였다.

(1) 자료 수집 적절성

자료 수집 방법이 이 평가에 적절한 방식인지를 점검한다. 즉, 평가에 활용되는 자료를 정당한 방법으로 수집하였는지·수집 가능한 자료는 모두 수집하였는지·평가 시기에 맞는 자료를 수집하였는지 등을 점검하였다.

(2) 분석 기법 적절성

이는 평가 방법이 적절한지를 분석하는 것이다. 즉, 자료 분석기법이 올바른지를 점검한다. 계량적인 분석을 해야 할 경우에 질적인 분석을 하지 않았는지, 수집된 자료가 질적인 자료임에도 불구하고 계량적인 분석을 시도하지 않았는지 등을 점검하였다.

(3) 평가 내용 적합성

평가를 통해 지방자치단체가 수행하고 있는 업무 성과를 제대로 측정할 수 있는지를 파악하였다. 이는 평가 지표의 적합성이라고도 할 수 있다. 평가가 평가해야 하는 내용을 제대로 평가하여, 평가를 통해 업무의 효율성 증대나 정확성 증대 등의 업무 개선과 연관되어야 평가의 의의가 있는 것이다.

4) 산출평가(product evaluation)

산출평가는 평가 결과·평가 효과에 대한 평가를 말하는 것으로, 평가 결과가 제대로 공개되었는가, 평가 결과가 이후 정책에 활용되었는가 등으로 구성하였다.

(1) 결과 공개

평가 결과를 공개하고 있는지를 분석하였다. 즉, 평가보고서가 이해관계자에게 적절한 방법으로 공개되었는가를 분석하였다. 산출평가 공개는 단순히 ‘줄 세우기’ 식의 공개가 아니라 잘하고 있는 점은 칭찬하고 부족한 점은 벤치마킹 정보를 제공하는 방향으로 지속되어야 할 것이다.

(2) 결과 환류

자원관리, 인센티브 제공, 사후 계획 수립 등을 평가결과에 기초하여 실시하고 있는지 분석한다. 즉, 평가결과를 익년도 정책방향 설정에 참고하였는지 혹은 평가결과가 보상체계 등과 연계되었는지 등을 점검하는 것을 말한다.

〈표 2-14〉 메타평가 기준(예시)

평가요소	평가과제	평가지표	평가결과
여건 평가	리더십	평가기관 기관장이 평가에 대해 관심이 있는가?	예/아니오
	협력 시스템	평가 실시 이전에, 평가에 대하여 평가자와 피평가자 간의 의사소통 과정이 있었는가?	예/아니오
	피평가자 상황고려	이 평가가, 평가자 보다 피평가자가 더 중시하는 평가인가?	예/아니오
투입 평가	평가자원	평가에 소요되는 자원이 충분한가?	예/아니오
	전문성	평가자가 전문성이 있는가?	예/아니오
	독립성	평가자가 독립적으로 평가할 수 있는가?	예/아니오
과정 평가	자료 수집 적절성	자료 수집 방법이 적절한가?	예/아니오
	분석 기법 적절성	평가 방법이 적절한가?	예/아니오
	평가 내용 적합성	적합한 평가지표를 사용하는가?	예/아니오
산출 평가	결과공개	평가결과가 공개되었는가?	예/아니오
	결과환류	평가결과가 환류되었는가?	예/아니오

3. 메타평가 모형의 특징

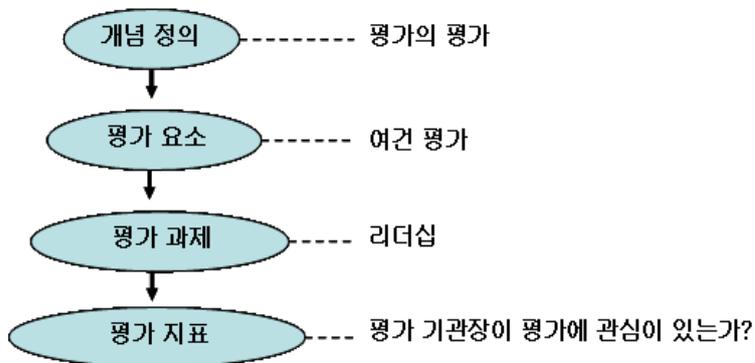
기존 평가지표와 비교해 볼 때, 이 연구에서 제시하고 있는 메타평가 모형의 특성과 차이점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 11개의 평가지표가 각각의 평가요소와 평가과제를 가지고 있고, 상호간에 내용적인 연관성 및 구성체계상의 위계를 가지고 있다. 각각의 지표는 평가과제를 반영하며, 평가과제는 평가요소를 반영하고, 평가요소는 메타평가의 핵심 평가영역을 평가하기 위한 각 수단이 된다. 이러한 구성 체계에 따라 평가자는 평가요소와 평가과제를 인지하고 있는 상태에서 보다 종합적이고 합리적인 평가를 내릴 수 있다.

둘째, 실제 보고서와 평가에 참여한 전문가들을 중심으로 자료를 수집하여 평가의 객관성 및 투명성을 제고하였다.

〈그림 2-7〉 이 연구 메타평가 모형의 특징

〈 예시 〉



자료 : The Sheltair Group Inc. (1998, 18) 재구성.



제 3 장 국내외 메타평가 추진실태 분석

제1절 외국의 메타평가 추진실태 ▮

1. 미국

1) 개요

미국 에너지국(Department of Energy: DOE)에서는 1993년부터 2002년까지 저소득층 에너지 효율 증대 사업인 ‘웨더라이제이션 지원 프로그램(Weatherization Assistance Program: WAP)’을 실시하고 있다. 주정부에서 WAP에 대해 평가 하고, 평가 결과를 수집하여 에너지국에서 메타평가하는 과정으로 메타평가가 진행되었다. WAP는 단열이 좋지 않아 에너지 효율이 낮은 주택을 가진 저소득 가정에 냉난방 효율을 증가시키는 시설을 설치하는 등 에너지 효율성을 높이는 주정부의 사업이다(DOE, 2003: 1-2).

미국 WAP의 연간 예산은 약 6억5000만 달러로, 이 중 2억4000만 달러는 복지부의 저소득층 에너지 지원 프로그램에서, 2억3000만 달러는 에너지국, 약 1억 8000만 달러는 주정부와 기업, 나머지는 석유 관련 위반기금 등을 통해서 마련 된다(내일신문, 2006. 12. 6).

이 메타평가의 목적은 WAP의 지원을 받고 있는 저소득 가정의 평균적인 에너지 절약 수준과 에너지 소비 예측량을 파악하려는 데 있다(DOE, 2003: 8-9).

2) 메타평가 실시

메타평가를 수행하는 평가단은 Oak Ridge 국립연구소(Oak Ridge National Laboratory: ORNL) 소속 학자들이다. 이 메타평가는 1998년 9월부터 2002년 8월 사이에 주정부에서 WAP에 대해 평가한 결과를 수집하여 실시하였다. 특히 메타평가 대상을 확대하기 위해 미국 내 모든 기후들을 대표하는 지역을 선발하여 37개 주의 평가 결과를 수집하였다. 이 중 천연가스를 연료로 하는 28개 주에 대한 평가 결과를 가지고 회귀분석 하였다(DOE, 2003: 8-9).

특히, WAP를 추진하면서 10년간 3회에 걸친 메타평가를 실시하였다. 1997년, 1999년, 2003년에 실시한 메타평가 결과가 별 차이가 없게 나왔기 때문에 메타평가와 평가 모두의 신뢰성을 확보할 수 있었다.

3) 메타평가 방법

WAP 평가에 대한 메타평가는 기존의 WAP 평가가 발견하지 못했던 부분을 발견하고, WAP의 효과를 연방 차원에서 파악하면서 향후 에너지 소비량을 예측하려는 목적으로 실시되었다. 그러므로, 기존의 WAP 평가 중 미국의 모든 기후들을 대변할 수 있는 기후 지역을 선정하여 각 평가 결과들을 취합·분석하는 형식으로 진행되었다.

독립변수로 WAP 이전의 에너지 소비량(pre-weatherization consumption)을 선정하고 종속변수로 WAP를 통해 절약한 에너지 량(energy savings per home weatherized for the WAP)를 선정하여 단순 회귀분석을 실시하였다.¹⁴⁾ 즉, WAP의 효과 측정과 함께 향후 예측을 시도한 것이다.

14) 회귀분석 결과, WAP 이전의 에너지 소비량과 WAP를 통해 절약한 에너지 량 간에는 강한 긍정 관계가 도출되었다. $P=0.0001$ 에서 $R\text{-Square} = 0.671$ 이었다(DOE, 2003: 15).

〈표 3-1〉 WAP 평가에 대한 메타평가 변수

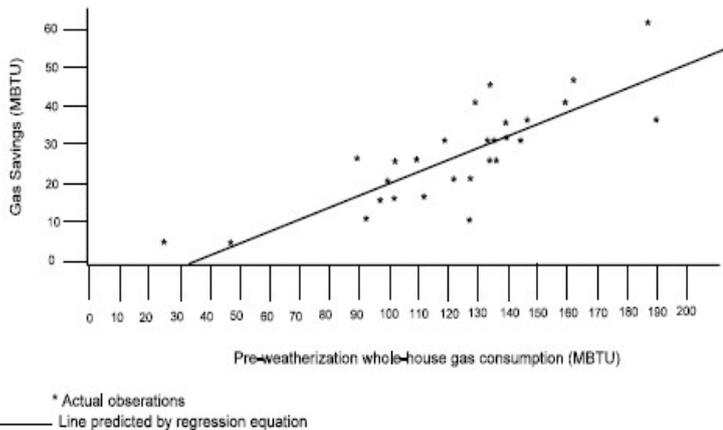
독립변수	종속변수
WAP 이전의 에너지 소비량	WAP를 통해 절약한 에너지 량

4) 메타평가 결과

메타평가 결과 주민 당 천연가스 소비량의 예측치를 계산할 수 있게 되었고, WAP 이전에 에너지 소비량이 높았던 가정이 WAP로 인한 에너지 절약 정도도 높다는 결과가 도출되었다.

특히, 평가에서는 WAP 이전의 난방용 에너지 소비량 비율을 측정하지 못하였는데, 메타평가에서는 WAP 이전에 난방에 71%의 에너지가 사용되었다는 것을 발견할 수 있었다. 즉, 메타평가 보고서에서는 WAP를 통해 1989년에는 18.3%, 1997년에는 33.5%, 1999년에는 27.6%, 2003년에는 30.8%의 난방 에너지를 절약했다고 정리하고 있다(DOE, 2003: 8-9).

〈그림 3-1〉 WAP 평가에 대한 메타평가 결과



자료: DOE(2003: 9)

2. 영국

1) 개요

1998년부터 2001년 까지 제안된 20여개의 지방정부 현대화 정책을 통칭하여 ‘지방정부 개혁의제(Local Government Modernisation Agenda: LGMA)’¹⁵⁾라고 한다. LGMA는 새로운 지방의회 법(New Council Constitutions), 새 윤리 틀(New ethical framework), 성과(Performance), 가치극대화 정책(Best Value), 종합성과평가(CPA), 주민참여(Public participation), 지방서비스협약(Local Public Service Agreements), 재정(Finance), 전자정부(E-government)와 관련된 정책들을 포함한다(ODPM, 2005: 28-30).

영국 부총리실(Office of the Deputy Prime Minister: ODPM)은 LGMA 안에 포함된 각 개별 정책들이 LGMA로 연결된 이후에 갖게 된 효용을 점검하고자 메타평가를 실시하고 있다. 즉, LGMA 안에 포함된 각 개별 정책들에 대하여 정부가 평가한 후 출간/미출간한 평가 보고서를 수집하고, LGMA에 대한 설문조사와 사례연구를 통해 메타평가하였다(ODPM, 2005: 11). 이 메타평가는 20여개의 지방정부 개혁 정책이 LGMA로 묶여서 실시되고 있는 것이 주민들에게 더 유용한 행정서비스를 제공할 수 있는지 분석하는데 목적이 있다.

이 메타평가는 2002년 3월부터 시작되어 2008년 9월까지 실시할 예정이다. 2002년에 실시한 메타평가 결과 중 지방정부의 책임성 부분에 대한 중간보고서가 2005년 9월에 발간되었다. 보고서에서는 메타평가 결과, 지방정부의 리더십(local leadership), 시민 계약(citizen engagement)¹⁶⁾, 서비스 전달체계(service delivery)와 성과 틀(performance framework), 중앙정부와 지방정부 간의 관계(settlement)

15) Local Government Modernisation Agenda에 대한 영문 해석은 ‘지방정부 현대화 의제’라고 가능하겠으나, 메타평가 지표와 중간보고서의 전체 문맥 등을 감안하여 ‘지방정부 개혁의제’이라고 연구자가 의역하였다.

16) citizen engagement를 시민 계약으로 번역하였는데, 원문에서는 citizen engagement와 stakeholder engagement를 함께 사용하고 있다. 이는 지방정부·지방의회·지역주민 간의 연합과 파트너십을 통해 책임성을 증진시킨다는 개념이다(ODPM, 2005: 5, 15).

등이 지방정부 개혁 10년의 비전 요소(Element of Ten Year Vision)라고 결론짓고 있다(ODPM, 2005: 69).

2) 메타평가자 구성

평가자는 카드리프 대학의 지방연구소 소속 학계와 사설 전문컨설턴트들로 구성되었다. 메타평가를 실시하는 평가팀은 감사원(Audit Commission), 지방정부 연합(Local Government Association), 사용자 조직(Employers Organisation), 부총리실(ODPM) 등의 감독을 받아 상호 긴밀한 관계를 유지한다.

3) 메타평가 자료 수집

평가는 전국을 대상으로 한 설문조사와 12개의 사례연구에서 도출된 자료들을 근거로 실시되었다.

(1) 설문조사

설문조사 대상은 지방자치단체의 관리자, 상급 공무원, 선거직 공무원이다. 이미 15개의 지방자치단체에서 보내온 명단을 가지고 조사를 실시하였다. 설문 조사는 2004년, 2006년, 2008년에 실시된다.

설문조사의 목적은, LGMA의 핵심 목표를 달성했는가, LGMA의 각 정책들이 상호 보완적으로 실시되는가, LGMA의 목표 달성을 위해 제도적 변화·이해관계자의 행태 변화 등이 필요한 영역이 어디인가 등을 발견하는데 있다.

(2) 사례연구

메타평가의 유용성은 평가 체계에 대한 전반적인 평가를 통해 각 지방의회에 미치는 영향을 강화하는데 있다. 사례연구는, LGMA 구성 정책간의 관계 이해, 다른 정책 의제와의 관계 등을 이해하는데 도움을 준다. 사례연구는 2004년에 6

개, 2005년에 다른 6개 자치단체를 대상으로 진행되었다. 사례연구는 최소한 2년에 한 번 실시하고 있다.

4) 메타평가 요소

(1) 전체 지표

메타평가의 구성요소는 크게 서비스 개선, 책임성, 지역사회 지도력, 시민 계약, 공공 영역에 대한 신뢰로 구분할 수 있다. 2005년 9월 발간된 보고서는 책임성 지표에 대한 중간 보고 형식으로 구성되어 있다.

(2) 책임성 구성요소

메타평가의 다섯 가지 구성 요소 중 책임성(accountability)에 대한 지표는 첫째, 지방정부의 책임성 증가 요인, 둘째, LGMA 정책을 통한 책임성 변화 요인, 셋째, 책임성 확보를 위한 핵심 요인, 넷째, 국가와 지방정부 수준에서 정책 결정자와 집행자에게 주는 함의점으로 구분할 수 있다.

지방정부의 책임성 증가에 대한 구체적 질문은, 각 지방정부의 자체적 기준 보다 ODPM 기준에 부합되게 하는 것이 지방정부 책임성 증가에 도움이 되는가? 지방정부의 책임성을 증가시킨 주요 원인이 LGMA 정책 집행에 기여할 수 있는가? 아웃소싱 수준이 높아질수록 지방정부의 책임성은 약화되는가? 지방정부의 책임성 증가가 공공 영역에 대한 신뢰 증가를 이끄는가? 등이다(ODPM, 2005: 31-32).

LGMA 정책을 통해 지방정부의 책임성이 변화되었는가에 대한 구체적 질문은, 지방정부의 의사결정과 활동에 대한 지역주민의 관심이 증가하였는가? 지역주민과 중앙정부에 대한 지방정부의 배려가 증가하였는가? 지역 주민 또는 중앙정부와 지방정부와의 의사소통 횟수가 증가하였는가? 평가 결과에 따른 수정과 교정이 증가하였는가? 등이다(ODPM, 2005: 37-46).

지방정부의 책임성 확보를 위한 핵심 요인에 대한 구체적 질문은, LGMA 정책들로 인해 지방정부의 책임성 향상이 일어나는가? 책임성 향상의 다른 주요

요인들이 무엇인가? LGMA 정책 요소들이 서로 다른 지방자치단체에게 다양한 책임성 영향을 미치는가? 등이다(ODPM, 2005: 47).

국가와 지방정부 수준에서 정책 결정자와 집행자에게 주는 합의점에 대한 구체적 질문은, 공공 영역에 대한 신뢰의 수준에 영향을 미치는 책임성 요인이 무엇인가? 3년 전보다 공공 영역에 대한 신뢰가 크게 증가하였는가? 등이다(ODPM, 2005: 66-68).

〈표 3-2〉 LGMA 평가에 대한 메타평가 지표

구성요소	지표	구체적 설문
서비스 개선	-	-
책임성	지방정부의 책임성 증가 요인	각 지방정부의 자체적 기준 보다 ODPM 기준에 부합되게 하는 것이 지방정부 책임성 증가에 도움이 되는가?
		지방정부의 책임성을 증가시킨 주요 원인이 LGMA 정책 집행에 기여할 수 있는가?
		아웃소싱 수준이 높아질수록 지방정부의 책임성은 약화되는가?
		지방정부의 책임성 증가가 공공 영역에 대한 신뢰 증가를 이끄는가?
	LGMA 이후 책임성 변화 요인	지방정부의 의사결정과 활동에 대한 지역주민의 관심이 증가하였는가?
		지역 주민과 중앙정부에 대한 지방정부의 배려가 증가하였는가?
		지역 주민 또는 중앙정부와 지방정부와의 의사소통 횟수가 증가하였는가?
		평가 결과에 따른 수정과 교정이 증가하였는가?
	지방정부의 책임성 확보를 위한 핵심 요인	LGMA 정책들로 인해 지방정부의 책임성 향상이 일어나는가?
		책임성 향상의 다른 주요 요인들이 무엇인가?
		LGMA 정책 요소들이 여러 지방자치단체에게 다양한 영향을 미치는가?
	관련자에게 주는 합의점	공공 영역에 대한 신뢰에 영향을 미치는 요인이 무엇인가?
3년 전보다 공공 영역에 대한 신뢰가 증가하였는가?		
지도력	-	-
이해관계	-	-
신뢰	-	-

자료: ODPM(2005: 5-6; 31-32).

3. 호주

1) 개요

호주 국제개발청(The Australian Agency for International Development: AusAID)에서는 NGO 활동을 다양하게 진행하고 있다. AusAID는 NGO 간의 협력을 위해 AusAID NGO 협력 프로그램(AusAID NGO Cooperation Program: ANCP)을 실시하고 있다. 이 때 AusAID NGO 협력 프로그램을 수행하는 각 NGO들은 자체평가를 실시하는데, AusAID는 12개의 관련 NGO들로부터 20개의 평가보고서를 제공받아 이에 대해 메타평가를 실시하였다.

2) 메타평가 목적

호주 국제개발청의 메타평가 목적은 평가의 책임성 확보와 평가를 통해 프로그램이 지속적으로 향상되는지를 점검하는데 있다. 이를 세 가지로 구분하면 첫째, ANCP 활동 평가의 횡단면 측면을 분석하여 평가의 질을 확인한다. 둘째, ANCP 활동 평가의 결과와 권고사항에 대한 횡단면 측면을 분석하여 평가의 정당성을 확인한다. 셋째, NGO가 평가 자원을 어떻게 사용하고 있는지 확인한다 (AusAID, 2006: 1-2).

3) 메타평가 방법

평가의 질과 정당성을 확인하기 위한 자료는 8개의 메타평가 지표를 통해 분석되었다. 이는 ‘NGO 평가에 대한 메타평가 지표’로 정리하였다.

평가 자원의 사용을 확인하기 위한 자료는 2004년 5월부터 2006년 7월까지 평가 과정에 사용된 자금이 있는가 여부를 추적함으로써 분석되었다. 이 기간 동안 평가와 관련된 자금 흐름을 분석해 본 결과, 세부적인 경향을 확인하기에는 충분하지 않았으나, 양적·질적 메타평가를 통해 많은 가능한 관계들을 추론

할 수 있었다(AusAID, 2006: 4).

평가 자원 사용을 보면, 자금이 ‘평가’ 항목 단일로 존재한 경우도 있고, ‘점검과 평가’, ‘점검, 평가, 교육’, ‘행정관리와 평가’ 등의 중복 항목으로 존재한 경우도 있어서, 모든 NGO가 자체평가를 실시하는데 어느 정도의 자원을 소요하였는지를 정확하게 밝힐 수는 없었다(AusAID, 2006: 22). 이런 이유로 평가 자원 사용에 대한 메타평가 지표는 따로 존재하지 않고, 평가와 관련된 자금을 기입한 장부 등을 확인하는 방법으로 메타평가를 진행하였다.

4) 메타평가 지표

평가의 질과 정당성 분석을 위한 여덟 가지 메타평가 지표는 다음과 같다. 첫째, 평가가 책임성과 지속적인 향상 간의 균형을 제공한 수준이다. 예를 들면, 2003년 8월에 있었던 타이-버마 국경과 관련한 4가지 사업 평가의 경우, 이 평가의 목적은 타이-버마 국경과 관련된 4개의 인증 조직의 지원을 점검하여, 익년도 변화를 측정할 수 있는 기초 정보를 공급하고, 다른 조직과 연결된 상대 조직을 검토하며, 상대 조직을 도울 수 있는 다른 방법을 강구하려는 것이었다. 그러나 메타평가 결과, 평가를 실시하였음에도 불구하고 평가의 책임성은 확보되지 않았다는 것이 드러났다(AusAID, 2006: 4-5).

둘째, 논리적이고 확실한 방법론을 활용한 평가 결과들의 수준 이다(AusAID, 2006: 6-14). 셋째, 평가로 부터 습득한 지식들과 평가의 유용성 이다(AusAID, 2006: 14-16). 넷째, 평가 보고의 명확성과 간결성 이다(AusAID, 2006: 16-17). 다섯째, 평가자의 독립성 이다(AusAID, 2006: 17-18). 여섯째, 위기 관리와 관련하여, 점검과 평가에서 강조된 이슈의 수준 이다(AusAID, 2006: 19). 일곱째, 산출물 분석 수준 이상을 시도하여 결과물까지 고려하였는가의 여부 이다(AusAID, 2006: 19-20). 여덟째, 참여 기법의 활용 정도 이다(AusAID, 2006: 20-21).

〈표 3-3〉 NGO 평가에 대한 메타평가 지표

메타평가 목적	메타평가 지표
ANCP 활동 평가의 횡단면 측면을 분석하여 평가의 질(quality)을 확인	평가가 책임성과 지속적인 향상 간의 균형을 제공하였는지 여부
ANCP 활동 평가의 결과와 권고사항에 대한 횡단면 측면을 분석하여 평가의 정당성(validity)을 확인	논리적이고 확실한 방법론을 활용하여 평가가 이루어졌는지 여부
NGO가 평가 자원(funds)을 어떻게 활용하고 있는지 확인	평가로 부터 습득한 지식들과 평가의 유용성
-	평가 보고의 명확성과 간결성
-	평가자의 독립성
-	평가에서 강조된 위기관리 이슈의 수준
-	산출물 평가 이상을 시도하여 결과물 평가까지 시도하였는가의 여부
-	참여 기법의 활용 정도

자료: (AusAID, 2006: 4-21).

4. 시사점

미국, 영국, 호주의 메타평가도 처음부터 제대로 수행되지 못하였으나 메타평가의 중요성에 대한 사회적 인식이 확대되면서 보다 나은 방법을 모색하기 위한 연구를 통해 발전되고 있다. 지방의 사업·정책·활동을 평가한 것에 대해 중앙에서 메타평가하는 각 국의 사례는 지방자치단체 메타평가를 보다 효과적으로 수행해 나가야 할 과제를 안고 있는 우리나라에 많은 시사점을 제공한다. 즉, 메타평가의 목적·메타평가 유형·메타평가 방법 등을 우리나라 지방자치단체 메타평가에 활용할 수 있다.

1) 미국 사례에서의 시사점

미국은 주정부 WAP 사업을 연방정부(에너지국)에서 메타평가하고 있다. 이

는 주정부 WAP 사업비의 1/3을 에너지국에서 보조하고 있기 때문에 이를 점검하는 차원에서 이루어지는 평가이다. 주정부에 사업비를 제공하고 있는 연방정부가 메타평가를 실시한다는 것은 지방에 대해 중앙이 관여하는 것의 일종이며 이는 메타평가 유형 중 상위평가에 해당되는 내용이다. 또한 메타평가 방법으로 회귀분석을 사용하여 WAP 사업에 대한 향후 예측을 시도한 것은 메타평가를 통해 새로운 정보를 제공하는 의의를 가지고 있다고 할 수 있다.

2) 영국 사례에서의 시사점

영국 부총리실에서는 지방정부 개혁의제(LGMA) 안에 포함된 각 개별 정책들이 지방정부 개혁의제로 연결된 이후에 갖게 된 효용을 점검하고자 메타평가를 실시하고 있다. 이 때 각 개별 정책에 대해 정부가 평가한 평가 결과와 설문조사, 사례연구 등을 더하여 메타평가하고 있다. 이는 개별 정책들이 연합한 효과를 부총리실에서 점검하는 것으로, 이 역시 상위평가에 해당된다. 또한 개별 정책에 대한 평가보고서 점검과 함께 지방정부 개혁의제 관련자들을 대상으로 설문조사를 실시하여 메타평가의 질을 높이고자 하였다.

3) 호주 사례에서의 시사점

호주는 지역 NGO 활동을 중앙부처(국제개발청)가 메타평가하고 있다. 국제개발청은 지역 NGO 간의 협력을 위해 AusAID NGO 협력 프로그램을 실시하고 있으므로, 이 협력 프로그램의 효과를 파악하기 위해 국제개발청에서 메타평가를 실시한다. 즉, 국제개발청은 국제개발청이 실시하는 프로그램의 효과 파악을 위해 메타평가를 실시하여 그 결과를 다시 프로그램 관리에 반영하려고 하는 것이다. 국제개발청은 전체 프로그램 관리를 위해 해당 기관들의 자체평가 결과를 수집하여 메타평가하는 방식을 취하고 있다. 국제개발청은 메타평가 방법으로 기존의 평가 보고서를 재점검하는 방식을 사용하였다. 이는 메타평가 유형 중 최협의의 메타평가에 해당된다.

