



최근 OECD국가에 있어서 정부 투명성과 책임성에 대한 시민요구가 더욱 더 증가하고 있다. 또한 정책결정 과정상 시민참여 기회의 확대에 따라 새로운 방식의 공공참여가 등장하고 있다. 이에 따라 정부는 일반시민 뿐만 아니라 시민 사회단체에도 다양한 정책 정보를 제공하고, 정책결정 과정에 그들을 함께 참여시키는 새로운 방법을 모색하고 있다. 이와 같은 다양한 시민참여는 과연 효과적인가? 그리고 대의민주주의하의 전통적인 정책결정 메커니즘에 긍정적인 효과를 보이고 있는가? 아니면 오히려 부정적인 효과를 보이고 있는가?

「정책결정과정의 시민참여 어떻게 평가할 것인가」는 OECD국가 정부전문가, 학자, 시민사회 실무자들의 통찰력과 자료를 바탕으로 발간된 이론과 실무를 집약한 시민참여 평가지침서이다. 이 책은 정책결정과정에서 시민과 시민단체의 참여를 위한 정부노력의 체계적인 평가 부족을 지적하고 있는 2001년 발간 OECD보고서 '파트너로서의 시민 : 정책결정과정의 정보제공, 협의, 시민참여'의 조사결과에 토대를 두고 있다.

이 책은 시민참여의 증대와 이에 대한 평가간의 차이(Gap)를 줄이기 위한 노력의 첫 단계이다. 전문적 평가자를 위한 기술적 매뉴얼이기 보다는, 공공참여 평가 위탁과 활용에 책임을 지고 있는 정책결정자와 고위공무원을 위한 전략적 지침서이다. 또한 정보, 상담, 공공참여에 대해 평가할 때 고려하여야 할 주요 이슈에 대한 방향을 제공하고, 동시에 8개 OECD국가(캐나다, 체코, 핀란드, 이탈리아, 멕시코, 노르웨이, 스웨덴, 영국)의 구체적 평가 사례들도 분석하고 있다.

The original version of this book was published under the title Evaluating Public Participation in Policy Making, ISBN 9264008942, 2005 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. This translation is published by arrangement with the OECD. It is not an official OECD translation.

www.oecd.org/publishing/translations - Translated versions of OECD publications
www.oecdbookshop.org - OECD online bookshop
www.sourceoecd.org - OECD e-library
www.oecd.org/oeccdirect - OECD title alerting service

정책결정과정의 시민참여 어떻게 평가할 것인가?



정책결정과정의 시민참여 어떻게 평가할 것인가?

- 평가지표 및 기법, 활용방안을 중심으로 -

Evaluating
Public
Participation
in Policy Making

정책결정과정의 시민참여 어떻게 평가할 것인가?

- 평가지표 및 기법, 활용방안을 중심으로 -

(Evaluating Public Participation in Policy Making)

정책결정과정의 시민참여 어떻게 평가할 것인가?

– 평가지표 및 기법, 활용방안을 중심으로 –

(Evaluating Public Participation in Policy Making)

Originally published by the OECD in English and in French under the titles:
Evaluating Public Participation in Policy Making
L'évaluation de la participation a la formulation des politiques publiques

© 2005 OECD
All right reserved.

© 2006:OECD Asian Centre for Public Governance for this Korean edition

Published by arrangement with the OECD, the OECD Asian Centre for Public Governance and the Ministry of Government Administration and Home Affairs(MOGAHA) of Korean Government

The quality of the Korean translation and its coherence with the original text is the responsibility of the OECD Asian Centre for Public Governance and the Ministry of Government Administration and Home Affairs(MOGAHA) of Korean Government

- OECD가 아래와 같은 제목으로 영어와 불어로 최초 발간함
 - 영어 : Evaluating Public Participation in Policy Making
 - 불어 : L'évaluation de la participation à la formulation des politiques publiques
 - 한국어 번역본 : 정책결정과정의 시민참여 어떻게 평가할 것인가?
- 평가지표 및 기법, 활용방안을 중심으로 -
- 2005년도 발간된 영어·불어판 저작권은 OECD에 있습니다.
- 2006년도 한국어판 번역본은 OECD와 OECD정부혁신아시아센터, 그리고 행정자치부가 협의하에 발간하였으며, 원본에 대한 번역 책임은 OECD정부혁신아시아센터에 있습니다.
- 저작권법에 의해 한국 내에서 보호를 받는 저작물이므로 무단전제 및 복제를 금합니다.

목 차

종합 요약	11
제1장. 핀란드의 시민참여 정책 프로그램 평가에 관하여	19
현 시점에서의 민주주의 평가	20
유동적인 민주주의	20
시민사회	21
핀란드에서 시민참여를 평가하는 기본적 조치들	22
시민참여 정책 프로그램을 평가하는 첫 단계	22
명확한 목표에 기초하여 평가하기	23
능동적 시민의식에 관한 학습과 교육	24
참여를 촉진하기	24
사회자본 만들기	25
향후 과제들	26
제2장. 평가에 대한 시민통제와 정치인의 다양한 역할	29
시민들을 평가에 참여시키기	30
평가에서 대안의 역할	30
대안을 통제하기	31
정치인의 다른 역할	31
제3장. 윤리적 기준과 평가(Ethical Standards and Evaluation)	33
서론	34
평가에 관한 윤리적 기준	34
윤리평가를 위한 가치 분석틀	36
평가자 - 진실 (truth)	37

정책결정과정의 시민참여 어떻게 평가할 것인가?

– 평가지표 및 기법, 활용방안을 중심으로 –

(Evaluating Public Participation in Policy Making)

인쇄 / 발행 : 2006년 3월

원저 : OECD/GOV

번역 : 배일권 (행정자치부 혁신전략팀)

발행 : OECD정부혁신아시아센터

(서울시 중로구 수송동 80 코리안리재보협빌딩 307호)

전화 : 02-2100-4282 팩스 : 02-2100-4284

평가대상 - 공정성 (justness) 37
평가과정 - 능력 (ability) 38
공동체 - 책임성 (responsibility) 38

제4장. 정보, 상담 및 공공참여를 위한 평가 분석틀 41
서론 42
평가의 준비 44
평가의 대상은 무엇인가? 49
평가의 실제 53
평가의 방법들 55
참여적 접근을 통한 평가 62
평가절차 기획하기 66
평가결과 이용하기 69
평가정책 72
부록 4. A1 평가에 대해 좀 더 알아보기 73

제5장. 공공참여 평가실행 : 전략적 및 현실적 이슈들 77
서론 : 효과적인 공공참여의 필요성 78
경험을 통한 교훈 80
평가의 문제 : 절대적/상대적 효과 측정 83
참여실행의 효과 측정에 대한 이슈 : 평가 또는 사정(査定)? 85
유효성 정의의 어려움 : 평가기준 선택 86
유효성을 측정하는 도구 개발의 어려움 88
실제 평가에 도구를 적용하는 것의 어려움 89
후원자를 위한 함의(含意) 90
효과적인 대중참여 전략에 대한 결론과 함의 92

부록 5. A1 평가 체크리스트 93

제6장. 공공참여에 대한 시민의 평가 99
서론 100
방법론적 수수께끼 101
이론적 분석틀 102
시민들의 실제 평가 107
평가에 관하여 108
결론 112

사례목록

0.1	핀란드 - 시민참여 평가	12
0.2	공공참여 평가 준비 : 주요 질문의 체크리스트	16
4.1	스웨덴 - 대화와 시민현장을 제안하는 파일럿 프로젝트 평가	46
4.2	노르웨이 - 정부 행정에 새로운 형태의 시민참여	47
4.3	체코 공화국 - 유럽연합에 관한 정보 캠페인	50
4.4	핀란드 - 상담과정의 발전	51
4.5	노르웨이 - 공공기관 내 왕래 서신 목록에 대한 전자 접속(EPJ 프로젝트)	52
4.6	캐나다 - '건강 캐나다'의 공공상담 평가	57
4.7	노르웨이 - 공공정보에 관한 시민의견 조사	59
4.8	멕시코 - 국민참여 프로그램을 위한 지표개발	63
4.9	멕시코 - 국가참여 프로그램	63
4.10	스웨덴 - 파일럿 프로젝트에 대한 참여평가	65
4.11	체코 공화국 - 국가교육 전략의 개발	69
5.1	생명과학 정책결정에의 공공참여	79
5.2	평가를 위입하는 열 가지 힌트	95

표목록

0.1	내부, 독립, 참여 평가의 장점과 단점	15
3.1	정의된 가치의 분석틀	37
4.1	독립평가와 참여평가의 장점과 단점	67
5.1	평가를 위한 9개의 기준	80
5.2	영국의 참여실행 평가 (2000-2001)	82
6.1	정책결정 사이클의 각 단계에서 시민의 역할, 장애물, 통치 원칙	104

종합 요약

새로운 형태의 공공참여가 모든 OECD 국가에서 나타나고 있다. 이런 발전은 시민들이 대의민주주의의 전반적 틀 안에서 공공 정책결정에 보다 전반적으로 참여하는 새로운 지평을 열었다. 정부에 높은 투명성과 책임성을 요구하는 시민들의 요구가 증가 추세에 있으며, 자신들의 삶에 영향을 끼치는 정책 형성에 적극적으로 참여할 기회를 모색하고 있다. 이에 대해, 모든 OECD 국가의 정부들은 시민들과 시민사회단체(CSOs)를 정책결정에 참여시키는 새로운 방법을 찾고 있다.

그러나, 이런 새로운 형태의 참여는 효과적인가? 이러한 새로운 형태의 참여가 전통적인 공공 정책 결정 방식을 보조하는지 아니면 훼손하는지? 많은 평론가들은 이러한 새로운 관행이 저조한 투표율, 정당원 수 감소, 공공기관에 대한 신뢰 저하와 함께 대의민주주의의 점진적인 침식(erosion)을 야기시킨다고 보았다. 다른 이들은 새로운 형태의 참여가 대의민주주의의 몰락을 가져오기 보다는, 전통적인 “계약” 형태의 민주주의에서 “영속적인 대의”(permanent representation) 민주주의로 변화하고 있는 것을 나타내 준다고 주장한다. - 영속적 대의민주주의에서는 선거 때 형성된 최초의 “계약”(contract)이 약화되고, 시민들이 의사결정자를 지속적인 감시와 판단에 종속시킨다. 유서 깊고 견고한 헌법적 기술인 대의민주주의와 비교해서, 이 새로운 형태의 상호작용을 지원할 우리의 도구는 새롭고 때론 실험적이다(심층 여론조사, 포커스 그룹, 시민 패널 등). 이런 전이(transition)의 과정에서 진정한 궁극적 대의민주주의의 틀 안에서 어떻게 건설적인 시민참여의 견고한 채널을 만들 것인가의 문제다. 대답의 일부는 정책결정에의 공공참여의 평가를 통해 얻어진 학습에 잠재되어 있을 지도 모른다.

평가의 갭 채우기(Filling the evaluation gap)

2001년의 OECD 보고서 「파트너로서의 시민 : 정책결정과정의 정보제공, 협의, 시민참여」에 언급된 바와 같이, OECD 국가의 정부들이 시민과 시민단체를 의사결정에 참여시키는 데에 투자하는 시간, 돈, 에너지의 양과 이런 노력의 유효성과 영향을 평가하기 위해 그들이 쏟는 관심의 양 사이에는 놀라울 만큼의 불균형이 존재한다. 중대한 “평가의 갭”이 존재한다는 것은 놀랍지도 않다. 만일 정책결정에의 공공참여가 최근의 현상이고, 평가 그 자체가 상대적으로 생소한 분야라면, 공공참여의 평가가 여전히 걸음마 단계라고 말할 수 있을 것이다.

이런 평가의 갭을 채워야 할 필요성을 인정하면서, 시민 및 시민사회와 정부의 관계에 관한 OECD 전문가 그룹은 정보제공, 협의, 시민참여의 영역에서 정부가 자신들의 활동을 어떻게 평가하는지를 검토해 보기로 결정하였다. 2002년 11월 14~15일에 11개의 OECD 회원국과, 유럽 위원

회, 세계은행, 연구소, 학자들, 시민사회 운동가 등의 대표들이 모인 것은, 이런 방향으로의 첫 걸음이었다. 사전에 수집된 국가별 사례와 전문가들의 논문에 근거한 그들의 토론 결과가 이 책에 제시되어 있다.

사례 0.1 핀란드 – 시민참여 평가

2004년 봄 공식적으로 출범한 핀란드의 시민참여 정책 프로그램을 평가하기 위한 분석들을 개발하는 과정에서, 많은 구체적 과제들이 발견되었다 :

성공

- 어떻게 측정 가능한 발전을 얻어내고 그것을 입증할 적절한 데이터를 수집할 것인가?
- 누구의 성공인가? 단순한 시간에 따른 변화가 아닌 프로그램의 실제 성공 여부를 알려주는 올바른 지표를 어떻게 선택할 것인가?
- 현재의 상황과, 프로그램이 전혀 존재하지 않았더라면 있었을 상황을 어떻게 비교할 것인가?
- 평가가 어떻게 이용될 것인가?

시간

- 제한된 시간에 어떻게 질 높고, 이용 가능하고, 적절한 평가 결과를 얻을 것인가?(정치적 의사 결정자의 임기 안에)
- 어떻게 방법론적 순수성과 이용 가능한 결과에 대한 필요 간에 절충점을 달성할 수 있을까?

자원

- 평가는 재정적, 인적 자원 모두를 요구한다. 공공기관을 위해 평가를 위임할 전문가도 필요하다. 우리는 그런 충분한 전문가를 확보했는가?
- 평가는 중요한가? 평가의 결과가 자원을 할당하는 근거로 이용될 것인가, 아니면 그저 “알아서 다행”(nice to know)인 지식이 될 것인가?

시민

- 시민참여를 평가하는 것은 참여적 평가 기술을 이용하는 것을 포함해 많은 방법을 통해 수행될 수 있다. 평가에 시민을 참여시키는 것이 장래에도 계속될 것이라고 어떻게 확신할 수 있는가?

전문적 평가자를 위한 기술적 매뉴얼이기 보다는, 공공참여 평가 위탁과 활용에 책임을 지고 있는 정책결정자와 고위공무원을 위한 전략적 지침서이다. 또한 정보, 상담, 공공참여에 대해 평가할 때 고려하여야 할 주요 이슈에 대한 방향을 제공하고, 동시에 8개 OECD국가(캐나다, 체코, 핀란드, 이탈리아, 멕시코, 노르웨이, 스웨덴, 영국)의 구체적 평가 사례들도 분석하고 있다.

공공참여 평가(Evaluating public participation)

핵심적 과제

이 책의 첫 번째 섹션에서는 공공참여의 평가에 대한 핵심적 과제들을 확인한다. 첫 번째 장에서 Seppo Niemelä(핀란드의 시민참여 정책 프로그램의 프로그램 디렉터)는 공공참여 정책을 설계하고 실행할 책임이 있는 고위 의사결정자가 직면한 이슈들에 대한 직접적 설명을 제시한다. 저자는 공공참여의 평가가 성립하는 더 넓은 관점을 상기시키고, 민주주의와 시민참여를 강화하는 모든 노력은 효과적인 민주적 의사결정이 사회와 경제 전체의 발전을 위해 필요하기 때문에 중요하다는 점을 지적한다. 그는 이 분야의 변화가 더딘 편이어서 민주주의의 조건과 상태를 평가하는 장기적 접근법을 개발해야 한다고 주장한다. 핀란드의 창의적인 시민참여 정책 프로그램의 디렉터로서, 저자는 책임성을 확보하는 데 있어 평가의 역할에 관한 예비관찰을 제시하는 적합한 위치에 있다.

Richard Murray(스웨덴 공공행정기구의 수석 경제학자)는 공공참여에 대한 평가에서 시민과 정치인의 역할에 대한 이슈에 관해 논한다. 그에 의하면 평가는 대의민주주의 범위 안에서 의사결정과 정책결정에 시민을 참여시키는 중요한 포럼을 구성한다. 그는 일반적으로 간과되는 두 가지 점에 주목했다 : 첫째, 과거 혹은 제안된 조치에 대한 평가는 대안적 조치들과의 비교에 기초해야만 한다. 둘째, 시민들에게는 이런 대안들을 구체화할 기회가 주어져야 한다. 그는 이렇게 하기 위해서는 시민들이 실행 가능한 대안을 만들 수 있게 하는 전문적 도움의 접근권을 가져야 한다고 주장한다.

이 섹션은 Ilpo Latinen(핀란드 평가협회 회원, 핀란드)이 평가에서의 윤리적 기준에 관해 논한 것으로 매듭짓겠다. 그는 몇몇 전문적 평가 단체들이 역량(competence), 무결(無缺, integrity), 책임성(accountability) 등을 참조해 평가를 위한 윤리적 기준을 채택한 것을 관찰한다. 그러나 표준(standards)이라는 것은 상황, 맥락, 개별 평가자와 그들의 동기 등의 광범위한 영역을 포괄하기 때문에 윤리적 평가를 위한 궁극적 해답이 되지 못한다. 윤리가 행동에 적용되기 위해, 평가자는 열정적일 필요가 있고 그것에 전념해야 한다. 이 장은 구체적인 평가 관행을 실제로 조정하는 가치들에 주목하고, 핀란드 평가 협회가 개발한 “가치 분석틀”과 그것을 구성하는 네 개의 주요 가치 : 진실, 공정성, 능력, 책임성을 소개한다.

평가를 위한 도구

다음 섹션은 최근 OECD 국가들에서 이용되는 광범위한 도구의 선택에 근거해 공공참여를 평가하는 다른 접근들에 대한 검토를 제시한다. 첫 번째 장은 경험 있는 전문 평가자인 Kim Forss(스웨덴)에 의한 정보, 상담, 참여에 대한 평가 틀을 보여준다. 그는 다음의 것들을 처음부터 명확히 하는 것의 중요성에 대해 언급한다. : 평가 목적(즉, 감사, 관리, 학습 등) ; 평가를 받는 대상 (즉, 정책, 프로그램, 하나의 이벤트). 평가 방법의 선택은 보다 넓은 분석틀에서 논의 된다 : 초점 선택하기, 모델과 가설 개발하기, 시간과 예산의 현실적 이슈 다루기. 평가자는 관찰, 설문조사, 인터뷰, 문서연구를 통해 데이터를 수집할 수 있다. 각각의 접근법과 관련된 기술적 이슈들뿐만 아니라 장단점이 논의될 것이다. 또 다른 전략적 선택은 시민참여의 수준과 참여가 조직되는 방법을 다룬다. 평가가 유용하려면

결과에 대한 커뮤니케이션이 이루어져야 한다. 실제로, 커뮤니케이션은 쌍방향이어야 하고, 평가과정에 걸쳐 반복적이어야 한다. OECD 국가에서 도출된 많은 사례들이 이 장의 핵심논점들을 설명하는 데에 쓰인다.

영국에서의 공공참여 실행을 평가한 현실적 경험을 바탕으로, Lynn J. Frewer(네덜란드 Wageningen대학 시장소비행태부)와 Gene Rowe(영국, 식품조사연구소)는 평가자와 평가 위임자가 직면하는 전략적이고 현실적인 이슈들을 검토한다. 이 장에서는 공공기관과 의사결정 절차에 대한 공공의 신뢰를 유지·발전시키기 위해 필요한 요소로서 정책개발에 시민참여의 필요성을 강조한다. 만일 그러한 노력이 수행 방법, 절차의 투명성, 정책발전에 대한 영향 등과 관련해서 평가되지 않는다면, 저자들은 공공참여에 대한 공적 신뢰가 실제로 감소할지도 모른다고 주장한다. 이 장은 저자들이 개발한 평가기준에 따라 유효성을 측정하는 다양한 도구들을 설명한다. 평가를 할 때 평가자와 조직 관리자, 후원자의 관점에서 직면하게 되는 어려움에 대해서도 언급한다. 이런 어려움에도 불구하고, 도출된 결론은 공공참여에 대한 체계적 평가는 결과에 대한 공공의 신뢰와 절차의 지속적 질을 확보하기 위해 필수적이라는 것이다. 마지막으로, 저자들은 평가절차와 결과의 이용에 대한 전략적 기획과 관련해 후원자를 위한 몇 가지 조언을 제공한다.

참여적 평가

Giovanni Moro(이탈리아, Active Citizen 네트워크의 프로그램 조연자)는 마지막 장에서 평가 이슈들을 시민의 관점에서 공평하게 말한다. 이 장은, 정책결정에 대한 시민참여를 촉진시키는 것이 정부에게 상대적으로 새로운 과제라면, 공공참여 정책에 대한 시민의 평가는 시민을 통치의 장애물이 아닌 자원으로 보려는 실제 경향을 측정하는 효과적 방법을 대표한다는 관찰로 시작된다. 이 장은 공공참여의 평가에서 시민의 역할을 그들 고유의 조건과 관점에 근거해 명확히 하려고 한다. 저자는 약간의 방법론적 언급으로 시작해, 이론적 분석틀을 정의하는 데로 나아가고, 특히 이탈리아에서 도출된 최근의 실행에 대해 검토한다. 이 장은 평가절차의 운영상 조치들을 다음의 관점에서 정의하고 마무리 지었다 : 무엇이 평가되어야 하는지, 어떤 기준으로, 누가 평가를 하며, 평가의 도구는 무엇인지.

초기 정책의 교훈

학습으로서의 평가

만일 1994년 미국평가협회가 정의한 것처럼 실제로 “평가는 대상의 가치와 장점에 대한 체계적 조사”라면, 정책결정에서 정보, 상담, 참여에 대한 평가는 우리에게 절차와 결과 모두에 관하여 어느 정도의 “성공”을 안겨준다. 그러나 정책결정자들이 시민참여에 관해 명확히 정의된 그들의 목표, 기대를 미리 갖는다는 추정은 대개 사실이 아니다. OECD의 보고서 ‘동반자로서의 시민(2001)’에 제시된 10개의 지도 원리는 구체적 성공 지표를 개발하는 데에 오직 하나의 기초만을 제공한다.

시민과 시민단체를 정책결정에 참여시키는 것이 그 자체로 상당한 실험으로 특징 지워지는 새로운

관행이라면, 최소한 초기에라도 평가는 감사나 관리지원보다는 이해를 증진시킬 목적으로 착수될 것이다. 만일 평가의 목적이 학습이라면, 공공참여 프로그램이나 실행에 책임 있는 기구가 수행한 내부 평가가 가장 적합한 선택일 것이다(표 0.1 참조).

표 0.1 내부, 독립, 참여 평가의 장점과 단점

	장 점	단 점
내부 평가	<ul style="list-style-type: none"> ● 충분한 정보 ● 학습 최대화 ● 교훈을 즉시 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ● 한정된 능력 ● 어려운 이슈 회피 가능성
대립적 평가	<ul style="list-style-type: none"> ● 능력 ● 정당성 ● 속도 ● 새로운 관점 	<ul style="list-style-type: none"> ● 불충분한 정보 ● 내부 학습 최소화 ● 낮은 전파성 ● 한정된 영향
참여 평가	<ul style="list-style-type: none"> ● 상호 학습 ● 적용된 교훈 	<ul style="list-style-type: none"> ● 능력 미약 ● 전념의 필요성 ● 느낌

출처 : Forss K.

상호 학습으로서의 참여평가

대부분의 평가는 일종의 타겟 그룹 참여의 형태를 포함한다. 만일 아무 것도 아니라 해도, 그들의 대표자들 일부는 최소한 조사 중인 정책이나 프로젝트의 가치에 대한 질문이라도 받을 것이다. 참여 평가는 한 걸음 더 나아가, 어떤 정책의 모든 이해관계자가 능동적으로 평가에 참여할 것을 요구한다.

참여평가의 발전은 우리로 하여금 내부 혹은 외부의 평가자가 단순히 타겟 그룹에게 질문을 던지고 “진실”을 발견하는 실행으로서가 아니라, 상호학습으로서 평가의 새로운 역할에 대해 생각하게 한다. 이런 접근은 평가가 자기 강화와 합의 생성의 과정이어야 하고, 주요 행위자들이 결과가 적용되는 것을 볼 이해관계를 가지며 지속 가능한 활동을 만드는 방법이어야 한다고 주장한다. 고려해야 할 주된 이슈는, 언제, 왜 그리고 어떻게 다른 이해관계자들이 평가절차에 들어오는가이다. 그들의 참여는 단순히 평가 질문에 답하는 것에서부터, 실제로 질문을 정하고, 응답을 분석하고, 결과를 사용하는 것에까지 분포할 수 있다. 참여평가는 참여자들 사이에서 능력을 배양하는 것과 방법론적인 지원을 제공하는 데에 상당한 투자를 요구한다. 참여평가의 가장 큰 장점은 평가의 결과가 적절한 것으로 받아들여지고 향후 조치의 근거로 실제 사용될 가능성이 높아 보인다는 것이다 - 독립적 혹은 외부적 평가의 가장 흔한 단점이기도 하다.

OECD 국가들의 공공참여에 대한 평가의 최근의 경험에 대한 이러한 검토에 근거하여, 아래의 예비적 정책 교훈이 도출된다 :

사례 0.2 공공참여 평가 준비 : 주요 질문의 체크리스트

1. 평가의 대상은 무엇인가?
 - 정보 공급
 - 상담
 - 공공참여
 - 전자적 도구 사용
2. 평가의 목적은 무엇인가?
 - 목적이 달성되었는지 알아보기 위해(감사)
 - 평가 도중 절차를 조정하기 위해(관리)
 - 경험을 기록하기 위해(학습)
3. 누가 평가를 위임하고, 누가 실행하는가?
 - 직접 관련된 정부 기구
 - 다른 정부 기구(내부 감사반, 평가부서)
 - 외부 감시 기구(의회, 감사원)
 - 기타(시민사회 단체, 싱크 탱크)
4. 참여평가가 이용된다면 어떻게 수행될 것인가?
 - 질문 체계화에 참여
 - 질문에 대한 응답에 참여
 - 결과 분석에 참여
 - 결과 이용에 참여
5. 어떤 방법이 이용될 것인가?
 - 설문조사
 - 인터뷰
 - 관찰
 - 문헌연구
6. 평가는 어떻게 조직될 것인가?
 - 평가비용은 얼마가 들 것인가?
 - 평가기간은 얼마나 될 것인가?
 - 누가 평가결과를 받을 것인가?

7. 어떤 방식으로 평가결과가 커뮤니케이션을 거치고 이용될 것인가?
 - 커뮤니케이션 전략이 있는가?
 - 어떤 커뮤니케이션 채널이 이용될 것인가?
 - 평가결과를 전파하는 데에 얼마의 비용이 들 것인가?
 - 평가결과는 이용될 것인가? 어떻게 이용될 것인가?
8. 시민참여에 대한 평가정책이 존재하는가?
 - 평가에 대한 일반적 가이드라인이 있는가?
 - 시민참여를 평가하는 구체적 가이드라인이 개발 중인가?
 - 정부 내에서 만들고 있는 평가의 규모는 어느 정도인가?(모집, 연수, 협력 등)

- 다른 행위들처럼 이러한 추진들이 공공의 재정적 후원을 받고 있으며 그것들을 더 효과적으로 만들기 위해, 정부는 정책결정에서의 공공정보, 상담, 참여를 평가하는 도구를 개발할 필요가 있다.
- 절차와 영향을 평가하는 것 모두 중요하다.
- 평가가 기술적 이슈이면서도 가치에 근거하고 있다 - 평가는 중립적이지 않다.
- 평가기간 중 정부와 의회, 시민들의 구별되는 관점과 개별적 역할이 고려되어야 하고 최종적이어야 한다.
- 평가의 결과는 의사결정자가 정보, 상담, 공공참여의 분야에서 향후 성과를 개선하는 데에 실제로 유용하고 또 활용되어야 한다.

이 책이 명확히 밝히는 것처럼, 공공참여의 평가를 위한 구체적 방법론과 기술적 도구 개발의 측면은 여전히 해야 할 일이 있다. 공공정책 평가와 행정지표 개발에 관하여 공공거버넌스와 지역발전을 위한 OECD이사회에서 현재 진행 중인 작업은 이런 노력에 기여할 것이다.

아마 정책결정에의 공공참여, 상담, 공공정보에 책임 있는 상급 공무원이나 정책결정자 사이에 “평가 문화”(culture of evaluation)를 육성하는 데에는 거대한 도전이 있을 것이다. 평가를 위임하고 결과 사용에 책임이 있는 사람들을 위해, 아래 표시된 체크리스트의 주요 질문들을 평가에 착수하기 전에 고려하면 유용할 것이다(사례 0.2 참조).

공공참여의 평가에 관해 오늘날까지 OECD의 작업에서 나온 하나의 명확한 결론은, 성공을 구성하는 것과 그것을 성취하는 방법에 관한 정부의 이해를 향상시키기 위해 최근의 경험을 심도 있게 비교 분석할 필요가 있다는 것이다.

제1장

핀란드의 시민참여 정책 프로그램 평가에 관하여

(Towards an Evaluation of Finland's Citizen Participation Policy Programme)

Seppo Niemelä

Programme Director,
Citizen Participation Policy Programme
Finland

효율적이고 민주적인 의사결정은 사회와 경제 모두의 발전을 위해 필요하므로, 시민참여와 민주주의를 강화하는 것이 중요하다. 이 분야의 변화가 더딘 점을 감안할 때, 민주주의의 상태와 조건들을 평가하는 장기적 관점의 방법들을 개발할 필요가 있다. 이 장에서는 핀란드 정부의 시민참여 정책 프로그램의 초창기 경험을 바탕으로, 책임성을 확보하는 데에 있어 평가의 역할에 대한 예비적 관찰들을 제시할 것이다.

현 시점에서의 민주주의 평가

2차 세계대전 이후 민주주의는 계속 득세해왔다. 그러나 민주주의의 미래가 그리 자명한 것은 아니다. 안정적인 민주주의를 구현하는 국가에서도 선거에 참여해 투표하는 사람의 숫자는 줄어들고 있다. 정당에 가입하는 사람의 숫자도 줄어들었는데, 이는 대의민주주의의 중요한 한 축을 약화시키고 있다. 공공기관에 대한 시민들의 신뢰가 점점 줄어들고 있다는 여론조사도 있다. OECD의 최근 보고서들은 이런 경향에 대한 주의를 환기하고 있는데, 핀란드에서도 마찬가지로 상황이 벌어지고 있다.

OECD의 권고, 즉 “정부는 적절한 시간과 자원을 투자해서 건실한 법적·제도적 장치들을 만들고, 평가방법을 개발한 다음, 정책결정에 시민들을 참여시켜 그 결과를 평가해야 한다(OECD, 2001, p.11)”에는 쉽게 동의할 만하다.

시민참여에 관해 주목해야 하는 또 다른 이유는 시민사회와 시민사회가 생성한 사회적 자본에 대한 지난 수십 년간의 인식과 재평가에서 나온다. 2004년 3월 18일 더블린에서 개최된 교육과 사회적 결속에 관한 OECD 포럼에서 Rober D.Putnam이 언급했듯이, 최근 몇 년간 더 많은 연구들은 사회적 네트워크의 활력이 중요한 사회적 성과들 - 범죄율 하락, 아동복지 증진, 공중 건강의 향상, 효율적인 정부행정, 정치부패와 탈세의 감소, 시장기능 향상 - 과 견고한 상관관계를 보여주고 있음을 지적하고 있다.

1) 민주주의 자체와 민주주의에 필수불가결한 조건들에 영향을 주는 요소와 2) 특히 사회적 기초로서의 시민사회, 3) 시민의식의 새로운 의미에 관하여 알아보는 것이 반드시 필요하다. 정부 활동의 책임성을 평가하고 담보하는 능력은 똑같이 중요하다. 이하에서 핀란드 정부의 시민참여 정책 프로그램에 근거해 책임성을 확보함에 있어 평가의 역할에 대해 서론적인 언급을 할 것이다.

유동적인 민주주의(Democracy in flux)

몇몇 국가에서, 특히 핀란드의 북유럽 이웃 국가들에게서 민주주의를 향상시키는 것에 관한 토론이 진행되었다. 핀란드에서는 민주주의의 기본 틀이 의미 있는 변화를 겪고 있음에도 불구하고, 최근 몇 년간 이 토론에 많은 관심을 기울이지 않았다. 그렇기 때문에 지금이야말로 우리의 민주주의에 관해 전반적으로 검토해봐야 한다.

한 세기에 걸쳐 민주주의에 관한 우리의 사고는 민족국가(nation-state) 개념과 밀접하게 연관되어 있었다. 실제로 성인을 교육하는 주된 과제는 민족국가에 모두가 참여할 능력을 갖게 하는 것이었다. 그러나 세계화로 인해 촉발된 여러 문제들은 민족국가 체제만으로는 통제될 수가 없다. 그래서

핀란드의 경우는 유럽 연합(EU)이나 각종 국제기구들 같은 더 큰 규모의 제도들이 필요하다. 테러리즘, 국제범죄 같은 오늘날의 새로운 위협과, 그로 인해 시민들을 보호하고 통제해야 할 필요성은 민주주의의 관점에서 볼 때 어려운 과제를 던져주고 있다.

대중의 참여가 미약한 상태에서 초국가적 의사결정을 내리게 되면 국가의 결정이 갖는 영향력은 한계에 부딪히게 된다. 그러나 이것이 민족국가에 갖는 중요성 전체가 무의미하게 된다는 것은 아니다. ILO의 ‘세계화의 사회 분야에 관한 세계 위원회(World Commission on the Social Dimension of Globalization)’가 최근 보고서에서 지적한 것처럼, 글로벌 행위자로서 국가의 역할은 전 지구적 통치의 질(質)을 결정하는 핵심적 요소이다. 국가들이 국제적 문제에 어떻게 대처하는가에 따라, 사람들이 세계화의 이익을 향유하고 또 그것의 부정적 영향들로부터 보호받는 정도가 결정된다.

동시에 지역적 행위의 중요성도 커지고 있다. 과거의 민족국가 중심적 사고 대신, 우리는 민주주의와 시민의식의 개념이 다양하게 분화된다는 것을 알아야 한다. 민족국가의 시민의식은 여전히 핵심적 위치에 있지만, 당장 속한 지역사회로부터 국가, 유럽전체 나아가 세계 시민의식에 이르기까지 동질적의 층이 다양해졌다.

성(性) 역할에 관해서도 새로운 인식이 필요하다. 여성들은 과거보다 더 나은 교육을 받았고, 지난 수십 년간 일하는 여성은 꾸준히 증가해왔다. 여성들은 공공의 영역에서 평등한 위치를 차지해왔지만 여전히 평등에 관한 한 보이지 않는 장벽들과 맞서야 했다. 2006년이면 보통선거를 실시한 지 100년을 맞이하는 최초의 유럽 국가인 핀란드에서조차 남녀평등을 성취하는 과정은 매우 복잡한 문제다.

변화의 요소로 새롭게 널리 인정받는 한 가지는 지식사회의 출현과 새로운 정보통신기술(ICT)의 사용이다. 사람들은 교육 수준이 높아지고 새로운 기술을 자유자재로 사용하면서 정보를 얻고 영향력을 행사한다. 의사결정의 새로운 문화가 시작된 것이다.

시민사회

한 개인으로서 그리고 지역사회와 공동체의 구성원으로서 활동적인 시민은 민주주의의 기초이다. 최근 몇 년간 북유럽 국가들에서는 시민사회의 개념을 사용해왔다. 시민사회에는 다양한 개념정의가 있지만 여기서는 국가와 시장에서 독립적이고 비영리적 행위자로서 자발성에 기초한 모든 행위들을 포함한다고 정의한다.

오늘날 국가와 시민사회의 관계는 매우 복잡하고 문제가 많다. 전통적으로 국가(특히 북유럽에서는)는 시민사회의 활동을 지원하는 것을 하나의 원칙으로 삼았는데 이는 단지 그런 활동들이 시민들의 결사의 자유를 표현한 것이라고 보았기 때문이었다. 오늘날 이런 원칙은 성과에 따른 행정이 강조되고 서비스 부문을 시민사회조직(CSOs)에 넘겨야 할 필요성이 커지면서 중대한 압력을 받게 되었다.

시민사회와 시민사회조직의 상태에 관한 정보는 약간 모순적이다. 구성원들이 나이가 들어 활동적 위치에서 물러남에 따라 전통적 조직들의 상당수가 향후 몇 년 안에 심각한 어려움을 겪게 될 것이

다. 동시에, 새로운 조직들이 나타날 것인데, 그들 가운데 일부는 Z.Bauman이 ‘옷걸이 공동체’(Coat-peg communities)라 부른 것처럼, 경험이나 두려움을 공유할 뿐 사회현실을 바꿀 힘은 부족한 조직일 것이다(Bauman, 2000).

내 생각으로는 세계화를 통해 상당히 약화된 공동체 구조가 나타날 것 같다. 우리가 해야 할 일은 새로운 시민의식을 정립하기 위한 의식적인 노력일 것이다. 시민사회와 병행하여, 능동적인 시민의식을 만드는 것이 주목받을 것이고, 평생 배워야 할 과제가 될 것이다.

국가가 시민을 지도하기보다는 시민들이 국가를 지도한다는 점을 기억하는 것이 중요하다. 이런 과정에서는 시민사회에서의 자유롭고 열린 토론이 필수적이다. 그럼에도 불구하고 상향식과 하향식 주도 모두가 필요하다. 국가는 교육을 통해 능동적 시민의식을 지원할 수 있다. 국가는 바람직한 구조를 만들고 시민참여에 필수적인 요소들을 배치할 수 있다. 마찬가지로 민주주의의 구조와 기능이 시민들의 관점에서 말끔하고 시대에 적합하며 적절하다는 점이 보장되어야 한다. 민주주의와 사회적 자본을 강화하는 것 모두에 국가 부문의 역할이 필요하다는 점은 분명하다.

핀란드에서 시민참여를 평가하는 기본적 조치들

민주적 의사결정이 원활히 작동하는 것은 사회와 경제 모두의 발전을 위해 필요하기 때문에, 민주주의와 시민참여를 강화하는 것은 중요하다. 이 분야의 변화 과정은 느리고, 한 정부가 존속하는 기간이 상대적으로 짧아서 성과가 별로 없다. 따라서 민주주의의 상태와 조건들을 평가하는 장기적 관점의 방법들을 개발할 필요가 있다.

여기에 특별한 ‘민주주의 감사(監査)’를 해보는 것이 도움이 될 것이다. 사실 핀란드에서 현재 당국에 의해 이런 수단이 개발 중에 있다. ‘민주주의 감사(監査)’를 통해 생길 법한 문제점들을 미리 파악할 수 있고, 어느 부분에 개선이 필요한지 알게 된다.

핀란드의 재정부부는 1980년대부터 공공행정의 평가정책과 수단을 개발하고 있다. 평가의 척도중 하나는 ‘시민의 관점에서 본 개혁의 영향’이다. 2000년에 시작한 ‘여러분의 의견을 듣습니다’라는 유명한 인터넷 포럼을 포함해 여러 개의 평가 프로젝트가 시행중이다.

이런 평가들은 2002년 시민참여 기회에 관하여 핀란드 정부가 의회에 제출한 보고서의 근간이 되었다. 주된 결론은 시민들과 정부 당국간의 대화가 활성화되어야 한다는 것이다. 이런 관점에서 새로운 기술과 정보의 네트워크는 새로운 상호작용의 방식에 엄청난 기회를 제공한다. 또한 집회나 피드백(feedback) 같은 전통적 상호작용 방식도 여전히 널리 쓰이고 있다. 그럼에도 불구하고 대의민주주의의 수단을 개발하는 것은 어느 때보다도 중요하다.

시민참여 정책 프로그램을 평가하는 첫 단계

시민참여 정책 프로그램은 현재의 핀란드 정부가 채택한 네 개의 프로그램 중 하나다. 나머지 세 개의 정책 프로그램은 정보사회, 경영, 고용에 관한 것이다. 각 프로그램은 여러 명의 장관들이 감독

하고, 프로그램 관리자와 보조의 지원을 받는 동격의 장관이 대표한다. 시민참여 정책 프로그램의 책임은 법무부장관에게 있고, 교육, 문화, 재정, 내무 장관들이 참여한다.

개별 프로그램의 내용은 해마다 갱신되는 계획서에 따라 정부가 결정한다. 정책 프로그램에는 재정 지원이 아주 적다. 프로그램 운영 시스템은 부서 간 공식적인 의사결정 기구를 바꾸지 않았다. 핵심적인 작업은 고유의 프로젝트로서 부서들에 의해 처리된다. 재정의 대부분은 부서 활동을 재전환하여 충당한다. 프로젝트는 집합적으로 감시 및 보고된다. 수평적인 프로그램 운영의 성공을 위하여 다양한 이견이 있는 정부의 이슈들을 토론할 적절한 사전 조건을 정하고 정치적 지원을 하는 것이 중요하다.

공식기구가 없음에도 불구하고, 정부의 정책 프로그램들은 수평적인 정치적 지원이 강력하게 이루어진 탓에 주목할 만한 결과를 낼 것으로 기대된다. 프로그램들은 사회의 새로운 방안에 관한 원천이 되고 있다. 상당한 대중성을 확보했으며, 사회적 토론에 적절한 역할을 하고 있다.

정부정책 프로그램의 가장 큰 가능성은 프로그램이 보이는 효과와 그로 인한 결과를 측정하고 평가한다는 점에 있다. 이 프로그램 운영 개혁을 시작하던 초창기부터 정부 조치들을 평가하는 측면을 강화하는 데에 많은 관심이 모아졌었다. 그래서 오늘날까지 정책의 영향과 결과를 분석하는 방법들에 관해 집중적인 작업을 했다. 이와 관련해 목표를 적절하게 정의하고 측정의 전문성을 높이는 개발이 진행될 것이다.

명확한 목표에 기초하여 평가하기

평가는 목표들과 관련해 진행되어야 한다. 2004년 봄 정부의 계획서에 의하면 핀란드 정부가 시민참여 프로그램의 목표와 관련해 간추려낸 네 가지 주요사항은 아래의 것들을 확실히 하려고 한다.

1. 학교와 교육기관들이 평생교육의 관점에서 능동적이고 민주적인 시민의식 성장을 지원한다. 핀란드인으로서의 시민의식은 물론이고 교육 프로그램은 EU와 세계시민으로서의 의식을 고려해야 한다.
2. 사법적, 행정적 전제조건들은 시민활동을 지원하고 시의적절해야 한다. 국민경제 중 공공부문과 민간부문 모두에 속하지 않는 제3부문에 관한 연구와 교육, 개발 서비스가 더 발전해야 한다.
3. 시민참여에 관한 전통적 방법과 새로운 방법이 모두 개발되어 지역공동체와 사회 전체의 일에 시민참여가 활성화되게 한다. 대민부서는 시민들과 대화를 할 수 있는 적절한 수단과 자세를 확보한다.
4. 대의민주주의의 구조와 실천이 모든 수준에서의 의사결정에서 제대로 작동하고, 정보사회와 세계화로 야기되는 광범위한 사회 변동을 고려한다.

각각의 목표들은 시민참여와 민주주의의 상태를 지역과 국가전체 차원에서 평가할 수 있는 핵심 척도가 요구된다.

능동적 시민의식에 관한 학습과 교육

교육

능동적이고 민주적인 시민의식을 가르치는 것은 교육학자들이 늘 강조해왔지만, 최근 수 십년간 상대적으로 주목받지 못했다. 실제로 시민참여 정책 프로그램의 주된 목표는 이 점에서 변화를 가져오는 것이다. 학교와 다른 교육기관들이 중요한 영역인데 직업관련 단체, 시민사회 단체, 다양한 성인교육 기관들도 포함된다(이들은 북유럽 국가들의 독특한 특징에 속한다).

핀란드에서의 문제는 사회 문제에 관한 지식수준에 관한 것이 아니라 참여의사가 적다는 것이다. 특히 젊은층의 참여는 유럽 최하 수준이다. 능동적 시민의식은 저절로 생겨나는 것이 아니라 지식과 기술을 필요로 한다. 혹시 저절로 생긴다 해도 '실천에 의한 학습' 원칙이 함께 어울려 사는 방식을 배우는 가장 중요한 수단이다. 우리의 목표는 능동적이고 민주적인 시민의식을 학습하는 사람들의 비율을 프로그램을 통해 두 배로 늘리는 것이다.

연구

능동적 시민의식의 성장을 어떻게 지원할 것인가에 관해 좀 더 잘 이해할 필요가 있다. 이 질문은 여러 국가들과 유럽위원회(Council of Europe)를 포함한 국제기구들이 주목해왔다. 학교와 관련해 적어도 세 개의 질문이 중심적 관련성을 갖는다 : 학교는 어떤 지식을 가르쳐야 하는가? 민주주의와 그에 요구되는 능력들이 학교를 통해 어떻게 개발될 수 있는가? 학교는 어떻게 학생들을 단체의 일이나 다른 자발적 활동에 참여시킬 수 있는가?

정부의 시민참여 정책 프로그램의 목표 (1)과 (2)를 달성하는 데에 있어 성과를 평가할 때 서로 다른 쪽에서 정보를 얻을 수 있다. 2002년에 시작한 유럽사회조사(European Social Survey)가 훌륭한 출처가 된다. 여기에, 어린 학생들을 대상으로 시민적 지식과 활동에 관해 비교 연구를 한 것이 있다. 우리는 시민참여에 관한 통계자료뿐만 아니라 시민사회 활동에 쓰여진 시간 기록도 활용할 수 있다.

참여를 촉진하기

2001년 OECD의 보고서 '동반자로서의 시민' 에서 밝힌 바대로 참여의 범주는 정보, 상담, 적극적 참여의 세 가지로 나뉘는데, 이는 특히 목표 (3)과 관련해 우리가 시민참여 정책 프로그램을 만드는 데에 도움이 되었다. 우리는 시민참여(목표 (3))를 정보, 대의민주주의, 시민참여(OECD가 말하는 상담과 적극적 참여를 포함한다)의 세 부분으로 나눴다. 민주주의를 진전시키려면 정치적, 행정적 의사 결정에 참여하는 새로운 접근과 장치들이 필요할 것이라고 확신한다.

대의민주주의와 관련해 상담과 참여가 분명히 있어야 한다. 이는 서로 상충되거나 대체되는 것이 아니다. 오히려, 시민참여는 대의민주주의에 여러 가지 긍정적인 효과를 갖는다. 예를 들면, 능동적으로 참여함으로써 시민들은 점점 더 복잡해지는 오늘날의 정치 세계를 잘 이해할 수 있게 된다. 능

동적인 참여는 지식, 가치, 가용한 경험에 대한 이해를 높이고 그 결과 의사결정과 행정의 질(quality)에 긍정적 영향을 갖는다.

물론 투표율은 민주주의의 상태를 측정하는 하나의 명확한 척도이다. 이 정책 프로그램의 예비적 목표는 총선거의 투표율이 다른 북유럽 국가들만큼 나오고 다가오는 선거에서는 다른 EU 국가들만큼 나오는 것이었다. 덧붙여, 총선거에서의 투표율이 모든 연령과 지역에서 50%이하로 내려가지 않는 것도 목표였다.

선거제도나 투표일기, 선거기간에 제공된 정보 등이 낮은 투표율에 얼마나 영향을 미치는지 연구해 보는 것이 중요하다. 이를 위해 법무부 장관 Johannes Koskinen은 정당과 선거 문제를 조정하기 위한 특별위원회를 구성했다.

시민들은 최신의 정확하고 적절한 정보를 접해야 한다. 투표가 성가신 일이 되서는 안 되고, 선거는 시민들의 의사를 신뢰할 수 있는 방식으로 반영해야 하는데, 여기에 개선의 여지가 있다. 하지만, 마케팅 커뮤니케이션(Marketing Communications)같은 영리한 수단으로 높은 투표율을 얻는 것이 민주주의가 처한 문제들에 대한 적절한 해답은 아닌 것 같다. 나쁘게 보면 이는 일종의 자기기만인 셈이다. 투표율은 여전히 민주주의의 상태를 알려주는 지표일지언정 민주주의 자체는 아니기 때문이다.

평가의 관점에서 수상실은 국가 행정에 대한 홍보와 커뮤니케이션을 사정(査定)하기로 했고, 이는 이론적 관점 및 시민과 민주주의의 관점에서 이슈를 평가할 것이다. 이와 관련해 재정부는 새로운 정보통신기술(ICT)의 이용을 포함해, 국가와 지자체 행정에서의 상담과 공공참여에 관한 광범위한 프로그램을 계속 개발하고 있고, 새로운 시대에 적합한 평가 척도도 개발하고 있다. 이 모든 프로젝트에서 평가의 문제가 가장 기본적인데 아직 우리는 시작 단계에 있을 뿐이다.

마지막으로 우리는 차별 철폐론자들의 전문가 그룹이 양성평등의 의미를 명확히 하고, 시민참여 정책 프로그램 안에서 이를 어떻게 시행할지에 관해 창의적인 평가를 할 것이라고 결론지었다.

사회자본 만들기

핀란드 정부의 시민참여 정책 프로그램의 목표들은 OECD가 개발 중인 사회자본 개념과 놀라울 정도로 비슷하다. 측정과 평가를 위해 아래와 같이 측정 가능한 영역으로 개념을 분화시켜본다.

- 사회 참여 (조직화된 그룹에 자원하거나 소속된 것을 포함)
- 친목 및 지원을 교환하는 네트워크
- 시민적 참여 (총선거에서의 투표율과 다른 시민 활동 포함)

여기에 최근의 개념정의에 따라 '지역적 관점'을 추가하면, 사회자본은 시민참여를 평가하는 훌륭한 출발점이 된다. 사회자본을 측정하는 수단을 개발하는 것이 중요하데, 이를 통해 민주주의와 시민 참여의 상태를 국가별로 비교할 수 있는 수단을 제공해 줄 수 있기 때문이다. 시민참여 정책 프로그램을 평가하는 우선적 목표 중 하나는 사회자본의 지표들이 모든 연령대에서 나타나도록 하는 것이다.

향후 과제들

향후의 주된 과제는 핀란드에서 시민참여의 발전을 정확히 알려주는 지표들을 어떻게 찾을 것인가와, 정부의 시민참여 정책 프로그램이 성공하는 것이다. 평가에 있어서는 투입보다는 산출에 집중하고 무엇보다 더 중요한 것은 결과에 주목하는 것이다.

평가에 관한 이런 접근은 정치적 의사결정자에게 실용적인 방식으로 적절한 정보를 제공하고, 정치와 행정의 절차와 과정을 개혁하고, 공공문제의 토론을 위한 적절한 포럼을 개발하는 것과 관련이 있다. 정부의 관점에서 전반적인 목적이 이러하다면, 열린 토론을 통해 건설한 평가 데이터를 얻을 수 있을 것이고, 이에 기초한 결정을 통해 중요한 분야에서의 정부정책을 검토하고 재조정할 수 있을 것이다.

참고문헌

- BAUMAN, Z.(2000), Liquid Modernity. Cambridge: Polity Press.
- ILO(2004), A Fair Globalisation: Creating Opportunities for All, ILO, Geneva.
- OECD(2001), Citizens as Partners: Information Consultation and Public Participation in Policy Making, OECD, Paris.

제2장

평가에 대한 시민통제와 정치인의 다양한 역할

(Citizen's Control of Evaluations and a Different Role for Politicians)

Richard Murray

Chief Economist,
Swedish Agency for Public Management
Sweden

평가는 대의민주주의의 정책과 의사결정에 시민이 참여하는 중요한 장(場)을 구성한다. 그러나 두 가지 중요한 점이 종종 간과된다. 첫째, 과거의 혹은 이미 제안된 조치들에 대한 평가는 대안들과의 비교를 통해 이루어진다는 점. 둘째, 시민들은 이런 대안들을 체계화할 기회를 제공받아야 한다는 점. 이 장(章)에서는 시민들이 실용적인 대안들을 만들어낼 수 있도록 전문적인 도움을 받아야 한다는 점에 대해 논의한다.

시민들을 평가에 참여시키기

어떤 면에서 시민의 참여는 평가를 통해 실현된다. 정치인이나 의사결정권자가 이미 발생한 것에 대해 사후 평가를 요청하거나, 제안된 일련의 조치들을 사전에 평가하는 데에 시민들을 참여시키는 것이 증가하는 추세에 있다. 그들은 이해관계자, 납세자, 관심 있는 시민, 또는 이미 행해졌거나 제안된 어떤 정책의 수혜자나 피해자로서 참여한다. 분노를 표하거나 듣거나, 배우거나, 영향을 주거나, 새로운 제안을 만드는 등 각각 다른 목적으로 참여하기 때문에, 대의민주주의 영역에서 이루어지는 정책과 의사 결정에 있어서 시민참여는 점점 더 중요한 장을 형성한다.

이런 관계 속에서 시민들이 진정한 발언권을 갖기 위해서는 많은 점들이 요구된다. 선정된 시민들은 실제 관련성이 있는 사람들이어야 한다. 대표성과 능력이 모두 갖춘 사람들이 참여하도록 해야 한다. 할당된 시간과 보상은 적절해야 한다. 정보를 주고 이해시키는 데에 충분한 시간이 주어져야 한다. 참여자들이 평가의 척도를 찾아낼 기회가 주어져야 한다. 그러나 종종 간과되는 두 가지 중요한 점이 있다.

1. 과거의 혹은 이미 제안된 조치들에 대한 평가는, 유력한 대안이라 여겨지는 조치들과의 비교를 통해 이루어져야 한다는 점.
2. 시민들은 이런 대안들을 체계화할 기회를 제공받아야 한다는 점.

평가에서 대안의 역할

주어진 조치의 영향과 효과에 관해 평가할 때는 다른 상황의 조치들과 비교하게 된다. 하나의 효과는 조치가 취해지지 않은 상태와, 조치가 취해졌거나 제안된 상태와의 차이인 셈이다. 전자(前者)를 구체화해야 어떤 효과가 측정 혹은 계산되었을 때 결정적인 의미를 갖게 된다. 전체적인 평가는 여기에 의존한다.

‘조치가 취해지지 않은 상태’는 가장 유력한 대안이라고 볼 만한 ‘차선의 조치’ 보다는 덜 흥미롭다. 고속도로를 제안한 것을 아무 것도 제안하지 않은 것과 비교하여 평가한다고 가정해보자. 교통 수요가 있기 때문에 평가의 결과를 확신할 수 있지만 대중교통이라는 대안과 연관지어 생각하면 반드시 고속도로에 대한 결과를 확신하기 어렵다.

대부분의 평가는 대안을 구체화하는 문제에 대해 별로 관심을 기울이지 않고 기껏해야 아무 조치도 취해지지 않은 상태와 비교함으로써, 종종 ‘현실에 반하는’ 발전이라는 비난을 받기도 한다.

대안을 통제하기

대안을 구체화하는 것이 평가의 결과를 결정하기 때문에 평가의 과정에 뭔가 기여하려면 반드시 대안을 체계적으로 제어할 수 있어야 한다. 이것은 정치인과 시민 모두에게 마찬가지다. 어느 한 쪽이 대안을 체계화하지 못하면, 평가자나 행정가, 관료들이 이를 대신하고 결과를 결정하게 될 것이다.

따라서 평가에 참여하는 시민들은 그들이 바람직한 길이라 생각하는 조치들을 명확히 할 기회가 주어져야만 한다. 만일 서로 다른 시민단체들이 참여하면, 그들은 대안적 조치에 관해 다른 제안을 하게 될 것이다. 이 또한 착수되었거나 제안된 조치들과 비교할 수 있는 잣대가 되어야 한다.

대안을 구체화하는 것은 쉬운 일일 수도 있고 아닐 수도 있다. 실행가능성과 비용을 판단하기 어려운 때가 있기 때문이다. 따라서 시민들은 실현가능한 대안을 만들기 위해 전문적인 도움을 받을 수 있어야 한다.

정치인의 다른 역할

정치인들이 애지중지하는 계획들을 실현해주기 위해 시민들이 필요한 것일까? 아니면 정치인들이 스스로를 산파 역할로 생각하고 시민들이 그들의 계획을 실현하는 것을 도와야 하는 것일까?

심각하게 고려한다면, 시민의 참여는 전체 국민에게 힘을 주는 쪽이어야 한다. 선출된 정치인들은 자기들이 국민의 뜻을 대표한다고 말한다. 그렇지만 자신들이 주권자 대접을 받지 못한다고 생각하기 시작한, 교육을 잘 받은 시민들 앞에서 정치인들이 과거의 이미지를 계속 주장하는 것은 나날이 더 어려운 일이 되고 있다. 적어도 도시계획, 대중교통, 공원이자 학교, 공공안전 시설 운영 같은 지역적 문제와 관련해서 이런 현상이 두드러진다. 능동적인 시민단체들이 정책 형성에 참여해야 할 여지가 있음에도 불구하고, 국가전체나 국제적 수준에서는 여전히 국가의 능동적·정치적 리더십이 필요하다. 만일 정치가 여러 집단에 소속된 사람들의 삶의 질을 향상시키기 위한 집합적 프로젝트들을 수행하는 하나의 과정이라면, 그 집단들이 과정을 통제하는 데에 참여하는 것은 자명해진다. 그러나 그들에게는 도움이 필요하고 그 도움을 주는 것이 정치인의 역할이다. 즉, 시간, 돈, 전문적 지식 등의 자원을 공급해주고 견해를 해소할 장을 제공하고, 정글 같은 관료주의 속에서 헤매는 단체들을 바로 잡아주고, 결과를 실천에 옮기는 것 등 말이다. 이런 과정 속에서 평가가 사전적이든 사후적이든 중요한 역할을 할 것이고 그것은 시민들에게 통제권을 주는 방향으로 설계되어야 한다.

참고문헌

- MURRAY, R. (2002), “Citizens’ Control of Evaluations: Formulating and Assessing Alternatives”, Evaluation, Vol.8, No.1, pp. 81-100.

제3장

윤리적 기준과 평가

(Ethical Standards and Evaluation)

Ilpo Laitinen

Member, Finnish Evaluation Society
and Director, Eastern Youth District, City of Helsinki
Finland

평가의 과정 중에 기술적 및 윤리적 주제에 관한 적절한 주의가 요구된다. 몇몇 전문적인 평가 기관들은 역량(competence), 무결(無缺, integrity), 책임성(accountability) 등에 관한 평가의 윤리적 기준을 채택하고 있다. 그러나 윤리적 기준은 광범위한 상황, 맥락, 개별 평가자 및 그들의 동기를 포괄할 수 없기 때문에, 윤리적 평가의 궁극적인 답이 되지 못한다. 윤리가 행동으로 실현되려면 열정적으로 그것을 지켜야 한다. 이 장에서는 실제로 구체적인 평가 실행을 조정하는 가치들에 주목하고, 핀란드 평가 협회가 채택한 ‘가치 분석틀(value framework)’을 소개한다.

서론

최근 몇 년 동안 특히 품질경영과 관련해 EU에서는 평가의 가치와 윤리문제에 관한 관심이 높아져 왔다. 많은 가치들이 평가 과정의 효용에 직접적으로 연관되어 있기 때문에 이는 결코 놀라운 일이 아니다. 그 효용은 주로 정보를 수집하는 기술과 자원들에 의존한다. 그래서 평가에 관해 논할 때 기술적 문제와 윤리적 문제 모두를 다뤄야 한다.

지금까지 평가의 가치와 윤리는 주로 주어진 일련의 척도를 사용하여 책임성(accountability)이나 상식 정도로 묘사되어 왔다. 그러나 이는 가치평가(valuation)일지언정 가치(value)는 아니다. 오늘날 국가적 수준 및 초국가적 수준의 평가를 다루는 단체들이 그들의 기준을 정립함에 따라 윤리 문제가 현저하게 부각되고 있다. 의문점은 이런 기준을 세워서 무엇을 얻겠다는 것인지, 누구에게 적용될 것인지 등이다. 다른 문화권에도 적용되어야 한다는 필요성이 제기되지만 윤리 기준은 가능한 모든 상황과 맥락을 모두 포괄할 수는 없다. 그렇다면 무엇을 얻을 수 있는가? 어떤 상황에서든 평가자가 고분고분한 것보다는 도덕적이고 책임감 있게 행동하는 것이 더 바람직하지 않은가?

평가에 관한 윤리적 기준

몇몇 평가 기관들은 중요한 원칙들을 밝히고 있다. 전문적 목표를 달성하는 수단과 그 맥락을 밝히는 것에 초점을 맞추기도 한다.

캐나다의 평가협회는 지도적 윤리 원칙으로 역량(competence), 무결(無缺, integrity), 책임성(accountability)의 세 가지 표준을 제시한다. 그래서 예를 들면 “평가자는 모든 이해관계자와의 관계에서 성실하게(with integrity) 행동할 것”을 명시했다(www.evaluationcanada.ca).

미국 평가협회는 평가자를 위한 지도 원칙으로 유용성(utility), 실현가능성(feasibility), 타당성(propriety), 정확성(accuracy)을 프로그램 평가의 질을 판단하는 표준으로 권고하고 있다. 이 원칙들은 미국 국가표준 연구소(ANSI)와 미국 평가협회 및 14개의 다른 전문 기관들에 의해 승인되었다.

윤리적 기준은 적절한 평가를 충분히 보장해주는 것처럼 보일 수 있다. 그 목적은 다른 모든 평가자들이 비슷한 결론에 도달하게 하는 데 있다. 이는 윤리적 평가가 가진 양날의 칼인 셈이다. 단 한 사람의 평가자라도 정확하게 지도하는 모델을 만드는 것이 아무 문제가 없는 것은 아니다. 어떤 평가자에게는 기준이 어느 정도의 가이드라인을 제시할 것이라고 해도 말이다.

기본적 가정은 합리적인 태도(rationalism)가 목표를 달성하는 개괄적 수단을 얻어내도록 한다는 것이고, 그래서 지각 있고 현명한 행동들이 필수적으로 요구된다. 동시에 이런 접근법은 사회를 위해 행동할 여지를 줄인다. 평가자의 위치에서 자신이 속한 사회 및 그 사회의 한 부분인 평가자 개인을

윤리적으로 회피할 수 있겠는가?

평가 기준은 평가자 개인과 사회라는 단단하게 연결된 두 개의 주된 수준에서 항상 작동한다. 이는 일련의 원칙들이 평가자의 직업적 역할을 지도한다 하더라도 평가자 개인의 영향을 배제하지 못한다는 것이다. 그 개인적 요소와 연결된 도덕은 단순히 역할에 순응하는 것 이상을 의미한다. 그래서 ‘기준’은 상황, 맥락, 평가자 개인, 그들의 동기 같은 광범위한 요소를 포함하기 때문에 윤리적 평가에 대한 궁극적인 해답이 되지 못한다.

예를 들어, 공정성이 개별 평가자에게 적용된 일반 원칙이라고 가정해보자. 만일 평가자가 필요한 모든 정보를 갖지 못해 공정성이 결여되었다면 기준을 적용하지 못했다고 해야 할까? 다시 말해 평가자가 잘못된 것일까? 평가자에 의해 어떤 가치가 허용된 셈이라고 해야 할까? 만일 평가자는 최선을 다했으나 평가절차가 실패했다면, 그럼에도 불구하고 공정성의 원칙은 적용되었다고 말할 수 있을까? 혹은, 어떤 의식적인 노력으로 공정성의 원칙을 적용하지 않고도 평가가 공정했다면 공정성이라는 일반 원칙은 일반적 원칙이 아니라고 결론지을 수 있는가?

도덕적 행위자로서의 개인과 직업적 행위자로서의 개인은 서로 분리될 수 없다. 인간적 요소와 관련된 공통된 권리주장은 모든 상황에서 나타나기 때문에 역할이 이를 회피할 수 없다. 그렇기 때문에 “기준”은 개인이 공동체의 일원이기 때문에 형성된 맥락과 무관할 수가 없다. 평가자와 대중의 입장에서 개인의 역할보다는 인간의 관점에서 보는 공통된 도덕을 기대하는 편이 옳다. 인간을 존중하는 것이 개인과 공동체의 도덕을 지지하게 해주는 것이다.

도덕은 법처럼 선포될 수가 없다. 동시에 도덕은 법과 같은 방식으로 허용되는 것도 아니다. 도덕적 태도는 원칙적으로 자발성에 근거한다.

평가 단체들 대부분이 동의할 만한 불특정의 도덕 원칙들은 결국 평범한 윤리로 귀결될 것이다. 그러나 평가의 규범으로서 윤리 기준은 구체적인 필요가 있다는 바로 그 이유 때문에 기준은 문제를 발생시킨다. 과연 기준들이 일반화될 수 있을까? 그것으로 독특한 모든 상황들을 포괄할 수 있을까? ‘선택하는 행위’만 있는 것이 아니라 ‘선택된 무언가’도 있음을 기억해야 한다. 그래서 평가 윤리는 목표를 달성하는 행위가 아닌 단순히 ‘선택하는 행위의 윤리’가 될 위험이 있다.

반대로, 기준 없는 평가 환경은 궁극적으로 모든 가치가 경쟁하는 가치의 시장으로 연결되고 여기서 개별 평가자들은 자신의 가치를 알아서 골라야 하는데 이때의 선택은 피상적이거나 자의적인 것이 된다. 이 경우 평가자는 주제적인 도덕적 행위자의 기능을 발휘하지 못한다. 만일 평가자가 가치의 시장이라는 한계 안에서 기준을 따른다면, 도덕적 행위자로서 자신의 위치를 위태롭게 하는 것이 되고 최후의 도덕적 선택을 할 상황에서 엉뚱한 것을 택할 수도 있다. 이는 평가자 고유의 도덕적 정체성 문제를 그들에게 어떤 윤리적 정체성이나 역할을 주는 공동체에 속할 것인가의 문제로 제한시킨다. 윤리는 항상 개인적 선택, 도덕적 정당화, 책임의 문제이지 표상의 문제가 아니다. 객관성이라는 관념은 개인의 관련성이나 자아의 보편성에 대해 고려하지 못하고 자아가 지적부문과 감성부문에 나뉠 수 있다는 가정 및 합리주의에 근거하고 있다. 윤리가 행동으로 나타나려면 열정적일 필요가 있고 또 그런 태도에 충실해야 한다.

중요한 의문점은 평가윤리 자체가 점검되고 그 가능한 규범들이 도출되는 해석적 관점과 관련이

있다. 도덕이 효율적으로 지켜지려면 각 개인들이 그것을 지켜야만 하는데 도덕성은 기준과 결부하여 행위를 규제하는 시스템이 아니다. 따라서 평가윤리는 현실적인 평가의 문제들을 해결할 수 있는 이론적 틀을 제공해야 하는 새로운 도전에 직면했다. 기준을 세우는 것이 평가과정에서 쓰일 수 있는 수단이 될 수는 있지만, 윤리적 평가 시스템 전반을 보장해주지는 못한다.

게다가 이 기준을 적용함에 있어서 목표(goals), 원칙(principles), 조작 규칙(operative rules)들이 구체적 해결책과 다르다는 점을 인식해야 한다. 윤리의 맥락에서 기준은 딱 맞아 떨어지는 어떤 것이 아니라, 다른 척도를 요구하는 다른 경우들에 적용된다. 윤리적 평가는 평가자의 전반적인 기술적 능력에 의존해 이루어져서는 안 된다.

‘평가자’(evaluator)가 된다는 것은 단순한 역할이 아니다. 평가자에게는 늘 인간적 요소가 있고 그는 더 넓은 사회와 사회적 윤리의 일부이기 때문이다. 평가윤리는 주어진 공동체 환경으로부터 분리될 수 없는 사회적 맥락의 일부이다. 평가과정은 통제된 실험실에서 진행되지 않는다. 평가자의 개인적 측면과 사회적 측면은 구분 가능한 윤리적 대립점이 아니라 서로 연결되어 있다.

윤리는 겁을 주며 강제하는 방식이기보다는 흥미롭고 매력적인 것이어야 한다. 전문적인 평가 단체들은 투명한 정도로 윤리적이거나 평가윤리 절차를 활성화시켜서 도덕성을 고취할 수 있다. 이런 절차가 제대로 진행되면 단순한 결과나 지표 같은 것으로 축소되지 않는다. 평이하고 상식적인 기준을 갖는 것 대신 평가자 개인이 가진 공적 의식에 관한 내적 측면, 사회의 도덕, 평가단체가 요구하는 도덕적 행위 등을 다루는 다른 방식이 있어야 한다.

윤리평가를 위한 가치 분석틀

평가윤리에 관한 일반적 개관을 통해 가치에 관한 정의를 내리는 작업이 결코 단순하지 않음을 알 수 있었고, 가치는 정의를 어떻게 내리느냐와 무관하게 존재한다는 것도 알 수 있었다. 사실 주된 의문은 어떤 가치들이 구체적인 평가 관행을 실제로 조정하는 것으로 나타나느냐에 있다. 이 의문에 대한 한 가지 해답은 본래 핀란드 평가협회(FES)의 윤리평가 작업의 기초로 고안된 가치 분석틀을 사용해보는 것이다.