〈표 3-4〉 외국의 메타평가 제도

국가	메타평가 대상	메타평가 과정	특징
미국	WAP 평가에 대한 메타평가	주정부에서 WAP에 대해 평가, 평가 결과를 수집하여 에너지국(DOE)에서 메타평가	- 예산에 대한 관여 - 미래 예측 수단
영국	LGMA 평가에 대한 메타평가	LGMA에 포함된 정책을 각 정책별로 평가, 부총리실(ODPM)에서 메타평가	- 전반적인 상위평가 - 설문조사도 실시
호주	NGO 평가에 대한 메타평가	12개의 각 지역 NGO의 활동을 NGO들이 자체평가, 국제개발청에서 메타평가	- 프로그램 관리를 위해 메타평가 - 평가보고서 점검

제2절 우리나라의 메타평가 추진실태

1. 메타평가 관련 법규

1) 메타평가 개념 정의

2001년에 제정된 ‘정부업무등의평가에관한기본법’에서는 중앙행정기관이 자체평가하고 정책평가위원회가 이 자체평가 결과를 점검, 확인하였다. 이 때의 자체평가 결과의 점검과 확인은 엄밀하게 말하면 메타평가라기 보다는 자체평가가 제대로 수행되었는지를 고찰하는 과정이었다.

우리나라 메타평가 제도는 2006년 제정된 ‘정부업무평가기본법’에서 처음으로 명문화되었다. 정부업무평가기본법에서는 메타평가를 ‘재평가’ 라는 용어로 정의하고 있다. 법 제2조의 5항에서는 ‘재평가라 함은 이미 실시된 평가의 결과·방법 및 절차에 관하여 그 평가를 실시한 기관 외의 기관이 다시 평가하는 것을 말한다’라고 정의하고 있다.

2) 메타평가 실시

현행 정부업무평가기본법에서는 제17조에서 중앙행정기관의 자체평가 결과에 대한 재평가 규정을 두고 있다. 즉, ‘국무총리는 중앙행정기관의 자체평가 결과를 확인·점검 후 평가의 객관성·신뢰성에 문제가 있어 다시 평가할 필요가 있다고 판단되는 때에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 재평가를 실시할 수 있다’고 정하고 있다. 이 법에 따라 정부업무평가위원회에서는 정부업무평가시행계획상의 평가항목과 평가지표 등을 참고하여 부처의 자체평가가 평가지표에 의하여 객관적이고 공정하게 실시되었는지를 확인·점검하고 있다.

그러나, 정부업무평가기본법 제17조에서의 ‘재평가’ 규정은 중앙행정기관의 자체평가 결과에 대한 메타평가 규정이고 지방자치단체 평가에 대한 메타평가 규정은 따로 정하지 않고 있기 때문에, 현재 지방자치단체 평가에 대한 메타평가는 이루어지고 있지 않다.

2. 메타평가 추진실태

1) 중앙행정기관 메타평가 개요

현재 ‘국무조정실 심사평가조정관실’에서 각 부처의 자체평가와 메타평가와 관련된 업무를 담당하고 있고 실제 평가는 ‘정부업무평가위원회’에서 실시하고 있다. 즉, 정부업무평가위원회에서 자체평가 지침을 만들어 각 부처에 시달하고 이 지침에 따라 각 부처에서는 자체평가를 실시한다. 정부업무평가위원회에서는 각 부처의 자체평가 결과를 취합하여 확인·점검하는 메타평가를 실시한다.¹⁷⁾

17) 이에 비해 지방자치단체 자체평가는 행정자치부가 자체평가 지침을 만들어 지방자치단체에 시달하면 이 지침을 참고하여 각 지방자치단체에서 자체적으로 지표를 개발하고 자체평가위원회를 구성한 후 자체평가를 실시하고, 자체평가 결과를 행정자치부에 보고하는 순서로 진행된다. 중앙행정기관의 경우 자체평가 결과를 정부업무평가위원회에서 취합하고 중앙행정기관을 대상으로 메타평가를 실시하지만, 지방자치단체의 경우 자체평가 결과를 행정자치부에 보고하는 것으로 평가가 완료된다는 차이가 있다(2007. 7. 16. 행정

이처럼 중앙행정기관 평가는 자체평가와 메타평가의 이원적 구조로 되어있다.

2) 중앙행정기관 자체평가

중앙행정기관의 자체평가는 중앙부처 스스로 문제점을 발굴·개선해 나갈 수 있도록 각 기관의 주요업무, 기관역량 등에 대하여 자율적으로 실시하는 평가를 말한다. 중앙행정기관의 자체평가 대상은 2007년 10월 현재 48개 중앙행정기관이다. 자체평가는 기존에 43개 기관에서 실시되었는데, 2006년부터 5개 기관(국가청렴위원회, 국무조정실, 비상기획위원회, 방위사업청, 행정중심복합도시건설청)이 추가되어 현재 48개 중앙행정기관에서 실시되고 있다(국무조정실·정부업무평가위원회, 2007: 12-15).

자체평가 실시 주체는 각 중앙행정기관의 자체평가위원회이다. 자체평가는 해당 중앙행정기관의 자체평가위원회가 주체가 되어 실시된다. 자체평가위원회는 위원장 1인을 포함한 민간전문가 10인-30인으로 구성된다. 자체평가위원회에서는 평가계획 심의, 반기별 추진실적 점검, 자체평가, 평가보고서 작성 등의 업무를 수행한다. 자체평가위원은 평가에 직접 참여할 수 있는 분야별 전문가로 구성된다.

자체평가 대상 과제는 연두 업무보고과제 전체이다. 과제는 대과제(정책목표)와 중과제(이행과제)로 구분한 후 대과제는 과정평가를 실시하고 중과제는 성과평가를 실시한다. 자체평가는 각 대과제 단위로 부처별 자체평가위원회의 주관하에 수행한다. 또한 부처의 주요정책 및 행정서비스에 대한 각 기관별 국민만족도조사모형을 개발하여 실시하고 그 결과를 자체평가에 활용하도록 하고 있다. 자체평가는 반기별로 실시하되 연초부터 당해 반기까지의 누계추진실적을 기준으로 평가한다.

3) 중앙행정기관 메타평가 절차

국무조정실과 정부업무평가위원회는 정부업무평가기본법에 따라 중앙행정기관의 자체평가에 대한 계획을 작성하여 매년 각 중앙행정기관에 시달하여 이에 따라 중앙행정기관이 자체평가하도록 한다.

이후, 정부업무평가위원회에서는 중앙행정기관의 자체평가가 정부업무평가위원회에서 제시한 계획과 기준에 맞게 평가를 하였는지 등을 확인, 점검하는 메타평가를 실시한다. 메타평가는 정부업무평가위원회가 각 분야별 협조기관과 협조하여 증빙자료를 점검, 확인하는 단계로 시행된다.

〈그림 3-2〉 중앙행정기관 메타평가 절차



(1) 확인·점검

정부업무평가위원회에서 각 부처의 자체평가 결과에 대해 전자통합평가시스템을 통해 확인·점검한다. 이는 자체평가 결과에 첨부된 증빙자료의 신뢰성 여부 확인 등 자체평가의 객관성 및 공정성 여부를 점검하는 것이다. 정부업무평가위원회는 자체평가 결과의 확인·점검에 관한 사항을 최종적으로 심의·의결한다(국무조정실·정부업무평가위원회, 2007: 16).

(2) 재평가

자체평가결과에 대한 확인·점검 후 자체평가의 객관성 및 신뢰성에 문제가 있어 정부업무평가위원회가 다시 평가할 필요가 있다고 판단하는 때에는 정부

업무평가위원회의 심의·의결을 거쳐 재평가, 즉 메타평가를 실시한다. 확인·점검 및 재평가의 대상, 방법, 점수 처리방안 등은 정부업무평가위원회에서 결정하여 통보한다(국무조정실·정부업무평가위원회, 2007: 16).

4) 중앙행정기관 메타평가 내용

(1) 평가대상

중앙행정기관의 평가 역량을 제고하고 자체평가의 형식화를 방지하기 위하여 자체평가 제도 운영 실태 및 평가 수행의 적절성에 대해 평가한다. 즉, 자체평가위원회 운영 실적, 평가관련 학습실적, 전자통합평가시스템 활용 실적 등 자체평가의 정착 및 평가 역량을 제고하기 위한 핵심 지표 위주로 평가한다(국무조정실·정부업무평가위원회, 2007: 14).

(2) 평가방법

각 기관이 제출한 자체평가 수행노력 실적을 토대로 확인·점검 과정을 거쳐 정부업무평가위원회에서 직접 평가를 실시한다. 2007년부터 평가를 연 2회에서 연 1회로 축소하여 중앙행정기관의 평가부담을 경감하고자 하였다(국무조정실·정부업무평가위원회, 2007: 14).

(3) 평가항목 및 지표

평가항목은 평가역량 제고노력, 평가수행의 적절성, 평가결과의 활용 노력 등 세 가지 이다. 평가역량 제고노력을 파악하기 위해서 자체평가위원회 내실화 정도, 평가관련 학습 실적, 성과지표 개선 노력 정도를 평가 지표로 하였다. 평가수행의 적절성을 파악하기 위해서 전자통합평가시스템 활용 실적, 평가결과의 객관성·공정성 정도를 평가 지표로 하였다. 평가결과의 활용 노력을 파악하기 위해서 평가와 성과관리의 연계 노력 정도를 평가 지표로 하였다(국무조정실·정부업무평가위원회, 2007: 14).

〈표 3-5〉 평가항목 및 평가지표

평가항목	평가지표
평가역량 제고노력	자체평가위원회 내실화 정도
	평가관련 학습 실적
	성과지표 개선 노력 정도
평가수행의 적절성	전자통합평가시스템 활용 실적
	평가결과의 객관성·공정성 정도
평가결과의 활용노력	평가와 성과관리의 연계 노력 정도

자료: 국무조정실·정부업무평가위원회(2007: 14).

3. 메타평가 관련 인식조사

1) 설문조사 개요

(1) 조사목적

여기서는 지방자치단체평가에 대한 메타평가를 본격적으로 실시하기 전에 중앙정부와 지방자치단체가 가지고 있는 메타평가에 대한 인식을 조사하여, 향후 지방자치단체평가에 대한 메타평가를 도입할 경우 필요한 요인들과 고려사항 등을 분석하였다.¹⁸⁾ 이는 메타평가의 성공적 도입 및 운영에 가장 필수적인 요건이 평가자와 피평가자의 참여와 의지에 있다는 것을 전제로 하기 때문이다.

(2) 조사내용 및 방법

지방자치단체평가에 대한 메타평가의 실천적 도입 방안 분석을 위해서 메타

18) 공무원에 대한 설문조사가 메타평가에 대한 인식조사 수준에 그쳤기 때문에 설문조사 결과로부터 지방자치단체 메타평가 개선방안을 직접 연계시키지 못하고 있다. 이 이유는 두 가지로 크게 구분할 수 있다. 첫째, 공무원을 대상으로 하여 특정평가를 메타평가하는 것에 대한 설문조사를 실시하였더니 특정평가와 메타평가에 대한 지식이 부족한 공무원들이 의미있는 응답을 하지 못했다. 둘째, 지방자치단체 메타평가가 실시되고 있지 않은 상황에서 지방자치단체 메타평가의 개선방안을 설문한다는 것이 가능하지 않았다. 이런 이유들 때문에 메타평가에 대한 인식조사 수준에서 설문조사를 실시하였다.

평가의 필요성, 메타평가 업무에 자원할 것인지 여부, 메타평가 실시 시기, 메타평가의 대상이 되는 평가, 메타평가지 고려할 요소 등을 조사하였다.

조사방법은 설문조사를 통하여 실시하였으며, 조사대상은 평가를 담당하는 행정자치부 공무원 40인과 광역자치단체 공무원 200명이었다. 이 조사를 위해 2007년 3월 26일부터 4월 30일까지 연구자가 직접 담당 공무원에게 설문지를 배포·회수하여 유의미한 행정자치부 23부, 광역자치단체 195부의 설문지를 분석하였다.

(3) 기술통계

메타평가에 앞서 설문 대상집단의 구조를 파악하기 위한 기술통계를 실시하였다. 설문 대상집단을 행정자치부와 지방자치단체로 구분하여 응답자들의 인구통계학적 특성을 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-6〉 응답자(행정자치부 공무원)

특성		빈도	비율(%)	특성		빈도	비율(%)	
성별	남성	23	100.0	직급	5급이상	3	13.0	
	여성	0	0		6급	12	52.2	
	무응답	0	0		7급	4	17.4	
	합계	23	100.0		8급	0	0	
연령	20대	3	13.0		9급	4	17.4	
	30대	3	13.0		무응답	0	0	
	40대	8	34.8		합계	23	100.0	
	50대	9	39.1		근무 년수	5년이하	5	21.7
	60대	0	0			6-10년	2	8.7
	무응답	0	0	11-15년		0	0	
	합계	23	100.0	16-20년		5	21.7	
학력	고졸	4	17.4	21-25년		6	26.1	
	대재중퇴	1	4.3	26-30년		5	21.7	
	대졸	10	43.5	무응답		0	0	
	대학원재학 중	0	0	합계	23	100.0		
	석사이상	8	34.8	-	-	-	-	
	무응답	0	0	-	-	-	-	
	합계	23	100.0	-	-	-	-	

행정자치부 공무원 응답자는 조사대상 23명 전원이 남성이었으며, 연령은 50대가 가장 많고 20대와 30대가 가장 적었다. 학력은 대졸이 가장 많았고, 다음으로 석사이상이 많았다. 직급은 6급이 12명(52.2%)로 가장 많았고, 다음으로 7급 및 9급이 4명(17.4%)이 많았다. 근무년수를 5년 간격으로 구분했을 때 21-25년이 가장 많고, 6-10년이 가장 적었다.

〈표 3-7〉 응답자(지방자치단체 공무원)

특성		빈도	비율(%)	특성		빈도	비율(%)	
성별	남성	133	68.2	직급	5급이상	22	11.3	
	여성	62	31.8		6급	74	37.9	
	무응답	0	0		7급	78	40.0	
	합계	195	100.0		8급	18	9.2	
연령	20대	1	0.5		9급	2	1.0	
	30대	50	25.6		무응답	1	.5	
	40대	99	50.8		합계	195	100.0	
	50대	41	21.0		근무 년수	5년이하	10	5.1
	60대	0	0			6-10년	20	10.3
	무응답	4	2.1			11-15년	55	28.2
	합계	195	100.0	16-20년		55	28.2	
학력	고졸	12	6.2	21-25년		32	16.4	
	대재중퇴	15	7.7	26-30년		22	11.3	
	대졸	127	65.1	무응답		1	.5	
	대학원재학 중	15	7.7	합계	195	100.0		
	석사이상	25	12.8	-	-	-	-	
	무응답	1	.5	-	-	-	-	
	합계	195	100.0	-	-	-	-	

지방자치단체 공무원 응답자는 남성이 68.2%로 여성보다 많았고, 연령은 40대가 가장 많고 20대가 가장 적었다. 학력은 대졸이 가장 많았고, 다음으로 석사이상이 많았다. 직급은 7급이 78명(40%)로 가장 많았고 다음으로 6급이 74명

(37.9%)이 많았다. 근무년수를 5년 간격으로 구분했을 때 16-20년 및 11-15년이 가장 많았고 21-25년이 다음으로 많았다.

양 자를 비교해 볼 때, 행정자치부 공무원 응답자가 지방자치단체 공무원 응답자 보다 남성의 비율이 더 높고, 연령이 다소 높은 편이며, 학력도 다소 높은 것으로 나타났다. 또한 직급도 다소 높은 편이고, 근무년수는 다소 긴 편이었다. 이러한 차이는 응답 결과에 일정 부분 영향을 미칠 것으로 예상되며, 응답 결과를 비교할 때 이에 상응하는 주의가 필요할 것으로 사료된다.

2) 설문조사 분석

이 조사는 ‘전혀 아니다-아니다-보통-그렇다-매우 그렇다’의 Likert 5점 척도를 이용해서 분석하였다. 정량적 분석은 SPSS 15.0 프로그램을 이용한 기술통계 중심의 빈도분석이 이루어졌다.

(1) 메타평가의 필요성

① 메타평가 개념 인지

메타평가에 대한 개념을 아는지 여부를 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원에서 질문하였다. ‘나는 메타평가(상위평가, 재평가) 라는 개념에 대해 알고 있다’ 라는 질문에 대해 행정자치부 공무원은 긍정(56.5%) - 보통(34.8%) 순서로 응답하였고 지방자치단체 공무원은 보통(37.4%) - 부정(28.7%) 순서로 응답하였다. 메타평가 개념에 대해 행정자치부 공무원이 상대적으로 높게 인지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 메타평가 개념 인지

	메타평가 개념에 대해 알고 있다	빈도	%
행정자치부	매우 그렇다	1	4.3
	그렇다	12	52.2
	보통	8	34.8
	아니다	2	8.7
	전혀 아니다	0	0
	계	23	100.0
지방자치단체	매우 그렇다	5	2.6
	그렇다	50	25.6
	보통	73	37.4
	아니다	56	28.7
	전혀 아니다	9	4.6
	무응답	2	1.0
	계	195	100.0

② 메타평가 필요성

행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원에서 ‘메타평가가 필요한가’ 라는 질문을 했는데, 행정자치부 공무원은 긍정(60.9%) - 부정(26.1%) 순서로 응답하였고 지방자치단체 공무원은 보통(39.0%) - 긍정(31.8%) 순서로 응답하였다. 행정자치부 공무원들이 지방자치단체 공무원들 보다 메타평가에 대한 필요성을 더 크게 느끼고 있다고 사료된다.

〈표 3-9〉 메타평가 필요성

	메타평가가 필요하다	빈도	%
행정자치부	매우 그렇다	2	8.7
	그렇다	14	60.9
	보통	1	4.3
	아니다	6	26.1
	전혀 아니다	0	0
	계	23	100.0

(표 계속)

	메타평가가 필요하다	빈도	%
지방자치단체	매우 그렇다	13	6.7
	그렇다	62	31.8
	보통	76	39.0
	아니다	29	14.9
	전혀 아니다	9	4.6
	무응답	6	3.1
	계	195	100.0

③ 외국 제도 소개

메타평가에 대한 외국의 제도나 모형을 알고 싶은지 여부를 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원에서 질문하였다. ‘메타평가에 대한 외국의 모형이나 제도를 알고 싶은가’ 라는 질문에 대해 행정자치부 공무원은 긍정(47.8%) - 매우 긍정(30.4%) 순서로 응답하였고 지방자치단체 공무원은 긍정(40.5%) - 보통(34.4%) 순서로 응답하였다. 양 집단 모두 새로운 평가방식에 대한 소개를 원하고 있으며, 원하는 정도는 행정자치부 공무원의 경우가 더 크다고 할 수 있다.

〈표 3-10〉 외국 제도 소개

	메타평가에 대한 외국의 모형·제도를 알고 싶다	빈도	%
행정자치부	매우 그렇다	7	30.4
	그렇다	11	47.8
	보통	3	13.0
	아니다	2	8.7
	전혀 아니다	0	0
	계	23	100.0
지방자치단체	매우 그렇다	8	4.1
	그렇다	79	40.5
	보통	67	34.4
	아니다	27	13.8
	전혀 아니다	8	4.1
	무응답	6	3.1
	계	195	100.0

④ 메타평가와 지방자치

행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원에서 ‘메타평가는 지방자치에 도움이 될 것인가’ 라는 질문을 했는데, 행정자치부 공무원은 긍정(39.1%) - 보통(30.4%) 순서로 응답하였고 지방자치단체 공무원은 보통(37.9%) - 긍정(31.8%) 순서로 응답하였다. 행정자치부 공무원들이 지방자치단체 공무원에 비해 메타평가가 지방자치에 도움이 될 것이라고 전망하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 메타평가와 지방자치

	메타평가가 지방자치에 도움이 될 것이다	빈도	%
행정자치부	매우 그렇다	2	8.7
	그렇다	9	39.1
	보통	7	30.4
	아니다	5	21.7
	전혀 아니다	0	0
	계	23	100.0
지방자치단체	매우 그렇다	2	1.0
	그렇다	62	31.8
	보통	74	37.9
	아니다	36	18.5
	전혀 아니다	12	6.2
	무응답	9	4.6
	계	195	100.0

⑤ 메타평가 업무 자원 여부

메타평가가 실시된다면 메타평가 업무에 자원할 것인가 여부를 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원에서 질문하였다. ‘나는 메타평가 업무에 자원할 것이다’ 라는 질문에 대해 행정자치부 공무원은 부정(43.5%) - 보통(39.1%) 순서로 응답하였고 지방자치단체 공무원은 보통(35.4%) - 부정(31.3%) 순서로 응답하였다. 앞에서 분석한 바와 같이 행정자치부 공무원이 지방자치단체 공무원보다

메타평가에 대한 개념 인지 정도가 더 높았고 메타평가의 필요성도 더 크게 갖고 있음에도 불구하고, 메타평가 업무에는 자원하지 않겠다는 응답이 더 높았다. 이는 평가 업무 수행의 어려움을 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있을 것이다.¹⁹⁾

〈표 3-12〉 메타평가 업무 자원 여부

	나는 메타평가 업무에 자원할 것이다	빈도	%
행정자치부	매우 그렇다	1	4.3
	그렇다	3	13.0
	보통	9	39.1
	아니다	10	43.5
	전혀 아니다	0	0
	계	23	100.0
지방자치단체	매우 그렇다	2	1.0
	그렇다	38	19.5
	보통	69	35.4
	아니다	61	31.3
	전혀 아니다	18	9.2
	무응답	7	3.6
	계	195	100.0

(2) 메타평가 정기적 실시 여부

① 정기적 메타평가

메타평가가 정기적으로 시행되어야 하는지에 대하여 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원에서 질문하였다. ‘메타평가는 정기적으로 실시되어야 하는가’ 라는 질문에 대해 행정자치부 공무원은 부정(43.5%) - 매우 부정(34.8%) 순

19) 본 문항을 통해 메타평가에 대한 필요성에 대해서는 양 집단에서 어느 정도 동의하는 측면이 있다고 할 수 있으나, 메타평가 업무를 담당할 것인지에 대해서는 양 집단 모두 부정하는 이중적 의견을 보이고 있는 것을 알 수 있다.

서로 응답하였고 지방자치단체 공무원은 보통(29.2%) - 긍정(26.2%) 순서로 응답하였다. 행정자치부 공무원이 메타평가의 정기적인 실시에 더 부정적으로 생각하고 있다.

〈표 3-13〉 정기적 메타평가

	메타평가는 정기적으로 실시되어야 한다	빈도	%
행정자치부	매우 그렇다	0	0
	그렇다	4	17.4
	보통	1	4.3
	아니다	10	43.5
	전혀 아니다	8	34.8
	계	23	100.0
지방자치단체	매우 그렇다	2	1.0
	그렇다	51	26.2
	보통	57	29.2
	아니다	48	24.6
	전혀 아니다	26	13.3
	무응답	11	5.6
	계	195	100.0

② 비정기적 메타평가

행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원에서 ‘메타평가는 비정기적으로(문제가 생기거나 필요한 상황에서만) 실시되어야 하는가’ 라는 질문을 했는데, 행정자치부 공무원은 긍정(56.5%) - 매우 긍정(43.5%) 순서로 응답자 전원이 긍정적인 답변을 하였으며 지방자치단체 공무원은 긍정(37.4%) - 보통(24.1%) 순서로 응답하였다. 메타평가의 비정기적 실시에 대해서는 양 집단이 동의하고 있음을 유추할 수 있으며, 특히 행정자치부 공무원들이 메타평가가 비정기적으로 실시되어야 한다고 생각하고 있다.

〈표 3-14〉 비정기적 메타평가

	메타평가는 비정기적으로 실시되어야 한다	빈도	%
행정자치부	매우 그렇다	10	43.5
	그렇다	13	56.5
	보통	0	0
	아니다	0	0
	전혀 아니다	0	0
	계	23	100.0
지방자치단체	매우 그렇다	28	14.4
	그렇다	73	37.4
	보통	47	24.1
	아니다	35	17.9
	전혀 아니다	2	1.0
	무응답	10	5.1
	계	195	100.0

(3) 메타평가 대상 평가

‘앞으로 메타평가가 실시된다면 기존의 어떤 평가를 메타평가 대상으로 하는 것이 바람직한가’ 라는 질문에 대해, 가장 중요한 것을 1순위, 다음으로 중요한 것을 2순위로 하여 5순위까지 답하도록 하였다. 1순위의 순위값이 5점이고 5순위의 순위값은 1점으로 환산하여 점수화 하였다.

〈표 3-15〉 메타평가 대상 평가

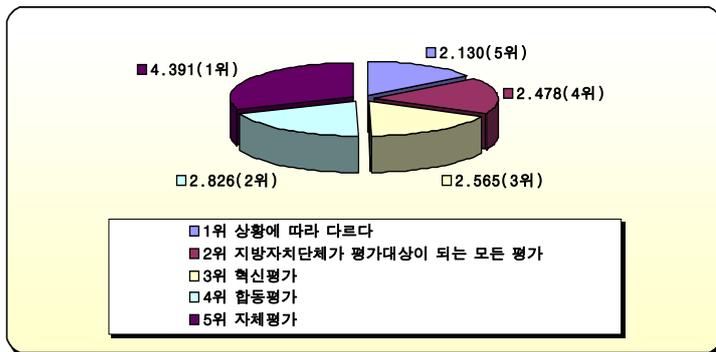
구분	응답 내용	순위	순위값
행정 자치부	상황에 따라 다르다	1	4,391
	지방자치단체가 평가대상이 되는 모든 평가	2	2,826
	혁신평가	3	2,565
	합동평가	4	2,478
	자체평가	5	2,130

〈표 계속〉

구분	응답 내용	순위	순위값
지방 자치 단체	합동평가	1	3,826
	지방자치단체가 평가대상이 되는 모든 평가	2	2,957
	상황에 따라 다르다	3	2,435
	혁신평가	4	2,391
	자체평가	5	2,217

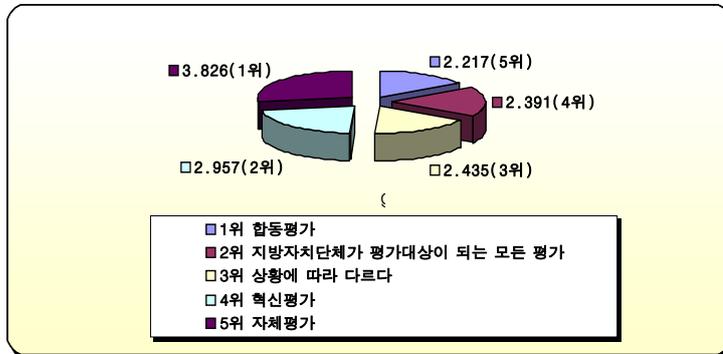
행정자치부 공무원은 ‘상황에 따라 다르다> 지방자치단체가 대상이 되는 모든 평가> 혁신평가> 합동평가> 자체평가’ 순서로 응답하였다. 정부업무평가위원회에서는 장기적으로 지방자치단체 평가를 자체평가로 통일하고 이에 대한 메타평가를 실시하는 안을 계획하고 있는데(정부업무평가위원회, 2007: 1), 실제로 행정자치부 공무원들은 자체평가에 대해 메타평가 하는 것을 회의적으로 보고 있다.

〈그림 3-3〉 메타평가 대상 평가(행정자치부 공무원)



지방자치단체 공무원은 ‘합동평가> 지방자치단체가 대상이 되는 모든 평가> 상황에 따라 다르다> 혁신평가> 자체평가’ 순서로 응답하였다. 특이한 점은, 행정자치부 공무원 설문에서는 4순위였던 합동평가가 지방자치단체 공무원 설문에서는 1순위로 메타평가 대상이 되어야 한다는 점이다. 또한, 지방자치단체 공무원도 자체평가를 메타평가 대상으로 하는 것에는 부정적이었다.