가치를 정의하는 과정에 도덕적 언어를 사용하는 것은, 결국 도덕적 선택이 언제나 개인적 행위임에도 불구하고 비개인적인 묘사를 한다는 위험성을 내포한다. 그럼에도 불구하고 이론 및 분석틀은 한 개인의 도덕적 선택의 범위를 대략 그려준다. 직관에만 의존해 도덕적 정당화를 할 수는 없는 것이다.

가치 분석틀 배후의 윤리는 무엇이 옳고 그른지에 관해 구체적인 방향을 제시하지는 않는다. 단지 무엇이 옳고 유용한지에 관해 결론을 내릴 수 있는 수단과 척도를 제공할 뿐이다. 윤리는 도덕성의 단계 어디쯤에 위치한 상태에서 그것을 이해할 수 있도록 보여주는 것을 목표로 삼는다.

만일 가치들이 서구 도덕 철학의 주된 가르침들처럼 보인다면 이는 단순히 단어나 묘사의 조합 이상의 그 무엇이 된다. 사실 가치는 거의 모든 상황에서 유용한 포부(ambition)나 목표(aim)처럼 보인다. 따라서 한 개인은 가치들이 표상하는 것과 동일시 될 수도 있겠다. 이렇게 해석한다면, 가치는 단어의 목록으로 실현되는 것이 아니라 개인의 선택과 이 선택에 따라 취한 행동으로 실현되는 것이다.

〈표1〉에는 핀란드 평가협회가 정의한 가치들이 제시되어 있다. 이런 접근을 위한 출발점은 평가자가 도덕적 개인이라는 점이다. 사회적 맥락에서 도덕적 행위자이고 동시에 인간적 본질을 지닌 평가자라는 전제는 환경이 변하더라도 그대로라고 가정한다.

분석틀의 왼쪽에는 평가자와 평가과정을 소개 한다 (예를 들면 권리와 책임에 근거한 일정한 가치들). 오른쪽에는 나머지 행위자들, 평가의 개별적 목표와 이를 둘러싼 공동체 등이 있다. 분석틀을 통해 보면 평가자와 공동체는 상호작용하며 분리할 수 없을 정도로 연결되어 있다. 분석틀은 평가과정의 각각 다른 집합체로 구성되어 있다. 평가의 가치들은 이런 집합체들에 근거한다. 따라서 평가윤리의 중심적 가정은 공동체의 선(善)과 개인의 선(善)이 똑같이 중요하다는 것에 있다.

표 3.1 정의된 가치의 분석틀

평가자	평가대상
<ul style="list-style-type: none"> ● 진실(truth) <ul style="list-style-type: none"> - 조사연구의 자유 - 진실과 지식에 기초한 접근 	<ul style="list-style-type: none"> ● 공정성(justness) <ul style="list-style-type: none"> - 품위와 개인 보호를 바탕으로 사람들을 대한다 - 평가받는 사람들의 역할에 눈높이를 맞추는 능력 - 평가받는 사람들에게 평가결과의 사용에 관해 충분한 정보를 제공할 것
평가과정	공동체
<ul style="list-style-type: none"> ● 능력(ability) <ul style="list-style-type: none"> - 전문적으로 과정 운영을 통괄할 것 - 평가 프로젝트가 요구하는 전문적 능력 	<ul style="list-style-type: none"> ● 책임성(responsibility) <ul style="list-style-type: none"> - 결과에 대한 책임 및 결과의 실행 ; 공동의 권리를 확실히 지킬 것 - 평가 결과에 따르는 조치들에 대한 책임

출처 : FES

평가자 – 진실 (truth)

분석틀에 따르면 훌륭한 평가는 가치에 입각한 평가 실행만을 의미하지 않으며 평가자의 권리와 책임을 이해하는 방식도 의미한다. 평가자는 진실을 추구하는 데에 자유로워야 하며 그에 필요한 정보에의 접근 역시 자유로워야 한다. 따라서 진실에 의해서만 평가자의 행동들이 정당화될 수 있다.

평가대상 – 공정성 (justness)

평가의 대상을 공정하게 대한다는 것은 그들의 권리를 고려한다는 것과 그들을 공정한 태도로 대한다는 것을 의미한다. 여기에는 상호성(reciprocity)의 개념도 있는데, 동등한 권리, 책임, 자유, 웰빙(well-being) 역시 평가수행의 궁극적 목표가 된다. 이런 관점을 얻기 위해 평가자는 말하자면 평가의 희생자처럼 자신이 평가받는 이의 입장에도 서 보도록 노력해야 하고, 이런 관점에서 그들의 가

치와 동기들을 조사하려고 노력해야 한다.

평가과정 – 능력 (ability)

평가자는 평가의 수단과 과정들을 잘 다뤄야 한다. 이와 관련된 가치가 능력(ability)이다. 평가자의 책임들 가운데 일부는 연구원의 책임과 연결된다. 즉 평가자에게 평가를 허가하고 평가관행을 형성하는 공동체에 대한 책임이다. 평가활동을 승인함에 있어 공동체는 평가의 규범들을 세운다. 따라서 윤리적 평가는 평가의 수단들을 적절히 사용하는 것 이상을 의미한다. 평가수단에 관한 가치를 논할 때, 흔히 평가관행 내의 규범 즉 절차의 타당성(the validity of procedures)을 언급한다. 평가의 외부적 규범들은 평가절차의 결과를 더 큰 사회적 맥락으로 연결시키는 요소가 된다. 평가는 늘 협동 작업이기 때문에, 최소한 간접적으로라도 전체 공동체와 연결된다. 평가과정에서 성실함과 공정함이 달성되고, 평가과정이 사회적으로 적절한 정보를 제공하는 것이 전제가 되어야 한다.

공동체 – 책임성 (responsibility)

마지막으로, 책임성은 평가관행을 가능하게 하고 결과에 대한 책임을 주장하며, 평가자와 프로젝트를 위탁한 고객의 관점 모두를 채택하여 뒤이은 조치들을 허가해주는 이 모든 것이 사회 안에서 해석되는 방법에 관한 것이다. 모든 면이 동일한 중요성을 갖는 경우에도 출발점은 공동체여야 한다. 단체로 구성된 평가 공동체가 평가의 타당성을 입증한다. 따라서 평가자, 대상, 평가의 위임자 등은 자족적이거나 독립적이지 않고 항상 전체 공동체의 일부임을 기억해야 한다.

참고문헌

- ACKOFF, R.(1962), Scientific Method, John Wiley, New York.
- BECKER, H.S. and B.GEER(1970), “Participant Observation and Interviewing: A Comparison”. In Qualitative Methodology, edited by W.j. Filstead, Chicargo: Markham.
- BEMELMANS-VIDEC, M-L., R.RIST and E. VEDUNG(1988), Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation, Transaction Publishers, New Brunswick.
- BERLAGE, L. and O.STOKKE(1992), Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods, Frank Cass, London.
- BOYLE, R. and D. LEMAIRE(1997), Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice, Transaction Publishers, New Brunswick.
- BURKE-JOHNSON, R.(1995), “Estimating an Evaluation Utilisation Model Using Conjoint Measurement and Analysis”, Evaluation Review, Vol.19, N0.3, pp.313-338.
- CHATTAWAY, J. and A. JOFFE(1998), “Communicating Results”, in A. Thomas, J. Chattaway and M. Wuyts(eds), Finding Out Fast: Investigative Skills for Policy and Development, Sage, London.
- CHOUDHARY and TANDON(1988), “Participatory Evaluation: Issues and Concerns”, unpublished working paper.
- CRACKNELL, b.920050, Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions, Sage, London.
- DAHLER-LARSEN, P.(1998), “Evaluering, legitimitet og inkonsekvens”, in H. Schaumburg-Muller and P. Wad(eds), Evaluering af udvikling, Den Nye Verldenm Copenhagen.
- FETTERMAN, D.M., S.J. KAFTARIAN and A. WANDERSMAN(1996), Empowerment Evaluation: Knowledge and tools for Self-Assessment and Accountability, Sage, London.
- FORSS, K.(1985), Planning and Evaluation in Aid Organisations, EFI/IIB, Stockholm.
- FORSS, K.(1989), “Participatory Evaluation: Questions and Issues”, CEO Occasional Papers, UNDP, New York.
- FORSS, K. and C. REBIEN(2002), “Process Use of Evaluations: Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback”, Evaluation, Vol. 8, No. 1.
- JOINT COMMITTEE ON STANDARDS(1994), The Programme Evaluation Standards, Sage, London.
- KVALE, S.(1996), Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing, Sage, London.
- LAITINEN, I.(2004), Fitting the Glass Shoe: Ethical Standards and Evaluation, OECD, Paris.
- LONNER, W.J. and J.W. BERRY(1986), Field Methods in Cross Cultural Research, Sage, London.
- MAJONE, G.(1989), Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process, Yale University Press, New Haven.

- MINTZBERG, H.(1994), The Rise and Fall of Strategic Planning, the Free Press, New York.
- OECD(2001a), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making, OECD, Paris.
- OECD(2001b), Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making, OECD, Paris.
- OAKLEY, P.(1988), Monitoring and Evaluation of Participation in Rural Development, FAQ, Rome.
- PATTON, M.Q.(1997), Utilization-focused Evaluation, Third Edition, Sage, London.
- PATTON, M.Q.(2002), Qualitative Research and Evaluation Methods, Sage, London.
- PAWSON, R. and N. TILLEY(1997), Realistic Evaluation, Sage, London.
- POLUHA, E. et al.(1989), “The Dodoma Water Supply Project”, evaluation commissioned by Sida, Stockholm.
- REBIEN, C.(1996), Evaluating Development Assistance in Theory and Practice, Avebury, Aldershot.
- SCRIVEN, C.(1982), Evaluation Thesaurus, 3rd edition, Edgepress.
- STOKKE, O. ed.(1991), Evaluating Development Assistance: Policies and Performance, Frank Cass, London.
- THOENING, J.C(2000), “Evaluating as Usable Knowledge for Public Management Reforms”, Evaluation, Vol. 6, No. 2. pp.217-231.
- THOMAS, A., J. CHATTAWAY and M. WUYTS, eds.(1998), Finding Out Fast: Investigative Skills for Policy and Development, Sage, London.
- TORRES, R.L., H.S. PRESKILL and M.E. PIONTEK(1996), Evaluation Strategies for Communication and Reporting, Sage, London.
- UNESCO(1984), Project Evaluation: Problems of Methodology, Courvoiser, Paris.
- UPHOFF, N.(1989), A Field Methodology for Participatory Self-evaluation, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- UPHOFF, N.(1992), Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- DE VAUS, D.(2001), Research Design in Social Research, Sage, London.
- WEICK, K.E. and F.WSTLEY(1996), “Organisational Learning: Affirming an Oxymoron”, in S.R. CLegg, C.Hardy and W.R. Nord(eds), Handbook in Organisation Studies, Sage, London.

제4장

정보, 상담 및 공공참여를 위한 평가 분석틀

(An Evaluation Framework for information, Consultation and Public Participation)

Kim Forss

Andante – Tools for Thinking AB

Sweden

이 장에서는 공공참여(public participation), 상담(consultation), 정보 제공(information) 같은 다양한 형태의 대화에 시민들을 참여시키는 정책과 프로그램을 평가하는 분석틀(analysis framework)을 설명하고자 한다. 평가에 착수할 때 두 가지를 분명히 해 둘 필요가 있다: 1) 목적(purpose) – 책임을 밝히거나, 의사결정을 위해서 또는 이해를 돕기 위해서 2) 평가대상(what is being evaluated) – 정책, 프로그램 또는 기타 등등. 수단을 선택하는 것은 보다 광범위한 논점 선택, 가설과 모델의 전개, 그리고 현실적인 시간과 예산의 제약 안에서 유형화 된다. 평가자는 관찰, 조사, 인터뷰, 문서조사 등을 통해 자료를 모을 수 있다. 각각의 접근법과 관련된 장단점 및 기술적 문제들도 논의될 것이다. 또 다른 전략적 선택은 참여의 수준 및 그 참여를 어떻게 조직화할 것인가에 관련되어 있다. 유익한 평가를 위해선 결과에 대한 커뮤니케이션(communication)이 이루어질 필요가 있다. 마지막 부분에서는 커뮤니케이션의 전략을 논의하고, 평가 과정을 통해 그것이 쌍방향으로, 반복적으로 이루어져야 함을 강조할 것이다. 그리고 심화된 연구를 위한 제안들로 이 장을 마무리 할 것이다.

- 다섯째, 개념정의는 평가가 어떤 식으로 전파되는지에 대해 언급하지 않는다. 공식 발표를 해야 하는지, 대중에게 제공되어야 하는지, 심지어 문서로 기록되어야 하는지에 관해서조차 특정하지 않는다. 아마도 하나의 평가 절차는 세미나를 갖는 것으로 종결될 듯한데, 반드시 최종 보고서 형태의 문서를 남겨야 할 필요는 없다.

따라서 현실에서 평가는 다양해진다. 서로 다른 기관들이 자신들의 맥락에서 평가가 무엇인지에 대해 보다 정확하게 구체화한다. 예를 들면, 독립적인 전문가들에 의해 평가가 이루어져야 한다고 말하는 것이 보통이다. 위에 인용된 개념정의는 두 가지 측면에서 확고하다. 첫째, 평가는 가치와 장점에 관한 사정(査定)이어야 한다. 이는 순수 분야이든 응용 분야이든 가치 평가를 할 필요가 없는 조사 연구(research)와 구별되는 점이다. 둘째, 평가는 체계적인 조사의 과정이어야 하므로, 사회과학적 조사연구방법과 체계적인 자료의 수집 및 분석에 근거해야 한다.

정보, 상담, 참여의 영역에 있어서 평가는 이런 과정들의 가치와 장점을 사정(査定)해야 한다. 따라서 평가를 위임하거나 실제로 평가를 하는 사람들은 좋은 절차를 구성하는 것이 무엇인지 명확히 해야만 한다. 예를 들면, 참가자의 수, 참가의 질과 영향 등을 명확히 해야 한다. 게다가 사정(査定)은 체계적이어야 하는데, 이는 절차들이 가치 있고 유익한지에 대해 평가 팀이 어떤 결론에 도달하게 되었을 때, 그 결론이 논리적 과정을 통해 나온 경험적 자료에 근거해야 한다는 것이다.

이하에서는 무엇이 평가이고 아닌지에 관한 이러한 이해를 바탕으로 논의를 진행할 것이다. 그렇지만, 독자들은 다른 개념 정의들과 다른 접근법들이 있음을 알아두어야 한다(이 문제에 관해서는 부록을 참조하라). 여기서 사용된 개념정의는 몇 가지 장점이 있다: 이 정의는 모든 전문 집단들이 일반적으로 받아들이고 있고, 명확하고 간결하며, 유연하게 적용될 수 있다. 보다 구체적인 다른 많은 접근들이 있지만 이들 역시 이런 정의 하에서 광범위한 행동의 유형 안으로 포섭된다.

이 장은 세 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 평가의 구성과, 평가의 초점 및 목적에 대해 다룬다. 이는 평가 과정의 구성에 영향을 끼치는 기본적 요소들이다. 또한 평가의 초점을 명확히 하는 것은 매우 중요하다. 예를 들면, 만일 평가의 대상이 정보 제공 캠페인이 아니라 입법 과정에서의 시민참여를 사정(査定)하는 것이라면, 평가는 현실적 과제를 다르게 다뤄야 할 것이다.

두 번째 부분은 평가의 과정을 다룬다. 평가에 비용을 대는 사람들은 진행상황을 조사할 권리가 있다. 무엇이 좋은 평가를 구성하는지에 대해 논하고, 평가의 방법들과, 그것이 구체적인 평가 목적과 대상에게 어떻게 적용되는지에 대해 간략히 알아볼 것이다. 가장 중요한 설계의 특징은 공공참여의 수준과 관련된다. 대중을 참여시킬 것인지 여부보다, 그들을 어떻게 조직하고 어떤 단계에서 이해관계자를 대거 참가시키는 것이 유용한지가 문제다.

세 번째 부분은 평가 절차의 마지막 단계 - 즉 발견한 것들을 사용하는 것을 다룬다. 과학적 조사보다는 커뮤니케이션의 방법을 다루지만 방법론적으로 무엇보다 중요한 영역이라는 점에서 언급할 부분이 많다. 마지막으로 평가에 관한 정보를 제공하는 부록이 있다.

이 글이 세 부분으로 구성된다는 것은 평가 과정의 준비, 실행, 마무리가 모두 똑같이 중요하다는 것을 강조하는 셈이다. 평가를 실행하는 것이 가장 주목받는 경우가 많지만, 만일 출발점을 놓치거나

서론

이 장에서는 평가의 주제에 접근하는 예비적 가이드라인을 제시할 것이다. 시민 및 시민사회와 정부의 관계에 관한 OECD 전문가 그룹은 2002~2003년에 걸쳐 여러 국가의 사례를 수집했고, 이 장은 그들의 견본과 자료의 도움을 많이 받았다. 특히 이 장은 정보, 상담, 공공정책결정에의 시민참여 등에 관한 정부의 활동을 평가하는 분석틀을 개발하고자 한다. 그 분석틀을 만들면서 주요 이슈들과 구성요소, 추가적 선택 등에 대한 분석도 진행할 것이다. 분석의 목적은 실용적인 모델과 구체적 사례를 제시하는 것이다.

그런데 평가는 왜 그렇게도 중요한 문제일까? 평가의 목적은 정부가 정보를 제공하고, 상담하고, 공공정책결정에 시민을 참여시키는 노력을 강화하도록 돕는 것이다. 평가를 하는 결정적 이유는 이런 관점에서 무엇이 의미 있고 또 의미 없는지, 그리고 그 이유는 무엇인지를 확실히 밝히는 것이다.

개념정의 (definitions)

무엇보다 일관된 개념정의가 필요하다. 평가는 사회과학에서 아직 일천한 분야이다. 비록 몇몇 전문적 단계, 연례회의, 과학 및 대중 잡지, 대학의 프로그램, 단기연수과정 등에서 주목하고 있음에도 불구하고 공통된 일반적 개념정의는 사실상 없다. 미국 평가협회가 1994년 공동 위원회에서 채택한 정의는 다음과 같이 말하고 있다.

“평가의 대상의 가치나 장점에 관한 체계적인 조사다”

“Evaluation is the systematic inquiry into the worth or merit of an object.”

이는 간략하고 적절한 정의이고 현장의 연구자들이 동의할 만한 최소의 공통 요소들로 구성되어 있다. 여기에 몇 가지 덧붙일 것들이 있다.

- 첫째, 개념정의는 평가가 독립적이고 편견 없는 전문가에 의해 독립적으로 이루어져야만 한다는 것을 특정하지 않는다. 평가는 내부적일 수도 있고, 이해관계자의 참여를 통해 이루어질 수도 있다.
- 둘째, 평가는 목적에 의해 규정되지 않는다. 감시나 통제, 교육, 의사결정 기타 어떤 목적을 위해 착수되든지 특정 연구를 평가라고 부를 수 있다.
- 셋째, 평가는 대상을 특정하지 않는다. 평가는 프로젝트, 프로그램, 조직, 정책이나 웹 사이트 등 다양한 것을 대상으로 할 수 있다.
- 넷째, 개념정의는 계량적 평가와 가치 판단의 선택을 요구하는 것은 아니다. 그것은 목적 달성, 능률, 효율성, 적절성, 미(美), 내구성, 생존능력, 또는 다른 특질이나 그것들의 결합일 수 있다.

마무리를 제대로 하지 못한다면 평가는 헛수고가 된다. 논란이 있을 법한 이야기로 시작해보자. 평가 과정에 대한 자원(시간과 비용 등 관련 일체)을 배분함에 있어서, 대략 30%는 준비과정에, 40%는 실행에, 30%는 결과 이용을 확실히 하는 의사소통에 나누는 것이 좋을 것이다.

평가의 준비

평가의 목적이 무엇인가?

흔히 평가는 다음과 같은 세 가지 구체적 목적으로 시작된다고 한다 : 1)감사(audit) 2)관리(management) 3)학습(learning). 평가는 결과가 목적에 상응하게 얻어진 것인가를 입증해야 한다. 동시에, 성과를 향상할 수 있어야 한다(Stokke, 1991). 평가를 통해서 좋은 관행을 기록으로 남기고 경험을 통해 배울 수 있어야 한다(Cracknell, 2000). 경영정보시스템으로서 평가가 가진 고유한 가치를 별도로 하더라도, 세금을 사용하면서도 평가시스템을 갖추지 않은 '근대적 조직'은 생각하기 어렵다. 평가 시스템은 정당성을 확고히 해준다. 그러나 실제로 평가를 통해 당황스러운 정보를 접하기도 한다. 평가시스템이 문제를 발생시키기도 한다는 점은 분명하다.

평가 보고서가 난처한 수준일 때는 다양한 의견과 토론을 통해 학습(learning)이 가능해진다(Majone, 1989). 학습이란 생각을 바꾸고 새로운 정보를 얻는 것을 말한다. 이는 기존의 통상적 사고 방식이 도전에 직면했다는 것을 의미한다. 이런 과정이 항상 부드럽게 진행될 수는 없다(Weick and Westley, 1996). 평가 자체에 고유한 긴장이 있다. 결론에 도달하기 위해 평가자들은 조직에 속한 사람들과 같은 언어로 말해야 한다. 실제로 평가 보고서는 대중을 자극할 수도 있지만, 만일 그들의 메시지가 일상적으로 지지되어 온 견해에서 벗어날 경우 부적절한 것으로 간주될 것이다.

정보제공, 협의, 시민참여와 관련해 다른 것보다 더 공통적인 목적이 있는가? 대답은 '없다'이다. 학습이나 의사결정의 지원을 얻기 위한 평가와 똑같이 감시나 통제를 위한 평가도 적절하다. 그러나 가까운 장래에는 학습 목적의 평가들이 이루어질 것 같다. 왜냐하면 그 분야가 생소한 편이고 현재 다른 나라들에서 진행 중인 실험을 통해 배워야 할 점이 많기 때문이다. 이는 누가, 언제, 어떻게 평가를 하는가의 사례에 관한 많은 설계(design) 문제에 영향을 줄 것이다.

감사(監査)의 필요성?

대부분의 평가는 통제를 확립하고, 평가대상을 감사(監査)하기 위해 시작된다. 공공의 영역에서, 공공 기금이 유용하게 집행되었는지 확인할 필요가 있다는 것은 분명하다. 공무원들은 위임된 기금이 정해진 목적에 사용되었는지를 언론이나 전체 국민에게는 물론이고, 그들의 감독자, 위원회 위원들, 정치 지도자에게 보여줄 필요가 있다. 몇 가지 예를 들어보면, 국가 교육 위원회는 학교들이 국가 교육과정을 따르고 있는지 확인하기 위해 학교들의 이행 상태를 평가하고, 지역개발기구는 성장, 고용, 이주 등의 목표가 달성되고 있는지에 관해 지역민들을 납득시켜야 할 필요가 있다. 이와 비슷한 사례들에서 강조되는 점은 감사(監査)에 있다 - 즉, 목표가 달성되었는가? 기금이 현명하게 집행되었는가? 프로그램이 효율적이고 효과적이었는가?

사적(私的) 영역에서의 평가 역시 최소한 동등한 수준에서 감사(監査)와 관련이 있다. 마케팅 캠페인들에 대한 평가는 미디어에 담긴 메시지가 바라던 효과가 있는지를 보여준다. 대부분의 기업들은 인적 자원에 대해 세심하게 평가를 하고, 훈련 및 개발 프로그램에 대한 구체적 평가를 한다. 은행은 신용도를 평가하고, 벤처 자본 회사는 고객의 사업 전망을 평가한다. 감사(監査) 목적의 평가는 공공의 영역에서와 마찬가지로 사적 영역에서도 확산되는 추세다.

평가의 주된 목적이 감사일 때는 독립적인 전문가들과 하청 계약을 맺는 것이 보통이다. 생각건대 외부의 견해를 받는 것이 공정성을 보장하고, 상황의 진면목을 더 잘 입증할 것이다. 비슷하게, 감사 평가의 경우 이해관계자의 참여를 줄이거나 제한하는 것이 보통이다. 이와 같은 평가에 사용되는 수단들은 주로 계량적(quantitative)인 경우가 많고, 문서조사나 비용분석에 의존하는 경우가 많다. 반면 설문(survey)이나 인터뷰는 경험적 자료의 주된 출처가 되지는 않는다.

의사결정 지원을 위해?

서로 다른 평가 목적 사이에 뚜렷한 구분이 항상 가능한 것은 아니다. 감사 목적으로 시작된 평가는 평가 과정에서 발견된 것을 근거로 한 의사결정으로 이어질 수 있다. 그러나 여전히 실질적인 차이가 있다. 감사 목적의 평가는 주로 상부나 외부의 주문에 의해 이루어진다. 이런 평가들은 목적 달성, 기금 사용 등과 관련된 사실관계 확립과 관련되지 않는다. 그 대신 주된 초점은 무엇이 잘못되고 또 잘 되었는지, 그 이유는 무엇인지를 밝히는 것이다.

여기서 과정이 중요한 이유는 과정 이슈에 대한 지식이 향후 의사결정에 사용되기 때문이다.

만일 정보 제공 캠페인에 관한 평가가 다음 캠페인을 어떻게 할지에 대한 자료를 얻기 위한 목적이려면, 평가자는 어떤 방식으로 대상(target)이 되는 사람들을 확정할 것인지, 메시지가 전달되고 이해되었는지, 사람들이 캠페인의 개선할 점에 관해 의견제시를 하는 지 등에 더 관심을 가져야 한다. 만일 초점이 감사라면, 기금의 사용, 효율성 측정 등이 주된 관심사가 될 것이다.

의사결정 지원을 위한 평가는 의사결정자와의 긴밀한 접촉을 통해 이루어질 필요가 있는 경우가 많다. 의사결정자들은 위탁사항을 확정하는 데에 참여해야 하고, 평가가 진행 중일 때는 진척에 대해 간략한 보고를 받아야 할 경우도 있다. 외부 평가 팀과 계약을 맺을 수도 있겠지만 이는 조사의 정당성보다는 편의와 상대적 이점 때문이다.

경험을 기록하기 위해?

최근 몇 년간 학습(learning) 목적의 평가가 증가하는 추세이다. 이 경우 평가의 목적은 경험들을 문서로 기록하고, 이해하고, 정보와 분석을 보고서나 데이터베이스 등의 형태로 저장하는 것이다. 그래서 축적된 지식은 특정 의사결정 상황에 필요한 구체적 권고가 아닌, 보다 일반적인 지식의 형태로 공급되기 위해 전파된다.

평가에 관한 연구를 통해 보면 그 축적된 지식이 그리 많이 사용되지는 않았다. 그러나 그런 지식은 새로운 형태로 이용되기 시작했다. 개념적 이용은 그런 것 가운데 하나다 ; 어떤 평가에서 도출된 교훈들이 수 년 후 전혀 다른 맥락에서 드러나기도 하는 것이다. 한 국가에서 국민투표를 기획하는

기구가 다른 나라에서 이루어진 평가에서 도출된 교훈들, 즉 애초에 의도된 것은 아니지만 그럼에도 불구하고 직접적인 영향에 주목하기도 한다.

사례 4.1 스웨덴 – 대화와 시민헌장을 제안하는 파일럿 프로젝트 평가

2001년 1월 스웨덴 정부는 시민들과 민간기업을 상대하는 많은 기관들이 정부가 제안한 “민주주의 서비스에 있어서의 공공행정 – 행동 계획”의 일부로서 시민 헌장과 대화에 관련된 파일럿 프로젝트(pilot project)에 참가할 것을 위임했다. 기관들의 서비스가 시민들의 필요에 더 가깝도록 조정하고, 시민들과 민간기업의 요구사항을 명확히 하는 것이 목적이었다. 공공 서비스의 질이 향상되고 참여의 방법(mechanism)이 발전되면 민주주의와 민주적 제도에 대한 공공의 신뢰를 증진할 수 있을 것이다.

약 21개의 공공 기관이 이 프로젝트에 참가하도록 초빙되었다. 그 가운데 국세청, 경찰, 사회복지청, 이민국, 지방 기구 같은 큰 조직들도 있었다. 프로젝트의 활동범위는 스웨덴 공공관리 기구(SPAM: Swedish Agency for Public Management)와 발전과 질(質)에 관한 국가 위원회(National Council for Quality and Development)가 조정하였다. 프로젝트에 참여한 기구들은 다음과 같은 활동에 참여하게 되었다 :

- 시민헌장을 개발해 발간한다 – 서비스의 영역과 수준에 관한 명확하고 적절하며 구속력 있는 정보를 제공하는 서비스 선언.
- 서비스에 관해 시민 및 기업들과 지속적이고 체계적인 대화를 한다 – 불만을 처리하는 내부 체계와 소비자 조사 및 시민 상담의 외부 피드백(feedback)을 정립한다. 이런 목적을 달성하기 위해 새로운 커뮤니케이션 기술(CT)을 사용한다.
- 시민과 업계의 활동을 발전시키기 위해 그들의 견해를 통합한다.

파일럿 프로젝트는 2년간 계속 되었다. 정부는 참가한 조직들이 자신들의 경험을 평가해 2001년 말 까지 보고해 줄 것을 요청했고, 2003년에 최종 평가를 하기로 했다. 애초부터 시험 운영기간이 끝날 때 프로젝트 전체를 평가하기로 했기 때문에, 이를 통해 공공 행정 전반에 서비스에 관한 대화와 서비스 헌장이 도입되어야 하는가에 관한 권고에 도달할 수 있었다.

평가를 통해 정부가 파일럿 프로젝트를 계속 운영하고 또 확장할 것인지에 관한 결정을 내릴 기반을 제공받기를 기대했는데, 이 결정은 공공 영역 전반에 매우 중요한 의미를 갖는 것이다. 21개 기관은 참여 평가(participatory evaluation)를 하기로 결정했고, 이를 통해 최선의 학습(learning) 및 파일럿 프로젝트 과정에서 의사결정 지원이 가능하다고 생각했다. 자료 수집을 통합하고 평가적 성격을 가진 결론을 도출하기 위한 작업 팀이 구성되었다. 그들은 전체 기관들이 참석하는 총회에 정기적으로 보고했다. 전체 보고서는 2003년 Statskontoret(공공 관리를 담당하는 스웨덴 기구)가 발간했는데 스웨덴어(語)로만 되어 있다. 평가의 결론은 서비스 헌장이 대중과 많은 기관들의 환영을 받았지만 계획적 관

리가 필요하다는 것이었다. 서비스 헌장을 어떻게 도입하고, 어떻게 서비스 대화를 개선할 것인가에 대한 많은 구체적인 운영상 교훈들이 평가에 담겨있다.

학습이 평가의 주된 목적일 경우 특히 두 가지 사항을 명심해야 한다. 첫째, 평가 과정에서 가장 많이 배우는 사람들은 인터뷰, 과정 조사(process survey) 등 평가를 실제로 하는 사람들이라는 것. 따라서 학습의 주체가 평가에 확실히 참여하도록 노력해야 한다. 둘째, 결과가 관리되고 전파되는 방식이 매우 중요하다. 어떤 매체를 이용할 것인가? 정보는 어떤 형태로 저장하고 재생할 것인가? 등등 말이다.

의도하지 않은 효과 발견하기?

사회적 과정에의 간섭(intervention)은 긍정적이든 부정적이든 항상 의도하지 않은 효과를 발생시킨다. 때로는 목적 달성여부를 확인하고 프로젝트가 어떻게 실행되는지를 분석하는 것보다 이런 것이 더 흥미롭기도 하다. 그러나 평가를 위임하는 시점에서는 의도되지 않은 효과에 대해 제대로 알 수 없기 때문에, 평가를 통해 이를 확인하는 것은 보통 어려운 일이다. 통상적 평가로 긍정적 혹은 부정적인 ‘의도되지 않은 효과’를 발견하는 것은 좀처럼 드물고 발견한다 하더라도 그 효과는 대개 간과된다.

Michael Scriven(1982)은 오랫동안 탈목적평가(goal-free evaluation)를 주장해왔다. 이런 순수한 형식의 평가에서 평가자는 프로그램의 목적에 대해 알지 못한다. 또 평가자의 임무는 프로그램이 무엇을 하려는 지에 관해 알지 못한 채, 프로그램이 실제 무엇을 하고 어떤 결과를 도출했는지를 알아내는 것이다. 그래서 의도되지 않은 효과가 성과와 마찬가지로 뚜렷하게 부각된다. 한 프로그램이 실질적이고 어느 정도 관심을 가질 만한(정부와 시민의 관계 같은 영역에서 종종 그러하듯) 의도되지 않은 효과를 창출한다는 것을 믿을 만한 합당한 이유가 있다면, 간헐적으로 또 방법론적 실험으로 탈목적평가를 해볼 만한 가치가 있을 것이다.

사례 4.2 노르웨이 – 정부 행정에 새로운 형태의 시민참여

노르웨이 노동부는 시민참여의 새로운 형태에 관해 예비적 평가를 실시했다. 연구의 초점은 두 영역에 관한 것이다. 1) 의회의 채널 밖에서 일어나는 정치 과정에의 참여 2) 자발적 단체와 시민, 대표자들이 참가한 참여의 특성. 연구를 통해 노르웨이 행정기관들이 새로운 형태의 참여 방식을 많이 이용하고 있음을 알 수 있었다. 1997년부터 2001년에 걸친 기간에 4개의 종류에 속하는 17개의 다른 제안이 있었다.

1. 설문조사(survey)
2. 직접적 만남과 회의
3. 비전문가와 자발적 조직을 위한 위원회, 패널
4. 전자(電子) 참여

직접적 만남과 회의, 그리고 상담 패널이 전체 수단의 2/3를 차지했다. 보건복지부가 가장 넓은 영역의 경험을 얻었고 다양한 방식과 수단을 사용했다. 한편 법무부와 외교부는 다른 부서보다 많은 활동을 보고했다.

다른 방식과 비교해볼 때, 전자 참여의 수준은 그리 높지 않았다. 재경부는 웹사이트를 열어 쌍방향 포털 사이트를 개발했다. 외교부는 언론과 다른 기관들을 위한 전자 정보를 제공하고 있고, 쌍방향 커뮤니케이션을 현재 개발 중에 있다. 참여의 노력은 정치적 결정의 실행에 자발적 단체와 일반인들이 영향을 주는 것을 목적으로 한다는 것을 자료들은 보여준다.