〈그림 3-4〉 메타평가 대상 평가(지방자치단체 공무원)



(4) 메타평가지 고려 요소

메타평가가 실시된다면 고려해야 할 사항들을 중요한 순서대로 응답하도록 하였다. 즉, 앞에서 복수 응답에서 사용한 방법과 동일하게, 가장 중요한 것에 1순위(10점), 다음으로 중요한 것에 2순위(10점), 식으로 기입하게 하여 10순위(1점)까지 기입하도록 하였다.

행정자치부 공무원은 ‘메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유> 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력> 메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영> 평가 업무 간소화> 평가자의 전문성 확보> 메타평가를 지원할 수 있는 정보화 시스템 구비> 이해가 용이한 평가기준(평가지표)> 메타평가에 대한 장관님의 의지> 메타평가 결과를 가지고 줄 세우기 등수 나열이 아닌 벤치마킹 대상 선정> 지방자치단체가 자체적으로 시행하는 자체평가를 대상으로 메타평가 실시’ 순서로 응답하였다.

이에 대하여 지방자치단체 공무원은 ‘메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유> 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력> 평가자의 전문성 확보> 메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영> 이해가 용이한 평가기준(평가지표)> 평가 준비업무 간소화> 메타평가를 지원할 수 있는 정보화 시스템 구비> 메타평가 결과를 가지고 줄 세우기 등수 나열

이 아닌 활용 > 메타평가에 대한 도지사님의 의지 > 지방자치단체가 자체적으로 시행하는 자체평가를 대상으로 메타평가 실시' 순서로 응답하였다.

행정자치부 공무원 설문에서 1순위는 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유, 2순위는 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력, 3순위는 메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영이었다. 지방자치단체 공무원 설문에서 1순위는 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유, 2순위는 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력, 3순위는 평가자의 전문성 확보 였다.

즉, 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원 모두 평가자와 피평가자 간의 인식 공유와 상호 협력을 강조하는 의견의 일치를 보였다. 3순위는 행정자치부의 경우는 메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영이었고, 지방자치단체는 평가자의 전문성 확보이었다. 또한, 양 집단 모두 자체평가를 메타평가 대상으로 하는 것에는 부정적이었으므로, 앞에서 언급한 바와 일관성 있게 답변하였다.

〈표 3-16〉 메타평가 시 고려 요소

구분	응답 내용	순위	순위값
행정 자치부	메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유	1	8,913
	메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력	2	7,435
	메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영	3	5,826
	평가 업무 간소화	4	5,696
	평가자의 전문성 확보	5	5,217
	메타평가를 지원할 수 있는 정보화 시스템 구비	6	4,957
	이해가 용이한 평가기준(평가지표)	7	4,826
	메타평가에 대한 장관님의 의지	8	4,652
	메타산출평가를 가지고 줄 세우기 등수 나열이 아닌 벤치마킹 대상 선정	9	4,391
	지방자치단체가 자체적으로 시행하는 자체평가를 대상으로 메타평가 실시	10	3,870

(표 계속)

구분	응답 내용	순위	순위값
지방 자치단체	메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유	1	9,130
	메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력	2	7,435
	평가자의 전문성 확보	3	6,348
	메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영	4	5,783
	이해가 용이한 평가기준(평가지표)	5	5,696
	평가 준비업무 간소화	6	5,565
	메타평가를 지원할 수 있는 정보화 시스템 구비	7	5,391
	메타산출평가를 가지고 줄 세우기 등수 나열이 아닌 활용	8	5,348
	메타평가에 대한 도지사님의 의지	9	4,391
	지방자치단체가 자체적으로 시행하는 자체평가를 대상으로 메타평가 실시	10	3,957

3) 설문분석 결과 종합

(1) 메타평가의 필요성

지방자치단체 메타평가에 대한 인식 차이를 비교하기 위하여 행정자치부 평가 담당 공무원과 지방자치단체 평가 담당 공무원에게 설문조사하였다. 설문조사 결과, 메타평가 개념에 대해 행정자치부 공무원이 상대적으로 높게 인지하고 있는 것으로 나타났다. 행정자치부 공무원들이 지방자치단체 공무원들보다 메타평가에 대한 필요성을 더 크게 느끼고 있었다. 메타평가와 관련된 외국 제도·모형 소개에 대해서도 행정자치부 공무원이 더 큰 관심을 보였다. 행정자치부 공무원들이 지방자치단체 공무원에 비해 메타평가가 지방자치에 도움이 될 것이라고 전망하고 있었다. 그러나, 메타평가에 대해 긍정적인 입장을 보였던 행정자치부 공무원이지만 메타평가 업무에는 자원하지 않겠다는 응답이 더 높았다. 또한, 행정자치부 공무원이 메타평가의 정기적인 실시에 더 부정적으로 생각하고 있었다.

〈표 3-17〉 설문분석 결과 종합(메타평가 필요성)

설문 내용	더 긍정적인 응답자
메타평가 개념 인지	행정자치부 공무원
메타평가 필요성 인지	행정자치부 공무원
메타평가와 관련된 외국 제도·모형 소개	행정자치부 공무원
메타평가가 지방자치에 도움이 될 것이라는 전망	행정자치부 공무원
메타평가 업무에의 자원	지방자치단체 공무원
정기적인 메타평가 실시	지방자치단체 공무원

(2) 메타평가 대상 평가

‘앞으로 메타평가가 실시된다면 기존의 어떤 평가를 메타평가 대상으로 하는 것이 바람직한가’ 라는 질문에 대해, 행정자치부 공무원은 ‘상황에 따라 다르다> 지방자치단체가 대상이 되는 모든 평가> 혁신평가> 합동평가> 자체평가’ 순서로 응답하였다. 지방자치단체 공무원은 ‘합동평가> 지방자치단체가 대상이 되는 모든 평가> 상황에 따라 다르다> 혁신평가> 자체평가’ 순서로 응답하였다.

(3) 메타평가지 고려 요소

메타평가가 실시된다면 고려해야 할 사항들을 중요한 순서대로 응답하도록 하였다. 행정자치부 공무원 설문에서 1순위는 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유, 2순위는 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력, 3순위는 메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영이었다. 지방자치단체 공무원 설문에서 1순위는 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유, 2순위는 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력, 3순위는 평가자의 전문성 확보이었다. 즉, 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원 모두 평가자와 피평가자 간의 인식 공유와 상호 협력을 강조하는 의견의 일치성을 보였다.

〈표 3-18〉 설문분석 결과 종합(메타평가지 고려 요소)

순위	행정자치부 공무원	지방자치단체 공무원
1	메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유	메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유
2	메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력	메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력
3	메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영	평가자의 전문성 확보
4	평가 업무 간소화	메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영
5	평가자의 전문성 확보	이해가 용이한 평가기준(평가지표)

양 집단 모두 정도의 차이는 존재하나 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유, 메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력 등의 고려 요소를 메타평가를 실시하기 위해 가장 중요한 요인으로 보고 있음을 알 수 있다. 다음으로 행정자치부는 메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견을 반영하는 것이 필요하다고 보았고, 지방자치단체는 평가자의 전문성 확보가 필요하다고 보았다.

4. 시사점

1) 관련법규에서의 시사점

우리나라 메타평가 제도는 2006년 제정된 ‘정부업무평가기본법’에서 처음으로 명문화되었으나, 메타평가를 재평가로 규정하여 개념정의 하고 중앙행정기관의 자체평가에 대한 메타평가 규정만 존재하는 상태이다. 지방자치단체 메타평가의 실천적 적용을 위해서는 정부업무평가기본법에 지방자치단체 메타평가 규정을 명시하여야 한다.

2) 중앙행정기관 메타평가에서의 시사점

우리나라 중앙행정기관 메타평가는 정부업무평가위원회에서 시달하는 지침에 따라 각 중앙행정기관이 자체평가한 결과에 대해 정부업무평가위원회에서 점검하는 과정으로 진행되고 있다. 각 중앙행정기관은 기관마다 담당하는 업무가 서로 상이하므로, 공통된 부분에 대해서만 자체평가를 실시하고 있다. 이 때 메타평가의 평가항목은 평가역량 제고노력, 평가수행의 적절성, 평가결과의 활용 노력 등 세 가지이다. 이는 정부업무평가위원회에서 시달한 지침대로 자체평가를 수행하였는가에 초점을 둔 평가항목이다.

그러나 이러한 항목과 지표로는 자체평가의 전반적인 내용을 심도있게 점검할 수 없다. 즉, 자체평가를 실시하는 환경적 요인, 자체평가에 투입된 인적·물적 자원, 자체평가 결과의 정책에의 반영 등을 파악할 수 없다는 문제점이 있다. 지방자치단체 메타평가는 이러한 중앙의 한계를 극복하여 메타평가의 대상이 되는 기존의 평가를 총괄적으로 점검할 수 있는 평가틀·평가모형을 갖추어야 한다.

3) 메타평가 인식조사에서의 시사점

지방자치단체 메타평가에 대한 인식 차이를 비교하기 위하여 행정자치부 평가 담당 공무원과 지방자치단체 평가 담당 공무원에게 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과, 행정자치부 공무원이 지방자치단체 공무원에 비해 메타평가 개념 인지, 메타평가에 대한 필요성 인지, 메타평가과 관련된 외국 제도·모형 소개, 메타평가가 지방자치에 도움이 될 것이라는 전망 등에서 높은 응답을 보였다. 그러나, 행정자치부 공무원은 메타평가 업무는 자원하지 않겠다는 응답이 더 높았고, 메타평가의 정기적인 실시에 더 부정적이었다.

향후 메타평가가 실시된다면 기존의 어떤 평가를 메타평가 대상으로 하는 것이 바람직한가라는 질문에 대해, 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원 모두 자체평가를 메타평가 대상으로 하는 것에 가장 부정적이었다.

메타평가가 실시된다면 고려해야 할 사항들을 질문하였는데, 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원 모두 평가자와 피평가자 간의 인식 공유와 상호 협력을 강조하는 의견의 일치율을 보였다. 또한, 양 집단 모두 자체평가를 메타평가 대상으로 하는 것에는 가장 부정적으로 응답하였다.



제 4 장 메타평가의 실선적 적용 방안

제1절 메타평가 적용 예시

1. 사례선정 개요

지금까지 메타평가에 대한 기존의 연구, 제도, 사례 등을 점검하였다. 이번에는 앞으로는 이 연구의 대상이 되는 지방자치단체평가를 설명하도록 한다. 즉, 이번 절에서는 이 연구에서의 메타평가 대상이 되는 사례를 설명하고 실제 메타평가를 실시하도록 한다. 지방자치단체평가는 중앙 부처에서 지방자치단체를 대상으로 개별평가 하는 것(중앙부처의 개별평가), 지방자치단체가 자체평가 하는 것(지방자치단체 자체평가), 각 광역자치단체에서 소속 기초자치단체(광역자치단체의 시·군 평가)나 보조지원기관을 대상으로 평가하는 것(광역자치단체의 지원보조기관 평가) 등으로 구분할 수 있다.²⁰⁾

이 연구에서 제시하는 메타평가 모형을 지방자치단체평가에 적용한다면, 중앙부처가 실시하는 지방자치단체평가와 광역자치단체가 실시하는 각종 평가를 대상으로 하여 다양하게 메타평가 할 수 있을 것으로 기대된다. 그러므로, 다음에서는 메타평가 대상이 될 수 있는 중앙부처의 지방자치단체평가와 광역자치단체의 각종 평가를 설명하도록 한다.

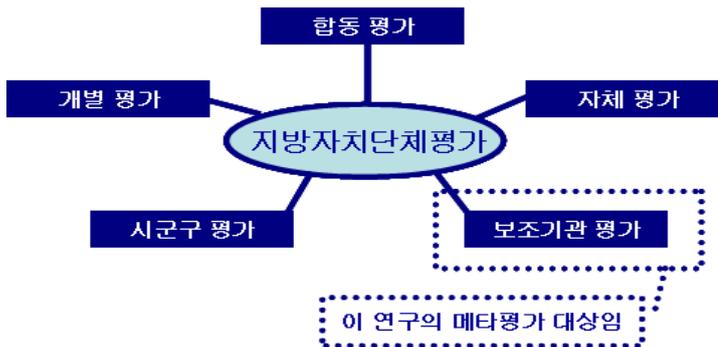
다만, 이 연구에서는 메타평가를 실험적으로 적용하는 상황적 한계와 자료

20) 이 외에 정부업무 합동평가도 지방자치단체평가의 한 종류인데 이에 대한 설명은 제외하였다.

수집상의 한계 등을 고려하여 특정 광역자치단체의 평가를 대상으로 메타평가를 실시하였다. 즉, 이 연구에서는 경상북도를 분석지역으로 선정하여 보조기관·단체에 대한 평가를 메타평가의 대상으로 삼았다. 그러나, 특정 자치단체의 평가 사례 하나만을 대상으로 분석한 메타평가 결과를 모든 지방자치단체의 평가와 메타평가에 일반적으로 적용될 수 있는가의 문제점을 지니고 있음을 부인하기는 어렵다. 이는 추후 연구에서 보완, 발전시켜야 할 점으로 사료된다.

또한, 메타평가의 주체에 대해서는 이 연구에서 언급하지 않았다. 메타평가는 평가 전문가 집단 혹은 상위 행정기관이 담당할 수 있는데 각 지방자치단체평가의 성격과 메타평가의 목적에 따라 평가 주체가 달라질 것이므로 특별히 언급하지 않았다.

〈그림 4-1〉 메타평가 대상이 되는 지방자치단체평가



1) 중앙부처의 개별평가

(1) 법 상의 개별평가

정부업무평가기본법 제2조에서의 ‘개별평가’라 함은 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책 등을 평가하는 것을 말한다.

정부업무평가기본법 제3조 제3항에서는 업무의 특성·평가시기 등으로 인하

여 평가의 통합 실시가 곤란한 경우에 정부업무평가위원회와 미리 협의하여 ‘별도로 평가’를 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 정부업무평가기본법은 통합평가를 원칙으로 하고 있으나 필요한 경우 정부업무평가위원회와 미리 협의하여 별도로 평가를 실시할 수 있도록 하고 있다.

정부업무평가기본법(제19조-제21조)에 의거하여 첫째, 2개 기관 이상의 중앙행정기관 관련 시책·주요 현안시책·혁신관리·대통령령이 정하는 대상부문에 대하여 국무총리가 특정평가를 실시할 수 있다. 둘째, 중앙 행정기관의 장은 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에 정부업무평가위원회와 협의를 거쳐 특정평가를 실시할 수 있다.

정부업무평가기본법(제21조 5항)은 지방자치단체가 수행하는 국가의 주요시책에 대해서는 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 합동평가 하는 것을 원칙으로 하되, 중앙행정기관의 장이 국가위임사무 등에 대하여 업무의 특성·평가지기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 특정평가를 실시할 수 있다고 정하고 있다.

정부업무평가기본법 제19조에서는 개별평가에 관한 사항을 규정하고 있다. 즉, 국무총리는 정부업무평가시행계획에 개별평가에 관하여 ①당해연도 개별평가의 기본방향에 관한 사항 ②당해연도 개별평가의 대상에 관한 사항 ③개별평가의 방법에 관한 사항 ④특정평가 결과의 활용 및 조치에 관한 사항 ⑤그 밖에 개별평가에 관한 주요 사항 등을 반영해야 한다.

제20조에서는 개별평가의 절차를 규정하고 있다. 국무총리는 두 기관 이상의 중앙행정기관과 관련된 시책·주요 현안시책·혁신관리·대통령령이 정하는 대상부문에 대하여 개별평가를 실시하고, 그 결과를 공개하여야 한다. 또한, 국무총리는 개별평가를 시행하기 전에 평가방법·평가기준·평가지표 등을 마련하여 개별평가의 대상기관에 통지하고 이를 공개하여야 한다. 국무총리는 개별평가를 위하여 개별평가의 대상기관에 필요한 자료를 요구하거나 평가업무 수행자로 하여금 개별평가 대상기관을 방문하여 평가에 관한 자료를 확인·점검하게 할

수 있다. 국무총리는 특정평가 결과에 대하여 위원회가 의결한 때에는 이를 개별평가 대상기관에 통보하여야 한다. 그 밖에 개별평가의 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조 5항에서는 중앙행정기관의 장이 국가위임 사무 등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 이를 평가할 수 있다고 정하고 있다. 이 경우 그 평가결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.

(2) 개별평가 주요 내용

특정평가는 부처 개별평가로, 지방자치단체가 수행한 특정 국정시책 등의 추진성과를 업무소관 중앙부처에서 직접 실시하는 평가이다. 개별평가는 업무특성과 활용시기에 따라 부처별로 평가 시기를 자율적으로 선정한다. 개별평가는 평가계획 작성(부처) → 검토 및 심의(국무조정실) → 평가시책 확정 → 평가계획 수립 및 지표개발 → 평가실시 → 산출평가 보고서 작성 → 후속조치 및 평가환류 순으로 진행한다.

기존의 연구(라휘문 외, 2007)에서는 중앙행정기관이 지방자치단체에 대해 실시하는 평가를 모두 166개(중앙-광역/기초 92개, 중앙-광역 43개, 중앙-기초 31개)로 정리하고 있다. 이 중 중앙행정기관이 기초자치단체를 평가하는 ‘기초자치단체 정보화 수준 측정’은 2007년부터 중앙행정기관이 광역/기초자치단체를 평가하는 ‘지방자치단체 전자정부 추진 평가’로 통합되었으므로 중앙행정기관이 지방자치단체에 대해 실시하는 평가는 모두 165개(중앙-광역/기초 92개, 중앙-광역 43개, 중앙-기초 30개)이다.

예를 들어 행정자치부에서 주관하여 실시하는 평가를 보면, 중앙행정기관이 광역/기초자치단체를 평가하는 92개의 개별평가 중 행정자치부가 실시하는 평가는 29개, 중앙행정기관이 광역자치단체를 평가하는 43개의 개별평가 중 행정자치부가 실시하는 평가는 5개, 중앙행정기관이 기초자치단체를 평가하는 31개의 개별평가 중 행정자치부가 실시하는 평가는 8개로, 총 42개 이다. 이 중 합동

평가에서 한 분야로 실시하고 있는 평가가 광역/기초자치단체에 대한 9개, 광역자치단체에 대한 2개, 총 11개 이다. 즉, 행정자치부는 총 42개의 개별평가를 지방자치단체평가로 실시하고 있고, 이 중 11개의 평가는 합동평가에서 분야별 평가로 실시하고 있다.

〈표 4-1〉 중앙행정기관의 지방자치단체평가 수 비교

(2007년 6월 현재)

	중앙-광역/기초	중앙-광역	중앙-기초	합계
행자부 평가중 직접적 개별평가	20	3	8	31
행자부 평가중 합동평가의 일부	9	2	-	11
행정자치부 개별평가 수	29	5	8	42
전체 개별평가 수	92	43	30	165

2) 지방자치단체 자체평가

(1) 법 상의 자체평가

정부업무평가기본법 제2조에서의 ‘자체평가’라 함은 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책등을 스스로 평가하는 것을 말한다.

정부업무평가기본법 제18조에서는 지방자치단체의 자체평가를 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다는 점에서 의무규정이다. 지방자치단체의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 한다. 이 경우 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2이상은 민간위원으로 하여야 한다. 지방자치단체의 장은 정부업무평가시행계획에 기초하여 소관 정책 등의 성과를 높일 수 있도록 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다. 행정자치부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지표·평가방법·평가기반의 구축 등에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있다. 이 밖에 지방자치단체의 자체평가의 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정한다.

(2) 자체평가 주요 내용

지방자치단체 자체평가는 정부업무평가기본법 제18조에 의거한 법정평가이다. 자체평가는 지방자치단체가 주관하여 해당 지방자치단체가 수행한 각 사업의 추진성과를 스스로 평가하는 것으로, 실시횟수나 시기에 제한을 두지 않고 있으나 최소한 연 1회 이상 실시하고 있다. 즉, 자체평가는 자치단체가 수행하는 주요업무의 추진성과를 자치단체 스스로 평가하고 부진사항 등을 보완·개선하는 평가이다.

자체평가는 비전 및 미션 설정 → 부서별 핵심업무 선정 → 평가지표 개발 → 자체평가 운영계획 작성 → 평가실시 → 산출평가 종합 → 사후관리 및 환류 순으로 진행한다. 자체평가는 지방자치단체 자신이 평가를 통해 해당 자치단체의 업무와 성과에 관한 유용한 정보·지식을 얻어, 업무처리의 효율성을 제고하고 행정의 책임성을 제고하는 활동이다.

3) 광역자치단체의 시·군·구 평가

전국 16개 광역자치단체는 소속 기초자치단체에 대해 정기적 혹은 비정기적으로 다양한 평가를 실시하고 있다. 2007년 3월 현재 경상북도의 경우, 소속 23개 전체 시군에 대해 13개 부서에서 총 22개의 평가를 실시하고 있다. 이 중 경상북도에서 실시하고 있는 22개의 시·군 평가를 정리하면 다음 표와 같다. 경상북도는 이외에도 2008년 1월 경에 경상북도 역점시책에 대한 시·군별 추진실적을 평가할 계획을 가지고 있다. 이 때 평가분야인 역점시책 6개 분야는 투자 유치, 일자리 창출, 경북방문의 해 관련 사업, 저출산 및 여성결혼 이주민 대책, 21세기 경북새마을운동, 주요농정업무(FTA 관련)이다.

〈표 4-2〉 경상북도의 시·군 평가(2007년 3월 기준)

평가명	주관부서	관련근거	평가방법	평가시기
행정서비스현장 운영평가	도정책신팀	행정서비스현장제정 및 운영규정	서면평가 및 현장확인	11월
재래시장활성화 우수시군 시상	경제기획팀	재래시장 활성화 추진지침 (중기청 고시)	서면평가 및 현장확인	연말
중소기업육성 시책평가	기업지원팀	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률시행령제48조및 52조	서면평가	연말
농정업무 추진실적평가	농업정책과	지방자치단체 농정업무 평가 계획 (농림부)	서면 및 현지평가	3월중
경북환경상	환경정책과	환경관리지침	서면평가	12월
배출업소환경 관리 평가	환경정책과	환경오염물질배출시설 등에관한 통합지도점검규정	서면평가 및 현장확인	12월
보건사업 종합평가	보건위생과	각종사업별 지침 및 법규	서면평가 및 현장평가	3월
결핵관리사업추진실 적평가	보건위생과	결핵관리지침	서면평가	12월
건강증진사업 평가	보건위생과	건강생활실천 지침(복지부)	서면평가 및 현지확인	1월
금연클리닉사업 평가	보건위생과	금연클리닉사업 추진지침	서면평가 및 현지확인	11월
위생관리사업 평가	보건위생과	위생관리사업 추진지침	서면 및 현장확인	5월
옥외광고물분야 추진실적 평가	균형개발과	자체계획	서면평가 및 현장확인	11월
건축행정건실화 평가	건축지적과	건축법 제68조 시행규칙 제39조	서면평가 및 현장확인	6월, 11월
도시주거환경 개선사업 평가	건축지적과	도시및주거환경정비법 제75보	서면평가 및 현장확인	6월, 11월
농어촌주거환경 개선사업 평가	건축지적과	농어촌주택개량 촉진법 제16조	서면평가 및 현장확인	6월, 11월
지적행정유공자 평가	건축지적과	지적행정유공자 표창계획	서면평가	12월

(표 계속)

평가명	주관부서	관련근거	평가방법	평가시기
보안감사	자치행정과	경상북도 보안업무요강 제67조	현장확인	11월
민원행정 추진상황 종합평가	새마을봉사과 (민원실)	민원행정 및 제도개선 추진지침	서면 평가· 현지 확인	11월경
새마을업무 시군종합평가	새마을봉사과	새마을업무 종합평가지침	”	”
지역소득작목 개발사업 지원평가	농업기술원 (지도기획과)	지방농촌진흥기관상및지도대상규정 (농촌진흥청 훈령 제591호)	서면평가	12월
보육시설 평가인증참여 실적평가	여성가족과	영유아보육법 제30조	서면평가	연말 (매년)
산업단지조성 사업추진 실적평가	도시계획과	일자리창출 및 지역경기활성화	서면 및 현지확인	12월 (매년)

4) 광역자치단체의 지원보조기관 평가

경상북도는 2006년에 1회성으로 도 예산이 투입된 지원보조기관(출연기관과 출자기관)에 대한 평가를 실시하였다. 이의 정식 명칭은 ‘경상북도 보조기관·단체 경영평가’이다. 이 연구에서는 경상북도에서 실시한 지원보조기관 평가를 대상으로 메타평가를 실시하였다.²¹⁾

(1) 평가의 목적

‘경상북도 보조기관·단체 경영평가’는 경상북도가 보조금을 지원하는 기관·단체의 2005년도 경영성과에 대한 평가를 통하여 보조기관·단체의 건전한 발전

21) 경상북도의 경우 보조기관에 대한 정기적인 평가는 없으며, 출연기관과 출자기관에 대해서는 그 기관의 성격과 출자 형태 등에 따라 정기적으로 감사를 실시하거나 부정기적으로 경영평가를 실시하고 있다.

과 경영개선을 도모하는데 있다. 즉, 전문 경영평가기관에 의한 평가를 통해 대외적 신뢰성 및 평가의 전문성과 공정성을 제고하고자 하였다.

(2) 평가의 범위

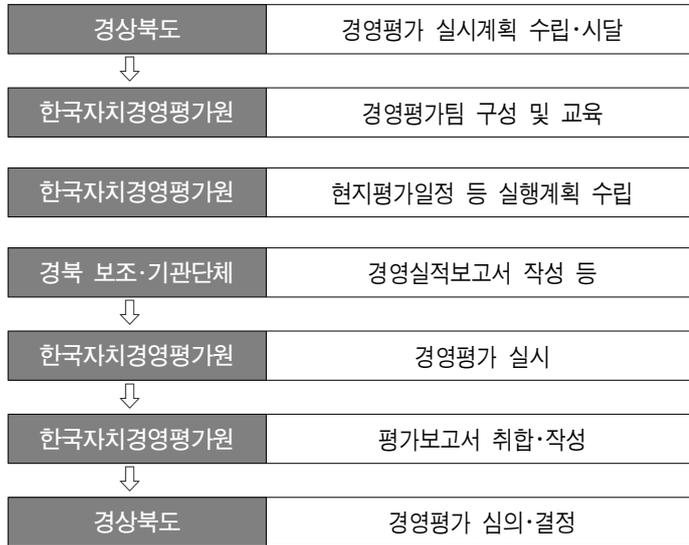
우선 평가의 시간적 범위를 보면, 평가기준년도가 2005년도이다. 즉, 평가 시점은 2005회계년도 결산기준이다.

공간적 범위는 경상북도 산하 17개 보조기관·단체이다. 즉, 경도대학, 경북운수연수원, 경상북도중소기업종합지원센터, 문화엑스포, (재)한국국학진흥원, 경상북도체육회, (사)경상북도생활체육협의회, (재)경상북도청소년수련관, 경상북도청소년지원센터, 경상북도사회복지협의회, 경상북도장애인종합복지관, 경상북도장애인복지단체협의회, 경상북도여성정책개발원, 경북학숙, 경상북도종합자원봉사센터, (재)경북바이오산업연구원, (재)경북해양바이오산업연구원을 평가하였다.

(3) 평가의 절차

경상북도 보조기관·단체 경영평가는 경상북도에서 평가의 필요성을 인식하고 실시계획을 수립하여 보조기관·단체에 시달하면서 시작되었다. 다음으로 평가 기관인 한국자치경영평가원에서 평가팀을 구성하여 현지 평가 일정 계획 등을 수립하고 평가 대상이 되는 보조기관·단체들은 보고서를 작성하여 제출하였다. 평가 기관이 평가를 실시한 후 경상북도에서는 평가 결과에 대해 심의하고 결정하였다.