예비적 연구로 새로운 의문점이 많이 생기는데, 이 가운데 가장 흥미로운 것은 이런 새로운 방식이 애초의 목적에 상응하여 기능하느냐는 것이다. 실질적 영향은 없이, 참여적 방법들은 하나의 상징으로 끝날 수도 있기 때문이다. 반면, 참여자들이 정부에 접근해 반응하는 방식을 조사할 수도 있고, 새로운 방식이 기존에 영향을 주던 경로와 관련해 작동하는 방식을 조사할 수도 있다. 이들은 확실한 대안이 될 것인가? 아니면 민주적 통치에 대한 전통적 관념이 지향하는 이상(ideal)에 도전하거나 심지어 위협하는 것인가?

위임사항 작성하기?

평가의 구체적인 출발점은 위임사항을 작성하는 것이다. 이는 하나의 기술(art)이고, 여기엔 주제에 관한 많은 접근법들이 있다. 위임사항을 잘 작성할 경우 지나치게 부담스럽거나 구체적이지 않고, 평가자가 자유롭게 평가 주제를 다룰 수 있다. 평가의 목적은 반드시 명확해야 하고 평가 팀에게는 구체적인 업무가 주어져야 한다. 지나치게 많은 세부 사항을 밝히는 것과, 너무 많은 것을 평가자의 재량에 맡기는 것 사이에서 균형을 잡는 것이 중요하다.

위임사항은 본문의 서너 장 정도를 구성한다. 너무 길면 지나치게 구체적일 수 있고 너무 짧으면 충분히 명확하게 되지 못한다. 내용의 주된 부분이 배경과 맥락에 대한 이해를 제공하는데 쓰여서, 평가자가 프로그램의 전반을 그려볼 수 있도록 해야 한다. 평가자가 대답해야 하는 질문들을 체계화하면서 평가의 목적을 구체화하는 것이 가장 중요하다.

위임사항에서는 대체로 조사방법(methods)을 구체화하지는 않는데, 이는 평가자의 선택이라고 간주되기 때문이다. 그러나 평가를 위임하는 쪽에서 과정과 관련해 구체적인 요구를 할 수도 있는데, 예를 들어 “참여 평가를 요구한다”는 식의 내용을 반드시 기술해야 한다. 마지막으로, 위임사항은 마감시한, 기초 보고서의 처리, 발표 형태 등 구체적 사항들을 특정해야 한다. 예산은 주로 부속서

(annex)에서 다룬다.

몇몇 단체들은 표준화된 위임사항을 제시하여 평가의 편의를 도모한다. 이 경우 장점도 있고 단점도 있다. 평가를 위임하는 책임자가 좀 더 편해질 수 있겠지만, 평가를 실행하는 목적에 대해 생각하지 않은 대가를 지불해야 할 수도 있다. 결국 선의의 보조가 너무 많은 것을 하면서도 초점이나 구체적인 목적이 없는 평범한 평가를 하게 만들 수 있다.

위임사항 전반에 걸쳐 상담 절차를 갖는 것이 적절한데, 우선 직접적 이해관계자들을 대상으로 하는 것이 좋다. 내용에 관해 평가자와 대화를 갖는 것도 일반적이고, 모든 관련자에게 과제가 적절하게 이해되었는지를 확인하는 것도 보통이다.

평가의 대상은 무엇인가?

평가는 일반적 적용가능성을 가진 개념이기 때문에 현실에서 구체적인 상황에 들어맞아야 한다는 점을 잊어버리기 쉽다. 예를 들면, 정책결정에의 참여를 평가하는 것은 공공정보 제공 캠페인을 평가하는 것과 전혀 다른 과제다. 심지어 평가 자체의 목적이 같더라도(예를 들면 경험을 통한 학습) 필요한 자원과 채택된 방법론적 접근은 달라진다. 여기서는 평가의 대상에 대해 고려할 필요성을 강조한다. OECD가 2001년에 출간한 ‘동반자로서의 시민(Citizens as Partners)’에 나온 개념 정의들에 근거해 논의한다.

정보 제공

정보 제공을 평가할 때 주된 의문점은 정보가 필요한 사람들에게 제대로 전달되었는가와, 정보 제공을 통해 의도한 결과를 얻었느냐에 관한 것이다. 당연히 다른 질문들도 가능하지만, 이 두 가지가 정보 제공에 대한 어떤 평가에서나 중심적이다.

평가의 대상은 a) 정보 저작물 - 교육 자료, 팸플릿, 안내서, 핸드북, 인쇄물, 카탈로그, 연례 보고서 등이거나, b) 정보를 제공하는 방법(mechanism) - 우편, 정보센터, 이벤트, 광고 캠페인, 시민사회 조직 활용 등이다.

평가 시 논의되는 정보와 관련해 사람들이 어떤 지식을 가지고 있는지, 어디서 그들이 지식을 얻는지, 부족한 정보가 있다면 사람들은 그 내용이 무엇이라고 생각하는지에 대해 알아보기 위해 설문조사를 할 수도 있다. 만일 설문이 진행되면, 샘플에 대해 고려하고, 지역, 계층, 연령, 성 등에서 왜곡이 생기는 것을 피해야 한다. 예를 들어 낮 시간에 전화를 통한 설문을 한다면, 전화를 통하여 낮에 집에 있는 사람들의 대표성 있는 비율을 얻어내기란 매우 어려울 것이다. 따라서 전화를 선택하는 것은 처음부터 내재된 왜곡을 수반하게 되는 것이다. 우편을 통한 앙케이트 조사에서도 비슷한 왜곡이 따른다. 왜곡은 불가피하지만, 보완적인 수단을 선택해 전반적인 왜곡의 위험성을 줄여야 한다.

많은 정부들이 정보 수집 목적으로 자료를 수집하고, 정보 캠페인의 영향을 파악하기 위한 조치를 취한다. 예를 들면 노르웨이 중앙 정보 서비스(Norwegian Central Information Service)는 매달 기록된 문서의 통계 현황을 입수하고, 정보에의 접근, 거절 및 거절의 이유 등을 요구한다. 이 통계

현황은 연례 보고서에 포함된다. 스위스에서는 국민투표나 선거 후에 유권자의 대표적 샘플에게 표준 여론조사를 실시한다. 목적은 무엇보다도 투표 전에 사람들이 어떻게 정보를 얻는 지에 관해서 알아보는 것이다.

상담

상담에 대해 평가하는 것은 더 많은 의문점들 때문에 점점 복잡해지고 있다. 이는 상담의 범위 - 초청받거나 선택된 사람들, 초청 혹은 선택의 이유, 포함과 배제의 과정에 관해 (초청받지 않은) 다른 이들의 언급 등 - 와 관련이 있다. 상담의 과정에서 나온 의미 있는 정보를 밝혀내는 것은 흥미로운 일이다. 뉴스 가치가 있는 것은 무엇인가? 표출된 의견 가운데 합의점은 있었는가?

상담 과정에는 몇 가지 목적이 있다. 그 가운데 두 가지로, 정책 대안을 마련하는 것과, 시민들의 관심에 적절히 대응하는 것을 꼽을 수 있다. 평가를 통해 이런 목적들이 충족되었는지, 또한 시민들의 아이디어, 제안, 관심이 실제로 의사결정 과정에 영향을 주었는지에 대해 조사해야 한다. 정보제공을 평가할 때 핵심적인 피(被)조사자는 대체로 캠페인의 대상 그룹에 속하는 대중들이 된다. 그러나 상담을 평가할 때는 피조사자의 범위가 넓어진다. 상담 과정에 관련된 대중은 (상담을 하지 않은 사람들도) 중요한 이해관계자 그룹에 속하지만, 관련된 공공 행정기구 역시 과정에 대한 주요한 견해와 지식을 갖는다. 공무원들도 공공 상담 과정의 양과 질에 대해 할 말이 있을 수 있다. 따라서 상담 절차에서 수집된 모든 아이디어들이 동등하게 가치 있다고 당연시해서는 안 된다.

사례 4.3 체코 공화국 - 유럽연합에 관한 정보 캠페인

체코 외무부는 시민들에게 EU 관련 정보를 제공하는 프로젝트를 수행했다. 여러 가지 활동이 평가되었는데 다음과 같다.

- 언론인들을 위한 연구 목적의 투어
- 비영리 기구와 EU에 관한 2001년의 회의
- 소위 “유럽 승차(European Ride)”, 마을을 방문해 대중과 직접 개별적으로 만나기

피드백 확인을 위해 다음과 같은 수단들이 이용되었다.

- 사이버 그룹 토론(iFocus), 연구 목적의 투어에서는 참가한 언론인들이 작성한 기사에 관한 질적 분석
- ‘거울 참가(mirror participation)’ 로 관찰, 회의에서 짧은 인터뷰하기
- “유럽 승차”의 경우 대중에 질문과 관찰

커뮤니케이션 전략에 대한 평가를 통해 정보 인프라가 구축되었으며 대상 그룹이 지식을 잘 받아들였음

을 알 수 있었다. (다른 국가와 비교할 때) 상대적으로 적은 비용으로 결론을 얻었다. 그러나 대중의 수동적 측면과 지역 언론들의 불충분한 정보 이용을 어떻게 다룰 것인가에 관한 문제는 여전히 남아있다.

여론조사는 여기서 유용한 평가 수단이 될 수 있지만, 인터뷰나 다른 질적인 수단에 의한 자료 수집 역시 고려될 수 있다. 상담 과정은 결과만큼 중요하다. 따라서 평가는 각각 다른 상담 과정을 비교할 필요가 있다. 이런 종류의 실제 사례를 예로 들자면, 영국은 내각부(內閣部)의 1998년 지침서 ‘문서 상담 연습 지도 방법 - 중앙 정부를 위한 입문서’의 정부 부문 이용을 평가했다. 평가를 통해 상담의 질(質)이 부서마다 달라서 공통된 표준이 필요하다는 것을 알 수 있었다. 불만 사례 분석을 통해 불충분한 응답 시간, 배경지식의 부족, 유도 심문, 피드백 부족 같은 문제점이 노출되었다.

사례 4.4 핀란드 - 상담 과정의 발전

핀란드에서는 지방 자치의 수준이 높다. 지방자치단체가 공공 서비스의 60~70%를 차지하기 때문에, 중앙정부보다 시민들과 훨씬 가깝다. 따라서 주요 과제는 정부 부처를 시민들과 가깝게 하여 시민들이 그들도 예비적 절차에 참여할 수 있다고 느끼게 하는 방법을 찾는 것이다. “시민의 소리를 듣습니다”(Hear the Citizens) 프로젝트는 중앙 정부와 시민들 사이의 커뮤니케이션을 증진하는 새로운 방법을 찾기 위해 설립되었다. 상담 규칙을 체계화 하는 것도 프로젝트의 일부였다.

그 규칙은 2년에 걸친 프로젝트의 일부로서 기초되었다. 시민 단체 대표들이 정부 부처 공무원들과 함께 초안 작업에 참여하였다. 초안을 마련하는 데에 광범위한 상담이 편성되었다. 의견을 받기 위해 규칙을 196개 단체에 보냈고 58개의 회신을 받았다. 그 가운데 45개는 시민단체로부터, 13개는 정부부처로부터 온 것이었다. 초안은 인터넷 토론방인 www.otakantaa.fi 에서 볼 수 있으며 개인도 의견을 제시할 수 있다. 수정본은 2002년 12월에 출간되었다.

“시민의 소리를 듣습니다”는 2000년 6월에 시작된 중앙정부 주요 개혁의 일부였다. 2000년 5월 정부는 3명의 국제적 전문가들이 수행한 설문조사에 근거해 개혁의 원칙과 목적에 대해 밝혔다 (핀란드의 잠재적 통치 과제 www.vn.fi/vm/julkaisut/tutkimukset/jaselvitykset/selvitykset.html). 그 가운데 하나의 목적은 시민의 참여 기회를 증진하는 것이었다.

공공참여

상담에서 공공참여로 옮겨가도 평가 과제가 좀 더 복잡해지기 때문에 어려움은 여전하다. 참여 절차가 시작될 때, 행정의 능력, 효율성의 측면과 과정의 질에 관련된 보다 막연한 측면 모두와 관련하여 상호작용 하는 많은 목표들이 있다. 게다가 서로 다른 행위자들은 참여하는 목표가 각기 다르기

때문에 평가는 이해관계를 조정해야 한다. 만일 어떤 행위자의 목표는 달성되었으나 다른 행위자는 그렇지 못하다면, 참여 절차 전반을 감사하는 것에 어떤 의미를 주는 것인가?

그런데 공공참여가 일반적으로 권리로서의 가치를 가진 것으로 보이지만, 참여 과정을 어떻게 시작하고, 실행하며 이용할 것인가에 관해서는 비판이 증가하고 있다. 그러므로 평가를 해야 할 민감한 이유가 있고, 그 중에서도 초기 단계에서 나타나는 절차에 대해 알려주고, 목적과 수단에 관해 이해 관계자들에게 발언 기회를 주어야 한다. 방법의 선택이 열려있음이 강조되어야 한다. 그러나 동시에 평가 과정이 점점 복잡해짐에 따라 질적 방법에 대한 선호 경향도 있다. 설문조사를 통해 공공참여를 평가하는 것이 적절한 경우도 분명히 있지만, 전반적으로 이 분야에서의 평가들은 다른 사회 측정 수단에 의존한다. 그 가운데에서도 질적 방법인 인터뷰, 관심 그룹 연구, 참여 관찰 등이 있다.

정보 통신기술 사용

모든 OECD 국가들은 정보 통신 기술(ICT)을 이용해 정부와 시민의 관계를 강화하는 것에 대해 많은 기대를 하고 있다. 많은 국가들이 새로운 기술을 활발히 이용하여 인터넷을 통한 정보 접근을 가능하게 하는 반면, 몇몇 국가들은 온라인을 통한 상담과 적극적 참여를 이제 시작하는 단계다. 동시에, 정보 통신 기술(ICT) 사용의 비용과 편익을 명확히 할 필요가 있다. 예상보다 비용이 증가할 수 있으며, 실질적으로 효율적이지 않을 수도 있다.

사례 4.5 노르웨이 - 공공기관 내 왕래 서신 목록에 대한 전자 접속 (EPJ 프로젝트)

공공 기관 내에 왕래하는 서신 목록에 언론인들이 접속할 수 있도록 하는 프로젝트가 1993년에 출범하였다. 언론인들 사이에서 유용한 정보의 원천이 되어 매우 유명해졌고, 공공기관과 언론사 사이의 중요한 의사소통 통로가 되었다. 2002년 10월까지 150개의 언론사가 프로젝트에 참여하였고, 이는 2003년까지 지속될 예정이었다.

서신 목록을 인터넷으로 이용할 수 있게 되어서 정부는 프로젝트를 평가하고, 언론인들이 공공정보를 쉽게 접할 수 있게 된 것이 확인되었다. 그러나 이 정보는 문서 자체에 접속하는 것을 허용하는 것이 아니며 오직 목록(메타 데이터(meta-data))만 허용하고, 그것도 일반 대중 전체가 아니라 프로젝트 참가자에게만 허용된다. 게다가 언론인이 요구하는 개별 문서들은 집행 위원이 공개여부를 심도 있게 검토한다. 정부는 서신 목록을 모든 시민들에게 공개할 것인가에 관해 결정을 내릴 것이다.

정보통신기술(ICT)을 이용해 정보 제공, 상담, 공공참여를 평가하는 것이 다른 채널을 이용하는 것보다 훨씬 복잡하지만, ICT에 주목하는 것에는 구체적인 특징이 있다. 이는 특정한 커뮤니케이션 채널은 시민들을 참여시키는 목적이기 보다는 오히려 평가의 대상이 된다는 것을 의미한다. 평가자는 이

특성을 유념해야 한다. ICT를 이용한 평가는 다른 경우보다 비용에 관심을 기울여야 하고, 샘플링의 문제에 매우 각별한 주의를 요한다. 게다가, ICT의 활력을 반드시 기억해야 한다. 테크놀로지는 인간의 이용 능력만큼 빠르게 발전한다. 평가의 결론은 매우 제한적으로 적용 가능 할 수도 있다. 특히 학습을 증진할 목적의 평가였다면 좀 더 많은 제한이 있을 것이다.

정책 원칙 평가하기

OECD의 보고서 '동반자로서의 시민 : 정책결정에의 정보, 상담, 공공참여' (Citizens as Partners : Information, Consultation and Public Participation in policy making, 2001)는 시민을 참여시키는 프로젝트의 성공적 집행을 위한 10개의 지도 원리를 강조했다. 이는 OECD 국가들의 좋은 관례의 필수적 요소를 나타내고, 경험을 통해 성공의 결정적 요소임이 확인되었다. 그것들은 아래와 같다.

참여 (commitment)	목적 (objectivity)
권리 (rights)	자원 (resources)
명확성 (clarity)	조화 (co-ordination)
시간 (time)	책임 (accountability)
평가 (evaluation)	능동적 시민의식 (active citizenship)

평가를 할 때는 이런 원칙들에 주목해야 한다. 이러한 정책 원칙들은 평가 과정에서 현실에 얼마나 반영되었는지, 실제로 반영되기는 했는지, 원칙들을 좀 더 가다듬거나 심화시키거나 시간의 흐름에 따라 대체할 필요가 있는지를 밝히는 데에 이용될 수 있다.

평가의 실제

무엇이 좋은 평가인가?

비용이 많이 드는 평가 과정에 투자한 사람들은 당연히 양질의 결과를 기대한다. 그러나 평가의 좋고 나쁨을 구분하게 해주는 기준은 무엇인가? 이 질문은 성찰해 볼 만하다. 과거에는 과학적 규율을 고수하는 것으로 양질임을 확증할 수 있었다. 그러나 미국 국립 표준연구소의 '프로그램 평가 기준 (Programme Evaluation Standards)' 을 도입하면서 사정은 달라졌다. 이 기준은 오늘날 공통적으로 받아들여지는 표준으로, 좋은 평가 절차가 가져야 할 특성과 질을 정의한다. 실제 내용은 수년에 걸쳐 미국 평가협회가 구성한 표준에 관한 공동 위원회와, 다수의 전문가 단체, 컨설턴트, 학계, 공공 기구에 의해 개발되었다.

표준은 전문가의 맥락에서 길잡이 역할을 한다. 표준은 국제 평가 단체들의 최선의 관행을 반영할 목적으로 결정되었고, 다양한 환경에서 사회적 개입의 개선에 기여하게 하는 유용하고 실현가능하고 윤리적이며 건전한 평가로 발전하도록 설계 되었다. 표준은 특정 평가 방법을 위해 결정되지 않았으

며, 시민참여 외에 다른 것을 위한 평가에도 적절하다.

표준은 네 가지 중요한 속성으로 구성되어 있다 : 유용성(utility), 실현가능성(feasibility), 적절성(propriety), 정확성(accuracy). 이 네 개의 속성은 건전하고 공정한 평가를 위해 꼭 필요한 것이며 또한 충분한 조건이다. 또한 이들은 서로 관련되어 있다 : 실현가능성이 없는 평가가 정확한 결론을 내릴 것 같지는 않고, 정확하지 않은 결론이 유용하지는 않을 듯하다. 마찬가지로, 고도의 적절성 표준에 따라 진행된 평가는 일반적으로 이런 관점에서 부족한 평가보다 훨씬 더 유용할 것이다 (Burke-Johnson, 1995).

유용성

유용성을 통해 평가는 정보를 제공하고, 시의적절하며, 영향력 있게 된다. 평가자는 대중에게 표준을 알려야 하고, 표준을 통해 대중의 범위를 명확히 정하고, 그들의 정보 욕구를 확인하며, 그에 따라 평가 계획을 세우고, 명확하고 시의적절하게 적절한 정보를 보고해야 한다. 저자는 유용성을 가장 우선시 했고 표준의 저자도 그랬다. 이는 우연이 아니다. 평가는 유용해야만 한다. 어떤 방식으로든 이용되지 않을 것이라면 평가는 시간과 노력의 낭비에 불과하다. 이는 주목할 만한 점이고, 평가를 다른 사회과학 연구와 일반적으로 다르게 만든다. 유용성은 가장 중요한 특질이다.

정확성

정확성은 평가가 타당하고 신뢰할 만한 결론에 도달하는 건전하고 믿을 만한 데이터를 만들어냈는가를 결정한다. 한 프로젝트의 평가는 포괄적이다. 즉, 평가자는 프로젝트의 가치와 장점을 사정(査定)하는 데에 중요하다고 판단한 모든 분야에서의 데이터를 수집한다. 게다가 정보는 기술적으로 적절해야 하고 내려진 판단은 데이터와 논리적으로 연결되어야 한다.

실현가능성

실현가능성은 평가가 주로 실험실이 아닌 실제 환경에서 귀중한 자원을 사용하며 이루어진다는 점을 인정한다. 따라서 평가 설계는 현장에서 실시 가능해야 하고, 평가의 의문들을 해결하는 데에 필요 이상으로 자원, 자료, 인력, 시간을 소비해서는 안 된다. 이하에서는 예산과 시간 계획 같은 실질적인 실현가능성의 주제들로 돌아갈 것이다.

적절성

적절성은 평가가 사람들에게 영향을 준다는 점을 반영한다. 이를 통해 개인의 권리를 보호하려고 한다. 평가를 수행하는 이들은 행동에 대해 신중해야 하며, 불법적이고, 과렴치하며, 비윤리적이어서는 안된다는 것이다. 본 기준은 평가를 수행하는 개개인이 프라이버시(privacy), 알 권리, 인권보호 등에 관한 법률을 배우고 존중할 것을 요구한다. 기준은 평가를 수행하는 사람들이 타인의 권리를 존중할 것을 요구한다. 핀란드 평가 협회는 평가 윤리에 관해 개관(概觀)하고 가치 분석틀을 발간했는데, 이 분야에서 매우 드문 노력이라 할 수 있다. (이 책의 Latinen의 글을 참조할 것)

위에 대략 언급한 네 개의 프로그램 평가 기준은 모든 종류의 평가에 적용되지만, 현실에서 위험(risk)은 모두 같지 않고 또 같은 종류도 아니다. 그렇다면 정부와 시민의 관계를 평가하는 평가의 질을 위협하는 것은 무엇일까? 윤리적 이슈들은 대체로 매우 복잡하다. 평가자는 보통의 경우보다 대의(代議)의 이슈들에 훨씬 더 많은 주의를 기울여야 하고, 평가 과정에서 숨겨진 위험이나 관련자 모두의 이해관계에 대해 잘 알아야만 한다. 맥락에 따라, 익명성의 문제가 매우 민감해질 수 있다.

정확성은 늘 문제가 되지만 평가가 사실 뿐만 아니라 의견, 가치, 태도 등을 사정(査定)할 경우 특히 더 어려운 문제가 된다. 이는 경험적 실체가 매우 다름에도 불구하고 서로 융합된다. 인터뷰나 설문조사의 과정에서 응답자는 평가자만큼 혼란스러워질 수 있다.

질적 기준은 중요한 조정 기구이다. 만일 평가자가 자신의 성과가 비난받는 기준을 안다면, 그들은 성과의 질에 관해 더욱 신경을 쓸 것이다. 질적 표준을 전파하고 차후 과정에서 그것을 사용하는 것은 평가에 할당된 돈이 잘 쓰이고 있음을 증명하는 좋은 방법이다.

평가의 정당성

정당성은 평가가 유용하기 위한 전제조건이다. 학습이든, 통제든, 의사결정 지원 목적이든 평가 결과를 이용하려는 사람들이 평가 과정이 정당하다고 인식하지 않는다면 그들은 결과를 이용하지 않으려고 할 것이다. 이는 모든 목적에서 동일하게 사실이지만, 정당성을 창출하는 조건, 그리고 그 과정에서 가능한 장애는 다양하다(Dahler-Larsen, 1998)

몇몇 사례에서, 평가의 대상에 주된 이해관계를 갖는 이들이 배제되거나 참가하지 않을 경우, 평가가 정당하지 못한 것으로 간주될 것이다. 예를 들면 몇몇 나라에서는 평가가 고용 기회에 영향을 줄 수 있을 경우, 노동조합이 평가 팀에 참여하여야만 한다.

또한 독립적인 전문가에 의해 착수되지 않을 경우 정당하지 못한 것으로 여겨지는 경우가 있다. 다른 상황에서는 그 반대가 되기도 한다. 언제 독립적인 조사가 가장 적절하고, 언제 이해관계자의 접근이 가장 바람직한 지에 관한 일반 원칙은 없다. 이는 실제 이해관계, 조사될 문제, 프로젝트 설정단계에서 있을 수 있는 갈등, 신뢰와 목적에 관한 조직문화 (혹은 이런 속성들의 결여) 등에 따라 달라질 수 있다.

감시와 통제가 주된 목적이라면 편견 없는 외부의 평가가 분명히 정당성을 가질 것이다. 그러나 학습이 가장 중요한 목적이라면 참여적 방법이 더 큰 정당성을 확보할 것이다.

평가의 방법들

조사 설계

평가자에게 가장 어려운 문제 중 하나가 조사를 설계하는 것이다. 위임사항이 대체로 도움이 되겠지만, 그것도 어느 정도에서다. 위임사항의 주된 과제는 목적을 정의하고 평가 위임의 편의를 도모하는 것이기 때문이다.

조사를 설계하는 데에 쓰이는 가장 유용한 도구는 연구될 현상의 모형이다. 모형은 상태(state), 대

상(object), 사건(event)들을 반영한다. 모형은 현실보다 덜 복잡해서 평가 목적에 사용하기 좋도록 고안되었다. 모형의 단순함은 현실의 적절한 특성만 나타나도록 하는 데에 유용하다. 정부와 시민의 관계를 평가하는 것은 복잡하고 관계의 장으로 접어든다는 것을 의미하며, 어떠한 정형화된 관계 설정도 불가능할 것이다.(Uphoff, 1992). 명확한 평가에는 그 대상을 훌륭하게 기술해주는 모형이 있어야 한다.

조사 설계 시 또 다른 유용한 방법으로 기대하는 결과에 관련해 체계적 가설을 전개하는 것이 있다. 이는 조사를 구성하는 매우 유용한 방법이다. 평가자가 초점을 잡도록 돕고, 초점의 적절성에 대해 토론하게 하고, 수단의 선택에 우선순위를 지정하도록 돕는다. 평가에 관한 가설을 일찍부터 세우므로써, 평가자는 그들의 생각이 적절한지, 그리고 새로운 교훈을 얻을 수 있을 지에 대해 알아볼 수 있는 도구를 갖게 된다. 이를 통해 평가 자원의 경제적 이용도 가능해진다. 평가자는 가설을 승인할지 부정할지에 초점을 맞추면 된다. 이슈가 사소한 것일 때, 이 점은 곧 분명해진다.

방법 선택을 논의하면서, 이 장(章)에서는 주로 데이터 수집과 분석 방법을 다룰 것이다. 사실 몇몇 방법론적 선택은 이미 이루어졌는데, 예를 들면 모형을 개발할 지, 가설을 쓸 것인지 등이 그렇다. 엄격한 방법론적 선택이 아닌 것도 있는데, 예를 들면 참여 평가(후술함)에 이해관계자들을 참가시킬 것인가의 문제가 있다. 시작부터 양적 방법과 질적 방법에 대해 전반적인 선택을 내리려고 하는 사람들도 있다. 질적 방법의 적절성은 제한적인 듯한데, 이는 데이터의 양적, 질적 성격이 실제 평가과정에서 통합되는 경향이 있기 때문이다(deVaus, 2001).

본질적으로 평가자는 데이터를 수집하는 네 개의 기본적 방식에서 선택을 내야한다: 인터뷰, 설문조사, 문서 연구, 관찰. 방법론에 대해 논하는 목적은 평가자가 유연하고, 정교하며, 적응성 있는 방법론적 선택을 내리도록 하려는 데에 있다. 이하에서 선택들의 성격에 대해 소개한다. 그러나 이하의 글은 이 단계에서 평가매뉴얼이 설명할 필요가 있는 것에 대한 지침 이상의 것은 되지 못한다.

설문 조사

질문서는 평가의 기술 가운데 가장 자주 도입된다. 질문서를 작성하는 것은 어렵지 않다. 하지만 필요한 정보의 종류에 대해 명확히 이해하고 있어야 하고, 그 정보를 얻기 위해서 어떤 종류의 질문으로 물을 것인가에 대해 잘 이해해야 한다. 또한 질문서는 다른 어떤 방법보다도 불필요한 데이터를 많이 만들어내기도 한다. 질문서 작성의 몇 가지 기본 원칙에 주력하면 많은 평가들을 개선할 수 있다(Patton, 1997).

우선, 무엇이 입증되어야 하는지를 분명히 하는 것이 중요하다. 배경 지식을 제외하고, 네 가지 기본적 형태의 질문이 있는데, 모두가 정보 제공, 상담, 공공참여와 관련되어 있음을 알 수 있다. 이들은 다음과 같다.

- 지식에 관한 질문 - 응답자가 가진 사실관계의 정보에 대해 알아보는 것. 상담의 기회를 알고 있는가? 참여과정에 대해 알고 있는가? 캠페인을 통해 전달된 정보를 입수했는가?
- 감정에 관한 질문 - 감정에 관한 것이다. 예를 들면, 참여과정을 어떻게 느꼈는지 질문할 수 있

다. 확신을 갖게 되었는가, 아니면 오해를 초래했는가? 정보 캠페인에 대한 대중의 반응 역시 감정적일 수 있다. 실제로 사실관계의 정보 또한 보다 호소력 있게 보이기 위해 감정적인 것처럼 선전할 수 있다. 어쨌든 그것이 효과가 있었는가? 감정적 반응이 기대하던 것이었는가?

사례 4.6 캐나다 - '건강 캐나다'의 공공상담 평가

1997년 11월 '건강 캐나다(Health Canada)'는 임상, 윤리, 규제 이슈들을 다루는 이종이식(異種移植, xenotransplantation)에 관한 국가 포럼(forum)을 후원했다. 포럼 보고서는 이종이식에 관련된 이슈에 관한 정보를 대중에게 주고 그들을 참여시킬 것과, 캐나다에서 이종이식이 승인된다면 이를 규제할 때 필요한 기준을 개발할 것 등의 중요한 권고를 포함하고 있었다. '건강 캐나다'는 건강, 윤리, 법, 경제, 사회적 주제들과 다양하게 관련된 이슈들에 대중을 참여시켜 포럼에서 작성된 권고를 전하기 위한 참여 계획도 마련했다.

보건 장관 Allan Rock은 이종이식으로 제기된 이슈들이 매우 광범위하기 때문에 정책 개발에 있어서 캐나다인들과의 대화가 필요하고 그들의 견해를 고려해야 한다는 점을 분명히 했다. 그는 캐나다 공중 보건 협회(the Canadian Public Health Association, CPHA)가 대중을 위한 상담 그룹을 조직하고 캐나다 전역에 걸쳐 이종이식 이슈에 관한 대중 상담을 실시하기 위해 기금을 받았다고 발표했다. 대중들이 추가로 제공한 분석과 자료에 근거해, 정책 권고는 임상실험의 지속을 허용할 것인지에 대해 다루게 될 것이다.

'건강 캐나다'는 상담 평가를 시작했으며 이를 통해 이종이식에 관한 대중 참여 제안에서 얻은 교훈들을 하나하나 알게 될 것을 기대했다. 평가는 다음을 다룬다:

- 대중 참여 계획의 6단계 실행
- 계획의 원칙과 목적의 성취 정도
- 캐나다에서의 이종이식에 관한 정책 권고를 개발하면서 대중 상담 그룹이 권고한 내용에 대한 고려

재무부의 '성과에 근거한 관리와 책임성의 분석틀 개발을 위한 가이드(Guide for the Development of Results-based Management and Accountability Frameworks)'에 따르면, 이 분석틀도 적절성(relevance), 목표 달성(success), 비용 대비 효율(cost-effectiveness)의 세 개의 주요 부분으로 나뉜다. 공공 상담에 앞서 수집된 기본 자료는 대중과 '건강 캐나다'에 대해 상담 과정이 주는 영향에 관한 정보를 제공할 것이다.

이하의 정보들은 평가의 질문에 답하기 위해 사용될 것이다: 1) 문서 조사 2) 주요 이해관계자 인터뷰 3) 행정 기록 검토

1. 문서 조사

문헌 연구가 필요하다. 공공참여 계획에 덧붙여 조사되어야 할 문서들은 다음을 포함하지만 다음에 한정되지는 않는다 : “동물 장기를 인간에게 이식 : 캐나다도 해야 하나? - 이종이식에 관한 대중 상담”(캐나다 공중 보건 협회, 2002) ; “인간 장기 기증과 이종이식에 관한 조사”(1999년 3월 치료제 개발 프로그램을 위한 여론조사, the Berger Monitor) ; “동일한 자료의 대안적 해석 : 이종이식 이슈에 관한 캐나다 대중 상담과정의 허점”(캐나다 의사협회 저널). 기타 언론보도나 간행물의 기사등도 평가에 유용할 경우 검토해야 한다.

2. 주요 이해관계자 인터뷰

주요 정책 권고와 대중 참여 계획 개발에 관련된 ‘건강 캐나다’ 직원들의 인터뷰를 포함하게 될 것이고, 대중 상담 그룹과 캐나다 공중 보건 협회의 구성원들, 시민 포럼의 패널리스트들이 포함될 것이다.

3. 행정 기록 검토

시민 포럼과 이종이식에 관한 연구 그룹의 의사록, 내려진 의사결정에 관련된 정보를 담고 있는 다른 문서들을 철저하게 조사할 것이다.

- 의견에 관한 질문 - 사람들이 무언가에 관해 생각하는 것을 알아보는 것이다. 만일 주제가 정보 제공 서비스라면 정보에 접근하기는 쉬운가? 정보는 명확하고 이해할 만한가? 적절한가? 믿을 만한가? 의견에 관한 질문은 사람들의 목적, 의도, 바램, 가치 등에 대해 알려준다.
- 행동에 관한 질문 - 누군가가 하거나 한 것에 대한 질문이다. 이는 실제 경험, 행동을 묘사하기 위한 것이다. 이 질문은 평가자가 그 상황에 있었다면 관찰할 수 있었을 법한 것에 관해 묻는다.