〈표 4-3〉 경상북도 보조기관·단체 평가 절차



(4) 평가결과의 조치

우선 도에서 각 보조기관과 단체에게 평가결과를 통보하였다. 통보받은 각 보조기관·단체는 자체 개선안을 수립하여 도에 제출하였다. 도에서는 개선안을 취합하여 심사한 후 조정안을 통보하고, 2007년도 추경 및 2008년도 예산에 반영하였다.

(5) 평가 분야

평가 분야는 종합경영, 조직관리, 인사관리, 보수관리, 예산관리, 회계관리, 사업운영, 고객만족 등 총 8개 분야로 구분하였다. 8개 분야의 총점은 100점 만점으로, 종합경영 10점, 조직관리 10점, 인사관리 10점, 보수관리 15점, 예산관리 10점, 회계관리 15점, 사업운영 20점, 고객만족 10점으로 구성하였다.

17개 기관 전체의 평균은 100점 만점에서 69.5점으로 나타났으며, 이 평가결과를 종합적으로 분석하면 다음의 표와 같다.

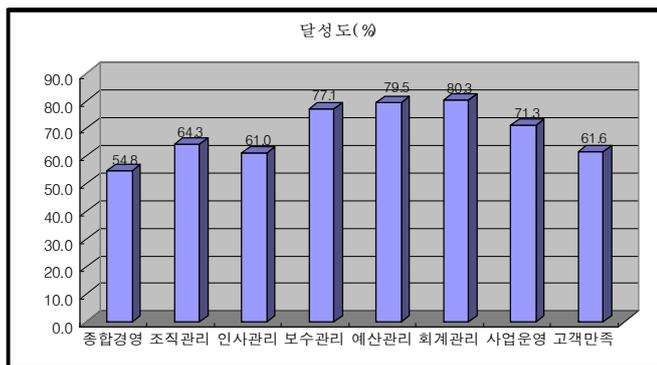
〈표 4-4〉 경상북도 보조기관·단체 평가 결과분석표

구분	지표	종합 경영	조직 관리	인사 관리	보수 관리	예산 관리	회계 관리	사업 운영	고객 만족
		총점	10	10	10	15	10	15	20
평균(점)	69.5	5.6	6.4	6.2	11.1	7.8	11.9	14.4	6.2
달성도(%)	70.0	54.8	64.3	61.0	77.1	79.5	80.3	71.3	61.6
표준편차	8.81	1.73	1.50	1.43	1.86	0.89	0.99	3.42	1.89

이 때 지표별 표준화 지수를 그래프로 나타내면 다음과 같다. 각 지표별 평가 결과를 달성도(%)로 표준화시킨 결과, 회계관리 지표의 평가결과가 가장 높았으며 종합경영 지표의 평가결과가 가장 낮았다. 지표별 특성을 살펴보면 회계, 예산, 보수관리 등 예산, 회계관련 지표들의 평가가 상대적으로 높은 평가를 받은 것으로 나타났으며 종합경영, 인사관리, 고객만족, 조직관리 지표들은 상대적으로 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다.

평가결과의 표준편차를 살펴보면 우선 전체 평균의 표준편차는 8.81로 나타나 기관별 평가결과의 차이가 다소 나타나고 있다고 할 수 있다. 지표별로는 예산관리의 지표의 표준편차가 0.89로 가장 낮은 것으로 나타나 기관별 평가결과 수치의 신뢰도가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 한편, 사업운영의 표준편차가 3.42로 가장 높게 나타났으나, 이는 사업운영 지표의 배점이 20점으로 각 지표들 중에서 상대적으로 비중이 높았기 때문인 것으로 분석된다.

〈그림 4-2〉 경상북도 보조기관·단체 평가 지표별 표준화 지수



(6) 평가 등급

평가 등급은 전체 보조기관·단체 중 경영성과가 다소 우수하고 개선 여지가 일부 있는 상위 15%를 가등급으로 하였고, 경영성과가 보통 수준이고 경영개선 노력이 요구되는 중상위 35%를 나등급으로 하였으며, 경영성과가 약간 미흡하고 경영개선의 노력이 요구되는 중하위 35%를 다등급으로 하였다. 경영성과가 미흡하고 대책이 마련되어야 하는 하위 15%는 라등급으로 평가하였다. 평가 등급은 네 개의 등급이었다.

(7) 평가 지표

17개 보조기관·단체에게 동일한 평가 분야와 평가 지표로 평가하였다. 첫째, 종합경영(10점 만점)은 지배구조의 합리성(4점, 비계량지표)을 이사회 구성의 적정성, 이사회 운영의 적정성, 내·외부 통제의 적정성으로 평가하였다. 조직관리자 경영노력(3점, 비계량지표)을 민간대비 경쟁력 강화노력, 타 산하단체 비교검토 노력으로 평가하였다. 지도감독의 적정성(3점, 비계량지표)을 정관 규칙 변경의 절차적 타당성, 외부감사결과에 대한 조치 등으로 평가하였다.

둘째, 조직관리(10점 만점)는 정원의 적정성(4점, 비계량지표)을 기능별 적정 인력, 불필요한 기능 및 인력, 정원과 현원의 차이로 평가하였다. 조직규모 및 운영의 합리성(4점, 비계량지표)을 조직규모(적정 조직여부, 불필요한 조직 여부 등), 부서별 권한과 책임의 명료화, 부서별 분장업무의 적정성으로 평가하였다. 조직풍토(2점, 비계량지표)를 조직활성화 시책, 협동적·애사적 분위기 조성 등으로 평가하였다.

셋째, 인사관리(10점 만점)는 인력확보(3점, 비계량지표)를 채용(모집·선발) 및 이직·퇴직 관리, 공채 및 특채여부(채용관리의 적정성), 인사운영원칙 및 기준(공정성 확보)로 평가하였다. 조직구성원의 전문성 확보(3점, 비계량지표)를 업무 전문성 여부, 업무관련자 유자격 여부, 업무수요에 따른 직무분석·평가와 인사이동(적재적소 배치), 직무수행능력 개발 노력(교육훈련 실적, 2005-현재까

지)으로 평가하였다. 성과와 연계한 인사시스템 운영(4점, 비계량지표)을 인사제도(인사고과, 승진, 보상 등) 중 성과와 연계된 것, 성과평가 제도 운영여부 및 내용, 연봉제 도입여부 및 내용으로 평가하였다.

넷째, 보수관리(15점 만점)는 인건비의 적정성과 규정 및 절차의 적정성으로 평가하였다. 이 지표에는 각각의 가중치, 계량/비계량지표 여부, 평가항목 등이 포함되어 있지 않다.

다섯째, 예산관리(10점 만점)는 자체수입의 비중과 전망, 예산편성.배분의 합리성, 예산운용의 적정성, 심사분석의 적정성으로 평가하였다. 이 지표에도 각각의 가중치, 계량/비계량지표 여부, 평가항목 등이 포함되어 있지 않다.

여섯째, 회계관리(15점 만점)는 자금의 적정성, 자산관리의 적정성, 회계처리 규정 및 이행실태, 내부건제시스템의 운용으로 평가하였다. 이 지표에도 각각의 가중치, 계량/비계량지표 여부, 평가항목 등이 포함되어 있지 않다.

일곱째, 사업운영(20점 만점)은 목적사업의 적정성(10점, 비계량지표)을 주요사업의 필요성, 사업의 목적달성도, 사업비전의 적정성으로 평가하였다. 사업의 공공성(5점, 비계량지표)을 주민의 요구 및 필요도, 주민의 복리증진 기여, 기타 공공성 확보노력으로 평가하였다. 사업운영의 효과성(5점, 비계량지표)을 주요사업별 수행방식 효과분석, 주요 사업별 운영실적 비교(직영, 민간위탁 등), 연간제도개선 및 비용절감 노력도(해당 사례제시)로 평가하였다.

여덟째, 고객만족(10점 만점)은 고객 관리체계(4점, 비계량지표)를 고객서비스기준 확립, 고객관련 정보(민원 포함) 접수의 효율성, 효율적 고객관리 절차(민원처리과정 및 피드백), 처리결과 분석 및 대응방안 마련으로 평가하였다. 고객편의성(3점, 비계량지표)은 세분화된 평가지표 없이 평가하였다. 고객수요 파악 및 고객만족도 조사 노력(3점, 비계량지표)은 고객수요 파악, 정기적인 고객만족 조사 실시 여부, 고객만족도(고객평가)로 평가하였다.

〈표 4-5〉 경상북도 보조기관·단체 평가 지표

평가분야	평가지표	지표 성격	세부 내용
종합경영 (10점)	지배구조의 합리성(4점)	비계량 지표	이사회 구성의 적정성
			이사회 운영의 적정성
			내·외부 통제의 적정성
조직관리자 경영노력(3점)	비계량 지표	민간대비 경쟁력 강화노력	
		타 산하단체 비교검토 노력	
지도감독의 적정성(3점)	비계량 지표	정관 규칙 변경의 절차적 타당성	
		외부감사결과에 대한 조치 등	
조직관리 (10점)	정원의 적정성 (4점)	비계량 지표	기능별 적정 인력
			불필요한 기능 및 인력
			정원과 현원의 차이
조직규모 및 운영의 합리성(4점)	비계량 지표	조직규모(적정 조직여부, 불필요한 조직 여부 등)	
		부서별 권한과 책임의 명료화	
조직풍토(2점)	비계량 지표	부서별 분장업무의 적정성	
		조직활성화 시책	
인력관리(3점)	비계량 지표	협동적·애사적 분위기 조성 등	
		채용(모집·선발) 및 이직·퇴직 관리	
		공채 및 특채여부(채용관리의 적정성)	
인사관리 (10점)	조직구성원의 전문성확보(3점)	비계량 지표	인사운영원칙 및 기준(공정성 확보)
			업무 전문성 여부
			업무관련자 유자격 여부
성과와 연계한 인사시스템 운영(4점)	비계량 지표	업무수요에 따른 직무분석·평가와 인사이동(적재적소 배치)	
		직무수행능력 개발 노력(교육훈련 실적, 2005-현재까지)	
보수관리 (15점)	인건비의 적정성	-	인사제도(인사고과, 승진, 보상 등) 중 성과와 연계된 것
			성과평가 제도 운영여부 및 내용
인건비의 적정성	-	-	연봉제 도입여부 및 내용
			규정및절차의 적정성
인건비의 적정성	-	-	
			규정및절차의 적정성
인건비의 적정성	-	-	
			규정및절차의 적정성

(표 계속)

평가분야	평가지표	지표 성격	세부 내용
예산관리 (10점)	자체수입의 비중과 전망	-	-
	예산편성·배분의 합리성	-	-
	예산운용의 적정성	-	-
	심사분석의 적정성	-	-
회계관리 (15점)	자금의 적정성	-	-
	자산관리의 적정성	-	-
	회계처리규정 및 이행실태	-	-
	내부견제시스템의 운용	-	-
사업운영 (20점)	목적사업의 적정성(10점)	비계량 지표	주요 사업의 필요성
			사업의 목적달성도
			사업비전의 적정성
	사업의 공공성(5점)	비계량 지표	주민의 요구 및 필요도
			주민의 복리증진 기여 기타 공공성 확보노력
	사업운영의 효과성(5점)	비계량 지표	주요 사업별 수행방식 효과분석 주요 사업별 운영실적 비교(직영, 민간위탁 등) 연간 제도개선 및 비용절감 노력도(해당 사례제시)
고객만족 (10점)	고객관리체계 (4점)	비계량 지표	고객 서비스기준 확립
			고객관련 정보(민원 포함) 접수의 효율성
			효율적 고객관리 절차(민원처리과정 및 피드백)
			처리결과 분석 및 대응방안 마련
	고객편의성(3점)	비계량 지표	-
	고객수요파악 및 고객 만족도 조사노력(3점)	비계량 지표	고객수요 파악
정기적인 고객만족 조사 실시 여부			
고객만족도(고객평가)			

2. 메타평가 방법

1) 평가 방법

연구자가 메타평가자 입장에서 메타평가를 실시한 이 연구는 주로 문헌분석과 웹사이트에서 수집한 자료를 근거로 수행하였고, 실제 경상북도 보조기관·단체 평가를 실시한 평가자와의 인터뷰를 통해서 자료와 관련 정보를 확보하였다.

자료 수집 이후에, 메타평가 모형을 구성하고 있는 지표들의 내용을 위주로 하여 보고서 등과 인터뷰 내용을 위주로 경상북도 보조기관·단체 평가를 메타평가 하였다. 특히, 연구자 개인이 판단하기 어려운 내용은 관련 평가전문가의 도움을 받아 메타평가를 완성하였다. 앞서서도 언급했듯이 이 연구에서의 메타평가 실시는 하나의 예시에 지나지 않는다. 즉, 메타평가 대상이 하나의 지방자치단체에 소속된 기관·단체 라는 한계가 있고, 메타평가 지표가 많지 않다는 한계 또한 가지고 있다. 그러나 지방자치단체평가에 대한 메타평가가 아직까지 실시되고 있지 않은 현실에서 예를 들어 메타평가를 실시하여 향후 발전 방안을 제시하였다는 의의가 있다.

2) 메타평가 기준 등급화 방법

본 연구의 메타평가 모형은 메타평가가 용이하게 진행되도록 고안되었다. 즉, 전체 11개 지표에 대해 예/아니오 여부를 질문하여 ‘예’에 해당하는 지표 수를 계산하여 메타평가하였다(표 2-3 참고). 이는 Stufflebeam(1999)의 PUFA 모형을 참고한 것이다. 즉, 여건평가, 투입평가, 과정평가, 산출평가 등 각 평가요소 별로 2-3개의 평가과제를 가지고 있고, 각 평가과제가 1개의 평가지표만을 가지고 있으므로, Stufflebeam(1999)의 PUFA 모형을 변형하는 방법을 사용하였다.

먼저, 하나의 평가지표 중 0개의 지표에 ‘예’로 체크가 되면 평가과제의 등급은 열등, 1개가 ‘예’로 체크되면 탁월로 하였다.

다음으로, 탁월로 등급화된 평가과제에는 4점을 부여하고, 열등에는 0점을 부

여하여 각 점수를 합산하였다. 이 때 점수의 백분율 값이 0-24%는 열등, 25-49%는 보통, 50-67%는 좋음, 68-92%는 아주 좋음, 93%이상은 탁월로 등급화 하였다.

첫째, 여건평가 기준에는 3개의 평가과제가 존재하므로 12점 만점이 된다. 이 때, 0-3점인 경우는 열등, 4-6점은 보통, 7-8점은 좋음, 9-11점은 아주 좋음, 12점은 탁월이 된다.

〈표 4-6〉 여건평가 기준 등급화 방법

여건평가 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 () * 4 = () □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 12점: 탁월(excellent) □ 9-11점: 아주 좋음(very good) □ 7-8점: 좋음(good) □ 4-6점: 보통(fair) □ 0-3점: 열등(poor)
총점: ()	총점() ÷ 12 = () * 100 = 100점 환산점수 ()

둘째, 투입평가 기준에도 3개의 평가과제가 존재하므로 12점 만점이 된다. 이 때, 0-3점인 경우는 열등, 4-6점은 보통, 7-8점은 좋음, 9-11점은 아주 좋음, 12점은 탁월이 된다.

〈표 4-7〉 투입평가 기준 등급화 방법

투입평가 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 () * 4 = () □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 12점: 탁월(excellent) □ 9-11점: 아주 좋음(very good) □ 7-8점: 좋음(good) □ 4-6점: 보통(fair) □ 0-3점: 열등(poor)
총점: ()	총점() ÷ 12 = () * 100 = 100점 환산점수 ()

셋째, 과정평가 기준에는 3개의 평가과제가 존재하므로 12점 만점이 된다. 이 때, 0-3점인 경우는 열등, 4-6점은 보통, 7-8점은 좋음, 9-11점은 아주 좋음, 12점은 탁월이 된다.

〈표 4-8〉 과정평가 기준 등급화 방법

과정평가 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 () * 4 = () □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 8점: 탁월(excellent) □ 6-7점: 아주 좋음(very good) □ 5점: 좋음(good) □ 3-4점: 보통(fair) □ 0-2점: 열등(poor)
총점: ()	총점() ÷ 12 = () * 100 = 100점 환산점수 ()

넷째, 산출평가 기준에는 2개의 평가과제가 존재하므로 8점 만점이 된다. 이 때, 0-2점인 경우는 열등, 3-4점은 보통, 5점은 좋음, 6-7점은 아주 좋음, 8점은 탁월이 된다.

〈표 4-9〉 산출평가 기준 등급화 방법

산출평가 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 () * 4 = () □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 8점: 탁월(excellent) □ 6-7점: 아주 좋음(very good) □ 5점: 좋음(good) □ 3-4점: 보통(fair) □ 0-2점: 열등(poor)
총점: ()	총점() ÷ 12 = () * 100 = 100점 환산점수 ()

3. 메타평가 결과

1) 여건평가(context evaluation)

(1) 리더십

‘경상북도 보조기관·단체 평가’는 경상북도가 보조금을 지원하는 기관·단체를 대상으로 경상북도가 한국자치경영평가원에 위탁하여 평가한 것으로, 경상북도가 지원한 보조금이 어떻게 쓰였는지 분석하고 평가 결과를 2007년도 추경 및 2008년도 예산에 반영할 목적으로 수행되었다.

실제 평가를 담당한 평가자와의 인터뷰 결과, 경상북도에서 경영평가를 실시하고자 하는 이면에는 경영성과 개선보다는 도비의 예산지원을 삭감하기 위한 의도가 내재되어 있었고, 경영평가 결과에 따라 예산지원을 줄이는 방향과 기관별 예산절감 요소를 구체적으로 발굴·제시하는 목적이 있었다.

그러므로, 평가기관 기관장이 되는 경북도지사가 ‘경상북도 보조기관·단체 평가’에 대해 관심이 많다고 할 수 있다. 이는 평가 최종보고서에도 평가 목적으로 명시되어 있는 내용이다.

(2) 협력 시스템

평가에 대해 평가자와 피평가자 간의 사전적 의사소통과 협력이 있었는지를 분석하였다. 경상북도와 보조기관·단체가 사전에 평가에 대한 인식을 공유하고 평가 지표에 대한 의사소통을 실시하였다면 이 평가는 평가자와 피평가자 간의 협력 시스템을 갖춘 평가라고 할 수 있다.

실제 평가를 담당한 평가자와의 인터뷰 결과, 실제 평가는 평가자인 경상북도의 입장만이 반영되었다는 것을 알 수 있었다. 경상북도에서는 예산수립 이전에 평가결과가 확정될 수 있도록 평가시기 및 일정을 촉박하게 제시하였고, 평가 지표 등에 대한 설명은 서면으로 피평가기관에게 제공되는 정도였다.²²⁾ 도비를 지원받고 있는 보조기관·단체들은 경상북도의 일방적인 지침에 따라 평가일정을 따르게 되어, 평가기관과 피평가기관 간의 평가 관련 협력 시스템은 충분하지 못하였다고 할 수 있다.

(3) 피평가자의 상황 고려

이 평가가 평가를 받는 피평가자의 상황을 고려하여 피평가자가 관심을 갖는 부분에 대해 실시되었는지, 아니면 피평가자 보다는 오히려 평가자가 중시하는 내용을 평가한 것인지를 분석하였다. 보조기관·단체가 평가의 필요성을 인지하고 평가 지표에 일정부분 관여하였다면 이 평가는 피평가자의 상황을 고려한 평가라고 할 수 있다.

실제 평가를 담당한 평가자와의 인터뷰 결과, 평가자인 경상북도가 평가의 필요성을 가지고 평가를 주도하였고 피평가자인 보조기관·단체는 평가자의 주도에 따르는 형식으로 평가가 진행되었다. 특히, 평가 지표 등에 보조기관·단체의 의견이 투입되지 못하고 일반적인 지표를 활용하는 등, 피평가자의 상황을 고려하지 못하였다.

22) 보조기관·단체들에게 평가 지표를 충분히 설명하지 못하였으므로 보조기관·단체들의 평가 지표 이해도는 매우 낮았다.

〈표 4-10〉 여건평가 결과(예시)

평가요소	평가과제	평가지표	평가결과
여건 평가	리더십	평가기관 기관장이 평가에 대해 관심이 있는가?	예
	협력 시스템	평가 실시 이전에, 평가에 대하여 평가자와 피평가자 간의 의사소통 과정이 있었는가?	아니오
	피평가자 상황고려	이 평가가, 평가자 보다 피평가자가 더 중시하는 평가인가?	아니오

이상, 여건평가 결과를 정리하면 다음과 같다. 이 연구에서 리더십에 해당하는 지표가 ‘예’로 체크되었으므로 탁월, 협력시스템은 열등, 피평가자 상황고려도 열등으로 등급화 할 수 있다.

여건평가의 세 가지 평가과제 중 한 가지 과제가 탁월로 등급화 되었으므로, 표에서 탁월의 등급 수에 1를 넣으면 된다. 앞에서 밝힌 바와 같이, 열등의 경우는 점수가 산정되지 않으므로 열등으로 등급화된 경우는 점수 산정에서 제외한다.

여건평가 기준에 따라 점수화 하면 총점이 4점이 되므로, 이는 메타평가에서는 보통의 수준이다. 여건평가 기준에 따른 총점 4점을 100점으로 환산하면 $(4/12) * 100 = 33$ 점이 된다. 즉, 경상북도 보조기관·단체 평가에 대한 메타평가 결과, 평가 환경 부분을 분석하는 여건평가 기준에서 33점을 부여할 수 있다.

〈표 4-11〉 여건평가 점수(예시)

여건평가 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 (1) * 4 = (4) □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 12점: 탁월(excellent) □ 9-11점: 아주 좋음(very good) □ 7-8점: 좋음(good) ■ 4-6점: 보통(fair) □ 0-3점: 열등(poor)
총점: (4)	$총점(4) \div 12 = (0.33) * 100$ $= 100점 환산점수 (33점)$

2) 투입평가(input evaluation)

(1) 평가자원

평가에 투입되는 인적·물적 요소들을 점검하여 평가에 충분한 자원을 확보하였는지 분석하였다. 경상북도 보조기관·단체 평가에 투입된 평가자는 17명이며, 이 중 행정학과 교수가 4명, 행정학 박사 6명, 경영학 박사 4명, 회계사 3명 이었다. 보조기관·단체가 가지는 공공성과 경영성을 모두 고려해 볼 때, 평가자 전공이 행정학이 더 많다는 것을 알 수 있었다. 또한, 이 평가에 투입된 예산은 약 8천 5백만원이었다.

실제 평가를 담당한 평가자와의 인터뷰 결과, 경상북도에서 평가의 필요성을 인식하고 시간을 촉박하게 잡아서 평가를 진행하였기 때문에 단기간에 평가를 종료해야 해서 상대적으로 평가인력은 충분히 투입되었다. 그러나, 17개 보조기관·단체를 평가하기 위한 평가 모형을 새로 구상하여 평가하기에는 예산이 부족하여 평가모형 및 지표개발의 소요자원을 최소화 하였다. 따라서, 이미 작성된 지방공기업 경영평가 지표 등을 일부 적용하여 평가하였다.

(2) 전문성

평가자가 평가에 필요한 전문적 지식이나 기술을 가지고 있는지를 분석하였다. 경상북도 보조기관·단체 평가에 투입된 평가자 중 행정학 전공이 10명, 경영/경제학 전공이 7명이고 평가를 실시한 기관이 평가 전문 기관인 한국자치경영평가원이라는 점에서 평가자가 전문성을 갖추었다고 평가할 수 있다. 특히, 한국자치경영평가원 외부 전문가가 9명 참여하여 전체 평가자의 53%를 차지하였는데, 이는 외부 전문가를 잘 활용한 경우라고 할 수 있다. 또한, 경상북도 보조기관·단체의 경우 공공기관으로서의 공익성과 수익성이 함께 강조되는데 특히 공익성을 강조하는 기관들이 대부분이었으므로 행정학 전공자가 조금 더 많았다.²³⁾

23) 경상북도 산하 17개 보조기관·단체는 경도대학, 경북운수연수원, 경상북도중소기업종합지원센터, 문화엑스포, (재)한국국학진흥원, 경상북도체육회, (사)경상북도생활체육협의회,

(3) 독립성

평가자가 소신있게 평가할 수 있었는지를 분석하였다. 즉, 평가가 독립적이며 공정하게 수행되었는가를 분석하였다. 앞서서도 언급한 바와 같이 평가자 중 53%가 평가기관 외부 전문가이므로 평가 결과에 대해 비교적 자유로울 수 있고, 특히 외부 전문가의 경우 자격증, 박사학위 소지자, 교수 등이 참여하여 소신있게 평가하였다고 할 수 있다.

〈표 4-12〉 투입평가 결과(예시)

평가요소	평가과제	평가지표	평가결과
투입 평가	평가자원	평가에 소요되는 자원이 충분한가?	아니오
	전문성	평가자가 전문성이 있는가?	예
	독립성	평가자가 독립적으로 평가할 수 있는가?	예

이상, 투입평가 결과를 정리하면 다음과 같다. 이 연구에서 평가자원이 열등, 전문성이 ‘예’로 체크되었으므로 탁월, 독립성도 ‘예’로 체크되었으므로 탁월로 등급화 할 수 있다.

투입평가의 세 가지 평가과제 중 두 가지 과제가 탁월로 등급화 되었으므로, 표에서 탁월의 등급 수에 2를 넣으면 된다.

투입평가 기준에 따라 점수화 하면 총점이 8점이 되므로, 이는 메타평가에서는 좋음의 수준이다. 투입평가 기준에 따른 총점 8점을 100점으로 환산하면 $(8/12) \times 100 = 67$ 점이 된다. 즉, 경상북도 보조기관·단체 평가에 대한 메타평가 결과, 평가 투입부분을 분석하는 투입평가 기준에서 67점을 부여할 수 있다.

(재)경상북도청소년수련관, 경상북도청소년지원센터, 경상북도사회복지협의회, 경상북도 장애인종합복지관, 경상북도장애인복지단체협의회, 경상북도여성정책개발원, 경북학숙, 경상북도종합자원봉사센터, (재)경북바이오산업연구원, (재)경북해양바이오산업연구원으로, 수익성보다 공공성이 더 강조되는 기관이 대부분이었다.

〈표 4-13〉 투입평가 점수(예시)

투입평가 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 (2) * 4 = (8) □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 12점: 탁월(excellent) □ 9-11점: 아주 좋음(very good) ■ 7-8점: 좋음(good) □ 4-6점: 보통(fair) □ 0-3점: 열등(poor)
총점: (8)	총점(8) ÷ 12 = (0.67) * 100 = 100점 환산 점수 (67점)

3) 과정평가(process evaluation)

(1) 자료 수집 적절성

평가를 위한 자료 수집이 적절한 방법이었는지를 분석하였다. 경상북도 보조기관·단체 평가는 보조기관·단체가 실적보고서 등을 작성·제출한 문헌을 가지고 한국차지경영평가원에서 평가하였다. 이후 17명의 평가자가 3개의 평가반으로 나누어 각 보조기관·단체를 현지방문 하였다. 현지방문에서는 각 평가자 별로 평가 분야를 나누어 실시하였다. 경상북도 보조기관·단체 평가는 각 보조기관·단체가 제출한 보고서와 현지방문을 통해 자료를 수집하고 기수집된 자료를 확인·보완하였다는 점에서 자료수집 방법이 적절하였다고 평가할 수 있다.

(2) 분석 방법 적절성

수집한 자료를 분석하는 방법이 적절한 것이었는지를 점검하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 경상북도 보조기관·단체 평가 지표의 성격이 비계량적 지표가 대부분이므로, 산식이나 계량적인 방법론은 사용하지 않았다. 즉, 각 평가지표에 대해 달성도 100%를 A등급, 80%를 B등급, 60%를 C등급, 40%를 D등급, 20%를

E등급 등 5단계로 구분하여 각 지표가 어느 정도의 달성도에 해당되는지 체크하는 방식을 사용하였다.²⁴⁾ 또한 각 지표에 대해 ‘현황 및 주요 실적’, ‘문제점 및 개선방안’을 분석하여 각 기관의 현황과 바람직한 발전 방안을 제시하였다.

그러나, 평가지표를 A-E등급으로 구분하여 평가하는 기준이 명확하지 않아서 평가 방법이 적절하다고 하기는 어렵다. 즉, ‘현황 및 주요 실적’, ‘문제점 및 개선방안’을 통해 등급화하는 작업을 진행하였는데, 등급화 기준이 명확하지 않아 평가자마다 평가 결과가 다르게 나타날 수 있는 가능성이 보였다. 예를 들어 ‘이사회 운영이 이원화된 기관은 지도감독의 적정성이 최하위 등급이다’라는 식의 기준이 있었다면, 이사회 운영의 일원화·이원화 여부를 평가 기준으로 삼아서 평가를 실시하였을 것이고 평가자와 관계없이 공정한 평가 결과가 나왔을 것으로 사료된다.

(3) 평가 내용 적합성

평가가 평가해야 하는 내용을 제대로 평가하였는지를 점검하였다. 즉, 평가하고자 하는 내용을 평가할 수 있는 평가 지표를 구상하였는지 분석하였다. 경상북도 보조기관·단체 평가는 도에서 지급하는 보조금의 사용 결과를 평가하는데 일차적인 목적이 있으므로 그 명칭 또한 ‘경상북도 보조기관·단체 경영평가’이다. 그러나 실제 지표를 살펴 보면 평가 분야는 종합경영, 조직관리, 인사관리, 보수관리, 예산관리, 회계관리, 사업운영, 고객만족 등 경영성과 이외에 인사, 조직, 고객만족 등을 포함하고 있어서 경영평가 이상의 평가라고 할 수 있다.²⁵⁾ 각

24) 예를 들어 경북운수연수원의 경우 종합경영(10점 만점)에서 3.8점을 획득하였다. 평가지표 1인 지배구조의 합리성(4점 만점)이 E등급(20%), 평가지표 2인 조직관리자 경영노력(3점 만점)이 D등급(40%), 평가지표 3인 지도감독의 적정성(3점 만점)이 C등급(60%)로, 이를 점수화 하면 평가지표 1인 지배구조의 합리성이 4점 만점에 0.8점, 평가지표 2인 조직관리자 경영노력이 3점 만점에 1.2점, 평가지표 3인 지도감독의 적정성이 3점 만점에 1.8점이다. 이를 합산하면 3.8점이 된다. 각 보조기관·단체를 지표 별로 이와 같이 점수화 하여 지표별 보조기관·단체의 등수를 산정하였다.

25) 첫째, 종합경영은 지배구조의 합리성, 조직관리자 경영노력, 지도감독의 적정성을 지표로 하고 있다. 둘째, 조직관리는 정원의 적정성, 조직규모 및 운영의 합리성, 조직풍토를 지표로 하고 있다. 셋째, 인사관리는 인력확보, 조직구성원의 전문성 확보, 성과와 연계한 인사시스템 운영을 지표로 하고 있다. 넷째, 보수관리는 인건비의 적정성, 규정 및 절차의

평가지표를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 4-14〉 경상북도 보조기관·단체 평가 지표(요약)

평가분야	평가지표
종합경영	지배구조의 합리성
	조직관리자 경영노력
	지도감독의 적정성
조직관리	정원의 적정성
	조직규모 및 운영의 합리성
	조직풍토
인사관리	인력관리
	조직구성원의 전문성확보
	성과와 연계한 인사시스템 운영
보수관리	인건비의 적정성
	규정및절차의 적정성
예산관리	자체수입의 비중과 전망
	예산편성배분의 합리성
	예산운용의 적정성
	심사분석의 적정성
회계관리	자금의 적정성
	자산관리의 적정성
	회계처리규정 및 이행실태
	내부건제시스템의 운용
사업운영	목적사업의 적정성
	사업의 공공성
	사업운영의 효과성
고객만족	고객관리체계
	고객편의성
	고객수요파악 및 고객만족도 조사노력

적정성으로 평가하였다. 다섯째, 예산관리는 자체수입의 비중과 전망, 예산편성배분의 합리성, 예산운용의 적정성, 심사분석의 적정성으로 평가하였다. 여섯째, 회계관리는 자금의 적정성, 자산관리의 적정성, 회계처리규정 및 이행실태, 내부건제시스템의 운용으로 평가하였다. 일곱째, 사업운영은 목적사업의 적정성, 사업의 공공성, 사업운영의 효과성을 지표로 하고 있다. 여덟째, 고객만족은 고객 관리체계, 고객편의성, 고객수요 파악 및 고객만족도 조사 노력을 지표로 하고 있다.

그러나, 너무 많은 분야를 평가하다 보니 경영성과에 대한 구체적인 평가가 이루어지지 않고 있다는 문제점이 있다. 평가는 상황을 진단하는 목적과 함께 바람직한 행태를 유도하는 목적을 가진다. 즉, 평가지표가 구체적으로 구성되어야 피평가자가 평가를 통해 부족한 부분을 분명하게 알 수 있다. 예를 들어 경상북도중소기업종합지원센터의 경우, 인사관리(10점 만점) 중 ‘성과와 연계한 인사 시스템 운영 지표(4점 만점)’에서 B등급(80%), 즉 3.2점을 받았다. 이 경우 세부 내용인 ‘인사제도 중 성과와 연계된 것’, ‘성과 평가 제도 운영 여부 및 내용’, ‘연봉제 도입 여부 및 내용’ 중에서 어느 부분이 잘 되었고 어느 부분이 미흡한지를 구체적으로 파악할 수 없게 되고, 경상북도중소기업종합지원센터 입장에서는 어디에 주안점을 두어야 하는지 구체적으로 알 수 없다는 한계가 있다.

〈표 4-15〉 인사관리 평가 지표

평가 항목	평가지표	세부 내용
인사관리 (10점)	성과와 연계한 인사시스템 운영(4점)	인사제도(인사고과, 승진, 보상 등) 중 성과와 연계된 것
		성과평가 제도 운영여부 및 내용
		연봉제 도입여부 및 내용

특히, 보수관리, 예산관리, 회계관리 분야의 경우 평가 지표는 있으나 세부 내용이 없어서 평가 기준을 명확하게 알 수 없다.²⁶⁾ 예를 들어 경상북도체육회의 경우, 보수관리(15점 만점)에서 3.0점을 받았는데, 인건비의 적정성에서 E등급(20%), 규정 및 절차의 적정성에서 E등급(20%) 이었다. 그러나, A-E등급 중 E등

26) 보수관리, 예산관리, 회계관리 분야 평가 지표

평가 항목	평가 지표
보수관리(15점)	인건비의 적정성
	규정및절차의 적정성
	자체수입의 비중과 전망
예산관리(10점)	예산편성 배분의 합리성
	예산운용의 적정성
	심사분석의 적정성
회계관리(15점)	자금의 적정성
	자산관리의 적정성
	회계처리 규정 및 이행실태
	내부건제시스템의 운용

급에 해당하는 명확한 이유와 기준이 제시되지 않고 ‘문제점 및 개선방안’에서 장기근속에 따른 보수 과다, 인건비의 복리후생비처리, 차량운전사의 인건비 과대, 갑근세 신고 및 연말정산시 근로소득 누락 등에 대한 설명만 있으므로 평가 내용이 적합하다고 볼 수 없다.

실제 평가를 담당한 평가자와의 인터뷰 결과, 시간과 예산 부족으로 경상북도 보조기관·단체에 대한 평가 지표를 따로 구성하지 못하고 기존에 작성하여 운영해 오고 있는 지방공기업 평가모형과 지표를 일부 활용하였기 때문에 세밀한 평가가 힘들었다는 지적이 있었다.

〈표 4-16〉 과정평가 결과(예시)

평가요소	평가과제	평가지표	평가결과
과정 평가	자료 수집 적절성	자료 수집 방법이 적절한가?	예
	분석 기법 적절성	평가 방법이 적절한가?	아니오
	평가 내용 적합성	적합한 평가지표를 사용하는가?	아니오

이상, 과정평가 결과를 정리하면 다음과 같다. 이 연구에서 자료수집 적절성에 해당하는 지표가 ‘예’로 체크되었으므로 탁월, 분석기법 적절성은 ‘아니오’로 체크되었으므로 열등, 피평가자 상황고려도 열등으로 등급화 할 수 있다.

과정평가의 세 가지 평가과제 중 한 가지 과제가 탁월로 등급화 되었으므로, 표에서 탁월의 등급 수에 1를 넣으면 된다. 앞에서 밝힌 바와 같이, 열등의 경우는 점수가 산정되지 않으므로 열등으로 등급화된 경우는 점수 산정에서 제외한다.

과정평가 기준에 따라 점수화 하면 총점이 4점이 되므로, 이는 메타평가에서는 보통의 수준이다. 과정평가 기준에 따른 총점 4점을 100점으로 환산하면 $(4/12) \times 100 = 33$ 점이 된다. 즉, 경상북도 보조기관·단체 평가에 대한 메타평가 결과, 평가 과정 부분을 분석하는 과정평가 기준에서 33점을 부여할 수 있다.

〈표 4-17〉 과정평가 점수(예시)

과정평가 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 (1) * 4 = (4) □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> □ 8점: 탁월(excellent) □ 6-7점: 아주 좋음(very good) □ 5점: 좋음(good) ■ 3-4점: 보통(fair) □ 0-2점: 열등(poor)
총점: (4)	$\text{총점}(4) \div 12 = (0.33) * 100$ $= 100\text{점 환산점수} (33\text{점})$

4) 산출평가(product evaluation)

(1) 결과 공개

평가 결과를 공개하고 있는지를 분석하였다. 즉, 평가보고서가 이해관계자에게 적절한 방법으로 공개되었는가를 분석하였다. 경상북도 보조기관·단체 평가는 보고서를 발간하여 평가 결과를 공개하였다. 보고서에는 각 보조기관·단체의 현황, 주요 실적, 문제점, 개선사항, 개선방안 등이 제시되어 있다.

(2) 결과 환류

평가결과를 익년도 정책방향 설정에 참고하였는지 혹은 평가결과가 보상체계 등과 연계되었는지 등을 점검하였다. 경상북도 보조기관·단체 평가는 평가 이후에 경상북도가 각 보조기관·단체에게 평가 결과를 통보하고, 보조기관·단체에서는 자체 개선안을 수립하는 과정을 거쳤다. 평가 결과는 2007년도 추경 예산에 반영하고, 2008년도 예산에 반영하는 과정을 거쳤다.

〈표 4-18〉 산출평가 결과(예시)

평가요소	평가과제	평가지표	평가결과
산출평가	결과공개	평가결과가 공개되었는가?	예
	결과환류	평가결과가 환류되었는가?	예

이상, 산출평가 결과를 정리하면 다음과 같다. 이 연구에서 결과공개에 해당하는 지표가 ‘예’로 체크되었으므로 탁월, 결과환류도 ‘예’로 체크되었으므로 탁월로 등급화 할 수 있다.

산출평가의 두 가지 평가과제 모두 탁월로 등급화 되었으므로, 표에서 탁월의 등급 수에 2를 넣으면 된다. 산출평가 기준에 따라 점수화 하면 총점이 8점이 되므로, 이는 메타평가에서는 탁월의 수준이다. 산출평가 기준에 따른 총점 8점을 100점으로 환산하면 $(8/8) \times 100 = 100$ 점이 된다. 즉, 경상북도 보조기관·단체 평가에 대한 메타평가 결과, 평가 결과 부분을 분석하는 결과평가 기준에서 100점을 부여할 수 있다.

〈표 4-19〉 산출평가 점수(예시)

산출평가 기준	메타평가 결과
<ul style="list-style-type: none"> □ 탁월(excellent) 등급의 수 (2) * 4 = (8) □ 아주 좋음(very good) 등급의 수 () * 3 = () □ 좋음(good) 등급의 수 () * 2 = () □ 보통(fair) 등급의 수 () * 1 = () 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 8점: 탁월(excellent) □ 6-7점: 아주 좋음(very good) □ 5점: 좋음(good) □ 3-4점: 보통(fair) □ 0-2점: 열등(poor)
총점: (8)	총점(8) ÷ 8 = (1.0) * 100 = 100점 환산점수 (100점)

이상, 메타평가 결과를 정리하면 여건평가 점수는 33점, 투입평가 점수는 67점, 과정평가 점수는 33점, 결과평가 점수는 100점이다. 경상북도 보조기관·단체

평가에 대한 메타평가 결과, 평가 결과 활용은 우수했다고 할 수 있으나, 평가에 투입된 인적·물적 자원은 보통이고, 평가 환경과 평가가 실시되는 과정이 미흡했다고 할 수 있다.

즉, 평가가 피평가자의 입장에서 필요한 평가라기 보다는 평가자가 필요하여 실시한 평가라는 점에서, 피평가자의 상황을 고려하고 있지 못하다고 할 수 있다. 그러나, 평가에 소요된 인적 자원이 충분하고 평가자의 전문성과 독립성을 갖추어 평가에 대한 투입이 비교적 잘 이루어졌다. 그러나, 수집한 자료를 분석하는 기법이 지나치게 단순하고 평가등급화 기준이 명확하지 않다는 점을 지적할 수 있다. 또한 평가지표가 일부 모호한 점도 지적할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 평가결과를 보고서로 만들어 공개하고 평가 결과를 익년도 정책에 반영하는 등 평가 결과 활용에도 적극적이었다고 평가할 수 있다. 이는 평가 이전에 평가의 목적을 명확하게 정해 놓고 시작한 평가이기 때문이고, 도출된 평가 결과를 정책에 활용하였기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 4-20〉 메타평가 결과(예시)

평가 요소	평가과제	평가지표	평가 결과	평가 점수
여건 평가	리더십	평가기관 기관장이 평가에 대해 관심이 있는가?	예	33점
	협력시스템	평가 실시 이전에, 평가에 대하여 평가자와 피평가자 간의 의사소통 과정이 있었는가?	아니오	
	피평가자 상황고려	이 평가가, 평가자 보다 피평가자가 더 중시하는 평가인가?	아니오	
투입 평가	평가자원	평가에 소요되는 자원이 충분한가?	아니오	67점
	전문성	평가자가 전문성이 있는가?	예	
	독립성	평가자가 독립적으로 평가할 수 있는가?	예	
과정 평가	자료 수집 적절성	자료 수집 방법이 적절한가?	예	33점
	분석 기법 적절성	평가 방법이 적절한가?	아니오	
	평가 내용 적합성	적합한 평가지표를 사용하는가?	아니오	
산출 평가	결과공개	평가결과가 공개되었는가?	예	100점
	결과환류	평가결과가 환류되었는가?	예	

4. 소결

이 연구에서 고안한 메타평가 모형으로 경상북도 보조기관·단체 경영평가를 메타평가한 결과는 다음과 같다. 이는 메타평가를 설명하기 위한 하나의 사례에 지나지 않지만, 각 메타평가 지표별로 시사점을 도출할 수 있다.

1) 여건평가

(1) 리더십

메타평가 시범 적용 결과, 평가기관 기관장이 되는 경북도지사는 도비의 예산 지원을 삭감하기 위한 의도로 평가를 지시할 만큼 ‘경상북도 보조기관·단체 평가’에 대해 관심이 많았다. 평가를 실시하는 데에는 많은 시간, 인력 등이 동원되는데, 이러한 자원을 효과적으로 확보하기 위해서는 기관장의 지원과 관심이 필요하다.

(2) 협력 시스템

메타평가 시범 적용 결과, 평가에는 평가자인 경상북도의 입장만이 반영되었다. 즉, 경상북도에서는 평가시기 및 일정을 촉박하게 제시하였고, 평가 지표, 평가 일정 등도 일방적으로 정하였다. 향후에는 지방자치단체평가가 민주적으로 시행될 수 있도록 협력 시스템을 강화해야 한다. 즉, 평가의 목적, 용도, 실시 시기, 내용, 방법 등에 대한 의견 교류가 필요하다.

(3) 피평가자의 상황 고려

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가는 평가자인 경상북도가 평가의 필요성을 가지고 평가를 주도하였고 피평가자인 보조기관·단체의 상황은 고려하지 못한 평가였다. 지방자치단체평가는 지방자치를 발전시키려는 수단이므로, 주민들 가까이에서 행정 업무를 수행하는 지방자치단체의 상황·환

경을 고려하여야 하는데, 평가자 입장에서 진행한 평가였다. 앞으로 지방자치단체 메타평가는 그 평가 대상이 되는 기존의 지방자치단체평가가 피평가자의 입장을 고려한 평가였는지를 점검해야 한다.

2) 투입평가

(1) 평가자원

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가에 투입된 인적 자원들은 충분하였으나 예산이 부족하여 평가모형 및 지표개발의 소요자원을 최소화 하였다. 효과적인 평가가 이루어지기 위해서는 평가에 투입되는 평가자원을 충분히 확보하여 처음에 목표한 바대로 평가가 이루어지는 것이 필요하다.

(2) 전문성

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가에 투입된 평가자는 행정학·경영학·경제학 전공자이고, 전체 평가자의 53%가 외부 전문가였으므로 평가자의 전문성이 높다고 할 수 있다. 평가는 가치내재적 활동이므로 누가 평가하는가에 따라 평가 결과가 달라진다. 그러므로, 해당 조직·업무에 전문적인 지식, 경험을 갖고 있는 평가자를 확보하는 것이 필요하다.

(3) 독립성

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가에 투입된 평가자 중 절반 이상이 평가기관 외부 전문가이므로 평가 결과에 대해 비교적 자유로울 수 있고 소신있게 평가하였다고 할 수 있다. 향후 평가는 평가기관·피평가기관 소속이 아닌 제3의 전문 평가기관에서 담당하고, 평가 결과로부터 자유로울 수 있도록 평가자의 신분상 독립이 필요하다.

3) 과정평가

(1) 자료 수집 적절성

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가는 각 보조기관·단체가 제출한 보고서와 현지방문을 통해 자료를 수집하고 기수집된 자료를 확인·보완하였다는 점에서 자료수집 방법이 적절하였다고 평가할 수 있다. 향후 평가는 문헌조사, 현장조사, 심층면접 등을 병행하여 수집된 기존 평가 자료의 질을 높여야 한다. 또한, 수집된 문헌만으로는 자료의 정확성·신뢰성이 확보되기 어려우므로, 실제로 평가자가 현장을 방문하고 담당자와 면접을 거치면서 문서 뒤의 숨은 정보를 발굴하여야 한다.

(2) 분석 방법 적절성

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가 지표는 비계량적 지표가 대부분이므로 산식이나 계량적인 방법론은 사용하지 않았다. 그러나, 주어진 자료를 A-E등급으로 구분하여 평가하는 기준이 명확하지 않아서 평가 방법이 적절하다고 볼 수 없다. 평가에는 명확한 평가 기준이 있어야 평가 결과에 대한 순응을 확보할 수 있다. 특히 비계량적 자료라 하더라도 등급화·점수화 할 수 있는 기준을 마련하여야 한다.

(3) 평가 내용 적합성

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가는 경영평가를 목적으로 실시하였으나 실제로 너무 많은 분야를 평가하다 보니 경영성과에 대한 구체적인 평가가 이루어지지 않고 있다는 문제점이 있었다. 또한, 세부 내용마다 점수화 하지 않고 세부 내용 여러 가지를 합한 평가 지표 별로 점수화 하였기 때문에 어떤 내용이 잘 되었거나 미흡한지 여부를 구체적으로 파악할 수 없었다. 향후 실시되는 평가는 평가 목적에 맞는 지표를 설정하고 등급화·점수화 할 때에는 좀 더 정치한 기준을 세워서 평가해야 한다.

4) 산출평가

(1) 결과 공개

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가는 보고서를 발간하여 평가 결과를 공개하였다. 결과 공개는 반드시 이루어져야 향후 유사한 정책·사업·평가 등에 참고할 수 있다. 즉, 평가는 중요한 정보원이므로 평가 실시 이후 결과는 반드시 공개하여야 한다.

(2) 결과 환류

메타평가 시범 적용 결과, 경상북도 보조기관·단체 평가 결과는 2007년도 추경 예산에 반영하고, 2008년도 예산에 반영하였다. 정책에 직접 반영하는 것 못지 않게 현 상태의 문제점과 개선 분야를 지적하고, 우수한 정책·사업·기관·조직을 벤치마킹할 수 있는 정보를 제공하는 것 또한 필요하다. 즉, 평가가 상벌의 수단으로만 활용되지 않고 개선의 수단으로 활용될 수 있도록 해야 한다.

제2절 메타평가 적용의 활성화 방안

1. 기본 방향

현재 우리나라에서 메타평가에 활용하는 평가모형은 갖추어져 있지 않고 있고 중앙행정기관 메타평가 조차 기존의 평가 결과를 점검·확인하는 수준에서 이루어지고 있다. 이는 메타평가의 필요성에도 불구하고 메타평가에 적용할 수 있는 모형이 부재하다는 것을 의미한다. 이상 이 연구에서 보았듯이, 우리나라 지방자치단체 메타평가는 기존 평가의 전체 과정을 확인할 수 있는 ‘체제론적 모형’으로 구축되어야 할 것이다. 앞으로 지방자치단체 메타평가 제도를 활성화 하고 정착시키기 위해서는 다각적인 노력이 요구되는데, 여기서는 메타평가 제

도가 충실하게 운영될 수 있도록 지방자치단체와 중앙정부의 입장에서 취해야 할 기본 방향을 정리해 보았다.

1) 지방자치단체 입장

(1) 평가자 입장과 피평가자 입장 인식

지방자치단체 메타평가가 활성화될 경우, 지방자치단체는 메타평가의 평가자가 될 수도 있고 피평가자가 될 수도 있다. 즉, 이 연구에서의 사례와 같이 지방자치단체가 보조기관·단체에 대해 평가한 것을 대상으로 중앙행정기관 혹은 평가전문가 집단이 메타평가할 수 있는데, 이 때 지방자치단체는 피평가자가 된다. 이 외에 기초자치단체가 산하 기관에 대해 평가한 것을 대상으로 광역자치단체 혹은 평가전문가 집단이 메타평가할 수 있는데, 이 때 지방자치단체는 평가자가 된다. 지방자치단체는 이 두 가지 역할이 갖게 되는 상황을 인식하고 필요한 조치를 취할 수 있어야 한다. 특히, 두 가지 입장 모두 평가에 대한 지식이 필요로 하는 바, 지방자치단체평가·메타평가에 대한 전문 지식을 갖추어야 할 것이다.

(2) 메타평가 업무에 대한 부담 완화

실제 설문조사와 인터뷰 결과, 메타평가에 대해 인식하는 지방자치단체 평가담당자 수는 중앙보다 많지 않았고 메타평가의 필요성을 인식하면서도 메타평가 실시에 대해서는 부정적인 입장이 많았다. 이는 메타평가가 또다른 평가 업무라고 인지되면서 업무 부담이 늘어난다는 인식 때문인 것으로 판단된다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 평가대상 수를 적절하게 유지하는 것이 필요하다. 즉, 해당 지방자치단체의 비전이나 전략 달성을 위해 중요한 업무를 중심으로 메타평가 대상을 구성하여 전체 평가업무의 부담을 완화시키는 방안이 모색되어야 한다.

2) 중앙정부 입장

(1) 중복 평가의 통합 시도

지방자치단체 평가담당 공무원들과 심층면접 과정을 통해 지방자치단체들이 기존의 평가 업무에 큰 부담을 느낀다는 사실을 발견할 수 있었다. 즉, 기존의 평가만으로도 업무 부담이 상당한데 메타평가 까지 더해지게 되면 업무가 마비될 것이라는 인식이 대부분이었다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 기존의 지방자치단체평가 중 중복되는 부분을 과감히 통합하는 방안을 강구해야 할 것이다.²⁷⁾

(2) 피평가자의 상황 고려

지방자치단체평가의 기본 미션은 ‘지방자치의 실현’으로, 평가는 지방자치 실현의 수단으로 사용되어야 한다. 그러므로, 지방자치단체평가, 지방자치단체 메타평가는 다른 평가와는 달리 피평가자인 지방자치단체 입장을 고려하고 지방자치 실현을 위해 활용되어야 한다.

그러나, 기존의 지방자치단체평가에 대한 지방자치단체의 인식은, 평가 목적·평가 일정·평가 지표 등을 선정하는 과정에 지방과 중앙 간의 의사소통이 원활하지 못하였고 중앙행정기관에서 수행한 기존의 평가가 중앙의 일방적인 지시에 의해 진행되었다는 데 있다. 그러므로 메타평가 또한 지방의 의견 수렴 절차 없이 중앙에 의해 독자적으로 계획·집행될 것이라는 불만이 팽배하고 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서 향후 지방자치단체 메타평가를 추진할 때에는 메타평가의 목적과 지방자치의 목적을 먼저 인지하고, 평가자와 피평가자 간의 의사소통과 협력이 이루어지도록 해야 할 것이다.

27) 예를 들어 현재 지표 개발 중에 있는 2007년 정부업무 합동평가의 경우 ‘지방규제개혁’ 부분을 국무조정실에서 주관하는 반기별 ‘지방자치단체 규제점검 결과’로 대체하는 방안을 사용하였다. 이는 평가업무 중복을 해소하기 위해 평가자(중앙)가 피평가자(지방)의 입장을 인식하고 평가가 중복되지 않게 하기 위하여 노력한 것으로 해석된다.

2. 메타평가 전제조건 충족

1) 법·제도적 정비

지방자치단체 메타평가를 활성화 시키기 위해서는 우선적으로 법·제도적 정비가 필요하다. 즉, 정부업무평가기본법에 지방자치단체 메타평가 규정을 명시하여야 한다. 우리나라 메타평가 제도는 2006년 제정된 ‘정부업무평가기본법’에서 처음으로 명문화되었으나, 메타평가를 재평가로 규정하여 개념정의 하고 중앙행정기관의 자체평가에 대한 메타평가 규정만 존재하고 있지, 지방자치단체 메타평가에 대해서는 준용 규정조차 없는 상태이다. 지방자치 발전과 함께 메타평가 업무 또한 확대될 것으로 전망되는 바, 지방자치단체 메타평가에 대한 법상의 명확한 규정이 요구된다.

2) 리더십 확보

지방자치단체 메타평가의 성공적 구축을 위해서는 메타평가를 실시하는 평가기관의 기관장이 메타평가에 관심을 갖고 메타평가를 실시하는 의지가 확고한 것이 선행되어야 한다.

다른 평가도 마찬가지로겠지만, 메타평가를 실시하는 데에는 많은 시간, 인력 등이 동원되는데, 이러한 자원을 효과적으로 확보하기 위해서는 기관장의 지원과 관심이 필요하다.

평가기관의 기관장이 메타평가에 대해 지원과 관심을 보이게 되면 평가기관 직원들 또한 메타평가에 대해 관심을 높이게 되고, 이는 메타평가의 신뢰성과 타당성을 제고시키는데 큰 역할을 할 것이다.