질문서 작성에 관한 가이드가 많이 있고 이 모두가 명확한 질문을 쓰는 것에 초점을 둔다. 응답자에게 묻는 질문은 명확해야 한다. 혼란 실수는 한 번에 두 가지를 물을 때 생긴다 (“연례 보고서가 명확하고 적절한 정보를 담고 있나요?”). 게다가 응답의 범위와 규모는 추구하는 정보의 형태와 상응해야 한다. 지식에 관한 질문은 사실 여부(true/false)를 묻고, 의견에 관한 질문은 동의 여부(agree/disagree)를 물어야 한다.

설문조사는 응답률이 높아야 하며 대체로 80% 이상이어야 한다. 높은 응답률을 얻기 위해 세 가지를 기억해야한다 : 1) 명확하고 호소력 있는 서문(序文)을 쓸 것 2) 설문을 짧게 하고 시선이 끌리는 디자인을 할 것 3) 질문이 작성자가 아닌 응답자의 시각에서 적절하도록 할 것.

인터뷰

평가자는 직접 관찰할 수 없는 것에 대해 알아보기 위해 사람들을 인터뷰 한다. 인터뷰를 통해 다른 사람의 관점을 파악할 수 있다. 출발점은 다른 사람들의 관점이 의미 있고, 알 수 있으며, 명확히 표현될 수 있는 것이라는 가정이다(Patton, 2002). 인터뷰를 통해 얻어지는 정보의 질은 대부분 질

문자(interviewer)에게 달려있다. 아마 설문조사보다 훨씬 더, 인터뷰는 기본적 기술 이외에 풍부한 경험이 요구되는 분야이다(Kvale, 1996).

인터뷰에는 세 개의 기본적 접근법이 있다. 각각의 장단점이 있고, 또 각각 다른 목적에 기여한다. 이 세 가지 대안들은 다음과 같다.

- 비공식적인 대화 형태의 인터뷰 (the informal conversational interview)
- 일반적 인터뷰 가이드라인 접근 (the general interview guideline approach)
- 규격화된 인터뷰 (the standardized interview)

비공식적인 대화 형태의 인터뷰를 하는 주된 이점은 이를 통해 놀라운 정보를 얻을 수 있다는 것이다. 다른 형태의 인터뷰는 질문을 작성하는 질문자의 상상력에 억제되는 면이 있다. 만일 아무런 질문도 작성하지 않는다면, 아마 질문자는 기대하지 않았던 것을 듣게 될 것이다. 그러나 몇 가지 단점도 있다. 인터뷰는 비교가 어렵기 때문에 데이터를 종합하기 어렵다. 윤리적 고려도 있어야 하고 평가 절차에 덜 주목할 위험성도 있다.

규격화된 인터뷰에서는 어휘 선정에 신중해야 하고 질문은 동일한 맥락에서 응답이 주어지도록 구성되어야 한다. 이런 경우 유도 심문이나 맥락을 유도하는 것을 피할 수 있다. 이런 종류의 인터뷰가 가진 주된 장점은, 질문의 어려움은 별론으로 하고 응답을 비교할 수 있다는 것이다. 응답을 쉽게 종합해 결과를 보여주기 위한 통계표로 나타낼 수 있다. 그러나 이것이 융통성 있는 도구는 아니다.

일반적 인터뷰 가이드라인 접근은 융통성이 있지만 비공식적인 대화 형태의 인터뷰처럼 개방적이다. 이 접근법에는 개별 응답자에게 조사할 일련의 이슈들의 범위를 잡는 것이 필요하다. 가이드라인은 모든 적절한 주제가 포함되었는지를 체크하는 역할을 한다.

사례 4.7 노르웨이 - 공공정보에 관한 시민의견 조사

어떤 민주적 절차에서나 시민, 비정부 단체(NGO), 기업 등이 공공 활동에 관한 정보를 갖는 것이 중요하다. 노르웨이의 ‘커뮤니케이션과 공공 관리(Communication and Public Management)’ 이사회는 공공정보에 관한 시민 의견 조사를 실시했다. 시민들이 자신들의 권리, 의무와 기회에 대해 잘 알게 하기 위해서, 공공정보는 단순히 소통되는 것에 그치지 말고, 그들의 필요에 맞게 적용되어야 한다.

조사의 목적은 시민들이 적극적으로 정보를 구할 때 이용하게 되는 공공정보를 어떻게 입수하는지, 공공정보에 대한 만족도와 그에 대한 전반적 태도가 어떠한지 등을 알아보는 데에 있었다.

1995년부터 일련의 조사가 진행되었다. 성(性), 연령, 지역 등에 따라 선택된 천 명 이상의 사람들에게 전화 인터뷰를 했다. 그들의 응답을 비교하여 여론의 동향과, 사람들이 정보를 구하는 원천의 변화상에 대한 정보를 알 수 있었다. 결과는 행정기관과 정치인들에게 무척 흥미로웠는데, 그 가운데 몇 가지를 소개한다.

- 시민들의 관심 수준과 공공정보를 찾는 사람들의 숫자는 변하지 않았고, 1998년 이래로 안정 추세를 보인다. 2001년에는 약 47%가 공공정보를 요구한 적이 있다고 주장했다.
- 개별 접촉과 전화가 정보 수집에 가장 많이 사용되는 수단이다. 그러나 인터넷이 꾸준히 전화를 따라잡는 추세다. 전화 이용은 60%에서 40%로 줄어든 반면, 인터넷 사용은 9%에서 20%로 증가했다.
- 노르웨이 거주자 10명중 7명은 인터넷에 접속하며, 위에 언급한 추세로 사용 빈도가 높아지고 있다.
- 인터넷 사용자들은 사생활이 적절히 보호된다면 인터넷을 통해 정부와 접촉하는 것을 꺼리지 않는 듯하다.
- 공공기관의 과제는 인터넷에 제공되는 정보를 사용자들의 필요에 맞추고, 온라인상의 정보를 안전하게 하는 것이다.
- 정보를 얻는 수단으로서 인터넷의 가장 중요한 장점은 일과 시간 이후에도 정보를 얻을 수 있다는 점이다.

인터뷰는 개인적으로 또는 그룹으로 할 수 있다. 포커스 그룹(focus group) 인터뷰는 매우 어려워서 경험이 많지 않은 경우 추천하지 않는 수단이다. 의사록 작성이 거의 불가능하기 때문에 데이터의 타당성이 훼손될 수 있다(Lonner and Berry, 1986).

인터뷰와 관련해 생각해 볼 이슈들은 많다 - 예를 들면, 데이터를 어떻게 기록할 것인가, 질문자는 몇 명이 필요한가, 어떻게 전부 기록하고 초안을 확정할 것인가, 응답자의 통일성을 어떻게 지킬 것인가 등등. 정부와 시민의 관계에 관해서라면, 대부분의 평가에서 인터뷰가 가장 중요한 부분이 될 것 같다. 공공참여에는 상담과 마찬가지로 종종 인터뷰가 필요하기도 하고 정보제공에서는 어느 정도 필요하다.

관찰

사람들이 인터뷰에서 말하고, 질문에 표현해놓은 것들이 평가에서 실제 가장 일반적인 정보의 원천이다. 그러나 사람들이 항상 자신이 말하는 대로 행동하지는 않는다. 많은 상황들의 복잡성을 완전히 이해하려면, 어떤 현상들에 직접 참여하거나 그것을 관찰하는 것이 가장 좋은 방법이다. 공공기관에서 인터넷에 접속을 할 때 사람들이 어떻게 정보를 얻는지 물어보는 것과 전혀 별개로, 그들이 실제로 하는 행동을 지켜보면 다른 각도의 통찰력을 얻을 수 있다.

참여 절차들을 관찰하는 것은 대체로 유용하다. 관찰자는 상호작용의 형태, 의미 창출, 배제나 기타 집단 내의 역학에 초점을 맞출 수 있다. 이런 이슈들은 인터뷰 상황에서 포착하기 매우 어렵다. 사람들은 자신이 과정의 한 부분이 될 때 일이 어떻게 전개되는지 잘 모르거나 잊어버린다. 질적 연구법의 선두주자인 Becker와 Geer(1970)는 관찰법에 대한 그들의 선호에 대해 다음과 같이 말했다.

가장 완전한 형태의 데이터는 참여 관찰자가 수집한 것이다 : 어떤 사회적 사건의 관찰, 선행하거나 뒤따르는 사건, 사건 발생의 전후 및 발생 중에 참여자와 관찰자에 의한 의미 설명 등. 이런 데이

터는 사건에 관해 다른 어떤 사회학적 방법론들보다도 많은 정보를 준다(Becker and Geer, 1970)

게다가, 관찰은 종종 상대적으로 저렴한 평가 도구가 될 수 있고, '따끈따끈한(hot)' 정보를 제공하는 장점도 있다. 사건이 발생하는 동안 관찰도 이루어지기 때문에, 평가적 사정은 사건이 발생했을 때 거의 즉각적으로 나오게 된다 - 예를 들어 상담 과정이 종료되자마자 나오게 된다.

관찰 결과는 구두로 보고 될 수도 있지만 대체로 기록된다. 여기서 단점이 발생한다. 관찰의 요점은 평가자와 대상자를 관찰 받는 환경 안으로 끌어들인다는 점인데, 이것은 관찰에 근거한 데이터가 심도 있고 자세하다는 것을 의미한다. 데이터는 충분히 묘사되어 독자들이 무엇을 보고 들었는지에 관해 실제로 이해할 수 있어야 한다. 그래서 관찰법은 상대적으로 긴 평가 보고서로 귀결되는 경향이 있는 연구 방법이다. 세부 사항에 민감한 이해관계를 가진 사람들, 즉 과정의 미래상에 영향을 줄 수 있는 가장 즉각적인 이해관계자가 대상자들에게 소개되어야 한다. 목적이 학습일 경우 관찰은 특히 좋은 방법이다.

문헌 연구

마지막으로 문헌 연구가 있다 : 기록된 자료와 다른 문서들 - 단체나 프로그램 기록, 메모, 통신문, 공식 간행물이나 보고서, 일기, 편지, 예술작품, 연례 보고서, 예산, 비용 기록, 장부 등. 이들은 양적 데이터의 기초를 이룬다 - 효율성은 지출 내역에 있는 비용 정보를 토대로 계산된다. 그러나 어떤 텍스트는 질적 분석을 요하기도 하는데 오늘날 이런 분석을 위한 다양한 도구들이 있다.

측정법과 척도

측정법과 척도는 방법의 선택으로 동시에 고려된다. 이 점에 있어서, 방법을 선택하고 이용할 때 반드시 고려해야 하는 이슈들을 지적하는 것이 유용할 것이다. 측정법이라는 단어에는 상당한 주의가 필요하다. '측정' 하지 않고도 정부와 시민의 관계를 사정하는 것은 물론 가능하다.

측정법은 평가자가 정의된 개념을 나타내는데 사용될 수 있는 상징을 얻는 과정으로 이해되어야 한다(Ackoff, 1962). 측정의 목적은 상징들에 의해 관찰의 내용을 나타내는 것이다.

이 때 관찰된 대상, 사건, 특징 등이 서로 연관되어 있는 것과 마찬가지로 서로 관련되어 있다. 순위를 부여하는 것은 서열 척도(ordinal scale)와 관련이 있다. 측정법이라는 용어를 등간척도(interval scale)나 비율척도(ratio scale)가 관련된 것으로 제한하는 사람들도 있다. 그러나 보다 일반적으로 측정법은 넓은 의미에서 순위 부여와 명목 척도에서의 분석 모두를 포함한다.

척도를 설계하는 것은 많은 흥미로운 이슈들을 발생시킨다. 선택지를 짝수 혹은 홀수 중 어느 쪽으로 갖는 것이 좋은가? 직접적으로 부정적인 선택지가 있어야 하거나, 무언가가 '대수롭지 않은' 것으로 나오는 것이 최악의 결과인가? 만일 직접적 가치 표현이 사용된다면, 결과는 누구를 만족시켜야 하는가? '높다(high)' 과 '상당하다(substantial)' 의 차이는 무엇이고, '적당하다(modest)' 과 '대수롭지 않다(negligible)' 의 차이는 도대체 무엇인가? 사용된 척도에서 보고할 때 어떤 형태의 고유한 왜곡이 있나?

척도를 어떻게 구성해야 하는가에 대하여 과학적으로 합의된 이상이 없다는 것은 큰 의미가 없다. 필자의 개인적 선호는 여섯 개의 선택지를 가진 척도다. 이 경우 결과가 나타날 때 2, 3, 4 등급의 척도로 축소될 수 있다. 선택은 결과가 무엇이냐에 달려있다 - 평균을 중심으로 규칙적인 분포, 중심경향을 보이는 분포, 평균 주위로 비대칭적인 분포 등. 유용성이 핵심어이고 여섯 등급의 척도는 프레젠테이션에서 데이터의 진정한 성격을 강조하기 쉽게 만들어준다.

사회학적 연구에서는 응답자들이 무엇이 만족스러운지에 대해 말할 때 대체로 서열 척도를 사용한다. 다양한 종류의 여론조사와 기업문화 조사연구도 마찬가지다. 프로젝트의 효율성과 효과를 만족도 측면에서 조사하는 것도 얼마든지 가능하다. 그러나 어떤 활동이 만족스럽게 완료되었는가에 관한 질문은 목적이 달성 되었는지 여부 등과 관련해 토론하고 정의할 수 있다는 점을 기억해야 한다. 무엇이 만족스러운지 또는 그렇지 않은지에 대한 진술의 신뢰도는 그것이 왜 만족스러운지에 대한 이유가 상당히 명확하다는 가정에 달려있다. 평가자와 그의 청중 모두가 언급할 만한 규범이 필요하다. 영향이 주는 만족도 여부에 대한 진술은 매우 개인적인 것이 될 위험이 있고, 이 경우 관찰의 타당성은 매우 낮을 것이다.

평가자가 목적의 달성 여부와 그것을 위해 언제 그리고 어느 정도로 평가되는 대상이 성공적이라고 간주해야 하는 지 입증하도록 도와주는 지표를 개발하는 것은 유용하다. 지표는 평가자가 가치판단을 내릴 기초를 명확히 하도록 도와주고, 평가 과정의 투명성을 높인다.

참여적 접근을 통한 평가

참여평가는 조정의 대상인 사람들이 평가에 관련된다는 것을 의미한다. 좀 더 정확하게 말해서, 어떤 정책의 모든 주요 이해관계자들이 참여해야 한다. 요즘은 타겟 그룹과 이해관계자 그룹 모두가 어느 정도 관련된다. 그들의 참여는 단순히 질문에 대답하는 것부터, 질문을 규정하고 그에 대답하고 결과를 사용하는 등의 전반적 참여까지 다양하다. 정부와 시민의 관계를 증진하기 위한 프로그램에서는 특히 참여적 접근을 통한 평가가 적절할 것이다.

이런 접근은 1980년대 후반(Fors, 1989)에는 일반적이었고, Rebien(1996)과 Fetterman 등(1996)에서 점점 분명해졌다. 여기서 생각해볼 주요 이슈는 언제 그리고 왜 다른 이해관계자들이 평가과정에 참가해야 하는가이다.

질문 체계화에 참여

외부 평가자에 의해 수행된 평가의 문제점은 평가의 기준이 타겟 그룹에게 알려지지 않거나 받아들여지지 않았다는 점이다(Uphoff, 1989). 제한 없고 비공식적인 인터뷰가 이런 문제를 피하는 방법이지만, 다른 이유들 때문에 이 역시 최선의 데이터 수집 방법은 아니다. 그렇지만 타겟 그룹의 사람들이 평가의 질문을 체계화 하고, 어떻게 대답할지에 대해 의논하고, 데이터를 어떻게 해석할 지에 관한 기준을 세우는 데에 참여할 수도 있을 것이다.

만일 그렇게 된다면, 평가의 결과는 적절한 것으로 받아들여질 것이다. 정부와 시민의 관계를 강화

하기 위한 다른 접근법들을 본다면, 공공참여에 있어 실험인 그들이 평가에 대한 참여적 접근법의 유력한 후보로 보일 듯하다. 이미 이런 방식이 많이 퍼졌기 때문에, 평가에 대한 비참여적 접근법이 진행 중인 과정의 질을 떨어뜨릴 위험이 있다.

결정적인 이슈는 그룹이 주제와 관련해 반드시 가져야 하는 의무적 질문이 있어야 하는냐는 것이다(즉, 비판적이거나, 현재 프로젝트 환경의 배경에 반하거나, 참여 관행의 속성에 반하는 강요된 방법이나 질문). 만일 평가가 외부적 용도로도 착수된다면, 질문 가운데 몇 가지 - 외부적으로 잘 규정되었더라도 - 는 내부적 용도에 따라 부과되었다고 해도 참여의 성격에 반할 수 있다.

사례 4.8 멕시코 - 국민참여 프로그램을 위한 지표개발

목적	지표
1. 현존하는 시민참여 공간을 개선, 개발하고 새로운 것을 개발한다.	<ul style="list-style-type: none"> 공공정책에 시민을 참여시키는 국가적 '프로그램'에 실제로 참가하는 연방 행정기구의 숫자 시민참여 계획을 개발하기로 연방 정부와 협정을 맺은 지방 정부의 숫자
2. 공공정책에 참여하는 시민과 시민단체의 능력을 향상시킨다.	<ul style="list-style-type: none"> 시민들의 제안과 권고의 질(공무원과 제3자들이 질문서에 응답한 것을 토대로 한 등급)
3. 시민참여 계획에 따라 공공정책을 개발하는 공무원들의 능력을 향상시킨다.	<ul style="list-style-type: none"> 공무원이 시민에게 제공한 정보의 질(부서장들과 제3자들이 질문서에 응답한 것을 토대로 한 등급)
4. 새로운 형태의 통치와 행정의 참여 계획 속성을 개발한다.	<ul style="list-style-type: none"> 2002~2006년에 걸친 국가적 개발 계획에서 파생된 개별 프로그램에서 참여의 깊이와 넓이(매트릭스)
5. 공공정책에 대한 시민참여의 지표를 개발한다.	<ul style="list-style-type: none"> 2020~2006년에 걸친 국가적 개발 계획의 모든 프로그램에서 지표 개발의 정도

사례 4.9 멕시코 - 국가참여 프로그램

부패와 싸우기 위해 국가참여 프로그램 내에 특별 프로그램이 마련되었다 : SETRAMUN(Sistema de transparencia municipal, 지방 정부 수준에서의 투명성 시스템). 100개 이상의 지자체가 이 사회 감사 파일럿 프로젝트에 참가했다.

참가의 성격 및 정도와 정책 사이클에서 참가의 위치 등을 묘사하기 위한 모델이 창안 되었다. 모델은 정보, 상담, 참여 척도의 다양한 지점에서 시민과 정부의 역할을 한정하는 특징들을 구체화하였다. 이를 통해 적극적으로 자발적인 참여자가 공공 정책의 설계, 실행, 감시, 평가 과정에 참여하는 것을 묘사하였다.

예를 들어, 상담 척도의 최고점은 시민들이 상당히 적극적이며, 지자체가 민주적이고 효율적인 상담과정을 수행함을 의미한다. 여기서 중요한 특징은 독립적인 시민사회가 피드백을 공급하고 정부에 제안을 한다는 것이다 ; 이와 관련해 정부는 열린 토론을 중시하고, 체계적이고 타당한 상담 기법을 이용한다.

이 모델에 기초하여 두 개의 질문서가 설계 되었는데, 한 개는 시민들을 위한 것이고, 다른 하나는 정부 관리와 공무원들을 위한 것이다. 질문서는 정부가 아래 사항과 관련된 정보를 제공해야 하는가를 알아보기 위해 작성되었다.

- 공공 작업
- 정부 서비스
- 지방의 법과 규제
- 정부의 수입과 지출
- 공무원의 봉급
- 정부 조달과 계약의 할당 과정

또한 질문서는 언제, 어떻게 정보를 공급해야 하는지, 채택된 방식이 왜 성공하거나 실패하는지에 대해서도 물었다. 제안에 대한 반응은 고무적이었다. 사람들은 자신이 속한 지자체가 프로젝트에 참가한다는 것에 자부심을 가졌다. 투명성을 증진하는 지자체의 네트워크가 결성되었다. 2개 주에 있는 모든 지자체들이 이미 SETRAMUN을 연구 과제로 채택하겠다고 발표했다. 지방 정부와 연방 정부, 각 부서장들이 함께 검증된 질문에 따라 조치들에 대한 계획을 세웠다. 이 조치들에는 다음과 같은 사항이 포함되었다 : 공무원들의 연수 프로그램, 새로운 민원 처리 계획 설계, 시민들을 위한 절차 안내 제시, 명확한 정부 정보를 담은 웹 페이지.

질문 응답에 참여

대부분의 평가에는 어느 정도 타겟 그룹의 참여가 포함된다. 만일 그것이 거의 없는 경우라 해도, 최소한 대표자들 일부는 착수된 그 무언가의 가치에 대해 질문을 받기도 한다. 그래서 참여는 능동적 또는 수동적이라고 불리는 것이다(Oakley, 1988). 가장 먼저, 질문에 대답하는 수동적 참여는 별로 중요하지 않다는 점을 일반적으로 언급해야 한다. 이 광범한 분야 안에서, 참여의 방법은 물론 평가의 방법도 상당히 많이 변한다. 예를 들어 우리는 양적인 방법과 질적인 방법을 구분할 수 있다.

양적인 방법에서 타겟 그룹은 미리 정해진 질문에 응답하는데, 거기에는 “.....질문의 단어 구성, 숫자, 순서 등이 주어져 있어서 바뀔 수 없고 추가적인 질문을 할 수가 없다”(유네스코, 1984). 이 방법에서 응답자는 질문서가 예상하지 않은 자신의 의견을 표현할 여지가 없다. 이 방법이 샘플로 추출된 사람들 사이에 있는 몇 가지 특징의 존재를 드러낼 지도 모르지만, 그들 사이의 관계를 나타내주지는 못한다. 그 이유는, “.....양적 데이터만으로는 요소들과 사건들이 어떻게 서로 영향을 주는지를 설명할 수 없다”(Poluha 등, 1989)

질적 방법은 타겟 그룹을 보다 직접적으로 관련시킨다. 정보는 주로 제한 없는 인터뷰를 통해 수집된다. 그러므로 응답자가 얼마나 많은 정보를 주고, 그들이 얼마나 개방적이거나 꺼리는지는 데이터를 수집하는 이의 능력에 달려있다. 이론적으로, 응답자는 질문자를 새로운 방향으로 이끌 능력이 있어야 하고, 평가자가 예상하지 못한 이슈를 제기해야 한다. 데이터가 수집되면, 외부 평가자는 관찰들 사이에 논리적 일관성이 있는지 검증하기 위해 맥락적 분석을 한다(Poluha 등, 1989).

질문에 답하는 능동적 참여란 타겟 그룹의 일원이, 만일 그런 방법이 채택되거나 아니면 다른 방법으로라도, 데이터를 발생시키는 데에 질문자인 동시에 응답자로서 참여하는 것을 의미한다. 어느 경우든 그들은 추가적 역할을 담당해야한다. 방법은 평가를 위해 사용 가능한 시간과 예산, 내부 및 외부 행위자들의 역량에 따라 다소간 '과학적' 일 수 있다. 참여 연구가 오직 질적 연구기법에서만 가능한 것이 아님을 분명히 해둔다 - 양적 연구기법에서도 똑같이 참여적 방법을 사용할 수 있다.

결과 이용에 참여

참여적 활동의 특징은 상호적 접근이다. 평가가 동일한 방식으로 진행되는 것이 중요하다(Choudhary와 Tandon, 1988). 평가의 결과와 거기서 알게 된 것들이 현장에서의 의사결정과 행동을 지원하는 데에 사용되는 것 역시 중요하다. 만일 그렇지 못하다면, 프로젝트를 더 이상 참여적이라고 부를 수 없을 것이다. 그 역(逆)도 사실이다 : 만일 참여 평가가 전통적 프로젝트에 도입된다면, 협동의 과정은 변화를 겪을 것이다.

사례 4.10 스웨덴 - 파일럿 프로젝트에 대한 참여평가

서비스 현장과 대화에 관한 프로젝트가 2001년부터 2002년까지 2년에 걸쳐 실시되었다. 집행 기구가 참여 평가를 조직하였고 2003년 초 평가 결과가 정부에 전달되었다.

- 이 접근법의 주요 이점 가운데 하나는 기구(agency)들이 과정의 가장 처음 시기에 성공적인 결과를 구성하는 것이 무엇인지 생각하게끔 만든다는 것이다. 평가를 준비하는 것이 프로젝트에 더 전념하게 하였고, 목표를 명확하게 했다.
- 한편 또 다른 이점으로, 평가에 참여한 그룹이 실제로 평가를 수행하면서 상당히 많은 학습을 경험했다는 것이다. 어떤 훈련과정도 도입되지 않았고 참가자 일부는 평가 작업에 관해 경험이 많지 않았다. 그럼에도 불구하고 협력 그룹의 도움을 통한 것이 거의 없었던 것은 아니었지만, 과정은 달성되었다.
- 외부 평가가 내렸을 법한 결론은 알려지지 않았지만, 현재의 평가가 가진 함의(含意) 이상으로 깊이 있게 구체적 경험을 나타내지는 못했을 것이다.
- 이 과정만을 위해 예산이 충분히 마련되지 않았음에도 불구하고, 평가의 총 비용은 외부 평가를 했다면 지불했어야 할 비용보다 적었다.

- 중간보고서와 최종 보고서를 조정하면서, 데이터 수집이 용이했고, 구조를 얻었으며, 모든 참가자에게 유용한 메시지의 일관성을 유지했다.

이런 평가는 정확과 현실적 이행 문제에 더 민감하고, 가끔 어느 정도 덜 솔직하며, 통상적 평가보다 덜 비판적이다. 아마 이런 부분은 참여평가에서 예상되는 점이고, 만일 그렇다면 위에 언급한 장점들로 상쇄가 될 수도, 안될 수도 있는 대가일 것이다. 이 점을 분명히 기억해야 하는데, 어떤 집행 기구도 정보의 작은 부분조차 가로막지 않았다. 그들이 가끔 영향력을 고집했던 것은 어떻게 정보를 해석할 것인가와, 어떤 결론을 도출할 것인지에 관련되어 있었다.

참여 평가는 단지 평가의 방법으로만 이해될 수가 없다. 이는 하나의 절차로서, 그에 따라 시민들이 정부와의 대화와 상호작용에 참여하는 것을 의미한다. 그들이 질문을 체계화 하고, 응답을 하고, 그들 자신의 이익을 위해 응답을 이용하면, 당연히 그들은 활동 계획을 세우고, 목표와 의사결정, 통제와 책임을 세우는 데에도 참여하게 된다.

참여적 접근을 통해 평가의 새로운 역할에 대해 생각해 볼만하다 - 외부 평가자가 타겟 그룹으로 와서 사실을 발견하는 과정으로서가 아니라, 상호 학습의 과정이라는 역할 말이다. 평가는 절대적이고 객관적인 사실을 발견하는 것뿐만 아니라, 새로운 의문과 시각을 발견하는 것도 다루어야 한다. 동시에, 평가를 통해 방법론의 새로운 요소를 발견해야 한다는 것도 인정해야 한다. 공짜 점심 같은 것은 없다. 참여를 증가시키기 위해 참여 평가를 해보는 것은 당연하다. 그러나 이는 어느 정도의 전문어와 방법론적 기술을 완벽할 것을 요한다. 중요한 질문은, 참여자를 소외시키지 않으면서 얼마나 많은 방법들이 사용될 수 있는가이다.

오늘날, 위에 제시한 것처럼 평가는 대체로 비용 지출을 정당화하거나, 지출이 정당했음을 입증하는 경향이 있다(Oakley, 1988). 대신, 참여 평가의 아이디어는 평가가 자기 증진이나 합의 도출의 과정이어야 하고, 그래서 지속가능한 활동을 만들어야 한다는 점을 제시하고 있다(Patton, 2002).

평가절차 기획하기

참여적 접근법을 선택할 것인지의 여부에 대해 평가 과정에 걸쳐 내려야 할 현실적 관리상의 결정이 많이 있다. 기본적 요소들 - 특히 평가의 대상과 목적에 각각 연결되는 방법론적 측면과 관련된 것들은 위에 개설(概說)하였다.

내부적, 외부적 또는 혼합

평가에 착수하거나, 내부 자원을 증가시키는 차원에서 평가 시스템을 고안할만한 충분한 이유가 있음을 밝혔다. 그렇게 함으로써 학습 기회를 최대화하고, 보다 적절한 평가 과제를 설정하고, 의사결정자와 연결시킬 수 있다. 그러나 여기에는 단점도 있다. 특히 이는 조직이 외부에서 낮은 비용으

로 조달할 수 있었던 역량을 내부적으로 만들어야함을 의미한다. 평가는 발전중인 분야라서, 평가 역량에 대한 투자는 방법론과 개념의 진보를 따라잡기 위한 인적 자원 개발 측면에서 상당한 양의 후속 비용을 수반한다.

또한, 많은 경우에서 독립적 - 외부적 - 사정(査定)의 영향력이 크다. 이를 통하여 평가 시행으로 얻은 것들의 정당성을 높일 수 있다. 심지어 정당성 논쟁이 걸치레에 불과한 경우에도, 정당성의 개념은 많은 정책 현장에서 실제적이다. 그래서 우세한 여론의 견해를 들어주는 것이 현명할 수 있다.

접근법들을 혼합하는 것도 물론 가능하다. 내부 직원이 "잡무"(실은 훨씬 흥미롭고 유익하다)의 대부분을 처리하는 동안, 외부 평가자가 조연자로 절차에 참가할 수 있다. 많은 조직에서 평가는 전통적으로 외부 전문가가 수행해왔다. 프로젝트 수혜자는 말할 것도 없고, 거기 관련된 사람들이 평가를 하는 것에 대한 거부감이 있다. 그러나 참여적 접근법의 옹호자들도 물론 있다(Fetterman 등 참조, 1996). 두 접근법의 장단점에 관하여 아래 표에 정리하였다.

표 4.1 독립평가와 참여평가의 장점과 단점

	외부 전문가에 의한 평가	참여 평가
장 점	<ul style="list-style-type: none"> ● 건실한 능력 ● 다수를 위한 정당성 창출 ● 대체로 신속 ● 경쟁 입찰 가능 ● 새로운 관점 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ● 최대한의 학습 ● 발견한 것을 즉각 사용 가능 ● 혜택이 평가에 수반됨 ● 새로운 필요와 발견에 따른 수정 가능
단 점	<ul style="list-style-type: none"> ● 적실성이 떨어질 수 있음 ● 대체로 평가자에게 학습이 발생 ● 의사결정자와의 겉 ● 과정 변화가 어려움 ● 결과 전파 	<ul style="list-style-type: none"> ● 부정적 내용 은폐 가능 ● 방법론과 관련한 저효율 ● 기간이 길다 ● 평가에 전념할 것이 요구됨

평가의 비용은 얼마나 드는가?

평가 전반에 걸쳐 드는 비용을 알아보는 것이 중요하다. 위임 사항을 협의하고, 방법을 선택하고, 데이터를 수집 분석하고, 보고서를 작성하고, 어떤 형태로 결과를 출간하는 것에 관한 직접 경비만 있는 것이 아니다. 평가의 시작부터 위임 사항의 초안에 이르기까지 아이디어를 채택하는 비용도 있다. 평가 과정은 인터뷰에 응하고, 질문서에 답하고, 모임에 참가하는 사람들을 위한 시간을 요구한다. 최종 결과를 처리하는 것은 많은 활동들을 포함하고 이것도 예산에 포함되어야 한다.

평가의 비용은 매우 다양하다. 공공참여의 제도적 메커니즘에 대한 단순한 조직 평가는 몇 주 동안의 데이터 수집, 며칠간의 준비와, 며칠간의 보고서 작성 및 결과 발표가 포함된다. 많은 평가가 약 4 주 정도의 작업에 소요되는 총예산으로 시작된다.

그러나 대규모의 여론조사는 훨씬 복잡하고 그래서 더 비싸다. 이런 여론조사의 시장 가격은 나라

별로 다르지만, 비용은 대체로 상당한 규모다. 예를 들면, 정보 제공 캠페인의 효과를 평가하는 경우 대개 방법론적 준비와 테스트에 3~4주 정도, 데이터 수집과 분석에 추가로 6~8주, 보고서 준비에 몇 주가 걸린다. 중간 정도 규모의 평가에 총 작업 기간이 10주에서 15주 걸릴 수 있다.

많은 형태의 데이터 수집을 결합하고, 광범위한 참여에 기초하며, 야심 찬 출간을 하는 더 큰 규모의 평가도 물론 있다. 대규모 평가에 80~120주의 작업이 소요되는 것은 드문 일이 아니다.

평가의 규모는 평가받는 활동의 크기뿐만 아니라 가용할 수 있는 예산과 목적에도 달려있다. 어렵 짐작할 수는 없지만, 만일 평가 비용이 평가 대상인 활동에 관한 예산의 3~5% 이상을 차지한다면 아마도 이상하게 보일 것이다. 상대적으로 평가의 비용이 상당히 비싸기 때문에, 여전히 예비 실험을 통해 학습을 체계화하는 것이 중요한 경우가 있다.

하나의 평가를 위해 예산을 준비할 때 데이터 수집의 기초부터 출발하라고 권고한다. 만일 데이터의 주요 근거가 인터뷰라면, 인터뷰를 얼마나 할지를 알아야 한다. (“표준적인” 평가 과정에서 40개 이상의 인터뷰를 하는 것은 비효율적이다) 실제 인터뷰 상황이 주로 한 시간 정도 소요되지만, 응답자와 만나고, 이동하고, 가장 시간을 많이 쓰게 되는 사후 인터뷰 노트 작성 등을 위해 추가 시간을 잡아야 한다. 그래서 한 시간짜리 인터뷰를 위한 총 시간은 보통 네 시간 전후가 된다. 총 25개의 인터뷰를 한다면 100시간이 소요되고, 약 12일간의 작업에 해당되는 예산이 필요하게 된다.

설문조사에는 전문 직원들의 시간을 덜 요하지만, 주소를 고르고, 질문서를 우편으로 보내고, 회신을 체크하며 독촉장을 보내는 등 시간을 소비하는 사무적인 일이 많다. 설문조사를 위해 시간이 덜 필요하다고 해도, 사람들이 회신을 보내고 한두 개의 독촉장을 받을 시간을 포함한 총 작업 시간은 몇 주로 늘어난다. 그래서 총 작업 시간이 2~3주 정도에 불과하다고 해도, 설문조사는 2~3개월 안에 끝나지 않는다.