3) 메타평가 협력 시스템(안) 구축

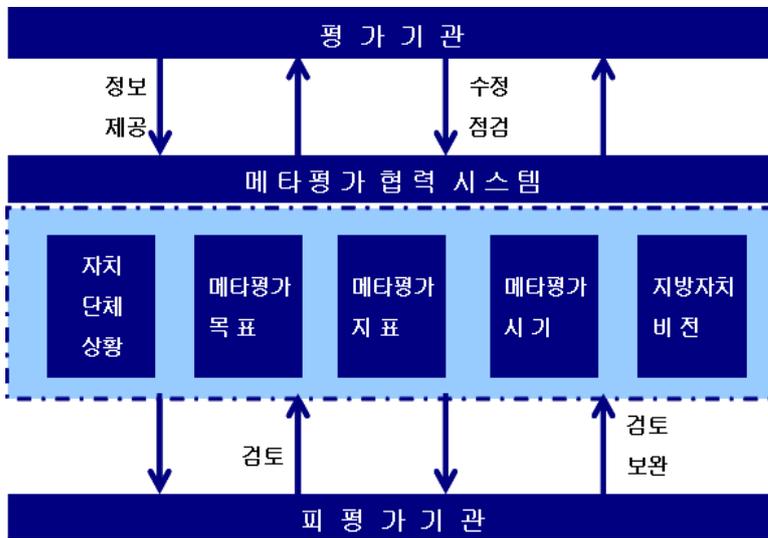
민주적이고 신뢰성 있는 메타평가를 이루기 위해서는 평가기관과 피평가기관

이 메타평가에 대해 인식을 같이 하고 상호 협력이 이루어져야 한다.

평가기관은 우선 메타평가를 실시하는 목적과 용도를 명확히 하고 이를 피평가기관에게 알리고, 피평가기관에서는 평가기관이 제공하는 정보에 대한 검토 의견을 제시하는 등 양 기관 간의 협력이 이루어질 수 있는 시스템(가칭 ‘메타평가 협력 시스템(안)’)을 구축하는 것이 필요하다. 즉, 국가 전산망에 메타평가 협력 시스템을 구축하여 지방자치단체 메타평가가 실시될 경우 메타평가를 실시하는 평가기관에서 먼저 메타평가와 관련된 정보를 제공한다. 이후 피평가기관에서는 제공된 정보를 검토하여 이에 대한 의견을 제시하고, 다시 평가기관에서 이에 대한 의견을 제시하는 과정을 최소한 4회 이상 거친 이후에 실제로 메타평가가 실시될 수 있도록 시스템으로 구축하는 것을 제안한다.

‘메타평가 협력 시스템(안)’은 메타평가의 목적, 용도, 실시 시기, 내용, 방법 등에 대한 의견 교류의 장 역할을 하는 것으로, 평가기관과 피평가기관이 상호 의견을 교류하면서 메타평가가 단순히 감독·감시 기능이 아니라 기존의 평가 질을 높이기 위한 수단임을 인식하는데 도움을 줄 것이다.

〈그림 4-3〉 메타평가 협력 시스템(안)



지방자치단체 메타평가는 ‘지방자치’라는 큰 비전을 실현하기 위한 하나의 수단이다. 그러므로 지방자치 업무를 실제로 수행하고 있는 지방자치단체의 입장을 고려하여 메타평가를 실시하는 것이 바람직하다.

지방자치단체 메타평가를 중앙에서 지방을 통제하는 수단으로 잘못 인식하게 되는 경우에는 지방자치라는 비전 달성에 어긋나게 될 것이다. 즉, 지방자치단체마다 처한 환경과 상황이 다른 현실 속에서 자칫하면 동일한 잣대와 기준으로 평가할 수 있다는 점을 경계해야 한다. 이를 위해서는, 지방자치단체 메타평가를 계획하기 전에 피평가기관인 해당 지방자치단체의 상황을 고려하는 것이 필요하다.

이 역시 ‘메타평가 협력 시스템(안)’을 활용하여 소기의 목적을 달성할 수 있다. 즉, 평가기관이 ‘메타평가 협력 시스템(안)’에 가장 먼저 정보를 제공할 때 피평가기관에 대한 정보를 평가기관이 입력하게 하여 ‘평가기관이 보는 피평가기관의 상황’을 하나의 정보로 제공하게 한다. 이후 피평가기관은 평가기관의 시각에 대하여 수정·보완하는 과정을 거치면서 피평가기관이 처한 환경 등을 인식할 수 있게 될 것이다.

3. 메타평가 인프라 확보

1) 평가기관의 전문성 확보

지방자치단체 메타평가를 성공적으로 추진하기 위해서는 평가기관의 전문성이 확보되어야 한다.²⁸⁾ 평가기관이 직접 메타평가를 수행하지는 않더라도 메타평가에 대한 기본적인 인식과 특징, 한계 등을 인지하여야 평가 전문가들이 수행한 메타평가 결과를 보다 심도있게 이해하고 평가 결과를 정책에 반영할 수 있을 것이다. 즉, 평가 지표를 개발하고 결과를 측정하고 평가 결과를 환류시키는 과정 등을 해석할 수 있는 전문적인 능력이 필요하다.

28) 평가기관이 평가에 대한 전문적인 지식을 습득하였을 때, 메타평가 수행에 적합한 평가 전문가를 확보하여 메타평가를 무리없이 진행할 수 있게 지원해 줄 수 있을 것이다.

그러므로, 기존의 평가 담당 부서를 확대하여 메타평가 전담 인력을 배치하거나 메타평가에 대한 교육을 통해 기존의 평가 담당자가 메타평가 업무도 무리 없이 소화할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 국무조정실 평가정책심의관실, 각 중앙행정기관의 자체평가 담당 부서, 광역자치단체의 자체평가 담당 부서를 확대하여 메타평가 전담 인력을 배치하는 방안을 강구할 수 있다. 또는 평가 담당 공무원의 전문성을 제고시키기 위하여 한국지방행정연구원(평가전문 교육기관)이 교육프로그램을 개발·보급하는 방안도 강구할 수 있다.

2) 지방자치단체 메타평가단(안) 구성

효과적인 메타평가가 이루어지기 위해서는 메타평가를 실시하는 평가자들이 평가기관·피평가기관으로부터 독립된 지위를 보장받아서 소신껏 공정한 평가를 수행할 수 있어야 한다. 즉, 메타평가는 평가기관·피평가기관 소속이 아닌 제3의 전문 평가기관에서 담당하고, 메타평가 결과로부터 자유로울 수 있도록 신분상 독립이 필요하다.

이를 위해, 특정 지역에 소속되지 않고 특정 중앙행정기관의 영향을 받지 않는 평가 전문가들로 구성된 평가 인력풀(가칭 ‘지방자치단체 메타평가단(안)’)을 구성하여 메타평가를 실시하는 방안도 검토할 수 있다. 즉, 일정 자격 조건을 갖춘 민간 평가전문가를 인력풀로 관리하여 필요한 경우에 활용할 수 있도록 하는 것이다. 이 때 필요한 자격 조건은 학력, 전공, 평가 경력, 평가 경력 등이 될 것이다.

〈그림 4-4〉 지방자치단체 메타평가단(안)

지방자치단체 메타평가단 자격 조건		
예시 1	학력	박사 이상
예시 2	전공	행정학, 경제학, 경영학
예시 3	경력	평가 업무 3년 이상
예시 4	경력	평가 업무 5회 이상

4. 메타평가 시스템 구축

이 연구에서는 CIPP 모형을 활용하여 지방자치단체 메타평가 모형을 구성하였고 경상북도 보조기관·단체 평가를 메타평가하였다. 이 연구에서 제시한 메타평가 모형은 향후 지방자치단체 메타평가가 실시될 경우에 활용할 수 있는 모형으로, 이 모형을 통해 메타평가 대상이 되는 기존의 평가의 전반적인 장단점과 발전방안 등을 분석할 수 있었다.

이번 항에서는 지방자치단체 메타평가가 갖추어야 할 핵심요소 등으로 메타평가 시스템(가칭 ‘지방자치단체 메타평가 시스템(안)’)을 구축하고자 한다. 즉, 지방자치단체 메타평가를 실시할 경우에 확인해야 하는 핵심 사항들을 상호 유기적으로 연결하였다. 향후 지방자치단체 메타평가를 실시할 경우에는 다음의 여섯 가지 요소들을 고려하여 메타평가 계획을 세우고 실제 메타평가를 진행하여야 할 것이다.

1) 메타평가 목적

지방자치단체 메타평가는 기존의 지방자치단체평가를 평가하여 기존의 평가가 어떠한지 점검하고 그 메타평가 결과를 환류하는데 기본 목적이 있다. 즉, 메타평가를 통해 기존의 평가에 대한 판단을 내리고, 향후 유사한 평가가 계획·수행될 때 질 높은 평가가 실시될 수 있도록 정보를 제공하는 목적을 가지고 있다.

우선, 메타평가는 기존의 평가에 포함된 정보의 질에 관해 정책결정자에게 객관적인 판단 자료를 제공한다. 즉, 기존의 평가 과정이 적절했는지, 평가 지표와 평가 내용이 적합했는지, 평가 설계가 적절했는지, 평가를 위한 자료 수집과 평가 방법이 적합했는지 등을 점검하여 기존의 평가의 ‘질’을 파악할 수 있게 한다.

또한, 메타평가는 향후 유사한 평가가 실시될 경우 적합한 평가자를 선정하기 위한 지침으로 활용된다. 즉, 기존의 평가를 수행한 평가자가 평가 관련한 지

식을 갖추고 있는지, 평가자가 평가 업무를 수행해 본 경험이 있는지, 평가자가 객관적이고 공평부당하게 평가하였는지, 평가자가 잘 알려진 인물인지 등을 점검하여 기존의 평가자가 향후 평가에도 평가 업무를 담당할 것인지 여부를 결정하게 한다.

이 외에도 메타평가는, 기존의 평가 결과의 활용도를 측정한다. 즉, 평가보고서가 객관적으로 작성되었는지, 평가결과가 공개되었는지, 평가결과를 이용한 이용자는 누구인지, 평가결과에 따라 결정된 사항들은 정당한지 등을 점검하여 기존의 평가가 끝난 이후에 평가 결과를 어떻게 활용했는지를 알 수 있게 한다.

현재 정부업무평가기본법에는 지방자치단체 메타평가라는 용어도 없고 메타평가의 목적이 명시적으로 제시되어있지도 못하다. 메타평가 조항은 정부업무평가기본법 제2조의 5항의 ‘재평가라 함은 이미 실시된 평가의 결과·방법 및 절차에 관하여 그 평가를 실시한 기관 외의 기관이 다시 평가하는 것을 말한다’라는 개념 정의가 전부이다. 앞으로 정부업무평가기본법을 개정하여 메타평가라는 용어를 법에 규정하고 메타평가의 목적을 명시적으로 밝혀야 할 것이다.

2) 메타평가 주체

평가는 가치판단이 포함된 활동이다. 즉, 어떠한 가치를 가진 사람이 평가하느냐에 따라 똑같은 현상을 대상으로 하더라도 평가 결과가 달라질 수 있다.

만약 지방자치단체 메타평가를 실시하는 평가자가 기존의 평가를 수행한 해당 지방자치단체 담당 공무원이라면 이 메타평가는 객관적이기 어렵고 신뢰하기 어려운 결과를 낼 것이다. 그러므로 지방자치단체 메타평가의 신뢰성과 타당성을 높이기 위해서는 기존의 평가와 관련 없고 평가자·피평가자와 연관없는 외부의 평가전문가가 메타평가를 수행하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 메타평가의 주체는 기존의 평가를 대상으로 하여 평가를 실시하고자 하는 중앙행정기관 혹은 지방자치단체이지만, 평가의 신뢰성과 타당성을 확보하기 위해 평가 전문가들로 구성된 ‘메타평가단’을 구성하여 평가를 실시하여야 한다. 이 때 공무원이

메타평가단에 참여하게 되면 객관적인 평가가 이루어지기 어려우므로 기존의 평가와 관련있는 공무원은 메타평가단에 참여하지 않는 것이 바람직할 것이다.

3) 메타평가 대상

지방자치단체 메타평가의 대상은 ‘지방자치단체와 관련있는 평가’이다. 여기서 ‘지방자치단체와 관련있다’ 라는 것은 지방자치단체가 평가의 주체²⁹⁾가 되는 경우와 평가의 대상³⁰⁾이 되는 경우를 모두 포함한다. 즉, 지방자치단체가 실시한 평가를 메타평가 하는 경우, 중앙·지방에서 지방자치단체에 대해 실시한 평가를 메타평가 하는 경우 모두 지방자치단체 메타평가라고 명명할 수 있다.

지방자치단체 메타평가를 실시할 경우에는 메타평가의 대상이 되는 평가가 무엇인지를 확인해야 한다. 즉, 메타평가 목적을 달성할 수 있도록 평가 대상이 선정되었는지 점검하는 작업이 필요하다.

4) 메타평가 내용

메타평가의 내용이란 기존의 평가를 대상으로 하여 무엇을 평가할 것인가의 문제이다. 이 때 평가 내용은 평가 목적에 따라 결정되는 경우가 대부분이다. 즉, 메타평가에 앞서서 메타평가 목적을 먼저 설정하면 그 목적에 맞는 메타평가 내용이 결정된다.

기존의 평가가 제공한 정보의 질을 점검하기 위하여 메타평가를 실시하는 경우라면, 평가과정·평가지표·평가설계·평가를 위한 자료 수집·평가 방법 등을 점검하여 기존 평가의 ‘질’을 파악할 수 있게 한다.

향후 유사한 평가에 적합한 평가자를 선정하기 위하여 메타평가를 실시하는

29) 지방자치단체가 해당 보조기관·단체를 평가한 경우에는 지방자치단체가 평가의 주체가 된다.

30) 지방자치단체 자체평가·지방행정 혁신평가 등의 경우에는 지방자치단체가 평가의 대상이 된다.

경우라면, 기존 평가자의 전문성 유무·기존 평가자의 평가 경험 유무·평가자의 평판 등을 점검하여 기존의 평가자가 향후 평가에도 평가 업무를 담당할 것인지 여부를 결정하게 한다.

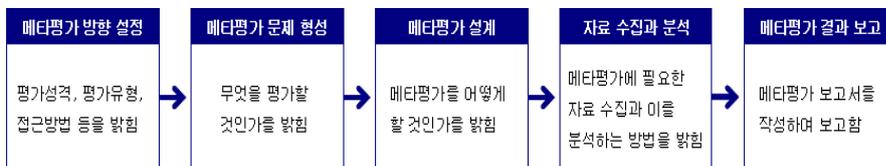
기존 평가 결과의 활용도를 측정하기 위하여 메타평가를 실시하는 경우라면, 평가보고서 작성 수준·평가결과 공개 여부·평가결과에 따른 조치의 정당성 여부 등을 점검하여 기존의 평가가 끝난 이후에 평가 결과를 어떻게 활용했는지를 알 수 있게 한다.

5) 메타평가 방법

지방자치단체 메타평가의 방법은 메타평가 대상을 어떻게 평가할 것인가 이다. 메타평가의 핵심은 기존의 평가가 평가 대상인 정책·사업에 대한 과정평가·총괄평가를 제대로 수행하였는가에 대한 검토를 통해 판단을 내리는데 있으므로, 타당한 평가 설계의 선택·적절한 자료 수집과 분석 방법의 채택·적절한 평가과정 등 평가방법의 구체적인 조작성 작업이 필요하다. 즉, 기존의 평가가 평가 이론 및 모형을 가지고 있었는지, 기존의 평가가 정책·사업 모형을 분석하였는지, 기존의 평가가 인과관계 분석을 하였는지, 평가의 타당성을 위협하는 여러 요인들을 통제하였는지 등을 중심으로 판단할 수 있다.

메타평가는 평가방향을 설정하고 평가문제를 형성하며 평가를 설계하고 자료를 수집·분석하며 결과를 보고하는 절차로 진행된다. 각 절차에 따라 메타평가를 진행하게 되면 이 메타평가는 적절한 방법을 사용했다고 할 수 있다.

〈그림 4-5〉 메타평가의 구체적 절차(안)



(1) 메타평가 방향 설정

메타평가 방향 설정이란, 메타평가를 할 때 평가의 성격·평가유형·접근방법 등을 분명히 밝히는 것을 말한다. 즉 누가(who, 평가의뢰자), 왜(why, 평가목적), 누구에게(whom, 평가고객), 어떤 유형의(which, 평가유형) 정보제공을 원하는가 하는 것을 밝히는 것이다. 평가방향 설정이란 평가의뢰자, 평가목적, 평가고객, 평가유형 등을 고려해서 평가방향을 정하는 것을 말한다.

(2) 메타평가 문제 형성

메타평가 문제 형성이란, 메타평가를 할 때 무엇을 평가할 것인가를 분명히 밝히는 것을 말한다. 메타평가 문제는 평가대상의 명료화, 평가목표의 구체화, 평가질문의 기술 등의 과정을 거치면서 형성된다.

(3) 메타평가 설계

메타평가 설계란, 메타평가를 어떻게 할 것인가를 분명히 밝히는 것을 말한다. 평가 설계는 협의의 개념과 광의의 개념이 있다. 협의의 평가 설계는 정책수단과 정책효과간의 인과성을 추론하는 인과성 추론 모형 혹은 인과경로 모형으로 표현할 수 있다. 광의의 평가설계는 협의의 평가설계에 자료수집방법·자료분석방법에 관한 기본 계획과 전략을 밝히는 것을 포함한다.

(4) 자료수집과 분석

자료수집과 분석이란, 메타평가에 필요한 자료를 수집하고 이를 분석하는 방법을 분명히 밝히는 것을 말한다. 총괄적 메타평가는 계량적인 수집과 분석을 주로 하고 형성적 메타평가는 질적인 수집과 분석을 주로 한다고 할 수 있다.

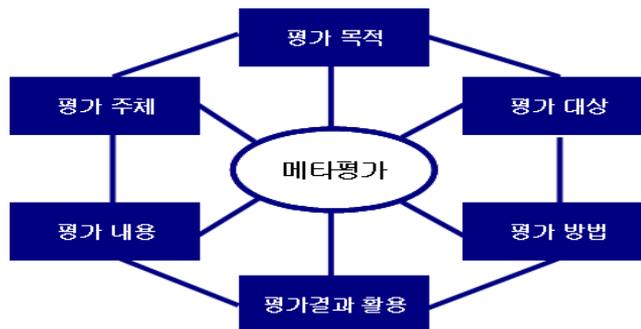
(5) 메타평가 결과 보고

메타평가 결과 보고란, 메타평가를 실시한 이후에 보고서를 작성하여 보고행위를 하는 것을 말한다. 총괄적 메타평가는 평가 이후에 합리적 결정을 위한 것이므로 총괄적 성격을 띤 완결된 작업이다. 그러므로 정책산출·정책영향을 강조하고 공식 보고서 형식을 갖춘다. 형성적 메타평가는 평가 수행의 개선을 위한 것이므로 가변적 성격을 띤 예비조사성격이 강하다. 그러므로 집행활동을 강조하고 토론이나 의사소통 위주의 비공식적인 상호작용 혹은 보고서 형식을 띄는 경우가 많다.

6) 메타평가 결과활용

지방자치단체 메타평가 결과의 환류 체계를 효율적으로 구축하기 위해서는 메타평가 결과를 정책 개선에 반영하고 다른 지방자치단체가 벤치마킹할 기회를 제공하는 제도적 개선이 필요하다. 즉, 메타평가 결과를 정책 개선에 반영하기 위해서 업무계획·예산·평가가 효과적으로 연계될 수 있도록 관련 제도를 개선해야 한다. 또한, 벤치마킹 기회를 제공하기 위해서는 유사한 업무를 평가한 사례들을 행정정보로 축적하고 비교 지표로서의 일반적인 메타평가 모형을 구축하는 것이 필요하다.

〈그림 4-6〉 지방자치단체 메타평가 시스템(안)



앞에서 고찰한 지방자치단체 메타평가 시스템의 구성요소들을 접목시켜 지방자치단체 메타평가 시스템(안)을 구축하면 다음과 같다. 지방자치단체 메타평가 시스템(안)의 여섯 가지 요소들은 상호 유기적으로 연결되어 있어서, 요소들 간의 경중을 가릴 수가 없다. 향후 지방자치단체 메타평가를 실시할 경우에는 여섯 가지 요소들을 고려하여 메타평가를 진행하여야 할 것이다.



제5장 결론

제1절 연구결과의 요약

현재 우리나라의 메타평가는 2006년 제정된 정부업무평가기본법에 그 근거를 두고 있다. 그러나 실제로는 중앙행정기관의 자체평가를 재평가하는 것을 메타평가라고 할 뿐 지방자치단체평가에 대하여는 메타평가가 시행되지 않고 있다.

지방자치단체 메타평가는 지방분권이 고도화 될수록 그 중요성이 더욱 높아질 것으로 예상된다. 즉, 지방분권에 따라 지방자치단체의 책임성이 강조될수록 이를 확인하는 평가 활동이 중요해지고, 평가를 평가하는 메타평가를 통해 평가의 질을 확보하는 작업이 필요하다.

이러한 시각에서 이 연구는 우리나라 지방자치단체 메타평가를 실천적으로 도입하는 것에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 즉, 지방자치단체 메타평가의 실천적인 도입을 위한 바람직한 메타평가 모형의 설계와 함께 역량제고 및 개선 방안을 제시하였다.

먼저, 메타평가에 대한 국내외 학자들의 이론을 검토하였다. 외국 학자들이 제시한 메타평가 모형은 각각 그 특징과 장단점을 가지고 있었다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, PUFA 모형은 적합성, 유용성, 실현가능성, 정확성 기준으로 메타평가 모형을 구성하였다. 이는 4가지 상위 구성요소에 총 30가지의 하위 구성요소, 총 300가지 세부 평가지표로 메타평가 양식을 구성하여 방대한 메타평가 모형을 제안하였다는 장점을 가지고 있으나, 너무 방대한 양 때문에 실제 평가에 활용

하기에는 까다롭다는 단점 또한 가지고 있다.

둘째, CIPP 모형은 기획결정을 위한 여건평가, 구조결정을 위한 투입평가, 실행결정을 위한 과정평가, 재순환 결정을 위한 산출평가로 메타평가 모형을 구성하였다. 이는 평가의 환경·평가의 투입·과정·산출을 한 눈에 조감할 수 있는 체제론적 시각에서 평가의 전반적인 양태를 파악할 수 있다는 장점이 있다.

셋째, QUC 모형은 평가의 품질, 환경, 활용으로 메타평가 모형을 구성하였다. 이는 메타평가의 대상이 되는 평가가 갖춰야 할 핵심적인 사항들을 메타평가에서 점검할 수 있다는 장점을 가지고 있으나, 평가를 전체적으로 조감하기 어렵다는 단점을 가지고 있다.

넷째, IPE 모형은 평가에 대한 투입, 평가 실시과정, 평가 효과에 대한 평가로 메타평가 모형을 구성하였다. 이 모형은 체제론적 시각의 일부로 평가의 전체적인 양태를 조감할 수 있다는 장점을 가지고 있으나, 평가환경에 대한 점검이 없다는 한계점을 가지고 있다.

다수의 우리나라 학자들은 메타평가 과정을 체제론적 시각으로 보아 평가 투입, 평가 수행, 평가 결과 등의 순서로 메타평가를 실시하였다. 이 때 체제론적 시각은 환경-투입-전환-산출-환류의 요소가 상호작용하면서 평가의 전체적인 흐름과 과정을 용이하게 파악할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

다음으로, 현재 실시되고 있는 국내외 메타평가 추진 실태를 분석하였다. 즉, 미국·영국·호주에서 실제로 메타평가하고 있는 사례를 고찰하고, 우리나라 중앙행정기관을 대상으로 실시하고 있는 메타평가 제도를 분석하면서 메타평가에 대한 인식 조사를 실시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 미국은 주정부 사업을 연방에서 메타평가하고 있다. 즉, 주정부 WAP 사업을 주정부에서 평가하고 평가 결과를 수집하여 에너지국에서 메타평가하고 있다. 이는 주정부 WAP 사업비의 1/3을 에너지국에서 보조하고 있기 때문에 이를 점검하는 차원에서 이루어지는 상위평가이다. 메타평가의 목적은 WAP의 지원을 받고 있는 저소득 가정의 평균적인 에너지 절약 수준과 에너지 소비 예측량을 파악하려는데 있다.

둘째, 영국은 지방정부 정책을 총리실에서 메타평가하고 있다. 즉, 20여개의 지방정부 현대화 정책을 통칭하여 ‘지방정부 개혁의제’라고 하는데, 각 지방정부가 개혁의제에 대해 평가한 결과와 설문조사 등을 합하여 부총리실에서 메타평가하고 있다. 이 메타평가는 20여개의 지방정부 개혁 정책이 ‘지방정부개혁의제’로 묶여서 실시되고 있는 것이 주민들에게 더 유용한 행정서비스를 제공할 수 있는지를 분석하는 목적을 가지고 있다.

셋째, 호주는 지역 NGO 활동을 중앙부처가 메타평가하고 있다. 즉, 지역 NGO 활동을 중앙부처가 메타평가하고 있다. 국제개발청은 지역 NGO 간의 협력을 위해 NGO 협력 프로그램을 실시하고 있으므로, 이 협력 프로그램의 효과를 파악하기 위해 국제개발청에서 메타평가를 실시하는 것이다. 메타평가 목적은 평가의 책임성 확보와 평가를 통해 프로그램이 지속적으로 향상되는지를 점검하는데 있다.

넷째, 현재 우리나라의 메타평가는 정부업무평가위원회에서 시달하는 지침에 따라 각 중앙행정기관이 자체평가한 결과에 대해 정부업무평가위원회에서 점검하는 과정으로 진행되고 있다. 이 때 메타평가의 목적은 각 중앙행정기관이 정부업무평가위원회에서 시달한 지침대로 자체평가를 수행하였는가를 확인하는 것이다. 그러나 이러한 메타평가는 자체평가의 전반적인 내용을 심도있게 점검할 수 없다는 한계가 있다.

다섯째, 지방자치단체 메타평가에 대한 인식 차이를 비교하기 위하여 행정자치부 평가 담당 공무원과 지방자치단체 평가 담당 공무원을 대상으로 설문조사하였다. 설문조사 결과, 행정자치부 공무원이 지방자치단체 공무원에 비해 메타평가 개념 인지, 메타평가에 대한 필요성 인지, 메타평가과 관련된 외국 제도·모형 소개, 메타평가가 지방자치에 도움이 될 것이라는 전망 등에서 높은 응답을 보였다. 그러나, 행정자치부 공무원은 메타평가 업무에 자원하지 않겠다고 응답하였고, 메타평가의 정기적인 실시에 더 부정적이었다. 메타평가가 실시된다면 고려해야 할 사항들을 질문하였는데, 행정자치부 공무원과 지방자치단체 공무원 모두 평가자와 피평가자 간의 인식 공유와 상호 협력을 강조하는 의견의 일

치를 보였다.

이러한 국내의 메타평가 이론과 추진실태 등을 토대로 하여 작성한 메타평가 모형의 적합성을 파악하였다. 즉, 경상북도 보조기관·단체 경영평가를 사례로 선정하여 메타평가를 시범 적용하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째 여건평가에서, 평가기관 기관장은 경상북도 보조기관·단체 평가에 대해 관심이 많았다. 그러나, 평가에는 평가자인 경상북도의 입장만이 반영되었고 피평가자인 보조기관·단체의 상황은 고려하지 못하였다.