다른 수단을 사용하는 데 드는 비용의 추정도 동일한 기본 방식을 따른다: 해야 할 작업에 대해 살펴보고, 각 단계가 얼마나 오래 걸릴지 예상해보며, 총 추정 시간을 도출한다. 그러면 실제 비용은 내부적 인건비나 협상 가능한 컨설턴트 비용에 따라 결정될 것이다.

얼마나 걸리나?

평가는 대개 상대적으로 빠르게 완료된다. 시작부터 끝까지 전체 시간이 2~4개월쯤 걸리는 것이 보통이다. 그러나 대체로 더 긴 기간 동안 행정적 준비 절차를 밟아야 하고, 초안 보고서를 최종 보고서로 처리하는 데에도 시간이 걸린다. 그래서 실제 현장 작업과 보고서 제작이 2주 안에 끝난다 하더라도, 평가를 위탁한 단체는 6개월 정도를 준비에 쓰고, 또 다른 6개월을 결과를 정리하는 데에 써야 할 것이다.

속도가 생명이다. 평가는 창조적 에너지를 쏟아 놓는 것이어야 한다. 평가가 사람들을 끌어들이고 영향(impact)을 최대화하려면, 평가에 연관된 사람들이 신속하게 결과를 볼 수 있어야 한다. 예를 들어, 인터뷰에 참여한 사람들은 그들의 참여가 어떻게 다뤄지는지 보는 것에 관심이 있다. 보고서가 2주 후에 집에 도착한다면 사람들은 열심히 그것을 읽을 것이다. 하지만, 6개월쯤 뒤에 보고서가 도착한다면 이미 흥미를 잃었을 것이다. 평가 과정에서 여세를 몰아가는 것이 중요하다.

속도뿐만 아니라 타이밍(timing)도 중요하다. 평가가 너무 빨리 끝나버리면 메시지에 관심을 갖는 대상이 없어서 의사결정을 위한 적절한 준비가 어렵다. 만일 평가가 너무 늦게 끝나면 중요한 의사결정은 이미 내려지게 되고, 프로그램을 바꾸기에 너무 늦어버린다. 그러므로 평가를 위임하는 사람들은 의사결정자와 긴밀히 협력해야 하고 조직의 의사결정 시스템에 평가가 확실히 반영되도록 해야 한다(Thomas 등, 1998).

평가결과 이용하기

평가의 유용성 확보하기

좋은 것은, 평가 결과가 수용되거나 거부되는 것은 평가를 어떻게 입증하고, 또 그 입증이 어떻게 설명되는가에 달려있다. 따라서 커뮤니케이션이 평가에서 중요한 측면이 된다. 평가 결과는 정치적으로 민감한 것일 수 있다. 그래서 평가 결과의 성공적인 커뮤니케이션은 복잡한 판단과 타이밍 감각을 요한다.

평가는 사람들과 조직들, 그리고 조직 내의 사람들에 관해 알아보는 것이다. 평가 결과는 정책을 수립하고 실행할 책임이 있는 사람들을 위해 준비되지만, 종종 일정 범위의 이해관계자들에 의해 승인되거나, 그들과 결과에 관해 커뮤니케이션을 할 필요가 있다. 평가 결과에 직접적으로 영향을 받는 사람들과의 커뮤니케이션은 특히 미묘하고 중요한 과제다(Thoening, 2000). 여기서는 커뮤니케이션 전략에 관한 측면을 다룬다.

커뮤니케이션 전략 수립하기

평가를 관리하는 사람들에게, 평가 결과 자체를 어떻게 커뮤니케이션 할 것인지에 대해 생각하는 것은 보통 조사와 기획을 포함하게 된다. 이상적으로, 평가자와 다른 이해관계자와의 커뮤니케이션은 양방향의 과정이다: 융통성 그리고 다양한 관심과 이해관계의 범위에 따른 어느 정도의 민감성이 필요하다(Torres 등, 1996).

평가 결과에 대한 커뮤니케이션은 대체로 평가의 최종 단계에서 이루어지는 활동이라고 생각하는 경향이 있다. 이런 태도는 종종 과정을 개념화하는 최선의 방식이 아닐 수 있다. 좋은 평가(유용성 높은)는 대개 거듭된 반복(layers of iteration)을 요한다. 예비 조사에서는 보통 최초의 평가 설계에 대한 개선점이 나오기 마련이다. 대안적 질문과 조사방법이 논의될 것이다. 커뮤니케이션 과정에서 이해관계자들은 초기 단계에서부터 그들의 활동에 대해 다르게 생각할 수도 있다(Chattaway and Joffe, 1998).

사례 4.11 체코 공화국 - 국가 교육 전략의 개발

체코 공화국의 교육 개발을 위한 국가 프로그램이라는 주요 문서 준비 기간이었던 1999년부터 2000

년에 걸쳐 교육부는 공공 토론을 실시했다. “백서(白書, the White Book)”라고 알려진 이 책은 교육 정책 개발을 위한 가이드라인으로서 아이디어, 일반적 개요, 프로그램 등을 제시했다. ‘천만 명을 위한 도전’이라는 이름의 부서가 조직한 공공 토론은 백서에 포함된 목적, 의도, 권고들의 출처가 되었다. 정부는 체코의 교육 개발 국가 프로그램을 2001년에 승인하였다.

후속 토론은 2002년에 있었다. 여기서는 교육 정책 위원회에서 여러 차례 논의한 백서의 전체 초안에 관한 여론과 이해관계자들, 교육기관, 학자들의 견해를 종합하였다. 사무국은 토론을 주관하였고, 백서의 최종안을 기초할 책임 있는 이들에게 오는 서신과 이메일을 분류하였다.

평가는 심지어 그것을 시작하기 전부터 유용하다(혹은 유용할 수 있다)는 논의가 있다. 왜냐하면, 평가받는 사람들은 평가팀이 현장에 나타나기 전부터 그들의 활동에 대해 생각하기 시작하기 때문이다. 과정의 이런 측면과 또 다른 점이 나타내는 바는, 커뮤니케이션 전략이 단지 평가 결과만 다루기 보다는 작업 전반에 걸쳐 설계될 때 평가가 유용하다는 것이다(Forss and Rebien, 2002).

Chattaway and Joffe(1988)는 커뮤니케이션 전략의 발전이 다섯 가지 기본적인 질문(누가, 무엇을, 왜, 언제, 그리고 어떻게)에 답하는 것에 달려있음을 언급했다.

누구와 커뮤니케이션을 하는지 알 필요가 있다 : 그들의 지식수준은 어느 정도인가? 조직 내부 혹은 밖에서 그들의 역할은 무엇인가? 그들은 몇 명이나 되는가? 누가 책임자인가? 그들은 어떻게 반응할 것 같은가?

프레젠테이션(presentation)의 대략을 정하기 전에, 평가자는 각각 다른 이해관계자들이 무엇을 원하는지에 관해 심사숙고할 필요가 있다. 그들의 필요, 관심, 기대는 무엇인가? 무엇이 그들에게 문제인가?

커뮤니케이션의 목적은 반드시 고려되어야 한다. 우리는 왜 이것을 하고 있는가? 왜 이런 혹은 저런 메시지인가? 목적은 무엇이고, 어떤 종류의 피드백을 원하는가?

이미 언급했지만, 커뮤니케이션은 일찍 시작하는 것이 좋다. 덧붙여, 커뮤니케이션 전략은 평가 과정에서 언제 다양한 프레젠테이션을 할 것이고, 어떤 형태로 할 것인지를 알려주어야만 한다.

‘어떻게’의 문제와 관련해, 다양한 미디어가 이용될 수 있다. 가용한 커뮤니케이션 도구로는 보고서, 책, 회의장 발표 외에도 구두 발표, 웹 사이트, 뉴스레터, 팸플릿, 방송 인터뷰 등이 있다.

읽을 만한 보고서를 작성하기 위한 힌트

평가는 반드시 몇 페이지의 기록된 보고서 형태로 마무리 될 필요는 없다. 평가는 조사의 과정이고, 이 과정이 구두 발표, 라디오 프로그램, TV 메시지, 웹 프레젠테이션, 문서 형태의 보고서 가운데 어떤 형태여야 하는지는 토론의 대상이다.

이렇게 말했으니, 기록된 문서 형태의 보고서가 평가 결과를 전파하는 가장 흔한 방법임은 의심의

여지가 없다. 또 그만큼 많은 장점이 있는데 – 무엇보다 절차를 상세히 기록하고, 경험적 증거들을 보여준다. 만일 전달 매체가 기록된 보고서라면, 그 작성에 대단한 주의를 기울여야 한다.

저자의 주된 과제는 사람들의 관심을 이끌어내는 것이다. 핵심은 사람들이 어떤 조치를 원하는가에 관해 평가가 명쾌해야 한다는 점이다. 보고서는 그 결과를 고려하여 작성되어야 한다. 대부분의 사람들은 서론이나 요약 부분만 읽는다. 따라서 본문보다 그것이 더 중요해졌다.

사람들의 관심을 끄는 다른 힌트로는 다음과 같은 것들이 있다(Torres, Preskill and Pontida, 1996) :

- 명확하고, 전문용어가 없는 형태로 쓸 것
- 기술적이거나 관료적인 언어를 피할 것
- 직접적 표현을 쓰고, 적극적 태도를 취할 것
- 3인칭이나 간접적 표현보다는 1인칭, 2인칭 관점에서 서술할 것
- 표, 숫자, 박스 등을 사용해 본문에 활기를 불어넣을 것
- 양적 데이터와 질적 데이터를 통합할 것
- 인용과 이야기를 통해 데이터에 생명을 불어넣을 것
- 페이지와 장(章)을 현출(顯出)시켜 돋보이게 할 것

다른 커뮤니케이션 채널 사용하기

위에 언급된 것처럼, 분석을 명확히 하고 아이디어를 시험해보며 이해와 지식을 심화시키기 위해 참여자, 기부자, 다른 이해관계자들과 평가 과정에 걸쳐 평가 결과에 관해 커뮤니케이션을 하는 것은 유일한 일이다. 이를 위해 고려해 볼 다양한 채널이 있다 :

- 공식, 비공식 프레젠테이션
- 식사 시간의 대화
- 신문, 잡지 기사
- 공공 워크숍
- 인터넷 토론 그룹 / 인터넷 사이트 업데이트
- TV, 라디오 방송

커뮤니케이션을 어떻게 조직할 것인가에 관한 결정은 평가의 규모를 포함한 요소들 – 평가자와, 기부자 및 다른 사람들 사이의 관계 ; 평가가 공적이고 참여적인 정도 등 – 의 범위에 달려 있다. 평가 결과의 프레젠테이션이 어떻게 구성될 것인가는, 절차의 단계와 커뮤니케이션에서 기대하는 것이 무엇인지에 따라 결정될 것이다.

메시지를 전파하는 데에 비용은 얼마나 드는가?

어떤 커뮤니케이션 채널은 매우 비싼 반면, 어떤 채널은 매우 싸다. 가장 비싸고 가장 효과적인 채널의 일종은, 메시지를 무료로 전파할 기회를 제공한다(TV그리고 다른 미디어). 기회는 많고 리스크

도 상당하다.

여기에서 핵심은 커뮤니케이션 비용이 평가 예산의 일부로 정해져야 한다는 것이다. 커뮤니케이션 비용이 보고서 인쇄비용 이상으로 든다는 것은 지금쯤은 명확할 것이다. 비용에는 프레젠테이션을 위한 시간과 메시지를 만들 시간이 포함되어야 한다. 하나의 매체(예를 들어 보고서)를 위해 개발된 메시지가 제한된 영향으로 인해 다른 형태(예를 들면 웹 사이트 형식)로 전환되는 경우가 많다. 다른 매체가 완전히 다른 형식의 커뮤니케이션을 요구하는 것은 당연하다. 그래서 필요한 조정을 위해 시간과 비용이 할당되어야 한다.

종합적인 커뮤니케이션 전략은 전체 평가 예산의 25~30%를 쉽게 차지한다. 그러나 그 숫자는 적절한 관점에서 고려되어야 한다. 가치 있고 흥미로워서 커뮤니케이션을 해야 할 것들이 있더라도, 평가가 진행 중인 동안에는 이를 알기가 어렵다. 흥미로운 발견이지만 커뮤니케이션이 없는 경우는, 별로 흥미 없지만 널리 알려진 경우만큼 낭비에 지나지 않는다. 현 시점에서 전자가 후자보다 훨씬 더 문제지만 막상막하인 상황이다.

평가정책

평가가 주로 정책과 그것의 영향에 관한 것임에도 불구하고, 평가정책(Evaluation Policy)이라는 것도 있다. 평가는 조직화되어야 하는 과정이다. 평가 기능은 특정의 구체적인 평가 부서로 집중될 수도 있고, 분산 배치될 수도 있다. 정부 부처의 기능처럼 보일 수도 있고, 그보다 낮은 행정 단계에서 수행해야 될 기능으로 보일 수도 있다(의회가 평가에 관해 이해관계를 가질 수도 있으므로 더 높은 단계일 수도 있다). 관행은 국가마다 다르고, 다자간 조직은 다양한 접근방식으로 평가를 조직한다.

평가 부서의 영역과 기능은 반드시 평가 시스템과 같을 필요가 없다. 실제로, 평가 기능을 설계하는 데에 있어 필수적인 변수는 평가 부서의 역할과 책임에 관련되어 있다. 평가 부서의 설계 변수 중 몇 가지는 다음과 같다 :

- 시스템에서의 지위
- 부서와 관리
- 기금조달과 예산
- 인력
- 연구 주제
- 발표와 개방성

평가 부서의 통합성은 어떻게 재정을 조달하는가와, 전체 예산의 규모에도 달려있다. 평가의 질(質)과 범위는 상당한 값을 치러야 얻어진다. 그래서 평가 부서가 아주 작은 규모의 예산으로 운영될 때는 부서가 쉽게 무력화될 수 있다. 그러나 예산보다 더 중요한 것은 기금의 출처와 안정성이다. 대부분의 평가 부서는 연간 단위의 예산 제안서에 근거해 관리 책임자의 결정으로(즉, 부서의 가치에 대한 책임자의 판단에 따라) 기금을 얻는다. 그러나 논란이 있거나 혁신적인 평가 부서는 주로 외부

에서 기금을 받는다(예를 들면, 의회나 적절한 부서 등). 재정적 독립성의 정도에 따라 평가 부서는 난처한 결과도 발표할 수 있는 유리한 위치에 서게 된다.

평가 연구는 그 자체로 하나의 직업이다. 그리고 평가 부서가 평가의 기술들에 능숙한 인력을 갖는 것이 매우 중요하다. 조직에서 평가 부서의 위치는 그 부서의 인적 구성과 관련되어 있는 것 같다. 보다 독립적인 직위에 있는 평가 부서는 필요한 전문지식을 확보하기가 쉬울 것이다, 반면 평가 부서가 전체 인력 정책에 포함되거나 순환 시스템의 일부에 속할 경우 평가에 전문적 기술을 가진 인력을 확보하기 어려울 것이다(Boyle and Lemaire, 1997).

전반적 경향은 평가가 점점 더 대중에게 개방되는 것이다. 많은 평가 부서가 보고서 시리즈를 출간하거나 웹 사이트에 올려놓는다. 여전히, 대부분의 부서들은 선택된 보고서만 출간하고 있다. 밖에서는 어떤 기준으로 출간될 보고서를 선택했는지, 평가 부서나 관리 기구에 의해 거부된 중요한 보고서가 있는지 등에 관해서 알 수 없다. 부서들의 활동이 완벽한 공공 개방성과 관련되고, 일지(日誌)가 보관되고, 어떤 서류든 요구하면 회수할 수 있는 기관의 상황에서만, 진정한 투명성에 대해 이야기할 수 있을 것이다. 대개 조직 시스템에서 평가 보고서의 대부분은 대외비로 보관된다. 그것이 보고서에 있는 정보가 보다 진솔하고 중요한 것인지, 실은 대수롭지 않은 것인지를 나타내는가에 관해서는, 좀 더 논의가 필요하다.

구체적인 평가부서보다 평가 시스템에 주목하는 것은 복잡한 이슈들을 발생시킨다. 평가 부서를 위한 설계의 선택은 전반적 시스템과 관계가 있다. 평가는 80년대의 단체들이 전략적 기획의 과정을 거쳐 갔던 것처럼 실제로 변화의 과정을 겪는 지도 모른다. 전략적 기획이 최고의 경영 과학으로 여겨졌을 때, 많은 조직들은 중앙 집중 방식의 기획 부서를 창설했다. 20년 후, 전략적 기획은 중앙의 본부 수준에만 두기에는 너무나 중요한 기능으로 간주되게 되었다 ; 오늘날 여러 형태의 전략적 기획이 조직들 사이에 퍼져 있다(Mintzberg, 1994). 비슷하게, 한 분야로서의 평가도 장래에는 지식 경영의 더 넓은 분야에 흡수될 지도 모른다.

부록 4. A1 평가에 대해 좀 더 알아보기

평가 연구는 빠르게 성장하는 신에 과학 분야이고 또한 기술적 주제다. 그래서 매뉴얼 작성이나 다른 "How to" 기법 개발을 돕는다. 여기서는 더 많은 정보를 얻기 위한 힌트를 제공 한다 ; 사실 부록은 가용한 모든 정보에 대한 지침서이기보다는 정보의 다른 출처들에 관한 분석틀에 가깝다.

방법에 관한 가이드

많은 평가 매뉴얼들이 있지만, 여러 부류의 사람들이 요구하는 매뉴얼의 차이를 분명히 하는 것이 중요하다. 다수의 제법 관참은 매뉴얼들이 주로 평가를 위임하지만 실제로 평가를 위임하지 않는 공공 행정가들을 위해 만들어졌다. 매뉴얼들은 평가의 목적을 분명히 해주고, 독자들에게는 위임 사항 작성

법, 상담 팀 구성과 그들의 작업 감시 등에 대해 보여준다. 이런 매뉴얼들은 세계은행, UN 개발계획 등 많은 기구들이 만들었다. 상당히 좋고, 자주 인용되는 사례로 노르웨이와 덴마크 외무부의 매뉴얼이 있다.

그러나 방법론- 가지고 작업할 것, 말하자면, 유사 실험(Quasi-experimental) 상황이나 사례 연구를 선택하는 방법을 알고 싶어 하는 사람들은 이런 매뉴얼이 도움이 되지 않음을 알게 될 것이다. 이런 매뉴얼들은 독자에게 랜덤 샘플을 구성하는 법이나 질문서 작성법을 알려주지 않는다. 이를 위해, 여러 종류의 매뉴얼과 책이 Sage Publications (www.sagepub.com)에 다음과 같은 제목으로 올라와 있다(전체 참조 목록은 참고 문헌을 참조할 것).

- How to Design a Program Evaluation (프로그램 평가 설계 방법)
- How to Assess program Implementation (프로그램 실행 사정 방법)
- Internal Evaluation (내부 평가)
- How to Use Qualitative Methods in Evaluation (평가에 질적 방법 사용 방법)
- Qualitative Methodology (질적 연구법)
- How to Analyze Data (데이터 분석법)
- Evaluator's Handbook (평가자를 위한 핸드북)
- Finding Out Fast : Investigative Skills for Policy and Development (신속한 조사 : 정책과 개발을 위한 조사 기술)
- Evaluation Strategies for Communication and Reporting (커뮤니케이션과 보고를 위한 평가 전략)
- Empowerment Evaluation (평가 위임하기)

보다 구체적으로, Michael Q. Patton이 쓰고 Sage가 출간한 두 권의 중요 핸드북은 모든 핵심사항을 다루고 있다 :

- Qualitative Research and Evaluation Methods(2002) (질적 연구와 평가 방법)
- Utilization-Focused Evaluation(1998) (유용성 위주의 평가)

Sage가 출간하지 않은 평가에 관한 몇 안 되는 근본적인 교과서 중 하나기 Bemelmans-Videc, Rist, Vedung이 편집하고 Transaction이 1998년에 발간한, 'Carrots, Sticks and Sermons(당근, 채찍 그리고 설교) : Policy Instruments and Their Evaluation(정책 도구와 그것들의 평가)이 있다.

평가 네트워크

가장 오래된 전문적 평가 연구 기관은 미국 평가 협회(the American Evaluation Association, www.eval.org)이고, 유럽 평가 협회(the European Evaluation Society, www.europeanevaluation.org)는 1994년 12월에 창립되었다. 이들은 행정가, 상담자, 연구자들을 한데 모았고, 활발한 지적 교류의 장소가 되었다. 이 직종에 친숙해지고 싶은 사람은 누구나 어느 연례 모임에든 참석해보기 바란다.

국제적 네트워크 이외에도, 많은 나라에서 국가별 평가자 협회들이 있다 - 덴마크, 프랑스, 스웨덴, 영국, 독일, 이탈리아 등. 대부분 연례 회의가 있지만, 더 자주 만나는 경우도 있다 ; 스웨덴 네트워크는 50~100 명 정도 참여하는 월례 모임을 운영한다.

전문 단체들은 인터넷에서 쉽게 접속할 수 있으며, 그들 대부분은 서로 연결되어 있고, 컨설팅 회사, 평가 연구를 하는 대학, 공공기관(감사원이나 주요 공공 기관의 평가 부서 등) 등에 링크를 제공한다.

전문 단체들은 인터넷에서 쉽게 접속할 수 있으며, 그들 대부분은 서로 연결되어 있고, 컨설팅 회사, 평가 연구를 하는 대학, 공공기관(감사원이나 주요 공공 기관의 평가 부서 등) 등에 링크를 제공한다.

연수 기회

교육과정, 대학 프로그램, 세미나, 워크숍 등이 전문 네트워크를 통해 광고된다. 연수를 전문으로 하는 컨설팅 회사들이 증가 추세에 있지만, 지금까지 학문적 연수 기회는 상대적으로 적은 편이다. 기초적인 조사 기술 연수의 대부분은 다른 프로그램들에서 보이고, 인터뷰 방법론, 질문서, 사례 연구 조사 등에 관한 많은 과정들이 대부분의 사회과학 프로그램에 있다.

저널

과학 저널들을 통해서도 평가 연구 기술의 상태에 대해 쉽게 알아볼 수 있다. 주요 저널들로는 :

- Evaluation평가 - Sage가 1년에 4차례 발간.
- Evaluation Review평가 검토 - Sage가 1년에 4차례 발간.

평가를 주제로 다루는 저널들이 많이 있다 - the Journal of Policy and Analysis and Management (정책과 분석과 관리에 관한 저널), New Directions for Evaluation(평가의 새로운 방향), Project Planning and Management(프로젝트 기획과 관리), 아마도 그 가운데서도 최고인 Administrative Science Quarterly(행정과학). 그러나 일반적 분야로 평가에 관심이 있지만, 다양한 기법들의 상세한 기술적 부분들까지 알고 싶지는 않은 사람들이라면 Evaluation을 보는 것이 가장 좋은 선택이 될 것이다.

제5장

공공참여 평가 실행 : 전략적 및 현실적 이슈들

(Evaluating Public Participation Exercises: Strategic and Practical Issues)

Lynn J. Frewer

Department of Marketing and Consumer Behaviour,
University of Wageningen
The Netherlands

and

Gene Rowe

Institute of Food Research
United Kingdom

정책개발에 시민을 참여시키는 것은 공공기관과 의사결정 과정에 대한 대중의 신뢰를 증진하고 유지하는 데에 필요한 것으로 점점 더 인정받고 있다. 그러나 그런 노력들이 실제 어떻게 진행되었는지, 과정의 투명성, 정책개발에 대한 영향 등의 관점에서 평가되지 않는다면, 공공참여에 대한 대중의 신뢰는 줄어들 수 있다. 이 장에서는 한 세트의 평가기준에 따라 효율성을 측정하는 다양한 도구들에 대해 설명할 것이다. 또한 평가자, 기획자, 후원인의 관점에서 평가를 실행할 때 직면하게 되는 어려움에 대해서도 언급할 것이다. 장애요인에도 불구하고, 도출된 결론은 공공참여에 대한 체계적 사정을 통해 과정의 질을 지속적으로 유지하고 결과에 대한 공공의 신뢰를 확보할 수 있다. 마지막으로, 후원자를 위해 평가과정에 관한 몇 가지 힌트를 제시할 것이다.

서론 : 효과적인 공공참여의 필요성

정책을 만드는 기구가 대중이 이해관계를 갖는 이슈와 관련된 의사결정에 문외한인 사람들을 참여시키는 데에는 다양한 현실적·윤리적 이유가 있다. 정치이론가와 윤리학자들은 참여의 도덕적 기반을 제공하는 데에 있어 민주주의, 절차적 정당성, 인권 같은 개념들에 관해 토론한다. 그러나 대중의 지지 없이 의사결정을 내리는 것은 자칫 대립, 분쟁, 혼란, 보이콧, 불신, 대중의 불만을 초래하게 될 수 있다(Rowe, Reynolds and Frewer, 2001). 실제로, 정책결정자에 대한 신뢰의 추락은 널리 알려졌다. 그리고 정책개발에 있어서 통치의 정당성에 관한 기존의 관념을 훼손시켰다고 받아들여지고 있다(Frewer, 1999). 공공참여를 위해 확대된 기회에 대한 한 사례는 새롭게 떠오르는 과학과 관련된 전략을 포함한다. 사례 5.1에서는 생명과학에서 신뢰와 참여에 대한 이슈에 관해 토론한다.

공공기관에 대한 신뢰

“사회적 신뢰”라는 개념은 사회정치적(socio-political) 분석에 기원을 두고 있다. 이 용어는 대중이나 환경에 직접적 영향을 주는 정책 이슈를 관리하는 전문가나 공공기관에 사람들이 기꺼이 의존하는 것을 의미한다. 따라서 이는 공공기관이 해악으로부터 사람들을 보호해주는 능력에 대한 신뢰와 관련된다(Renn and Levine, 1991, Earle and Cvetkovich, 1995). 이런 전통에서, 신뢰는 특별한 이슈나 공공기관을 통해 도출되는 1차원적인 사회정치적 사고방식이다.

조사를 통해 보면, 공공기관에 대한 대중의 신뢰는 지속적으로 감소하고 있고, 기관에 의해 제공되는 정보에 대한 신뢰도 마찬가지로 감소 추세에 있다. 실제로 위험 관리에 관한 대중의 신뢰 감소는 과학적 판단의 정당성에 대한 회의(懷疑)가 정식으로 시작되는 지점을 이미 지났다(Frewer 등, 2002). 그러나 다른 요소들이 이런 과정에 기여해 왔다 - 고상한 소비자의 안목에 대한 강조와 함께 등장한 “소비자로서의 시민”, 전문적인 정보를 광범위하게 이용할 수 있게 된 결과 감소된 “전문가”의 역할, 보다 개방적 형태의 정부로 국내(또는 일정한 경우에는 국제)정치 문화의 광범위한 이동(Frewer and Salter, 2002) 등. 위 저자들은 모든 형태의 정책개발에 관한 합의(含意)를 가진, 정책 공동체와 더 넓은 사회와의 관계에서 협의하는 새로운 방식을 개발해야 할 필요성이 증가함에 주목하였다. 만일 공공의 신뢰를 회복하게 된다면, 그들은 과학적 조언이 다음과 같은 다양한 기준에 의거해 평가될 필요가 있다고 제안했다 - 즉, 규제와 관련된 의사결정 과정들이 기술적 요소들뿐만 아니라 사회적 영향도 고려해야 하는지, 의사결정 과정 자체가 투명하고 명료한지 여부다. Frewer과 Salter는 다음과 같은 것의 필요성에 대해 언급했다 :

- 커뮤니케이션 실행의 효과성에 대한 체계적 평가.
비효율적 커뮤니케이션은 무시되거나 목적으로 삼은 대중에게 전달되지 못할 수 있다. 대중에게 필요한 정보에 관하여 알아보아야 한다.
- 정책개발에 대한 공공참여를 확실히 할 것.
공공참여가 과정의 표준적 일부가 된다면 정보의 처리와 평가가 어떻게 되는지에 관해 알아야 한다. 이를 통해 표준화된 절차가 사용되고(“평가의 질 확보”) 결과를 시간과 장소에 따라 비교할 수 있게 된다.
- 공공상당이 정책개발에 갖는 영향에 대한 명백한 사정(査定)(Jasanoff, 1993).
만일 평가절차를 통해 얻게 된 정보가, 명백히 성공적인 집행 기준에 의하여 평가 될 수 있는 투명하고 측정 가능한 방식으로 정책에 포함되지 않는다면 사회는 공공 상담을 부정적으로 보게 될 것이다.

사례 5.1 생명과학 정책결정에의 공공참여

최근에 대중을 참여시키고 그들의 견해를 묻는 전략을 개발할 필요성에 대한 많은 토론이 있었다. 예를 들면, 유럽위원회는 대중과 과학계의 상호 이해를 증진하는 “새로운 제도적 관계와 형태”를 도입해야 할 필요성을 강조하였다. 특히, “과학과 사회”라는 의제는 보다 투명한 제도적 절차와, 위험성 관련 이슈에 대한 보다 포괄적이고 광범위한 대중상담 및 대화를 이용하고 개발하여, 제도상 용어와 절차를 바꿔나가야 할 필요성을 확인하였다.

이런 경향이 뚜렷한 이슈의 좋은 사례는, 테크놀로지의 실현에 관한 대중의 담론으로 최근 주목 받는 생명과학 분야에 있다(Levidow and Marris, 2001). 이 사례에서 정책 공동체는 다음과 같은 점을 인정하였다 - 떠오르는 생명윤리 이슈들, 의도하지 않은 효과에 관한 잠재성, 테크놀로지 응용의 사회적 효과 등에 대한 대중의 우려가 테크놀로지 실현에 대한 대중의 반응에 영향을 줄 것이기 때문에, 테크놀로지가 대중에게 수용되려면 이런 우려가 정책결정자들에 의해 반드시 고려되어야 한다는 것(Miles and Frewer, 2001)이다. “과학과 사회”의 이슈에 대해 최근 주목하는 것이 정책 공동체 내부에 국한되고 있음에도 불구하고, 보다 광범위한 공공참여와 그 참여를 위한 가이드라인 개발이 갖는 합의는 업계 및 민간 부문을 포함해 모든 관련 분야에 똑같이 적용될 수 있을 것이다.

이 장에서 강조할 부분은 참여의 효율성을 평가하는 이슈들이고, 이는 최선의 관행을 개발하기 위해 필수적인 첫 번째 단계이다. 다음에는 이런 이슈와 관련해 중요한 시사점과 관찰들을 요약하기 전에 경험에 관해 주목할 것이다.

경험을 통한 교훈

1999년 저자들은 영국 보건복지부와 보건 및 안전을 담당한 행정관으로부터 일련의 일반적 기준에 따라 참여 활동의 평가를 가능하게 해주는 다양한 도구들을 개발하라는 위임을 받았다. 이런 도구들은 이론적으로 어떤 형태이든 참여 활동의 유효성을 입증하는 데에 이용될 수 있고, 궁극적으로 이론과 모델의 발전으로 이어질 수 있다. 이 경우 이론이나 모델은 효과적인 실행의 기회를 늘리기 위해 언제 다른 형태의 방법을 사용할 것인가와 관련될 뿐만 아니라, 그 기회를 증진시키기 위해 어떻게 방법들을 운용할 것인가를 보여주기도 한다. 이 프로젝트는 보건복지부가 이전에 실시한 소규모 프로젝트의 뒤를 이었다. 그 소규모 프로젝트에서는 평가 이슈들을 밝혔고, 참여의 실체가 “효과적”이기 위해 필요한 여러 가지 평가 기준들을 밝혀놓은 “평가 분석틀(Rowe and Frewer, 2000)”을 출간하였다. 이는 아래 표 5.1에 설명해두었다.

이것을 OECD의 보고서 ‘동반자로서의 시민(Citizens as Partners)’에 나온 열 개의 “정책결정에의 성공적 정보 제공, 상담, 능동적 시민참여를 위한 지도 원리”와 비교해 보는 것은 흥미로운 일이다. 이 기준 또는 원칙 가운데 몇 가지는 매우 강한 유사점을 갖는다 - 예를 들면, “초기의 관여(Early Involvement)”는 OECD의 원칙인 “시간(Time)”과 비슷하고, “과제의 정의(Task Definition)”는 “명확성(Clarity)”과, “독립성(Independence)”은 “객관성(Objectivity)”과, “자원 접근성(Resource Accessibility)”은 “자원(Resources)”과 유사하다. 여기서 이 기준은 일반적으로 참여 과제 그 자체에 초점을 맞추고 있다(의사결정 지원을 위해 잘 설계되었는지, 대표성 있는 사람들을 샘플로 뽑았는지, 투명하게 운영되는지 등). 반면, OECD 원칙의 나머지는 업무를 조직하는 보다 높은 수준의 전략적 이슈들과 관련이 있는 듯하다. 실제로, 장래에 두 범주의 원칙 또는 기준을 합치는 것은 매우 흥미로운 것이다.

표 5.1 평가를 위한 9개의 기준

기 준	정 의
대표성	실행에 참여한 대중은 정책결정에 영향을 받는 인구 가운데 대표성 있는 샘플을 광범위하게 구성해야 한다.
독립성	참여실행은 독립적(왜곡 없는) 방식으로 수행되어야 한다.
초기 참여	실행 참여자들은 가능한 한 빨리, 사회적 가치가 정책 개발에 중요한 의미를 갖게 되는 즉시 과정에 참여해야 한다.
영향	평가절차에서 나온 결과는 정책에 실질적인 영향을 주어야 한다.
투명성	평가절차는 투명하여서 관계있고 영향을 받는 사람들이 무엇이 진행 중이고, 어떻게 의사결정이 내려지는지 알 수 있어야 한다.

기 준	정 의
자원접근성	참여자들은 적절한 자원이 목적 실현에 쓰일 수 있도록 자원에 접근할 수 있어야 한다.
과제 정의	참여실행의 성격과 영역이 명확히 정의되어야 한다.
구조화된 의사 결정	참여실행은 적절한 방법을 사용해 의사결정 과정을 보여주어야 한다.
비용 대비 효과	절차는 후원자의 시각에서 비용 대비 효율적이어야 한다(예를 들어, 응답의 비용 등).

출처 : Rowe and Frewer(2000)

영국에서 2년간의 이 프로젝트를 통해 얻은 결과는 저자들이 명시한 평가 분석틀에 따라 참여실행을 평가하는데 쓰일 “툴킷(toolkit)”이었다. 이는 9개 항목의 짧은 질문서와, 58개 항목의 긴 질문서, “평가 체크리스트” 등을 구성한다. 두 질문서는 참여자들을 위한 것이다 : 첫 번째 것은 각 평가기준마다 한 개의 질문을 포함하고, 두 번째 것은 각 평가기준에 여러 개의 질문을 포함한다. 모든 질문은 7점의 척도로 등급이 내려진다. 둘 중 하나의 질문서만 어떤 실습에서든 이용된다(긴 질문서가 바람직하다고 보는데, 보다 신뢰할 만하고 타당한 결과로 이어질 것 같기 때문이다. 비록, 현실에서 짧은 질문서가 평가를 실행하기 쉽기 때문에 후원자들이 즐겨 선택하지만). 체크리스트는 여러 개의 항목에 점수를 부여하는 평가자들이 사용하게 될 것이다. 각 항목들은 각 평가기준들과 다음과 같이 연결되어 있다 - “매우 나쁜(very bad)”, “나쁜(bad)”, “보통(moderate)”, “좋은(good)”, “아주 좋은(very good)” 또는 “비범한(unusual)”. 이 장의 부록에는 체크리스트에서 평가자들이 응답해야 하는 질문들을 간략하게 적어두었다. 그런데, 실제 툴킷에서는 체크리스트에 용어 정의와 간단한 안내가 포함된다는 점과, 평가자들이 각 질문에 등급을 부여할 때 체크리스트에 근거를 적어놓도록 한다는 점을 분명히 해둔다. 툴킷에는 체크리스트에 어떻게 점수를 주고 해석할 것인가에 관한 상세한 내용과 참여자에 대한 질문서 등이 포함된다.

질문서는 참여자 인식의 입증을 겨냥한 것이고 체크리스트는 다양한 관점에 따라 성공적인 실행의 진행 상황을 보다 객관적으로 입증하고, 가용한 모든 정보(절차에 대한 평가자의 관찰, 집회 의사록, 후원자와 조직 관리자에 대한 인터뷰를 통한 정보 등 포함)를 사용하는 것을 그 목적으로 한다.

영국에서의 많은 참여실행이 프로젝트 과정에서 평가를 받았다. 이는 아래 표2에 정리되어 있다. 툴킷의 발전이 목표였기 때문에, 평가를 통해 배운 교훈들에 상응해 툴킷이 정제되고, 이를 통해 도구의 성격이 변하는 것임에도 불구하고, 툴킷의 여러 요소가 평가에서 사용되었다. 특히 고려된 이슈들은 다음과 같다 :

표 5.2 영국의 참여 실행 평가 (2000-2001)

조 직	실습 방법	주 제
UKCEED	컨센서스 회의	방사능 폐기물 관리
Suffolk country council	시민 패널	위원회 서비스
Human Genetics Commission	컨설팅 세미나	워크 프로그램
Human Genetics Commission	서면 상담	워크 프로그램
Human Genetics Commission	인터넷 상담	워크 프로그램
Department of Health	포커스 그룹	위험 메시지
Norfolk country council	시민 패널	위원회 서비스
Suffolk Social Services	이해관계자 회의	복지 서비스 표준 현장
A Country Fire Service	공공 집회	지역 소방서 폐쇄 여부
Cambridge city council	시민 배심원	젊은이의 관심사
Food Standards Agency	컨설팅 세미나	방사능 측정
Local Health Partnership	2일간의 회의	건강의 우선순위
Ipswich primary care group	포커스 그룹	관상동맥 질환자를 위한 건강 정보 제공

출처 : Rowe, Marsh and Frewer, 2001.

- 신뢰도(reliability) - 도구는 다른 시간에 걸쳐 같은 결과를 내놓는가?
- 타당성(validity) - 도구는 측정하려고 했던 것을 측정하는가?
- 유용성(usability) - 도구는 사용이 쉽고 실용적인가?

종종 비공식적 방식으로 도구의 장점을 사정(査定)하는데, 이는 참여상황에 대한 실험적 통제를 할 능력이 부족한 탓에 원했던 것만큼 과학적으로 엄격한 시도를 어렵게 만들기 때문이다. 예를 들어, '신뢰도'는 대개 같은 주제를 도구와 함께 여러 개의 상황에 내놓는 방식으로 사정하는데(시험-재시험의 신뢰도), 후원자는 좀처럼 이런 것에 동의하지 않는다. 이것은 다음에 논의할 평가의 복잡성에 관한 이슈들 중 하나의 예이다.

덧붙여, 툴킷의 도구들 하나 이상이 평가에 사용 된다 :

- 영국 식품 표준청(UK Food Standards Agency)이 식품의 방사능 농도 측정 이슈에 관해 개최한 이틀간의 세미나(Rowe, Marsh and Frewer, 2004).
- 4개의 다른 실행(하루 동안의 심도 있는 회의, 포커스 그룹, 우편을 통한 질문서, 인터넷에 근거한 상담)이 기능성 식품에 관한 영국 식품 체인 및 산업용 농작물 전망 패널에 의해 열림(Rowe and Frewer, 2001).
- 미래의 식품과 농업 관련 이슈에 대해 영국 소비자 위원회의 후원으로 열린 두 개의 워크숍(식품표준청, 환경부, 농림부 등과 제휴하여)(Rowe and Frewer, 2001).

이 조사에 대한 결론 가운데에는 다음과 같은 것들이 있다 :

- 툴킷은 평가기준을 충족시키는 공공참여 실행의 차이에 민감하다.
- 툴킷은 보다 전통적인 방법들에서 뿐만 아니라, 특히 전자 통신 수단을 사용한 상담을 평가하는데에 효과적이다. 미리 열거해놓은 기준을 사용하는 이런 종류의 평가는, 최근 OECD의 '보다 나은 정책결정을 위해 시민들을 온라인에 참여시키기' (Engaging Citizens Online for Better Policy Making(OECD, 2003)) 로 명명된 정책 개요에 묘사된, 떠오르는 전자 민주주의(e-democracy)의 일부로 유용하게 고려될 수 있다.
- 다른 참여 이벤트에 걸쳐 툴킷을 사용함으로써, 다른 시간대에 행하여진 다른 실행들의 유효성을 체계적으로 비교하는 것을 쉽게 할 수 있다.
- 툴킷을 적용함으로써 실습의 약점이 부각 된다 - 이는 최선의 실천 원칙들(평가기준에 의해 지적된)을 고수하려면 다음번에는 무엇을 더 잘해야 하는 지에 관해 조직 관리자를 명쾌하게 이끌어 준다.
- 대부분의 공공참여 실행은 긍정적인 평가를 받는다. 이런 관점에서, 이용되는 참여 방법 그 자체는, 그것이 상황의 정책적 요구에 적합하기만 하다면 크게 중요하지 않은 듯하다.
- 지적된 대부분의 평가가 성공적으로 충족시키지 못하는 하나의 기준은 영향에 대한 것이다 - 다시 말해, 실행이 정책 과정 자체에 아무 영향을 주지 못했다고 참가자들이 믿는 것이다. 그러나 정책 내용의 영향에 관한 후속적 평가 시도는 없었고, 저자들은 후속적 평가 시도를 위한 어떤 다른 독립적 시도도 알지 못한다.

이 장에서 논의된 이슈들은 이런 평가들과 프로젝트들에게서 배우게 된 실용적 교훈들에서 나온 것이다. 또한, 저자들이 학문적 저술과 논문들을 통해 개발해 온 참여와 평가 주제에 관한 심화된 개념적 작업을 통해서도 나왔다.

이 시점에서 여기에 제시된 평가 분석들이 이 책에 소개된 Kim Forss가 묘사한 심층적 질적 접근법을 보충하는 것은 의미가 없다. 효과적이고 빠르게 적용할 수 있는 평가도구를 제공함으로써, 후원자들이 공공참여의 실행을 시간과 장소에 따라 비교할 수 있게 된다. 제한된 자원을 통해 할 수 있는 것은 이것이 전부다. 그러나 이상적으로, 이런 평가의 결과는, 특정한 의도를 가지고 특정한 시간에 수행된 특정 실행의 구체적 성격에 집중하는 보다 자원 집중적인 질적 분석과 잘 통합될 지도 모른다. 하지만 실행과 후원자의 신뢰성이 유지되려면, 우리는 하다못해 이런 기준에 의해 제시된 평가도 필요하다고 주장할 것이다.

평가의 문제 : 절대적/상대적 효과 측정

저자들의 초기 연구의 주된 목표는 다른 공공참여 방법의 효과를 평가하는 것을 가능하게 해주는 많은 도구들을 개발하는 것이었다. 보조적 목표는 주요 방법들을 많이 평가해서 그 방법들의 절대적·상대적인 장점들에 대한 아이디어를 얻는 것이었다. 자연스럽게, 어느 구체적 실행의 후원자나

참가자는 그 실행의 절대적 효과에 관심을 갖는다. - 다시 말해, 어떤 효과 기준이 각 부분들에 의해 명시적으로 혹은 묵시적으로 채택되느냐에 따라 실행이 효과적/성공적인지가 달라진다. 그러나 연구의 관점에서, 저자의 작업에 기금을 낸 정부 부처의 관점에서, 개별 실행의 상대적 효과에 대한 관심도 있다(예를 들면, 다른 가능한 대안과의 비교). 예를 들어, 다른 참여 방법을 사용해 처리했다면 보다 더 효과적이었을까, 또는 다른 방식으로 규정되었더라도 같은 방식이 이용되었을까? 보건복지부 같은 기금 출연자에게 “어떤 방법이 언제 가장 적절하게 작용하는가?” 같은 질문에 대답하는 것은 실용적인 함의를 갖는다. 이는 그들로 하여금, 참여의 실행을 규정하고, 시간과 비용을 절약하며, 수월하고 논란이 없으며 성공적인 노력을 할 기회를 증진시켜주는 적절한 방법이나 형식을 빨리 선택하게 해준다.

이론적으로 우리에게 이런 질문에 대답하게 하는 이상적인 조사 프로그램은 다음을 포함한다 :

- 가능한 모든 형태의 참여 방법 확인(예를 들어, 컨센서스 회의, 대중 집회, 서면 상담)
- 참여의 방법을 채택하게 되는 모든 환경과 맥락 확인(예를 들어, 정보 수준이 높거나 낮은 상태)
- 일반적 표준(평가기준)에 근거해 개별적 맥락에서의 다양한 참여 실행의 효과에 대해 측정

다수의 방법들

물론, 이런 이상적인 조사 의제를 수행하는 데에는 상당한 어려움이 있다. 첫 번째 단계와 관련해, 고려해야 할 필요가 있는 방법의 숫자가 너무 많아서 조사는 지체를 겪게 된다. 최근의 논문에서 저자들은 100개 이상의 방법들의 목록을 제시하였지만, 분명히 그보다 더 많이 있다. 그러나, 이런 방법들은 일반적으로 잘 정의되지 않았다. 이런 개념 정의의 부족으로 인해 종종 조사자들은 방법들을 서로 헷갈리게 된다. 대신에 다른 조사자들이 하나의 구체적인 방법을 다른 이름을 사용해 설명하기도 한다(예를 들어, ‘심도 있는 회의(deliberative conference)’와 ‘상담 세미나’, ‘이들간의 워크숍’에 무슨 차이가 있는가?). 그래서 다수의 방법만 있는 것이 아니라(예를 들어, 일정한 시간에 따라 실제로 평가해야 할 것들이 너무 많은 것), 그 방법들 사이에 선을 긋는 어려움이 있다. 그리고 포괄적이고 정확한 방법의 목록을 만들어야 하는 어려움도 있다. 이에 대한 잠재적 해결책 가운데 하나는, 유형을 개발해 과도하게 많은 방법들을 가장 중요한 변수와 구조적으로 유사한 더 적고 관리 가능한 숫자의 범주로 줄여가는 것이다.(Rowe and Frewer 참조).

다양한 맥락의 범위

맥락을 확인하는 문제도 비슷하다 : 잠재적인 맥락의 숫자는 어마어마하고, 이 또한 개념을 정의하기 어렵다. 폐기물 처리장의 위치를 정하는 선택에 대해 토론하는 이해관계자들을 참여시키는 실행을 원하는 후원자에 대해 생각해보자. 많은 맥락적 특징 가운데 어떤 것이, 다른 참여 방법의 성공에 잠재적으로 영향을 줄만큼 충분히 중요한가? 주제는 고려되어야 하는가?(예를 들어, 폐기물) 또는 논의되는 물리적 활동에 따라 결정이 내려져야 하는가?(예를 들어, 장소 정하기). 참여자(이해관계자)의 성격은 고려될 필요가 있는가? 이렇게 맥락적 요소를 확인하는 것은 복잡하고 어려운 과제이다. 이런

까닭에, 저자들이 아는 한, 이는 전에 진지한 방식으로 논의되지 않았다. 그래서 채택하고 연구할 만한 맥락의 가용할만한 목록이 없다(참여 방법의 목록이 없는 것처럼) : 목록은 어떤 이론적 혹은 경험적 정당화 과정 없이 개별적으로 나와야 할 필요가 있을 듯하다.

반복적 평가의 필요성

게다가, 우리의 이상적인 조사 프로그램을 엄격하게 수행하기 위해서, 각각의 방법들(또는 방법의 범주들)은 결과의 신뢰도를 높이기 위해 각각의 맥락에서 여러 번에 걸쳐 평가될 필요가 있다(특정 맥락에서의 특정 실행이 비정형(atypical)적일 수도 있으며, 단순하게 말해 매우 부실하게 진행될지도 모르는 경우를 줄이기 위해). 부실하게 진행된 실행을 평가하는 어려움(따라서 각각의 방법을 사용한 실행의 전체 범위를 얻는 어려움)은 이 과정에 또 다른 중요한 방해 요소가 되고, 이를 통해 일반적 방법의 효과에 대한 결론을 내리는 데에 왜곡이 생길 수 있다. 성공적인 참여실행으로부터 보다 더 많은 것을 배울 수 있기 때문에, 부실한 참여 실행을 없애는 것은 특히 과학적 조사에서 중요하다.

이상적인 조사 프로그램을 수행하는 이 단계에 고유한 어려움들은 별론으로 하고, 논의를 세 번째 단계이자 이 장의 핵심으로 옮겨보자 : 특정한 경우에서의 효과 측정.

참여실행의 효과 측정에 대한 이슈 : 평가 또는 사정(査定)?

참여실행의 평가는 관련 당사자 모두에게 중요하다 : 실행의 후원자, 실제 운영자, 참여자, 아직 참여하지 않았으나 잠재적으로 영향을 받는 대중. 평가는 다음과 같은 이유에서 중요하다 - 재정적 이유(공공 또는 기관의 돈이 적합하게 집행되는 것을 보장하기 위해), 실용적 이유(과거의 실수에서 배우고 장래에 더 잘 운영하기 위해), 윤리/도덕적 이유(공정한 대의제도를 정립하고, 관련된 사람들이 참여한 결과 그 영향에 관하여 속지 않았음을 분명히 하기 위해), 조사/이론적 이유(인간 행태의 이해를 증진하기 위해). 이렇기 때문에, 어디서나, 언제나 가능하다면 평가를 해야 한다는 것을 부정하기는 어렵다.

불행하게도, 공공참여의 평가 역시 어렵다. Rosener(1981)는 평가를 수행하는 데에 고유한 네 가지 문제를 제시하였다 :

- 참여의 개념이 복잡하고 가치 지향적이다.
- 실행의 성공과 실패를 판단하는 일반적 지지 기준은 없다.
- 합의된 평가 방법이 없다.
- 신뢰할 만한 측정 도구가 적다.

Joss(1995)는 전문가들이 참여실행(컨센서스 회의 같은)에서 분석에 필요한 “하드 데이터(hard data)”가 나오지 않는다고 주장할지도 모른다고 했다. 반면, 조직 관리자처럼 실행의 성공에 기록권을 가진 사람들은 이에 반발할 지도 모른다. 이런 이유 때문에 평가는 대체로 비공식적으로 치러진다. 실제로, 학술 문헌들을 검토해보면 평가를 받은 참여실행 가운데 대부분이 미리 규정된 평가 기

준에 대한 언급 없이 비공식적이고, 주관적이며, 임시변통의 방식으로 평가되었다(Rowe and Frewer, 2004). 그래서 평가를 기술(記述)적 사례 연구를 진행할 때 일어나는 사정(査定)과 구별하는 것이 유익하다. 평가는 성공을 만들어가는 구조화된 과정 또는 다른 관점에서 미리 정해진 기준에 따른 실행을 의미하고, 사정은 미리 정해진 유효성의 기준 없이 상대적으로 덜 틀에 박힌 방식으로 실행을 분석하는 것을 의미한다.

평가가 훨씬 중요함에도 불구하고, 사정은 어떤 표준적인 분석틀 너머에 있는 그 실행 특유의 이슈들을 드러낼 수 있고, 그래서 평가를 타당하게 해주거나 의문을 제기하는 데에 기여할 수 있다. 예를 들어, 하나의 평가에서 저자들은 이틀간의 이해관계자 회의를 평가하기 위해 자신들이 개발한 두 개의 도구를 사용하였다(Rowe, Marsh and Frewer, 2004). 그러나 실행이 끝난 후에는 공개적인 전화 인터뷰도 시행하였고, 거기서 참가자들은 “실행에서 무엇이 가장 좋았는지/나빴는지?”, “향후 어떻게 개선해야 하는지?” 같은 질문을 받았다. 응답은 평가에서 나타난 개념들과 비슷한 용어로 정리되었다 - 비록 하나의 중요한 추가가 있었지만. 많은 참가자들은 그들이 실행에서 무언가를 배웠는지에 관해 이야기했다 - 이는 평가에 포함된 기준이 아니었는데, 저자들이 참여보다는 “커뮤니케이션”의 기준(2001년 OECD에 제시된 정의를 참조하면 “정보”의 기준)을 성공으로 생각했기 때문이었다. 이로부터 평가 분석틀이 대부분 타당했다는 결론을 내릴 수 있는데(예를 들어, 특정 실행의 효과를 판단하기 위해 사용하는 것이 적절했다는 것), 또한 참가자들 사이에 어느 정도의 혼란도 있었다고 결론지을 수 있다. 어떤 이들은 실행이 (적극적으로) 토론에 참가하는 기회가 아니라, (수동적으로) 배우는 기회였다고 생각하는데, 후원자들의 의도는 전자였다.

유효성 정의의 어려움 : 평가기준 선택

엄격하고 틀이 잡힌 평가를 수행하는 것은 본질적으로 세 단계를 거치게 된다. 첫 번째는 “효과적” (또는 “성공적인”, “질” 또는 무엇이든 사용하려고 하는 비슷한 용어들)이라는 단어가 무엇을 의미하는지 정의하는 것, 두 번째는 정의된 개념을 조작화하는 것, 세 번째는 성공 여부를 판단하기 위해 하나 혹은 그 이상의 도구를 실행에 적용하는 것이다. 여기서는 유효성을 정의하는 몇 가지 어려움에 대해 논의한다. 여기서의 맥락은 평가자의 관점에서 온 것이다 ; 후원자를 위한 합의는 결론 부분에서 제시할 것이다.

참여실행이 “효과적”이라는 말이 무엇을 의미하는지에 관해 명확한 정의가 없다면, 성과를 사정하는 이론적 출발점도 없을 것이다. 이 영역에서의 “유효성”이라는 것이 쉽게 확인되거나, 설명되거나, 측정되는 (‘속도’나 ‘거리’ 같은) 객관적 성질을 가진 명확하고 1차원적인 것이 아니라는 데에 어려움이 있다. “참여실행의 유효성”이라는 개념에는 많은 측면이 있고, 논쟁의 여지가 있으며, 평가자 및 후원자들이 생각해볼 필요가 있는 부분이다.

누가 “유효성”을 정의하는가?

첫 번째 논쟁은 “누구를 기준으로 효과적인가?”의 문제와 관련이 있다. 각각 다른 기대와 가치, 희망, 이해를 바탕으로 참여실행에 관련된 많은 당사자들이 있다. 그래서 누군가에게 효과적으로 보이는 것이 다른 사람들에게는 아닐 수도 있다. 예를 들어, 참여자들은 참여과정을 만족스럽게 여기고 그 바탕에서 효과적이라는 평가를 내릴 수도 있지만, 후원자들은 결과적인 권고에 만족하지 못하고 그 바탕에서 효과적이지 못하다는 평가를 내릴 수도 있다.

이런 사실은 (어느 정도 다양한 관점들이 고려되어야 하는) 정의를 내리는 것이 복잡해졌다는 것과, 향후 실행의 이점에 관한 다툼과 분쟁을 줄이기 위해 유효성이 무엇을 의미하는 지(또 그것을 어떻게 증명할 것인지)에 관한 분명하고 연역적인 진술이 필요하다는 것을 보여준다.(이는 왜 평가가 사정보다 훨씬 더 중요한 지 보여주는 주된 이유다.) 출간된 평가들을 검토해보면 주관적인 응답을 이끌어내는 질문서 사용이 빈번하다는 것을 알 수 있다(Rowe and Frewer, 2004). 그러나 특정 요소들에 대한 응답만으로 구성된 평가 - 예를 들어 참가자들 - 는 평가 전체를 왜곡시킬 위험을 수반한다. 이런 문제를 우회하는 한 방법은 관련된 당사자(그게 누구든 간에)들 모두의 견해가 포함된 객관적인 관점을 취하는 것이다. 그리고 그 관점을 객관적으로 측정 가능한 실행의 속성들을 포함하는 유효성의 전반적 사정의 일부로 만들어야 한다. 저자들의 툴킷에서 평가 체크리스트의 의도는 이런 것이었다.

과정 또는 결과 평가?

어떻게 실용적으로 유효성을 정의하는가에 영향을 주는 두 번째 복잡성은 참여실행이 종료되는 지점(실행이 종료되었다고 말할 수 있고, 거기서 추가적 활동을 얻을 수 없는 지점)을 현실적으로 식별하기 어렵다는 것이다. 이는 특정 실행에 대한 기관이나 사회의 응답이, 실행이 종료된 후 몇 개월 또는 몇 년이 걸릴 수 있다는 것이다. 그러나 유효성을 정의하는 이유가 그것의 측정을 가능하게 하려는 것임을 감안할 때, 측정하기 어려운 양/질에 주목하는 정의는 제한된 효용만 갖는다. 유효성을 정의하는 것에 관한 이분법 가운데 하나는 실행의 결과와 실행과 관련된 과정을 나누는 것이다(Chess and Purcell, 1999; Rowe and Frewer, 2000). 대부분 결과 사정을 선택하는 것이 바람직한데, 그 이유는 결과가 보다 직접적으로 실행의 목적에 부합하기 때문이다. 그러나 결과는 시의 적절한 방식으로 확증하기가 어렵고, 정책 과정에 영향을 주는 외부적 압력이나 동시에 발생하는 사건들 같은 다른 정치적·기술적·예산 제약적 요소들의 영향을 상당한 정도로 받는다(Chess and Purcell, 1999). 이렇게 때문에 실행 과정을 평가하는 것은 종종 실행 결과·평가를 대신하는 역할을 한다. 그래서 만일 실행 과정이 좋다면(누군가의 정의에 따라 잘 진행되었다면) 그것이 나빴을 때에 비해 결과가 좋았을 것이라고 추측하기가 수월해진다. 논란의 여지가 있지만, 의사결정자는 실행이 (대표성 있는 참가자들과 함께) 잘 진행되었다고 생각할 때보다는 그것이 (대표성 없는 참가자들 때문에) 잘 진행되지 않았다고 생각할 때, 실행 권고를 무시해버릴 가능성이 높다(Rowe and Frewer, 2004).

유효성의 “보편적인” 기준은 존재하는가?

이상적인 조사 프로그램뿐만 아니라 어느 특정한 참여실행을 평가하는 것과 관련된 세 번째 이슈는, 효과에 관한 어떤 정의가 일반화되어 서로 다른 - 잠재적으로 매우 다양한 - 실행이나 방법의 효과를 비교할 수 있게 해주는 정도와 관련된다. 이것이 중요한 이슈인 이유는 다음을 결정해주기 때문이다 - (적절한 도구와 함께) 효과에 관한 기존의 정의를 채택할 수 있는지, 또는 개별 상황마다 새로운 도구의 타당성과 그 개발을 요구하며, 개별 실행을 위해 독특한 방식으로 효과를 정의해야 할 필요가 있는지. 분명히, 표준적 도구가 포함된 “보편적인” 정의는 바람직하고, 그 보편성 추구가말로 저자들의 연구 핵심이었다(그들의 후원자 다수가 무척 바라던 것이기도 했다); 이것이 실현가능하고 적절한지는 의문이다. 평가를 수행하는 많은 조사자들은 실제로 보편적 기준이 가능하다는 입장에서 - 종종 암묵적으로 - 접근법을 선택하고, 모든 참여실행이나 적어도 주요 부분(예를 들어 “심사숙고한 실행”)에서는 적절하다는 생각에서 그들의 평가 기준을 논한다(Rowe and Frewer, 2004). (사정(査定)을 수행하는 사람들이 개별 실행마다 특유의 기준이 세워져야 한다고 주장하면서 이런 견해에 동의하지 않을 가능성이 높아 보이는데, 이는 관찰을 이론적으로 뒷받침하면서 귀납적 방법으로만 달성 가능하다.) 특정 기준은 거의 대부분의 경우 보다 일반적인 기준의 관점에서 고쳐진다는 것이 저자들의 견해이다 - 예를 들어, “특정한 방식으로 정책에 영향을 주겠다.”는 특정한 목표는 “정책에 영향을 준다”는 일반적 기준에서 나온 것일 수 있다.

이제 질문은 다음과 같다 - 이 보편적인 유효성 기준이란 무엇인가? 예를 들면, 민주적 관점에서 하나의 효과적인 참여실행은 어느 정도 “공정한” 것일 수 있고, 관련된 많은 기준들이 열거될 수 있을 것이다. 의사결정의 관점에서, 효과적인 참여는 어떤 면에서 “더 좋은” 결과에 의해 나타날 수 있고, 결정의 질에 관련된 대안적 기준들이 열거될 수 있을 것이다. 비슷하게, 경제적 분석들은 비용 또는 자원의 성격과 관련이 있을 것이다. 대신에, 위의 모든 관점들을 참여실행이 효과적이라는 것이 무엇을 의미하는지에 관한 정의에 포함시킬 수 있다. 그러나 그것이 조사자는 하나의 보편적 정의만을 받아들여야한다고 말하는 것은 아니다. - 참여 개념의 다른 해석들이 여기에 방해가 된다(실제로, 다른 정의들의 상대적 장점에 관한 토론은 참여에 관한 토론을 활성화시킨다). - 그러나 우리가 비교할 수 있는 결과를 얻으려면 유효성이 의미하는 것을 보다 일반적으로 표현해야 할 필요가 있다. 그리고 궁극적으로 보편적인 정의의 사용과 관련 도구들의 수용을 통해 평가자는 지속적으로 불필요한 노력을 해야만 하는 수고를 덜 수 있다.

유효성을 측정하는 도구 개발의 어려움

조사의 관점에서 유용성을 추구하기 위해, 유효성의 개념정의는 조작화 과정을 거쳐야 한다. 말하자면, 특정 공공참여 실행이 요구된 상태를 성공적으로 달성했는지 여부와, 어느 정도 달성했는지를 측정할 수 있는 절차와 도구들을 개발할 필요가 있다는 것이다. 유효성의 개념은, 참여 인터뷰나 평가자의 관찰 같은 절차를 통해서, 또는 참여 설문조사 같은 구체적 도구를 통해서 등 다양한 방식으로 조작화 될 수 있다. 그리고 유효성의 개념은 본질적으로 양적일 수도, 질적일 수도 있다. 적절한

절차, 도구의 핵심은 구체적이면서도 틀이 잡힐 것(재사용이 가능하고, 다른 상황에도 체계적으로 적용될 수 있도록)과, 그 자체의 적절성과 정확성이 검증되어야 한다는 점이다. 심리학적 도구(심리학적 개념과 특징을 측정하는 도구)의 발전과 사회 프로그램들의 평가로부터 나온 어떤 기준들이 여기에 적합할 수 있는데, 말하자면, 신뢰성과 타당성의 기준이다. 이런 개념들은 도구가 측정해야 하는 것을 실제로 측정할 수 있는지(타당성)와, 시간에 걸쳐서도 꾸준히 측정되는지(신뢰성)에 관한 것이다. 불행하게도, 이런 기준을 얻었는지를 결정하는 것은 상대적으로 많은 양의 데이터를 필요로 하는 통계적 절차(예를 들어 상관관계 분석)에 의존한다. - 즉, 다수의 응답자가 여러 사례에 걸쳐 많은 질문에 답하는 것. 그러나 전형적인 참여실행은 상대적으로 적은 수의 참여자를 이용한다. 후원자나 조직 관리자가 도구를 하나 이상의 경우에 적용하는 것을 꺼리는 것(이는 신뢰도의 결정을 방해한다)과 부실하게 진행된 실행을 사정하는 것을 허용하지 않으려는 것은(이는 모든 경우에서 도구의 타당성과 신뢰성이 결정될 수 없음을 의미한다) 적절한 데이터 수집에 대한 제약이 되기도 한다.

출간된 평가들을 검토해 보면, 표준적 평가도구를 개발하는 것에 대한 이런 어려움들의 영향은 명백하다(Rowe and Frewer, 2004). 여러 연구에 걸쳐 사용되는 표준적 도구에 대한 어떤 증거도 발견되지 않았다. 비록 출간된 조사에 나타난 평가 분석들은 - 최소한 암묵적으로라도 - 도구들이 참여 실행에 일반적으로 적합하며, 잠재적으로 채택되어 다른 이들에 의해 적용될 수 있음을 보여주고 있다. 이런 검토를 통해 아주 적은 숫자의 연구만이 실제로 객관적인 기준을 통해 유효성을 측정하였음을 알 수 있다; 대부분은 인터뷰나 설문조사를 통해 참여자들의 의견을 확인하는 방식으로 측정을 시도했다. 그러나 특별히 주목할만한 부분은, 채택한 절차와 도구에 관해 출간된 연구들에 세부 설명이 없다는 것과, 측정의 신뢰성과 타당성 같은 이슈들에 관심을 기울이지 않는다는 점이다.

결론적으로, 과학의 진보는 측정을 위한 타당성 있는 절차와 도구의 표준이 나오는 것에 달려 있는데, 이는 결과의 비교를 허용하면서 특정 분야에서 모든 조사자에 의해 채택되고 사용될 수 있을 것이다. 현재의 공공참여 분야에서는 이런 법칙이 없다고 볼 수 있다. 평가를 위임하는 사람들은 이를 잘 알고 있어야 할 필요가 있고, 평가자가 이용하는 절차와 도구가 이전에 타당성 검토를 거쳤을 정도의 상태를 추구해야 한다. 그들은 도구가 충분히 검증되지 않았다고 하더라도 놀라지 말아야 하고, 그로 인한 평가의 한계에 주목해야 한다. 만일 위임된 평가가 여러 개의 평가 가운데 첫 번째라면, 평가자가 모든 데이터를 수집하는 것과(예를 들어, 신뢰성을 검증하기 위해 여러 번에 걸쳐 설문을 통해 참여자들의 의견을 묻도록 하는 것) 도구와 절차 개발을 무릅쓰는 것은 궁극적으로 후원자의 이익이 된다.

실제 평가에 도구를 적용하는 것의 어려움

우리가 유효성으로 의미하려는 바를 정의하고, 몇 가지 타당성이 있는 도구를 개발하였다고 가정한다면, 평가를 실행하는 것에 이제 무슨 문제가 있는가? 이런 현실의 어려움들은 전에도 부분적으로 언급되었지만, 주목해 볼 가치가 있다.

평가 착수를 기피하는 태도

첫 번째 어려움은 후원자나 조직 관리자가 애초부터 평가를 허용하지 않으려는 데에서 나온다. 무엇보다, 권한을 쥐고 있는 사람들에게는 평가를 통해 상대적으로 얻을 것이 없다. 대개 실험적이거나 불확정적인 참여 절차의 성격을 감안할 때, 평가는 비판을 초래할 것이라고 생각할 수 있다. 이런 방어적인 태도가 조사 착수를 방해하고, 실행을 운영하는 기관이나 조직에 의한 학습을 막는다.

사후 고려로서의 평가

두 번째 어려움은 평가의 타이밍과 관련 된다 : 절차는 처음부터 시작되어야 한다. 예를 들어, 만일 어떤 평가자가 실행의 “공정성”을 정립하려고 한다면, 관계자들은 실행의 조건들과 세부사항 - 누가 참여하고, 참여자들이 어떻게 모이고, 그들에게 무엇을 요구하고, 그들의 참여를 어떻게 다룰 것인지 - 을 정하는 의사결정 기구에 접근할 수 있어야 한다. 그러나 대부분의 경우에서 평가는 사후에 고려하는 것이고, 실행을 조직하고 운영하는 과정은 이슈가 부각되기도 전에 진행되는 것이 보통이다. 만일 초기의 결정을 정확히 기록하는 것이 가능하다면(예를 들어 조정 위원회 모임의 의사록이 보관된다면), 이런 문제는 부분적으로나마 극복할 수 있을지 모른다. - 그러나, 그럴 수 없다면 실행의 궁극적 유효성과 관련된 매우 중요한 활동이 평가자도 어쩔 수 없는 상태로 그냥 지나가 버리고 평가는 손상되게 된다.

평가에 실제 영향을 주는 실행의 후원자들은 일반적으로 (최종 경리부장들에게) 활동 보고서를 포함하는 빠른 통지를 희망한다. 앞에 언급하였듯이, 진행상황에 대한 실행의 영향은 실행의 결론 이후 어느 시점에 나타날 수도 있는데(예를 들어, 향후 정책에의 영향), 이 경우에는 영향을 고려할 수가 없다. 이는 어느 정도 평가의 영역을 제한한다. - 적절한 당사자에게 이후의 진행 상황을 알려줄 방법이 없음에도 불구하고, 이 시점 이후에도 물론 계속 될 수도 있다.