둘째 투입평가에서, 경상북도 보조기관·단체 평가에 투입된 인적 자원들은 충분하였으나 예산이 부족하였다. 그러나, 실제 평가를 실시한 평가자의 전문성이 높았고 평가자의 절반 이상이 외부 전문가이므로 독립적이고 소신있게 평가하였다.

셋째 과정평가에서, 경상북도 보조기관·단체 평가는 각 보조기관·단체가 제출한 보고서와 현지방문을 통해 자료를 수집하고 기수집된 자료를 확인·보완하였다는 점에서 자료수집 방법이 적절하였다. 그러나, 주어진 자료를 A-E등급으로 구분하여 평가하는 기준이 명확하지 않았고, 지표 중 어떤 내용이 잘 되었거나 미흡한지 여부를 구체적으로 파악할 수 없었다.

넷째 산출평가에서, 경상북도 보조기관·단체 평가는 보고서를 발간하여 평가 결과를 공개하였다. 또한 평가 결과는 2007년도 추경 예산에 반영하고, 2008년도 예산에 반영하여 적절하게 평가 결과를 환류하였다.

앞으로 지방자치단체 메타평가가 실천적으로 도입되고 활성화되기 위해서는 몇 가지 전제조건을 해결해야 하고 여러 가지 사항들을 갖추어야 한다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 메타평가가 성공적으로 실천되기 위해서는 법·제도적 정비가 필요하고, 평가기관과 피평가기관 기관장의 관심과 지원이 선행되어야 한다. 특히 평가기관과 피평가기관 간의 협력과 의사소통이 강조된다.

둘째, 지방자치단체 메타평가의 효율적 추진을 위한 평가 인프라 구축이 필요하다. 메타평가에 투입되는 평가자원을 충분히 확보하고, 평가기관의 전문성

을 강화시켜야 하며, 평가자들이 평가기관·피평가기관으로부터 독립하여 소신껏 평가할 수 있어야 한다.

셋째, 지방자치단체 메타평가의 성공적 정착을 위한 평가 시스템 구축이 필요하다. 평가 시스템은 메타평가의 대상이 되는 기존의 평가를 총괄적으로 점검할 수 있도록 구성되어야 한다. 즉, 메타평가를 실시하는 목적, 메타평가를 실시하는 주체, 메타평가의 대상, 메타평가의 내용, 메타평가에서 사용하는 방법, 메타평가 결과를 어떻게 활용할 것인가 등을 포함하는 내용이어야 한다.

제2절 정책적 함의

이 절에서는 이 연구의 결과 지방자치단체 메타평가가 성공적으로 정착·발전할 수 있도록 지방자치단체·중앙정부·평가전문가가 해결해야 할 과제들을 종합적으로 제시하였다. 지방자치단체 메타평가와 관련있는 지방자치단체·중앙정부·평가전문가가 주어진 저마다의 역할과 임무를 다할 때, 우리는 지방자치단체 메타평가가 효과적으로 실천되는 것을 보게 될 것이다.

1. 지방자치단체의 과제

지방자치단체 메타평가를 성공적으로 추진하기 위해서는 평가 역량을 강화해야 한다. 지방자치단체는 메타평가의 평가자가 될 수도 있고 피평가자가 될 수도 있다. 이 두 가지 역할 모두 지방자치단체평가·지방자치단체 메타평가와 직접 관련이 있는 역할이므로 평가에 대한 전문 지식 습득이 반드시 필요하다. 만약 지방자치단체가 메타평가를 직접 수행하지는 않더라도 메타평가에 대한 기본적인 인식과 특징, 한계 등을 인지하여야 평가 전문가들이 수행한 메타평가 결과를 심도있게 이해하고 평가 결과를 정책에 반영할 수 있을 것이다.

이렇게 지방자치단체 평가 담당 공무원의 역량을 강화시키기 위해서는 평가

교육을 확대·강화하여 평가 전문성을 제고하는 방안을 구상할 수 있다. 즉, 한국 지방행정연구원(평가전문 교육기관)에서 평가 교육프로그램을 개발·보급하고 직접 교육을 실시할 수 있다. 이 외에 각 지방자치단체는 평가 담당 공무원들을 대상으로 하여 합동 워크숍, 평가전문 교육기관에의 위탁교육 등 충분한 교육 기회를 제공하여야 한다.

2. 중앙정부의 과제

우선적으로 법·제도적 정비가 필요하다. 지방자치단체 메타평가의 실천적 적용을 위해서는 정부업무평가기본법에 지방자치단체 메타평가 규정을 명시하여야 한다. 우리나라 메타평가 제도는 2006년 제정된 ‘정부업무평가기본법’에서 처음으로 명문화되었으나, 메타평가를 재평가로 규정하여 개념정의하고 중앙행정기관의 자체평가에 대한 메타평가 규정만 존재하는 상태이다.

다음으로, 메타평가 협력 시스템(안)을 구축해야 한다. 메타평가 협력 시스템(안)은 평가기관과 피평가기관이 메타평가에 대해 인식을 같이 하고 상호 협력할 수 있도록 국가 전산망에 시스템을 구축하는 것을 말한다. 즉, 평가기관이 메타평가를 실시하는 목적과 용도를 메타평가 협력 시스템(안)에 탑재하면 이를 확인한 피평가기관에서 평가기관이 제공하는 정보에 대한 검토 의견을 메타평가 협력 시스템(안)에 제시하는 등 양자 간의 협력이 이루어질 수 있도록 하는 것이다.

3. 평가전문가의 과제

지방자치단체 메타평가는 현재 우리나라에서 실시되고 있는 메타평가인 중앙행정기관 메타평가의 한계를 극복하여, 메타평가의 대상이 되는 기존의 지방자치단체평가를 총괄적으로 점검할 수 있는 평가 시스템을 갖추어야 한다. 우리나라 중앙행정기관 메타평가는 국무조정실에서 시달한 지침대로 자체평가를 수행

하였는가에 초점을 두기 때문에 평가의 전반적인 내용을 심도있게 점검할 수 없다. 지방자치단체 메타평가 시스템은 메타평가를 실시하는 목적, 메타평가를 실시하는 주체, 메타평가의 대상이 되는 평가, 무엇을 평가할 것인가 하는 메타평가의 내용, 어떻게 평가할 것인가 하는 메타평가의 방법, 메타평가 결과를 어떻게 활용할 것인가 하는 결과 활용 등을 포함하여 구성되어야 한다.

제3절 연구의 한계

이 연구는 지방자치단체 메타평가의 실천적 적용을 위하여 연구자가 고안한 메타평가 모형으로 메타평가를 시범 적용해 보았고, 향후 지방자치단체 메타평가의 정착을 위해 필요한 여러 가지 방안들을 고안해 보았다. 그러나 몇 가지 연구의 한계가 있다.

첫째, 지방자치단체 메타평가는 아직 정부업무평가기본법에 규정되지 않은 것으로, 현실적으로 미진하게 정립된 개념을 실천적으로 도입하기 위해 시범적으로 메타평가를 적용하고 발전 방안을 제안하였다. 이는 당위론적으로는 바람직한 것으로 인정되지만, 현실적으로 제도화·법제화하기에 어려운 부분도 많을 것이다. 그러나 지방자치의 발전과 지방자치단체 메타평가에 대한 필요성이 강조되고 있기 때문에 향후 지방자치단체 메타평가 도입이 본격적으로 논의될 때 참고로 삼을 수 있다고 본다.

둘째, 실제 공무원들을 대상으로 특정평가에 대해 메타평가를 실시하는 내용의 설문을 의뢰하였는데, 특정평가와 메타평가에 대한 지식이 충분하지 못한 공무원들이 유의미한 응답을 하지 못했다. 이런 이유로 이 연구에서는 메타평가에 대한 공무원들의 인식조사 수준에서 설문조사를 실시하였다.

셋째, 부분적인 한계점, 예를 들어 특정 자치단체만을 대상으로 메타평가를 시범 적용한 결과 모든 지방자치단체평가와 메타평가에 보편적으로 적용될 수 있는가의 한계점을 지니고 있음을 부인하기는 어렵다.

이러한 미흡한 분석과 평가는 향후 지방자치단체 메타평가에 대한 다양한 연구가 진행되면 보다 충분한 자료를 가지고 계속할 수 있는 연구과제로 남겨둔다.

이러한 한계에도 불구하고 이 연구는 국내외 메타평가 연구·실태를 소개하여 향후 참고할 수 있는 자료로서의 가치를 가진다는 점, 연구자가 개발한 메타평가 모형을 시범 적용하여 지방자치단체 메타평가의 실천적 도입 가능성을 탐색하였다는 점, 지방자치단체 메타평가를 연구 주제로 선정하여 정책에 직접 활용할 수 있는 대안을 제시하였다는 점 등의 함의점을 갖고 있다. 이러한 함의점과 한계점을 고려하면서 연구를 지속한다면, 이 연구에서 고찰한 지방자치단체 메타평가가 지방자치 발전에 밑거름이 될 수 있을 것으로 기대한다.



참고 문헌

국내문헌

- 감사원 평가연구원. (2006). 「공공부문 평가제도 실태조사」 서울: 감사원.
- 공병천. (2003). “정부기관평가제도의 탐색적 연구”. 「한국정책학회보」 12(4): 147-174.
- 공병천. (2004). 「자체평가 및 상위평가 개선방안」 서울: 한국행정연구원.
- 공병천. (2005). “상위평가에 대한 비판적 논고: 중앙행정기관평가를 중심으로”. 「한국행정연구」 14(1): 66-95.
- 국무조정실·정부업무평가위원회. (2007). 「2007년도 정부업무평가 시행계획(안)». 서울: 국무조정실·정부혁신업무평가위원회.
- 김경배. (2005). 「지속가능성 제고를 위한 기성시가지 공동주택 개발사업 평가모델 개발 연구」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 김경한. (2005). “한국행정개혁의 성과 평가 연구: 김대중정부의 신관리기법 도입을 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」 15(4): 1-22.
- 김명수. (2003). 「공공정책평가론」 서울: 박영사.
- 김용훈. (2002). “지역연구개발사업의 평가모형 분석”. 한국정책학회 춘계세미나 발표논문집: 367-379.
- 김용훈·오영균. (2007). “지방농촌진흥기관에 대한 평가체계 분석”. 「정책분석평가학회보」 17(3): 139-160.
- 김태훈. (2006). “문화예술부문 책임운영기관 사업성과 메타평가”. 「한국정책학회 추계학술대회」 1-36.
- 김현구·박희정 (2003). “지방자치단체 합동평가제도와 운영평가”. 한국정책분석

평가학회 춘계학술대회 발표논문집

- 김현구·박희정·라휘문. (2005). 「국가평가지표의 시범개발 및 일반관리기준 개발」. 서울: 한국행정학회, 감사원.
- 남궁근. (2002). 「행정조사방법론」. 서울: 법문사.
- 노화준. (2001). 「정책평가론」. 서울: 법문사.
- 라휘문. (2003). “지방자치단체 자체평가제도의 발전방안”. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 라휘문. (2007). “지방행정혁신평가결과의 수용도에 대한 영향요인분석”. 「지방행정연구」 21(2): 199-224.
- 라휘문 외. (2007). “지방자치단체평가의 발전방향: 통합모형의 구축을 중심으로”. 감사원 평가연구원·한국정책분석평가학회 공동토론회 발표논문집: 17-49.
- 류영수·최병대. (2007). “기술영향평가에 대한 메타평가 분석,” 「한국행정학보」 41(3): 345-372.
- 문영세. (1997). “한국 중앙심사평가 기능의 위상 재정립을 위한 메타평가,” 「한국행정논집」 9(2): 231-255.
- 문영세. (2005). “정부업무평가에 대한 메타평가: 국방부를 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」 16(1): 179-204.
- 박중수. (2003). “정보화사업 메타평가를 위한 CIPOU 모형 개발” 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집: 63-100.
- 박희정. (2003). “지방정부 자체평가모형의 탐색을 위한 시론적 연구,” 한국정책학회 발표논문집: 1-30.
- 박희정·조성호. (2004). “지방자치단체의 평가제도 비교연구: 심사분석과 자체평가를 중심으로”. 「행정논총」 42(4): 329-358.
- 오철호. (2001). “중앙부처 자체평가 제도의 현황 및 문제점,” 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집
- 오철호. (2003) “정책평가모형 및 방법론에 대한 재음미 - 토지정책의 경우” 「한

- 국사회와 행정연구」 13(4): 93-117.
- 이광희. (2003). “지방정부 평가현황 및 개선방안”. 한국정책분석평가학회 춘계 학술대회 발표논문집.
- 이광희. (2006). 「통합국정평가체계 구축 및 평가기관 간 역할 정립 방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 이광희·김길수. (2003). 「지방자치단체 평가체계 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 이윤식 외. (2006). 「정부성과관리와 평가제도」. 서울: 대영문화사.
- 이찬구. (1997). “정보통신연구개발사업의 메타평가에 관한 연구” 「한국행정논집」 9(4): 651-667.
- 이찬구. (2003). “영국의 범부처간 과학기술정책 평가제도: 메타평가와 한국에의 시사점” 「한국행정논집」 15(4): 809-833.
- 이찬구. (2004). “과학기술계 연구회의 기관평가 제도 발전 방안: 산업기술연구회의 사례를 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」 15(1): 405-433.
- 임성욱. (2003). “중앙정부의 사회복지시설 평가에 대한 비판적 분석: 메타평가를 중심으로” 「정부학연구」 9(2): 261-296.
- 정진국. (2000). “교육 개선을 위한 CIPP 평가모형의 특징과 적용방법”. 「교육학논총」 21(2): 103-121.
- 정진우·유홍림. (2006). “행정자치부 고객만족도조사에 대한 메타평가” 「국가정책연구」 20(1): 189-218.
- 정부업무평가위원회. (2006). 「2007-2009년 정부업무평가 기본계획」. 서울: 정부업무평가위원회
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 「평가기관간 역할 분담 및 평가 인프라 확충」. 서울: 정부혁신지방분권위원회
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 「평가시스템 구축 후속조치 계획」. 서울: 정부혁신지방분권위원회
- 최창수. (2001). “지방자치단체 평가모형의 분석과 과제: 중앙정부의 광역자치단체 기관평가를 중심으로”. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」

- 한국자치경영평가원. (2006). 「경상북도 보조기관·단체 경영평가」. 서울: 한국자치경영평가원.
- 행정자치부. (1998). 「지방자치단체 평가 표준모델 정립에 관한 연구」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. (2003). 「지방자치단체 자체평가 지침」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. (2004). 「지방자치단체 평가제도 개선」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부 지방혁신관리팀. (2005). 「지방자치단체 평가체계 효율성 제고를 위한 지방자치단체 통합평가시스템 구축방안」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부 지방혁신관리팀. (2007). “2006년도 지방행정혁신 평가결과 발표”. 「월간 자치발전」 2007(2): 122-127.
- 홍성걸 외. (2007). 「국가연구개발사업 평가시스템에 대한 메타평가 연구」. 서울: 국민대학교 국정관리전략연구소.
- 홍형득. (2002). “국가연구개발사업의 메타평가에 관한 실증연구: 선도기술개발 사업을 중심으로” 「한국행정논집」 14(4): 867-892.
- 황병상·강근복. (2005). “정부출연연구기관평가의 발전방안 논고: 기초기술연구회의 평가사례에 대한 메타평가를 중심으로”. 「한국정책학회보」 14(1): 121-151.
- 정부업무평가기본법
- 정부업무평가기본법시행령
- 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률
- 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률시행령
- 지방자치법
- 지방자치법시행령
- 지방분권특별법
- 국무조정실 <http://www.opc.go.kr>
- 법제처 <http://www.moleg.go.kr>
- 정부업무평가위원회 <http://www.psec.go.kr>
- 행정자치부 <http://www.mogaha.go.kr>

국외문헌

- ANAO. (1997). *Program Evaluation in the Australian Public Service*. Australia.
- _____. (2004). *Corporate plan: Adding Value to Public Sector Performance and Accountability 2004-2007*.
- AusAID. (2006). A Metaevaluation of NGO Evaluations conducted under the AusAID NGO Cooperation Program.
- Barbara A. Bichelmeyer. (2003). "Checklist for Formatting Checklists". Indiana: Evaluation Checklists Project.
- Babbie, Earl. (2004). *The Basics of Social Research*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, Inc.
- Brickmayer, Johanna D. & Weiss, Carol Hirschon. (2000). "Theory-Based Evaluation in Practice - What Do We Learn?". *Evaluation Review*, 24(4): 407-431.
- Brown, Marilyn A., Linda Berry, Richard Balzer, & Ellen Faby, (1993). *National Impacts of the Weatherization Assistance Program in Single-Family and Small Multifamily Dwellings*, ORNL/CON-326, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tennessee, May.
- Case R., Andrews, M. and Werner, W. (1988). *How Can We Do It? an evaluation training package for development educators*. British Columbia: Research and Development in Global Studies.
- Chelimsky, E. (1985). *Program Evaluation: Patterns and Directions*. Washington D.C: American Society for Public Administration.
- Cook, T. & Gruder, C. (1978). "Metaevaluation Research". *Evaluation Quarterly*, 2(1): 5-51.
- Davidson, E.J. (2005). *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*. Thousands Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Derlien, Hans-Ulrich. (1990). "Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective," in Rist (eds.), *Program Evaluation and the*

- Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*,
New Brunswick: Transaction Publishers: 147-175.
- Dunn, William N. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle
River, NJ: Pearson Prentice-Hall.
- E. Heboloso, B. Fernandez-Ramirez, P. Canton, & C. Pozo. (2002). "Metaevaluation
of a Total Quality Management Evaluation System". *Psychology in Spain*.
6(1): 12-25.
- GAO. (2004). *Results-Oriented Government: GPRA has Established a Solid Foundation
for Achieving Greater Results*. Washington, D.C.: General Accounting
Office.
- Guba, E.G., & Stufflebeam, D.L. (1968). "Evaluation: The process of stimulating,
aiding, and abetting insightful action". in R. Ingle & W. Gephart (eds.),
Problems in the training of educational researchers. Bloomington, IN:
PhiDelta Kappa.
- Guba, E.G. (1969). *The failure of educational evaluation*. *Educational Technology*. 9:
29-38.
- Jenkins, Gray & Segsworth, Bob. (1993). *Budgeting, Auditing and Evaluation*. New
Brunswick. Transaction Publishers.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. (1988). *The personnel
evaluation standards*. Newbury Park, CA: Sage.
- _____. (1994). *The program evaluation standards*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Keith Mackay. (2003). "Two Generations of Performance Evaluation and Management
System in Australia". A Joint Conference of World Bank and Korea
Development Institute: 24-25.
- Larson, R. & Berliner, L. (1983). "On Evaluating Evaluation". *Policy Science* 16(2):
147-163.
- Leslie J. Cooksy & Vakrie J. Caracelli. (2005). "Quality, Context, and Use: Issues in

- Achieving the Goals of Metaevaluation”. *American Journal of Evaluation*. 26: 30-42.
- Marvin C. Alkin. (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. California: Sage Publications, Inc.
- Nachmias, David. (1979). *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. N.Y: St. Martin's Press.
- ODPM. (2005). *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Accountability in Local Government*. London: Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff Business School Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- OED. (2003). “The CGIAR at 31: Celebrating Its Achievements, Facing Its Challenges”. *Precis: World Bank Operations Evaluation Department*. 232: 1-6.
- Rachel Ashworth & Chris Skelcher. (2005). *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Accountability in Local Government*. London: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Rist, Ray C. (2003). “Designing and Building a Performance-Based Monitoring and Evaluation System: Structures and Strategies”. *Performance Evaluation System and Guidelines with Application to Large-Scale Construction, R&D, and Job Training Investments, World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, Korea Development Institute*: 31-43.
- Rossi, P. H. & H. E. Freeman. (1989). *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA: Sage.
- Scriven, M. (1972). “An introduction to metaevaluation”, in P.A, Taylor & D.M.Cowley(eds.), *Readings in curriculum evaluation*. Dubuque, Iowa: W.C.Brown.
- Scriven, M. (1981). *Evaluation Thesaurus*. Inverness, California: Edgepress.

- Scriven, M. (2006). "Key Evaluation Checklist(KEC)".
- Stevenson, John F., Richard H. Longabaugh, & Dwight N. McNeil. (1979). "Metaevaluation in the Human Services," in Herbert C. Schulberg & Jeanette M. Jerrell(eds.), *The Evaluator and Management*. Beverly Hills, C.A.: Sage Publications.
- Stufflebeam, D.L. (1971). "The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability". *Journal of Research and Development in education*: 19-25.
- Stufflebeam, D.L. (1981). "Metaevaluation: Concepts, Standards, and Uses," in Ronald A. Berk(eds.), *Educational Evaluation Methodology: The State of the Art*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Stufflebeam, D.L. (1983). "The CIPP model for program evaluation". in G.F.Madaus, M.Scriven, & D.L. Stufflebeam(eds.), *Evaluation models*. Boston: Kluwer-Nijhoff: 117-141.
- Stufflebeam, D.L. (1999). "Program Evaluations Metaevaluation checklist: Based on The Program Evaluation Standard".
- Stufflebeam, D.L. (2000a). "The CIPP model for evaluation". in D.L. Stufflebeam, G. F. Madaus, & T. Kellaghan, (eds.), *Evaluation models*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Stufflebeam, D.L. (2000b). "Personnel Evaluation Systems Metaevaluation Checklist"
- Stufflebeam, D.L. (2001). "The metaevaluation imperative". *American Journal of Evaluation*, 22(2), 183-209.
- Stufflebeam, D.L. (2004). "The 21st-Century CIPP Model: Origins, Development, and Use" in Marvin C. Alkin(eds.). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. California: Sage Publications, Inc.
- Stufflebeam, D.L. & Shinkfield, A.J. (1985). *Systematic evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Stufflebeam, D.L., Foley, W.J., Gephart, W.J., Guba, E.G., Hammond, R.L.,

- Merriman, H.O., & Provus, M. (1971). *Educational evaluation and decision making*. Itasca, IL: F. E. Peacock.
- The Joint Committee. (1994). *Program Evaluation Standards*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- The Research Centre for Gender Studies. (1999). *Meta Evaluation of Partnerships against Domestic Violence*. University of South Australia.
- The Sheltair Group Inc. (1998) “Environmentally sustainable Development Guidelines for Southeast False Creek”. Vision, Tools, and Targets. Levels within the Comprehensive Framework
- United States Department of Energy(DOE). (1993). *National Impacts of the Weatherization Assistance Program in Single-Family and Small Multifamily Dwellings*, ORNL/CON-326, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tennessee, May.
- United States Department of Energy(DOE). (1997). *State-Level Evaluations of the Weatherization Assistance Program in 1990-1996: A Metaevaluation That Estimates National Savings*, ORNL/CON-435, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tennessee, January.
- United States Department of Energy(DOE). (2003). *Metaevaluation of National Weatherization Assistance Program Based on State Studies, 1993-2002*. ORNL/CON-488, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tennessee, February.
- Wholey, J. S. (1999). “Performance-Based Management-Responding to the Challenges”. *Public Productivity & Management Review*, 22(3): 288-307.
- Woodside, Arch G. and Sakai, Marcia Y. (2003). “Meta-Evaluation: Assessing Alternative Methods of Performance Evaluation and Audits of Planned and Implemented Marketing Strategies.” *Evaluating Marketing Action and Outcome Advances in Business Marketing and Purchasing* 12: 549~663.

Worthen, B. R. and Sanders, J. R. (1987). *Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. New York: Longman.

Worthen, B. R. et al. (1997). "Metaevaluation Form" <http://students.ed.uiuc.edu>

미국 에너지국 <http://www.doe.gov>

영국 총리실 <http://www.number-10.gov.uk>

호주 국제개발청 <http://www.ausaid.gov.au>

■ Abstract

Metaevaluation System construction for Evaluation of the Local Governments

Metaevaluation evaluates an existing Evaluation. Metaevaluation practices to improve the quality of the Evaluation. This study analyzes data theoretically and empirically for practical use of Metaevaluation of the Evaluation of the Local Governments(ELG). This study is prepared to application for an appropriate Metaevaluation of the ELG in Korea.

We do a literature review on metaevaluation-related reports including domestic and foreign studies to build up theoretical framework. We investigate a meaning, necessity, and model of metaevaluation. This metaevaluation model is made up of literature reviews. In addition, we do an empirical review on domestic and foreign metaevaluation system. And questionnaires are administered to central and local government officials in evaluation department. We apply practically metaevaluation model and explore desirable metaevaluation system construction.

As a result of this study, we can present some findings. First, preconditions of the practical use of the metaevaluation should be satisfied. Provisions about the metaevaluation of the ELG are necessary. A large number of public official who answered questionnaires want provisions about the metaevaluation. Besides, leader who belongs to evaluating organization should be concerned about metaevaluation. The supports and interests of the leader guarantee evaluation manpower, time, and resources. Especially, interactions and cooperations between evaluating organization and evaluated organization are necessary. Interactions and cooperations between

organizations assure that metaevaluation of the ELG goes well. We propose Metaevaluation Cooperation System in which evaluation-related organizations interact. Metaevaluation Cooperation System has many informations about objects, uses, application period, contents, and methods of the metaevaluation of the ELG. Metaevaluation Cooperation System plays a role of interaction place.

Second, infrastructures of the metaevaluation of the ELG are necessary. That is, evaluating organization secures a specialty and Metaevaluation Group of the ELG composed of evaluation specialists is needed. Evaluating organization which has capacity to interpret metaevaluation action can execute metaevaluation results to the following policy and evaluation. Besides, metaevaluation evaluators apart from evaluating organization and evaluated organization can accomplish impartial metaevaluation. Metaevaluation evaluators construct Metaevaluation Group of the ELG.

Third, we propose Metaevaluation System of the ELG. Metaevaluation System of the ELG is composed of key points which metaevaluation has to possess. The key points of metaevaluation are purpose, subject, target, contents, methods, and practical use of metaevaluation of the ELG.

This study has meanings in theoretical and practical sides. In theoretical significance of this study we synthesize domestic and foreign studies about metaevaluation of the ELG. In practical significance of this study we construct Metaevaluation System which we can apply to evaluate the Evaluation of the Local Governments.



부록 1 : PUFA 모형의 구성요소와 체크리스트

적합성(Propriety) 기준

P1 서비스 지향

- 프로그램 수혜자의 요구를 검토했다
- 프로그램 수혜자의 요구에 대응하여 프로그램 결과를 점검했다
- 정당한 프로그램 수혜자가 서비스를 받았는지 확인했다
- 훌륭한 서비스를 추진했다
- 이해관계자에게 충분한 서비스를 제공했다
- 확대해야 할 프로그램의 장점을 확인했다
- 수정해야 할 프로그램의 약점을 확인했다
- 프로그램 향상을 위해 중간보고 하였다
- 좋지 않은 상황을 감추지 않았다
- 평가관련자에게 프로그램의 긍정적·부정적 결과를 알렸다

P2 공식적으로 갖추어야 할 합의사항

- 평가 목적과 평가관련 질문들
- 청중들
- 평가 보고서
- 편집
- 평가 보고서 발표
- 평가 절차와 평가 스케줄
- 자료의 일치
- 평가자
- 메타평가
- 평가 자원

적합성(Propriety) 기준

P3 주민의 권리

- 평가가 주민의 권리를 높이고 보호한다고 이해관계자들에게 알렸다
- 평가가 어떻게 활용되는지를 명확하게 알렸다
- 이해관계자들에게 관련된 정보를 제공했다
- 필수 과정을 따랐다
- 주민의 권리를 높였다
- 주민참여의 가치를 이해했다
- 주민들의 다양성을 인정했다
- 절차를 따랐다
- 합의에 일치하는 것을 존중했다
- 주민에게 해가 되는 사업은 하지 않았다

P4 상호작용

- 모든 이해관계자들과 공정하게 관련되어 있다
- 이해관계자들과 효율적으로 의사소통 했다
- 제도적 절차를 따랐다
- 분열을 최소화했다
- 참여자들의 개별 권한을 존중했다
- 시간적 제한을 따랐다
- 평가에 대한 참여자들의 관심을 주의깊게 보았다
- 문화적 차이와 가치의 다양성을 인식했다
- 다양한 이해관계자들을 공정하게 대하였다
- 일부 참여자의 무능력, 비윤리적 행태, 부정, 낭비, 남용 등을 무시하지 않았다

P5 공정한 평가

- 프로그램의 장점을 점검했다
- 프로그램의 약점을 점검했다
- 의도한 결과를 기술하였다
- 의도하지 않은 결과를 기술하였다
- 평가 절차를 빠짐없이 고려하였다
- 프로그램의 장점이 프로그램의 약점을 극복하는 방식을 공개하였다
- 검토할 수 있는 간략한 보고서를 만들었다
- 간략한 보고서에 대한 비판을 설명했다
- 최종 보고서의 한계를 인정했다
- 프로그램 평가가 가지는 한계를 기술하였다

적합성(Propriety) 기준

P6 평가 결과 공개

- 평가청취자를 올바르게 정의하였다
- 올바른 요구사항을 따르기 위한 계약 기초를 세웠다
- 평가청취자들에게 평가의 목적을 알렸다
- 모든 평가결과를 문서로 보고했다
- 프로그램에 대한 지지와 비판 두 가지 관점에서 보고했다
- 결론과 정책건의를 균형있게 보고했다
- 결론과 정책건의의 근거를 공개했다
- 평가의 한계를 공개했다
- 직접, 공개적으로, 철저하게 보고서를 작성하였다
- 평가 보고서를 관련자들에게 배포하였다

P7 평가에 따른 이해관계 충돌

- 평가 초기에 이해관계 간의 잠재된 충돌을 인식했다
- 이해관계 간의 충돌에 대비하여 문서화된 안전장치를 제공하였다
- 다양한 평가자들과 계약하였다
- 객관적인 시각으로 평가를 기록하였다
- 이해관계의 충돌로부터 독립적으로 평가할 수 있도록 하였다
- 적합한 시기에 대중들에게 평가 절차, 자료, 보고서를 공개하였다
- 금전을 지원받은 프로그램 보다 지원하는 권한과 계약을 맺었다
- 내부 평가자가 조직기관장에게 직접 보고하게 하였다
- 모든 평가 청취자들에게 동일하게 보고하였다
- 이해관계의 잠재적 충돌을 가지고 있더라도, 능력있는 사람이 평가를 담당하도록 하였다

P8 재정적 책임

- 예산과 지출 품목을 미리 구체화하였다
- 적합한 재분배를 실시하여 예산의 유동성을 확보하였다
- 필요한 재정 변경에 대한 적합한 승인을 갖고 있다
- 평가 소요 비용을 관리하는 의무를 부여하였다
- 자금의 조달과 소비에 대해 정확하게 기록하였다
- 업무와 관련한 개개인의 업무할당과 업무시간을 정확하게 기록하였다
- 평가 자료 수집을 위한 조사를 실시하였다
- 평가를 위한 자원 지출을 절약하였다
- 평가보고서에 지출에 대한 요약본을 삽입하였다

유용성(Utility) 기준

U1 이해관계자 파악

- 평가를 활용하는 고객을 명확하게 인식했다
- 다른 이해관계자를 확인하기 위해 리더십을 활용했다
- 잠재적 이해관계자와 상호작용하여 그들이 원하는 정보를 확인했다
- 다른 이해관계자를 확인하기 위해 기존의 이해관계자를 활용했다
- 평가 고객과 함께 이해관계자의 중요도를 등급화 했다
- 이해관계자가 평가 과정 내내 관련되도록 했다
- 새로운 이해관계자가 내용을 알 수 있도록 평가를 공개했다
- 이해관계자가 평가에 대해 요구하는 사항을 포함했다
- 적절한 범위의 개인 이해관계자에게 서비스를 제공했다
- 적절한 범위의 조직 이해관계자에게 서비스를 제공했다

U2 평가자 신뢰

- 유능한 평가자와 계약했다
- 이해관계자가 신뢰하는 평가자와 계약했다
- 이해관계자의 관심사에 관심을 가질 수 있는 평가자와 계약했다
- 성·사회경제적 지위·인종·언어·문화 차이를 적절하게 대할 수 있는 평가자와 계약했다
- 핵심적인 이해관계자를 고려하여 평가계획이 정해졌다
- 이해관계자가 평가계획을 알 수 있도록 협조했다
- 평가계획의 기술적·현실적 부분에 대한 정보를 이해관계자에게 제공했다
- 이해관계자의 비판과 제안에 대해 적절하게 대응했다
- 사회적·정치적 압력과 무관하게 대응했다
- 평가의 진행에 대해 관련된 정당들이 알 수 있도록 했다

U3 정보의 범위와 선택사항

- 평가 고객이 가장 중시하는 요구사항을 이해했다
- 이해관계자들을 인터뷰하여 다양한 관점들을 정리했다
- 관련된 문의사항·중요한 정보에 대해 평가자와 평가 고객이 합의했다
- 가장 중요한 이해관계자에게 우선권을 부여했다
- 가장 중요한 질문에 우선권을 부여했다
- 평가 과정동안 문의사항이 계속될 수 있도록 융통성을 부여했다
- 이해관계자가 평가에 대해 가지는 중요한 의문점을 설명하는데 필요한 충분한 정보를 갖고 있다
- 프로그램의 장점을 점검하는데 충분한 정보를 갖고 있다
- 프로그램의 가치를 점검하는데 충분한 정보를 갖고 있다
- 필요한 정보를 우선적으로 제공하기 위해 노력했다

유용성(Utility) 기준

U4 가치 인식

- 평가결과를 설명하는 것이 가치 있는 것임을 고려했다
- 가치판단을 위해 명확한 근거를 제시했다
- 가치있는 해석을 할 수 있는 적합한 평가자를 결정했다
- 사회적 요구사항들을 파악했다
- 고객들의 요구사항을 파악했다
- 적합한 법조항들을 참고했다
- 관련된 제도적 미션들을 참고했다
- 프로그램의 목표들을 참고했다
- 이해관계자들의 가치관을 고려했다
- 확실한 근거를 가지고 있는 대안적 해석들을 고려했다

U5 명확한 보고

- 핵심적인 정보를 보고하였다
- 간략하고, 단순하고, 직접적인 보고서를 작성하였다
- 상반되는 질문에 초점을 두어 보고하였다
- 프로그램과 프로그램의 맥락에 대해 기술하였다
- 평가 목적, 절차, 결과를 기술하였다
- 결론과 정책건의를 지지하였다
- 기술적 은어로 보고하는 것을 피하였다
- 이해관계자들이 알 수 있는 말로 보고하였다
- 적합한 요약을 제공하였다
- 보고서를 제공하였다

U6 보고의 적시성과 확산

- 평가 활용자들을 위해 필요한 시점에 중간보고서를 만들었다
- 필요한 시점에 최종보고서를 제공했다
- 적합한 시점에 프로그램 담당 부서와 의견교환 하였다
- 적합한 시점에 프로그램 담당자와 의견교환 하였다
- 적합한 시점에 프로그램 고객들과 의견교환 하였다
- 적합한 시점에 언론과 의견교환 하였다
- 적합한 시점에 권한있는 청취자들과 의견교환 하였다
- 다양한 청취자들의 의견을 듣기 위해 효율적인 의사채널을 구축하였다
- 적당히 간단하게 발표하였다
- 평가 결과와 현실 간의 이해를 돕기 위해 예들을 활용하였다

유용성(Utility) 기준

U7 평가의 영향력

- 평가청취자와의 계약을 지속했다
- 평가 과정 내내 이해관계자들을 의식했다
- 이해관계자가 평가결과를 활용하는 것을 지지했다
- 이해관계자들이 평가 결과를 자신의 업무에 활용할 수 있는 방법을 보여주었다
- 평가결과의 잠재적인 활용을 예견하고 제시하였다
- 중간보고를 제공하였다
- 공개적, 사실 그대로의, 구체적인 보고서를 만들었다
- 지속적인 의사소통으로 문서화된 보고서를 보충하였다
- 평가결과에 대한 피드백 절차를 거쳤다
- 평가결과를 해석하고 적용하는데 도움이 될 수 있도록 준비하였다

실행가능성(Utility) 기준

F1 실제 평가 절차

- 정보 요구를 위한 방법과 도구들을 수정했다
- 분열을 최소화하였다
- 자료 폭주를 최소화하였다
- 유능한 담당자를 임명하였다
- 담당자를 훈련시켰다
- 담당자가 수행할 수 있는 평가 절차를 선택하였다
- 알려진 제약점들을 고려한 평가 절차를 선택하였다
- 현실성 있는 스케줄을 만들었다
- 평가 실시에 도움이 되는 조직과 계약하였다
- 평가를 통상적인 업무의 한 부분으로 만들었다

F2 정치적 활력

- 다양한 이해관계자들의 다양한 입장을 고려했다
- 평가결과를 왜곡할 수 있는 시도들을 피했다
- 협력을 증진시켰다
- 평가 전반에 걸쳐 이해관계자들을 참여시켰다
- 평가보고서의 편집 권한과 확산 권한에 대해 동의하였다
- 중간 보고서를 발행하였다
- 다양한 관점을 보고하였다
- 정당한 청취자에게 보고하였다
- 확고한 계약을 체결하였다
- 불합리한 평가를 종결하였다

실행가능성(Utility) 기준

F3 비용효과성

- 평가가 능률적 이었다
- 본질적인 서비스를 사용하였다
- 가치있는 정보를 생산하였다
- 의사결정을 알렸다
- 프로그램의 향상을 육성하였다
- 책임성 있는 정보를 제공하였다
- 새로운 관점을 제시하였다
- 효과적인 실천이 확산되도록 하였다
- 분열을 최소화하였다
- 개별 프로그램이 필요로 하는 시간 소비를 최소화하였다

정확성(Accuracy) 기준

A1 프로그램 기록

- 다양한 문서로부터 프로그램에 대한 설명을 수집하였다
- 다양한 이해관계자들로부터 프로그램에 대한 설명을 수집하였다
- 프로그램이 가지는 기능을 설명하였다
- 프로그램 작용 방법에 대한 근거들로부터 다양한 기록들을 지속하였다
- 프로그램의 실제 작용을 설명할 수 있는 독립 요소들을 활용하였다
- 프로그램의 실제 기능을 기술하였다
- 프로그램 기능에 대한 다양한 의견들 간의 불일치점을 분석하였다
- 프로그램의 작용 의도와 실제 작용 간의 불일치점을 분석하였다
- 의도된 프로그램과 실제 프로그램에 대한 문서 기록의 정확성을 점검하기 위해 고객과 이해관계자들에게 질문하였다

A2 맥락 분석

- 프로그램의 맥락을 설명하기 위해 다양한 정보를 활용하였다
- 맥락이 가지고 있는 기술적, 사회적, 조직적, 경제적 측면을 설명하였다
- 일상적이지 않은 환경을 계속 기록하였다
- 프로그램과 충돌되는 사례들을 기록하였다
- 프로그램 이해관계자들이 프로그램에 특별히 지원한 사례들을 기록하였다
- 채택되어야 하는 맥락과 유사하거나 다른 프로그램의 맥락을 분석하였다
- 잠재적 채택자가 관심 있고 프로그램에 영향을 미치는 맥락적 영향을 보고하였다
- 프로그램 결과에 대한 맥락의 영향력을 평가하였다
- 프로그램 환경에 영향을 미치는 요인들을 확인하고 이에 대해 기술하였다
- 일반인들이 프로그램의 존재, 중요성, 질을 어떻게 인식하는지 기술하였다

정확성(Accuracy) 기준

A3 기술된 평가 목적과 절차

- 평가를 시작할 때 평가에 대한 평가 고객의 목적을 기록하였다
- 평가 결과에 대한 이해관계자의 의도된 활용 목적을 점검하고 기술하였다
- 시간이 지남에 따라 평가의 목적이 변화되었는지 그대로인지를 점검, 기술하였다
- 평가 목적과 관련하여 이해관계자들 간의 의견의 일치와 불합치 부분을 확인하고 점검하였다
- 평가 목적의 변동을 수용하기 위해 평가 절차를 조정하였다
- 실제 평가 절차를 기록하였다
- 다양한 평가 이해관계자들의 사용을 고려하여 평가 결과를 기술하였다
- 의도된 평가 절차대로 실시되었는지 고려하여 평가 결과를 기술하였다
- 평가 보고서와 요약 보고서에 평가의 목적과 절차를 기술하였다
- 독립된 평가자가 평가의 목적과 절차를 평가하도록 하였다

A4 올바른 정보원

- 다양한 출처로부터 정보를 수집하였다
- 적합한 정보와 미리 수집된 정보를 활용하였다
- 다양한 자료 수집 방법을 사용하였다
- 정보의 출처에 대해 기록하고 보고하였다
- 정보 출처를 선정하는데 사용한 기준이나 방법을 기록, 정리, 보고하였다
- 각 정보 출처 별로 모집단을 정의하였다
- 각 모집단 별로 활용되는 샘플을 정의하였다
- 각 출처로부터 정보를 습득하는 수단들을 기록, 정리, 보고하였다
- 평가 보고서 부록에 자료 수집 도구들을 포함하였다
- 확보된 정보가 가지고 있는 특징들을 정리하여 기록하였다

A5 유용한 정보

- 핵심 질문에 대한 평가에 초점을 맞추었다
- 각 질문에 답하기 위한 다양한 측정 방법을 사용하였다
- 정보를 습득하는 방식에 대해 자세히 기술하였다
- 각 절차들이 습득한 다양한 정보를 점검하고 보고하였다
- 자료 수집에 대해 훈련하고 연구하였다
- 자료 수집 상황과 절차를 정리하고 보고하였다
- 평가의 각 단계에서 정보가 어떻게 분석되고 해석되었는지 정리하였다
- 단순한 추론과 복잡한 추론을 시도하였다
- 평가 질문에 답할 수 있는 포괄적인 정보를 점검하고 보고하였다
- 질적 방법으로 수집한 정보를 통해 정보의 의미있는 카테고리를 구축하였다

정확성(Accuracy) 기준

A6 신뢰할만한 정보

- 필요한 신뢰성의 유형과 정도를 확인하고 정의하였다
- 자료수집 도구를 활용하여 분석의 단위를 정하였다
- 과거에 사용되었던 도구 중 신뢰성이 높은 측정도구를 사용하였다
- 피평가기관의 특징, 자료 수집 상태, 평가자의 편견 등을 포함하여 신뢰성에 영향을 미치는 요인을 점검하고 보고하였다
- 득점, 분류, 자료 기입에서의 일관성을 체크하고 보고하였다
- 일관성있는 결과를 내기 위해 자료 수집자와 분석자를 훈련시켰다
- 오류의 원인을 확인하고 통제하기 위해 새로운 측정 도구를 시범 테스트 하였다
- 여러 관측치들 간의 일관성을 체크하였다
- 최종보고서에 있는 신뢰성 문제를 인정하였다
- 프로그램 관련 자료가 가지고 있는 비신뢰성의 효과를 측정하고 보고하였다

A7 체계적인 정보

- 평가 정보의 질적 통제에 대한 계획을 수립하였다
- 자료수집 계획을 담당하는 평가 담당자를 훈련시켰다
- 득점과 자료 기입의 정확성을 체계적으로 체크하였다
- 가능한 경우, 다수의 평가자를 활용하고 평가자들 업무의 일관성을 체크하였다
- 자료 기입을 검증하였다
- 컴퓨터 결과물 등으로부터 수집한 자료 목록을 교정하고 검증하였다
- 평가 정보의 보관을 체계화하고 통제하였다
- 평가 정보에 접근 권한을 갖는 인물을 정하였다
- 확립된 계획에 따라 평가 정보에 대한 접근을 엄격히 통제하였다
- 자료 제공자가 제출한 자료를 검증하였다

A8 계량 정보의 분석

- 자료 수정을 확인하고 자료에 대한 이해를 높이기 위하여 탐색적 분석을 수행하는 것으로 시작하였다
- 평가 질문과 자료의 본질에 적합한 절차를 선택하였다
- 각 절차마다 핵심 가정을 구체화하였다
- 각 분석 절차의 한계를 보고하였다
- 평가 결과의 일관성과 반복 가능성을 체크하는 다양한 분석 절차를 사용하였다
- 변동성과 중심 경향을 점검하였다
- 아웃라이어를 점검하고 수정을 검증하였다
- 통계적 상관관계를 분석하고 확인하였다
- 통계적 유의성과 실제적 중요성을 점검하였다
- 통계 결과의 보고와 해석을 시각적으로 명확하게 하였다

정확성(Accuracy) 기준

A9 질적 정보의 분석

- 핵심적 질문에 초점을 두었다
- 활용된 정보의 범위를 정의하였다
- 중요한 평가 질문으로 핵심 정보를 수집하였다
- 다양한 원천으로부터 정보를 수집하여 평가결과의 정확성을 증명하였다
- 평가 질문에 적합하고 질적 정보 활용에 사용되는 분석 절차와 방법을 선택했다
- 평가 질문에 대답하고 문서화하기에 적합한 분류 방법을 활용하였다
- 신뢰성과 타당성을 위해 활용된 기준을 점검하였다
- 습득된 정보를 타당한 분석 기준으로 구분하였다
- 결론과 정책 건의를 도출하고 그들이 가지는 의미를 드러냈다
- 참고한 정보, 분석, 추론의 한계점을 보고하였다

A10 정당한 결론

- 직접적으로 평가 질문에 결론의 초점을 맞추었다
- 평가 절차와 결과를 정확하게 반영하였다
- 적절한 기간, 문맥, 목적, 활동 등을 통해 결론을 한정하였다
- 결론을 지지하는 정보를 인용하였다
- 프로그램의 부작용을 확인하고 보고하였다
- 평가 결과에 대한 대안적 설명을 하였다
- 경쟁적 설명이 채택되지 않은 이유를 설명하였다
- 일반적인 오해에 대해 경고하였다
- 초벌 평가 보고서의 공개 이전 검토 결과를 점검하였다
- 평가의 한계를 보고하였다

A11 공정한 보도

- 공정한 평가 보고서 작성을 위한 절차 결정에 고객들을 참여시켰다
- 적합한 편집권을 구축하였다
- 정당한 평가청취자를 결정하였다
- 모든 정당한 평가청취자들에게 결과를 공개하기에 적합한 계획을 수립하고 따르었다
- 신중한 또는 부주의한 왜곡으로부터 평가보고서를 보호하였다
- 모든 이해관계자들의 입장을 보고하였다
- 정책 대안을 보고하였다
- 평가 보고서의 외부 감사를 포함하였다
- 편견을 통제하는 절차를 기술하였다
- 평가 결과 발표에 참여하여 다른 이해집단들의 왜곡을 수정하였다

정확성(Accuracy) 기준

A12 메타평가

- 평가에 사용된 기준들을 정의하였다
- 평가 절차와 산출을 점검하는 책임감을 부여하였다
- 형성적 메타평가와 총괄적 메타평가를 시행하였다
- 메타평가 수행을 위해 적합하고 충분한 예산을 사용하였다
- 평가를 판단하기 위해 필요한 정보를 모두 기록하였다
- 독립된 메타평가 계약을 하였다
- 메타평가 보고서를 받는 평가청취자들을 정의하고 기록하였다
- 관련된 기준으로 평가 도구, 자료 수집, 자료 취급, 코딩, 분석을 평가하였다
- 평가 결과에 대한 이해관계자의 의사소통과 연관성을 평가하였다
- 모든 메타평가 절차, 정보, 분석을 기록하였다

부록 2: 설문지(행정자치부 공무원용)

안녕하십니까? 이 설문조사는 지방자치단체 평가와 관련한 연구를 위한 것입니다. 참여정부는 지난 4년 동안 분권정책을 지속적으로 수행하여 지방의 자율성을 강화하였습니다. 이 설문조사는 지방자치단체 평가에 대한 여러분의 의견을 파악하여 분석과 지식획득 목적으로 사용될 것입니다.

선생님께서 답변해 주시는 설문지는 개별적으로 다루어지지 않고 종합적으로 통계 처리되므로 개인의 신분은 전혀 노출되지 않습니다.

여러 가지로 바쁘시겠지만 잠깐 틈을 내어주시기를 부탁드립니다.

선생님의 협조에 감사드립니다.

2007년 4월

연구책임자: 류영아(한국지방행정연구원 수석연구원)

전화번호: 02-3488-7313

E-mail: vitamin@krila.re.kr

■ 다음은 기본적인 인구통계학적 특성에 관한 질문입니다.

번호	질문	응답
1	선생님의 성별은?	남자 () 여자 ()
2	선생님의 출생 연도는?	()년
3	선생님의 학력은?	고등학교 졸업 이하 () 고등학교 졸업 () 대학교 재학이나 중퇴 () 대학교 졸업 () 대학원 재학이나 중퇴 () 석사 이상 ()
4	선생님의 직급은?	()급
5	선생님께서 공직에서 근무하신 연수는?	()년

■ 현 시점에서 다음의 문항에 대해 얼마나 동의하시는지 표시하여 주십시오.

번호	질문	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1	나는 메타평가(상위평가)라는 개념에 대해 알고 있다	()	()	()	()	()
2	메타평가가 필요하다	()	()	()	()	()
3	나는 메타평가 업무에 자원할 것이다	()	()	()	()	()
4	메타평가에 대한 외국의 모형이나 제도를 알고싶다	()	()	()	()	()
5	메타평가는 지방자치에 도움이 될 것이다	()	()	()	()	()
6	메타평가는 제한된 환경요인을 고려해야 한다	()	()	()	()	()
7	메타평가는 주어진 예산을 고려해야 한다	()	()	()	()	()
8	메타평가는 평가 진행 과정에 실시되어야 한다	()	()	()	()	()
9	메타평가는 평가 실시 이후에 시행되어야 한다	()	()	()	()	()
10	메타평가는 정기적으로 실시되어야 한다	()	()	()	()	()
11	메타평가는 문제가 생기거나 평가가 필요한 상황에서 에서만 실시되어야 한다 (비정기적으로 실시되어야한다)	()	()	()	()	()
12	만약 메타평가가 실시된다면, 선생님 생각에 기존의 어떤 평가에 대한 메타평가가 필요 하다고 보십니까? 순서대로 번호를 써 주십시오. ①지방자치단체가 평가대상이 되는 모든 평가() ②합동평가() ③혁신평가() ④자체평가() ⑤상황에 따라 다르다()					
13	만약 메타평가가 실시된다면, 선생님 생각에 고려해야 하는 사항들을 중요한 순서대로 번호를 써 주십시오. ①메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유 () ②메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력 () ③지방자치단체가 자체적으로 시행하는 자체평가를 대상으로 메타평가 실시 () ④메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영 () ⑤평가자의 전문성 확보 () ⑥메타평가에 대한 도지사님의 의지 () ⑦메타평가를 지원할 수 있는 정보화 시스템 구비 () ⑧평가 준비 업무 간소화 () ⑨메타평가 결과를 가지고 줄 세우기 등수 나열이 아닌 활용 () ⑩이해가 용이한 평가기준(평가지표) ()					

부록 3: 설문지(지방자치단체 공무원용)

안녕하십니까? 이 설문조사는 지방자치단체 평가와 관련한 연구를 위한 것입니다. 참여정부는 지난 4년 동안 분권정책을 지속적으로 수행하여 지방의 자율성을 강화하였습니다. 이 설문조사는 지방자치단체 평가에 대한 여러분의 의견을 파악하여 분석과 지식획득 목적으로 사용될 것입니다.

선생님께서 답변해 주시는 설문지는 개별적으로 다루어지지 않고 종합적으로 통계 처리되므로 개인의 신분은 전혀 노출되지 않습니다.

여러 가지로 바쁘시겠지만 잠깐 틈을 내어주시기를 부탁드립니다.

선생님의 협조에 감사드립니다.

2007년 4월

연구책임자: 류영아(한국지방행정연구원 수석연구원)

전화번호: 02-3488-7313

E-mail: vitamin@krila.re.kr

■ 다음은 기본적인 인구통계학적 특성에 관한 질문입니다.

번호	질문	응답
1	선생님의 성별은?	남자 () 여자 ()
2	선생님의 출생 연도는?	()년
3	선생님의 학력은?	고등학교 졸업 이하 () 고등학교 졸업 () 대학교 재학이나 중퇴 () 대학교 졸업 () 대학원 재학이나 중퇴 () 석사 이상 ()
4	선생님의 직급은?	()급
5	선생님께서 공직에서 근무하신 연수는?	()년

■ 현 시점에서 다음의 문항에 대해 얼마나 동의하시는지 표시하여 주십시오.

번호	질문	전혀 아니다	아니 다	보통	그렇 다	매우 그렇다
1	나는 메타평가(상위평가)라는 개념에 대해 알고 있다	()	()	()	()	()
2	메타평가가 필요하다	()	()	()	()	()
3	나는 메타평가 업무에 자원할 것이다	()	()	()	()	()
4	메타평가에 대한 외국의 모형이나 제도를 알고싶다	()	()	()	()	()
5	메타평가는 지방자치에 도움이 될 것이다	()	()	()	()	()
6	메타평가는 제한된 환경요인을 고려해야 한다	()	()	()	()	()
7	메타평가는 주어진 예산을 고려해야 한다	()	()	()	()	()
8	메타평가는 평가 진행 과정에 실시되어야 한다	()	()	()	()	()
9	메타평가는 평가 실시 이후에 시행되어야 한다	()	()	()	()	()
10	메타평가는 정기적으로 실시되어야 한다	()	()	()	()	()
11	메타평가는 문제가 생기거나 평가가 필요한 상황에서 만 실시되어야 한다 (비정기적으로 실시되어야한다)	()	()	()	()	()
	만약 메타평가가 실시된다면, 선생님 생각에 기존의 어떤 평가에 대한 메타평가가 필요하다고 보십니까? 순서대로 번호를 써 주십시오.					
	①지방자치단체가 평가대상이 되는 모든 평가()					
12	②합동평가()					
	③혁신평가()					
	④자체평가()					
	⑤상황에 따라 다르다()					
	만약 메타평가가 실시된다면, 선생님 생각에 고려해야 하는 사항들을 중요한 순서대로 번호를 써 주십시오.					
	①메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 인식 공유	()				
	②메타평가에 대한 중앙정부와 지방자치단체 간의 상호 협력	()				
	③지방자치단체가 자체적으로 시행하는 자체평가를 대상으로 메타평가 실시	()				
13	④메타평가 지표 개발시 여러 관계자들의 의견 반영	()				
	⑤평가자의 전문성 확보	()				
	⑥메타평가에 대한 도지사님의 의지	()				
	⑦메타평가를 지원할 수 있는 정보화 시스템 구비	()				
	⑧평가 준비 업무 간소화	()				
	⑨메타평가 결과를 가지고 줄 세우기 등수 나열이 아닌 활용	()				
	⑩이해가 용이한 평가기준(평가지표)	()				

지방자치단체 메타평가 시스템 구축 방안

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-302-2