데이터에의 제한된 접근성

평가를 하는 사람들이 갖는 세 번째 어려움은 정보 및 관련 당사자들에 대한 제한된 접근성이다. 이 문제는 후원자나 조직 관리자가 그들의 활동의 다양한 측면을 숨기고자 하는 바람에서부터, 단순히 참여자가 질문서 전체에 응답하는 것을 꺼리는 것까지 다양한데, 결국 샘플링의 왜곡을 초래한다. 분석을 위한 데이터 이용 가능성을 극대화하려는 (정치적 및 방법론적) 노력을 해야 하고, 어떤 평가에서든 데이터의 겹은 적절하게 기록될 필요가 있다.

다음 섹션에서는 후원자를 위한 평가의 함의에 대해 다루기로 한다.

후원자를 위한 함의(含意)

평가자가 직면하는 어려움은 정보, 상담, 참여 실행의 후원자에게도 문제가 된다. 평가자가 이용하는 어떤 시스템이나 분석틀도 후원자에게는 차선(次善)으로 보이는 법이고 거의 확실히 그렇게 된다.

현재 평가 도구의 한계를 받아들이기

평가는 상대적으로 덜 개발된 분야이고 어떤 평가 분석틀도 다툼 없이 보편적으로 받아들여지지 않는다. ; 유효성을 측정하는 어떤 도구나 절차도 완벽하게 타당하다고 볼 수 없다. 확신 없는 후원자들을 위해 - 아마도 규정 때문에 그들의 더 나은 판단에 반하여 참여 실행을 해야만 하는 후원자들에게 - 이런 인식은 이익이 될 것이다. 만일 평가 과정에 어떤 결함이 발생하면, 평가를 계속 할 필요가 있는가? 또는 만일 끝마쳤다면 결과에 유의해야 하는가? 확신이 있는 후원자에게 그 인식은 걱정스러운 것일 수 있다 - 완벽한 해답이란 없고, 그래서 도출된 어떤 결론도 비판이 가해지는 사람들에게 의해 거부될 수 있다. 예를 들어, 만일 참여 절차에 어떤 식으로든 결함이 발견되면, 조직 관리자는 평가 절차나 가정에 관해 의의를 제기할 수 있다. 만일 절차가 공정하거나, 적절하거나, 효율적이었다면, 평가 결과에 불만이 있는 사람들은 평가의 어려움들에 근거해 결과에 의의를 제기할 방법을 찾으려 할 것이다. 후원자나 조직 관리자는 예상되는 흠결을 먼저 발견하기 위해 심지어 평가의 방식에 영향을 주려고 할 수도 있다.

후원자와 평가자 사이에서 균형 잡기

저자들의 고유의 툴킷을 사용한 평가의 경험에서, 후원자들은 특유의 상황에 맞지 않는다는 이유로 하나 혹은 그 이상의 도구를 바꾸려고 하거나(이 점에서 그들은 옳았을 수도, 틀렸을 수도 있다 - Rowe, Marsh and Frewer, 2004), 평가 절차에 규제를 부여하려고 하였다. 마지막 날 후원자는 자신의 권한을 가장 많이 휘두르고, 평가자는 위임을 얻기 위해 또는 조사를 수행하기 위해 이에 동의하고 그들이 원하지 않았던 방식으로 평가를 해야 할 수도 있다.

평가자를 통제에서 벗어나게 하는 것은 후원자 입장에서 좋은 일이 아니다 : 무엇보다, 상황이 실제로 독특할 수도 있고, 제출된 평가 계획은 완벽하지 않을 것이다. 반대로, 후원자가 지나치게 간섭하는 것 역시 좋지 않다. 이는 평가를 왜곡할 위험이 있고, 만일 경쟁 관계에 있는 이해관계자에게 알려지면, 전체 실행을 훼손할 정도의 비난을 초래할 수 있으며, 만일 실행이나 평가가 전혀 없었을 경우보다 더 적대적인 상황을 만들 수도 있다. 해결책은 평가 절차에 대해 개방적인 동시에 꼼꼼한 태도로, 가급적이면 중요한 다른 이해관계자들(가능하다면 이해관계자가 알았음을 전제로)을 참여시켜서 협상하는 그 가운데 어디쯤 인가에 있다. 여기에 실패하면, 후원자가 받아들인 평가 계획을 관련된 모든 주요 이해관계자들에게 회람하여, 그들이 절차에 “서명”하게 할 수 있다 - 아마 이렇게 함으로써, 절차를 수용하고, 결과를 존중하는 데에 동의하게 된다. 이런 계약은 창의적 과정이다 : 비록 이런 접근 배후의 논리가 건전해 보임에도 불구하고, 저자들은 이런 것이 채택된 경우를 알지 못한다.

외부 평가의 가능성 인정하기

하나의 평가실행이 후원자의 생각과 무관하게, 학자들이나 다른 참가자의 후원을 받는 평가자에 의해 수행될 수도 있음을 고려하는 것이 중요하다. 만일 평가가 후원자의 영향이나 통제 밖에서 진행된다면, 다른 그룹의 지위에 대한 편견이 발생할 수 있다 - 혹은 적어도 평가자에게 상당한 정도로 정보가 부족한 탓에 생기는 편견이 있을 수 있다. 이런 평가가 후원자에게 재정적 압박을 가하지는

않더라도, 다른 의미에서 대가를 치르게 된다는 것을 의미할 수 있다. 그래서 후원자가 처음부터 평가가 진행되도록 후원하는 것이 가장 좋고, 절차가 모든 관점에서, 특히 그 자체의 관점에서 공정하도록 하는 것이 좋다.

타당성 있는 평가기준 개발하기

이런 어려움에도 불구하고, 만일 공공 참여실행이 후원자와 참여자 모두로부터 진지하게 고려되고, 그것을 통해 여론이 정책으로 편입되는 출발점을 형성하면, 평가가 타당성 있는 기준에 따라야 한다는 것이 필수적임이 강조되어야 한다. 평가의 실패는 실행의 장점과 효용에 관한 참여자와 외부 관찰자 모두의 냉소로 귀결될 수 있다. 그리고 다시 한번, 정책의 영향이 사정되어야 한다. 실행과 정책영향 평가 모두의 결과는 참여자와 일반 대중 모두에게 피드백 되어야 한다. 왜냐하면, 이를 통해 정책과정에 대한 대중의 신뢰를 증진시킬 수도 있는 정책결과에 대해 실행이 의미 있는 변화를 만들기 때문이다.

효과적인 대중참여 전략에 대한 결론과 함의

대중 참여실행의 유효성을 체계적 방법으로 평가하는 것은 중요하다. 평가의 질을 통제하기 위해, 체계적 방법으로 평가를 해야만 하고, 그래서 서로 다른 평가들을 시간과 실행들에 걸쳐 비교할 수 있게 된다. 실행의 발전을 평가하기 위해, 실행 평가가 실행 그 자체와 동시에 위임되는 것 역시 필수적이다.

체계적 평가의 기초로 이용될 일련의 타당성 있는 기준을 간략하게 묘사하였다(비록 다른 기준들이 존재하지만 : Rowe and Frewer, 2004). 이런 기준들은 “측정 도구”나 “툴킷”의 형태로 조작성이 있었고, 다른 공공참여 실행의 유효성을 벤치마킹하는 것을 가능하게 할 목적으로 저자들에 의해 제공되었다(Marsh, Rowe and Frewer, 2001). 이 장의 부록에는 체크리스트에 평가자들이 응답한 질문들을 요약해 놓았다. 그렇지만, 이런 기준들이 전부는 아니다. 구체적으로, 대중 참여실행의 정책적 영향을 사정하기 위한 도구를 개발하기 위해 추가적 작업이 필요하다.

그러나 정책개발에 대한 대중의 신뢰를 증진하는 것은 대중이 참여하는 것에 달려있을 뿐만 아니라, 그 참여가 의미 있어야 한다는 점에도 달려있다. 만일 대중 참여실행이 정책개발에 명백하게 고려되지 않고, 대중의 참여가 설명되지 않는다면, 후원 기구에 대한 대중의 불신은 감소되지 않고 증가될 것이다. 게다가, 실행의 결과가 정책 과정에 포함되는 방식은 실행 참여자와 일반 대중에게 효과적인 방식으로 커뮤니케이션 되어야 할 필요가 있다.

부록 5. A1 평가 체크리스트

평가 기준	기준의 관점	질문
과제의 정의	맥락	이 실행의 맥락은 명확하게 제시되었는가?
	영역	실행의 영역은 명확하고 적절한가?
	목적과 결과	실행의 전반적 목적과 결과는 명확하고 적절한가?
	실행의 이론적 설명	특정 형태의 실행을 선택한 것에 대한 이론적 설명은 명확하고 적절한가?
대표성	이해관계자	이슈와 참여실행의 결과에 관해 정당한 이해관계를 갖는 모든 사람이 명확히 제시되었는가?
	선택	이해관계자 그룹에서 참여자들이 적절하게 선택되었는가?
	참여자의 역할	대표자와 각 개인으로서 참여자의 행위들 사이에 균형이 유지되었는가?
	현신	제대로 된 참여자를 얻기 위해 충분히 노력했는가?
	실제 대표성	의도가 무엇이든, 참여자 그룹이 실제로 대표성이 있었는가?(실행의 과정 중에도 대표성이 유지 되었는가?)
자원접근성	사람들	적절한 수준의 기술과 이해를 가지고 실행을 준비, 운용하고, 결과를 다루는 데에 참여한 사람들은 충분하였는가?
	시간	실행을 운용하는 데에 시간은 충분했는가?
	시설	실행의 필요를 충족시킬 정도의 충분하고 안정적인 시설과 설비가 있었는가?
	전문가	참여자들의 요구에 적합한, 적절한 수준의 전문가들이 초빙되었는가?
	재정	실행의 필요에 충분한 재정이 공급되었는가?
	정보	가용한 양질의 정보가 적절한 수준의 세부 정보를 가지고 유용한 형태로 있었는가?

평가 기준	기준의 관점	질문
구조화된 의사결정 (구조화된 토론)	운용상 관리	실행은 잘 조직되고 실용적 관점에서 관리되는가?
	절차	이용된 의사결정(또는 토론) 절차가 실행과 참여자를 위해 적절하였는가?
	유연성	실행은 필요한 만큼 유연하고 적용 가능했는가?
	일관성	내려진 결정(또는 도출된 결론)이 일관적인가?
	역량	참여자들은 실행에 만족스러운 정도로 기여할 능력이 있었는가?
	방법의 타당성	사용된 방법이 일종의 표준이나 다른 형태의 질적 통제 등과 관련해 타당하였는가?
독립성	개념 공유	필수적 개념과 용어가 모든 당사자들에게 공유되었는가?
	절차와 결과	실행의 절차와 결과에 대하여 참여자들은 적절한 수준의 통제를 했는가?
	피드백	실행의 사정(査定)은 있을 법한 견해들의 범위를 충분히 반영하였는가?
투명성	외부의 점검	적절한 외부의 점검이 독립적으로 있었는가?
	법/규제	실행이 정보에의 접근에 관한 관련법이나 규제에 따랐는가?
	홍보	적절한 홍보가 있었는가?
	감사 가능성	적절한 형태의 감사 기록이 있는가?
	유용성	감사 기록은 모든 당사자에게 이용 가능한가?
영향	접근성	정보는 적절한 수준의 세부 사항을 가진 적절한 형태로 이용 가능한가?
	구체적 결정	실행의 결과 더 바람직한 구체적 결정이 내려졌는가?
	조직의 정책	실행이 조직의 의사결정 과정에 긍정적 영향을 끼쳤는가?
	조직의 스타일	실행은 조직이 이슈를 다루는 일반적 접근방식에 긍정적 영향을 끼쳤는가?
비용 대비 효과	미디어	실행을 통해 이슈에 관한 미디어의 관심이 상당한 정도로 있었는가?
	친숙함	모든 당사자가 적절한 기여를 하기 위해 실행의 모든 요소에 익숙해질 정도로 일찍 참여하였는가?
	진입점	의사결정 과정에서 실행은 충분히 일찍 시작되었는가?
	효과성	실행은 효과적이었는가? (목적을 달성했는가?)
	편익/비용	편익/비용의 비율은 높은가?
공정성	효용은 모든 이해관계자들에게 공정하게 분배되었는가?	

출처 : Rowe, Marsh and Frewer (2004)

사례 5.2 평가를 위임하는 10가지 힌트

1. 초기부터 평가에 대해 고려하고, 정보, 상담 또는 참여실행을 계획할 때 평가여지를 상정하라.
2. 실행의 목적에 대해 확실히 하라. 명확한 성공 기준을 명시하라.
3. 평가자와 평가설계를 협상하라. 그리고, 그들의 평가가 당신의 질문에 대답할 것이라고 확신하라. 기준을 확장하거나 바꿀 준비를 하라.(평가자는 더 많은 목표 관점을 가져야만 한다.)
4. 미래 있을 후원자의 편견에 대한 비용을 방어하기 위해, 평가설계와 관계된 모든 협상이 공개되고 감사되도록 하라.
5. 평가가 공정하고/적절하다고 믿게하기 위해, 가능하다면, 평가설계 과정에 참여실행 또는 대표자 가입시에 중요한 이해당사자를 포함하라.
6. 평가의 한계 -엄격한 조사관점에서, 특히 사용된 도구와 과정이 유효하지 않거나, 신뢰할 수 없을 것이라는 가능성- 를 확실히 하라. 만약 평가가 첫 번째 계획단계라면, 평가자와 도구의 개발, 테스트, 개선작업을 함께 하는 것이 좋다.
7. 평가결과를 참여자에 보고하고, 결과는 공공영역내에 제공되어야 하며 대중의 조사를 받아야 한다.
8. 정책개발에 대한 실행영향을 평가하고, 참여자와 대중에게 결과를 보고하라.
9. 만약 실행이 후원자에게 정보(예를 들면 공중의 선호 또는 가치)를 제공하나, 정책 또는 결정과정에 영향을 미칠 의도가 아니라면, 이는 초기부터 참여자에게 명확히 해야 한다.
10. 상담 결과가 정책개발에서 사용되지 않거나, 의사결정에 영향을 미치지 않는다면, 그 이유는 참여자와 대중에게 알려져야 한다.

참고문헌

- BEIERLE, T.C. and D.M. KONISKY (2000), “Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19, No. 4, pp. 587-602.
- CARR, D.S. and K. HALVORSEN (2001), “An Evaluation of Three Democratic, Community-based Approaches to Citizen Participation: Surveys, Conversations with Community Groups, and Community Dinners”, *Society and Natural Resources*, Vol. 14, No. 2, pp. 107-126
- CHESS, C. and K. PURCELL (1999), “Public Participation and the Environment: Do We Know What Works?”, *Environmental Science and Technology*, Vol. 33, No. 16, pp. 2685-2692
- COGLIANESE, C. (1997), “Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rule making”, *Duke Law Journal*, Vol. 46, No. 6, pp. 1255-1349
- CROSBY, N., J.M. KELLY and P. SCHAEFER (1986), “Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation”, *Public Administration Review*, 46, pp. 170-178
- EARLE, T.C. and G.T. CVETKOVICH (1995), *Social Trust and the Management of Risk*, Praeger, Westport, Connecticut.
- FREWER, L.J. (1999), “Risk Perception, Social Trust, and Public Participation in Strategic Decision-Making- Implications for Emerging Technologies”, *Ambio*, 28, pp. 569-574
- FREWER, L.J., S. MILES, M. BRENNAN, S. KYSENOF, M. NESS and C.RITSON (2002), “Public Preferences for Informed Choice under Conditions of Risk Uncertainty: The Need for Effective Risk Communication”, *Public Understanding of Science*, 11, pp. 1-10
- FREWER, L.J., S. MILES and R. MARSH (2002), “The GM Foods Controversy: A Test of the Social Amplification of Risk Model”, *Risk Analysis*, Vol. 22, No. 4, pp. 713-723
- FREWER, L.J. and G. ROWE (2001), “NCC Workshops on The Future of Food and Farming: An independent Evaluation of the Participation Process”, Report to the National Consumer Council, Institute of Food Research, Norwich.
- FREWER, L.J., G. ROWE, R. MARSH and C. REYNOLDS (2001), “Summary of the Project: Public Participation Methods: Evolving and Operationalising an Evaluation Framework”, Report to the Department of Health and Health and Safety Executive, Institute of Food Research, Norwich.
- FREWER, L.J. and B. SALTER (2002), “Public Attitudes, Scientific Advice and the Politics of Regulatory Policy: the Case of BSE”, *Science and Public Policy*, 29, pp. 137-145
- GUSTON, D.H. (1999), “Evaluating the First US Consensus Conference: The Impact of the Citizens’ Panel on Telecommunications and the Future of Democracy”, *Science, Technology and Human Values*, Vol. 24, No. 4, pp. 451-482
- HALVORSEN, K.E. (2001), “Assessing Public Participation Techniques for Comfort, Convenience, Satisfaction and Deliberation”, *Environmental Management*, Vol. 28, No. 2, pp. 179-186
- JASANOFF, S. (1993), *The Fifth Branch: Scientific Advisors as Policy Makers*, Harvard University Press.
- JOSS, S. (1995), “Evaluating Consensus Conferences: Necessity or Luxury?” in S. Joss and J. Durant (eds), *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*, The Science Museum, London, pp/ 89-108.
- KATHLENE, L. and J.A. MARTIN (1991), “Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Planning”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 10, pp. 46-63
- LAUBER, T.B. and B.A. KNUTH (1999), “Measuring Fairness in Citizen Participation: A Case Study of Moose Management”, *Society and Natural Resources*, Vol. 11, No. 1, pp. 19-37
- LEVIDOW, L. and C. MARRIS (2001), “Science and Governance in Europe: Lessons from the Case of Agricultural Biotechnology”, *Science and Natural Resources*, Vol/ 11. No. 1, pp. 345-360
- MARSH, R., G. ROWE and L.J. FREWER (2001), “An Evaluative Toolkit for Assessing Public Participation Exercises”, Report to the Department of Health and Health and Safety Executive, Institute of Food Research, Norwich.
- MILES, S. and L.J. FREWER (2001), “Investigating Specific Concerns about Different Food Hazards Higher and Lower Order Attributes”, *Food Quality and Preference*, 12, pp. 47-61.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public participation in Policymaking*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Engaging Citizens Online for Better policy Making*, OECD, Paris
- PETTS, J. (1995), “Waste management Strategy Development: A Case Study of Community Involvement and Consensus-building in Hampshire”, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 38, No. 4, pp. 519-536
- POPPER, K. (1959), *The Logic of Scientific Discovery*, Hutchison, London.
- RENN, O. and D. LEVINE (1991), “Credibility and Trust in Risk Communication” in R.E. Kasperson and P.J.M. Stallen (eds), *Communicating Risks to the Public*, Kluwer, Dordrecht, pp. 175-218
- ROSENER, J.B. (1981), “User-oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation”, *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 17, No. 4, pp. 583-596
- ROWE, G. and L.J. FREWER (Submitted), “A Typology of Public Engagement Mechanisms”, *Science, Technology and Human Values*.
- ROWE, G. and L.J. FREWER (2004), “Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda”, *Science, Technology, and Human Values*, Vol. 29, pp. 512-556.
- ROWE, G. and L.J. FREWER (2000), “Public Participation Methods: A Framework for Evaluation”, *Science, Technology, and Human Values*, Vol. 25, No. 1, pp. 3-29
- ROWE, G. and L.J. FREWER (2001), “An Evaluation of Four Public Participation Exercises”, Report to the Food China and Crops for Industry Foresight Panel, Institute of Food Research, Norwich.

- ROWE, G., R. MARSH and L.J. FREWER (2004), “Evaluation of a Deliberative Conference”, Science, Technology, and Human Values, Vol. 29, No. 1, pp. 88-121, Sage Publications.
- ROWE, G., R. MARSH and L.J. FREWER (2001), “Public Participation Methods: Evolving and Operationalising and Evaluation Framework: Final Report”, Report to the Department of Health and Health and Safety Executive, Institute of Food Research, Norwich.
- ROWE, G., R. MARSH and L.J. FREWER (2000), “FoodStandards Agency Consultation Exercise on Dose Assessment (CEDA): An Evaluation”, Report to the Food Standards Agency, Institute of Food Research, Norwich.
- ROWE, G., R. MARCH, C. REYNOLDS and L.J. FREWER (2000), “Public Participation Methods: Evolving and Operationalising an Evaluation Framework”, Report to the Department of Health.
- ROWE, G., C. REYNOLDS and L.J. FREWER (2001), “Public Participation in Developing Policy related to Food Issues” in L.J. Frewer, E. Risvik, H.N.J. Schifferstein and R. von Alvensleben (eds), Food Choice in Europe, Springer-Verlag, pp. 415-432.
- SINCLAIR, M. (1977), “The Public Hearing as a Participatory Device: Evaluation of the IJC Experience” in W.R.D. Sewell and J.T. Coppock (eds), Public Participation in Planning, John Wiley, New York, pp. 105-122.
- YIN, R.K. (1994), Case Study Research: Design and Methods, Second Edition, Sage Publications, London.

제6장

공공참여에 대한 시민의 평가

(Citizens' Evaluation of Public Participation)

Giovanni Moro

Programme Advisor,
Active Citizenship Network
Italy

정책결정에 시민의 참여를 촉진하는 것은 정부에게 상대적으로 새로운 과제이고, 공공참여 정책에 대한 시민들의 평가는 시민들을 통치의 장애물이 아니라 자원이라고 실질적으로 고려하는지 알아보는 효과적 방법이다. 이 장은 공공참여에 관한 정책의 평가에 있어서 시민의 역할을 시민들 자신의 관점에서 명확히 하려고 한다. 약간의 방법론적 언급이 이론적 분석들의 정의와 최근의 실행들, 특히 이탈리아에서 도출된 최근의 실행들 모두를 위한 출발점이 될 것이다. 그 후에는, 평가절차에 대한 일련의 조작적 과정들이 다음의 관점에서 정의될 것이다 : 무엇이 평가되어야 하는지, 어떤 기준으로, 누가 평가를 해야 하고, 평가의 도구는 무엇인지.

서론

시민과 정부의 지위, 인식, 정보, 지식, 자원은 그들이 같은 이슈를 다룰 때조차도 더 작은 범주로 축소시킬 수 없을 만큼 다르다. 그래서 그들의 협력이 더욱 가치 있게 된다. : 그것이 정치적으로 옳기 때문만이 아니라, 무엇보다 그것이 효과적이기 때문이다. 이런 조건 하에서, 정부와 시민의 관계는 상호호혜의 관계가 될 수 있다. 이 글이 언급하려는 거버넌스 연구는 이런 관계의 조건과 패러다임을 명확히 하려고 한다.

정책결정에 대한 시민참여를 촉진하는 것은 정부들에게 상대적으로 생소한 분야에 속한다. 이는 대의기관들의 위기와, 정당과 정치 지도자들의 합의 부족, 정부 단독으로 공공업무를 관리할 능력의 약화와 관련된다. 이런 모든 현상들은 “일상생활의 정치”로 작동하는 새로운 형태의 시민의식의 발전과 관련이 있다.

정책결정에 개인으로서 그리고 특히 시민단체로서 시민을 참여시키는 것은 그들이 어떤 영역에 관련되든 정부에게 쉬운 과제가 아니다. 이는 공공문제에 대한 정부의 독점을 끝낸다는 것을 인정하는 셈인데, 매우 어려운 일이기도 하다. 게다가, 이는 까다롭고, 종종 매우 복잡하며, 때로는 소모적인 노력이기도 했으나 이를 통해 공공 기관의 사고방식, 행동 패턴, 조직 구조, 운용상의 접근 등의 심도 있는 개혁을 하게 되었다.

이 모든 이유에도 불구하고, 공공 정책에 대한 시민참여를 촉진하는 것에 대한 의심 어린 시선도 많고 마지못해 하는 분위기도 있다. 이런 모습은 몇 가지 형태를 취하는데, 확고한 신념 없이 정치적으로 옳은 접근을 확산시키는 것도 한 유형에 속한다. 또 다른 형태로는, 명확한 임무나 제도적 분석틀 없이 시민들을 실행 단계에 참여시키는 것이다. 정반대이지만 똑같이 확산되는 접근 방식으로는, 현실에 대한 실질적인 효과 없이 시민들은 그저 토론에만 관여해야 한다는 발상도 있다.

이런 행동계획의 관점에서, 공공참여 정책에 대한 시민의 평가 이슈가 초점인 듯하다. 이는 공공 기관이 특히 외부 관여를 통해 자신들의 성과를 평가하는 것을 꺼리는 전통적 입장에 직면하기도 하고, 시민이 통치의 장애물이 아니라 자원이라는 점을 진정으로 고려하는지 알아보는 리트머스 시험지이기도 하다.

따라서 이 장에서는 공공참여 정책평가에서 시민의 역할에 대해, 그들의 조건과 그들의 관점에서 명확히 밝히는 이론적 및 경험적 요소들을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이 글의 배경은 Aaron Wildavsky(Wildavsky, 1993, p.277)의 설명에 잘 나타나 있다.

“분석자가 빠지는 유혹은 시민을 대상으로 다루는 것이다. 그들의 의식은 틀렸고, 경험도 타당하지 않다는 생각으로 사람들에게서 자율성을 빼앗음으로써 시민의식이 활발해지는 것을 부인한다.

따라서 분석자의 도덕적 역할은 사고(思考)가 상호작용의 가치를 강화하되 그것을 대신하지 않게 된다는 것을 요구하는 것이다.”

Wildavsky는 정책 연구가 늘 공공정책에 대한 시민참여를 간과해왔고, 이 분야에 대한 연구가 이론적 및 경험적 측면 모두에서 강화되어야 한다고 덧붙였다. 이 글도 이런 목적에 기여하려고 한다.

시민참여에 관한 공공정책의 시민평가가 갖는 다양한 측면에 관한 방법론적 언급은, 이론적 분석틀의 정의와 특히 이탈리아에서 도출된 최근의 관행들을 검토하는 것 모두를 위한 출발점이 될 것이다. 그 이후에는, 평가절차에 관한 일련의 조작적 개념들이 정의될 것이다 : 무엇이 평가되어야만 하는지, 기준은 무엇이어야 하는지, 누가 평가해야 하는지, 평가의 도구는 무엇인지.

방법론적 수수께끼

정부와 시민의 협력을 평가하는 시민의 역할에 관한 이슈는 처음에 얼핏 보이는 것처럼 쉽지 않다. 많은 서로 다른 요소들이 상황을 복잡하게 하는 경향이 있으나, 그 가운데 세 가지가 특히 중요하다.

첫 번째 요소는 **평가의 개념과 실행의 모호성**이다. 이는 실제로 이중적 성격을 가졌다. 한쪽 측면에서 평가는 테크놀로지다. 예를 들어, 학자, 전문가, 이해관계자가 프로그램이나, 정책에 구체화된 활동이 그들의 목적을 달성했는지 알아보기 위해 사용하는 도구상자의 성격을 지녔다. 다른 한편, 평가는 그 자체로 하나의 정책이다. 예를 들어, 직간접적으로 시민들의 삶에 영향을 주는 기구, 자원, 규칙들과 관련된 정부 활동이기도 하다. 이 경우에는 정책의 성공이나 실패를 증명하고, 그것을 개량화해야 한다. 이런 관점에서, 시민들은 기술적 활동의 행위자나 일련의 의도된 정부 활동의 이해관계자로서 관여할 수 있게 된다. 누구나 알 수 있듯이, 이것은 정확히 같은 것은 아니다.

이전의 것과 관련되지만 완전히 중복되지는 않는 또 다른 특징은: **평가와 사정(査定)의 차이**이다. 평가는 “미리 정해놓은 기준에 따라 실행의 성공 또는 실패를 가려내는 구조화된 과정”을 의미하고, 사정은 “기술(記述)적인 사례 연구를 할 때 나타나는, 미리 정해놓은 유효성의 기준 없이 실행에 관해 상대적으로 덜 구조화된 분석”을 의미한다(Frewer and Rowe). 비록 참여적 접근(Rietbergen-McCracken and Narayan, 1998, pp.189-251)이 이런 특징에 도전하는 경향이 있지만, 우리의 논의에서는 어느 경우에도 적절하다.

세 번째 요소는 보다 구체적이다. 그것은 시민의 관점에서 볼 때, 그리고 정책결정의 시민참여가 대상일 때, **평가의 중복적이고 다차원적 성격**과 관련된다. 이 경우, 평가는 매우 상이한 용어들로 말할 수 있다. 예를 들어 :

- 평가절차에의 시민참여
- 참여절차에 대한 시민들의 평가
- 평가절차에 대한 시민들의 평가

이는 사소한 차이가 아니라 심각한 중대한 문제다. 여기에는 현실에서 발생하는 매우 다양한 사실, 행위, 과정들이 포함된다. 따라서 이슈에 대한 피상적 접근으로는 해결할 수 없으며, 명확한 방법

론적 선택이 요구된다.

이 방법론적 수수께끼를 해결하기 위하여, 우리는 이론적 및 경험적 요소들을 소개할 것이다. 특히 우리는 시민들의 관점에서 무엇이 참여인지 정의하려고 할 것이다 ; 그리고 우리는 시민참여의 성공과 실패의 구체적 사례들을 검토할 것이다 ; 마지막으로 시민의 입장에서 참여를 평가하는 것에 관한 중요 요소들을 설명하려고 할 것이다.

이론적 분석들

참여 프로그램에 대한 시민들의 평가 이슈를 다루는 건전한 기초를 확립하기 위해 약간의 이론적 진술이 필요하다. 그 중 다섯 개가 가장 중요하다 : “새로운 시민의식”의 현상, 공공정책에서 시민들의 역할, 시민들과 정부의 관계, 그들의 역량에 대한 의문, 분석가로서 그들의 능력.

새로운 시민의식

우리의 출발점은 최근 30년에 걸쳐 전 세계에서 나타난 새로운 현상인, “새로운 시민의식” 또는 시민참여의 출현이다. 우리의 관점에서 이 현상의 주요 특징은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다(cf. Moro 1998, 1999):

전통적인 형태의 정치적 참여(투표, 정당에의 가입)와 다른 시민참여의 현상이 나타났다. 전자감소하는 반면, 후자는 증가하고 있다(두 과정 사이의 상관관계 여부를 떠나서).

시민참여는 일상생활에서의 민주주의, 즉 공공 정책결정에서 시민들이 권력과 책임을 사용하는 것이라고 정의할 수 있다. 시민참여는 여러 가지 다른 형태를 취한다. - 자발적 결사, 자조(自助)적 그룹, 일반 대중 운동, 지지 조직, 지역 서비스, 연합과 네트워크, 단일 이슈 제안 등. 이들은 규모가 다르고, 지역에서 전 지구까지 모든 수준에서 작동한다. 이들은 능동적 시민의식이라고 이를 법한 독특한 현상이다.

능동적 시민의식은 몇 가지 정책 영역에서 작용한다. : 환경, 사회적 배제, 보건, 교육, 문화, 안전, 지역 개발, 국제 협력, 소비자 이슈 등. 우리가 알게 되겠지만, 이는 정책결정 주기의 모든 국면을 포괄한다. : 의제설정, 기획, 결정, 실행, 평가. 그 역할은 시민의 권리를 보장하고 공익을 관리하는 것으로 정의할 수 있다. 적어도 다섯 가지의 능동적 시민의식의 힘을 알 수 있다:

- 현실의 해석과 정보를 만들어내는 힘
- 상식을 바꾸기 위해 상징을 이용하는 힘
- 입무에 따른 기관들의 행위의 일관성을 확보하는 힘
- 중요한 조건들을 변화시키는 힘
- 협력을 증진시키는 힘

능동적 시민의식 탓에 주로 새로운 법칙의 형태로 많은 결과를 얻었다 : 인적, 기술적, 재정적 자원의 동원 ; 사회적, 집합적 행위자의 행태 변화 ; 대중문화와 상식의 변화 ; 새로운 형태의 사회 조직

정의 ; 공적 또는 사적 서비스와 공공기능 관리 패러다임의 변화 ; 정치 의제, 스타일, 언어의 변화 ; 시장 규칙의 변화.

공공정책에서의 시민

정책결정자들이 확신하는 것은, 시민들이 대개 객체로서 공공 정책에 참여한다는 것이다. 그 이유는, 시민들이 특정 그룹의 일원으로서 자원, 재화, 용역에 의한 공공 활동의 혜택을 보기 때문이다(예를 들어, 가난하고, 아프고, 늙고, 직업이 없는, 혼자 일하는 어머니들 등). 이런 관점에서 시민들은 공공정책에서 당연히 수동적 역할을 갖게 된다.

이런 견해에 따르면, 시민들이 보다 능동적인 역할을 수행할 수 있는 유일한 경우는 그들이 공적 기구의 결정에 영향을 받을 때 뿐이다. 예를 들어, 공적 기구는 특정 이슈에 관해 시민들의 의견을 묻거나, 그들의 만족도에 관해 인터뷰를 하거나, 공공 프로그램을 지원해 달라고 요청할 수도 있다.

이런 접근의 기초를 이루는 생각은, 시민들은 그저 정부의 결정이나 활동의 대상으로 존재할 뿐이라는 것이다.

반대로, 정책결정의 다른 모든 행위자들과 마찬가지로, 공공기구의 목적이나 결정에도 불구하고, 시민들은 자율적으로 존재하고 공공정책의 영역에서 능동적이다. 다른 행위자처럼, 시민들은 모든 상황에서 공공정책 발전에 영향을 끼친다. : 의제설정, 기획, 결정, 실행, 평가. Meny 와 Thoenig이 관찰하였듯이, “처음에는 그렇게 보일지 몰라도, 시민들은 수동적으로 행동하지 않는다. 그들이 반응하는 방식은 그들을 비활동적인 대상이 아닌 그 무엇으로 만든다”(Meny and Thoenig 1996, p.123).

공공정책이 토론과 결정(대체로 이런 경향이다, Pierre, 1998 참조)보다는 행동의 측면에서 고려될 때, 이런 점은 더 잘 이해될 수 있다. 시민들은 자기들의 의견이나 요구를 발표하기 위해 발언권을 얻었을 때뿐만 아니라, 그들이 무언가를 하기로 하거나 거절하고, 문제를 보고하고, 대안을 제시하고, 상황을 감시하고, 수평적 커뮤니케이션을 관리하고, 다른 이해관계자들을 설득하고, 자원을 동원하는 등의 활동을 할 때도 적극적이다. 지난 30년간 전 세계로 확산된 시민적 적극성의 현상은 반드시 이런 실용적 태도로 특징지어져야 한다.

정책분석의 관점으로부터, 두 개의 다른 상황을 구별할 수 있다. 최근의 논문(Moro, 2002a)에서, 나는 이 상황을 “거버넌스(governance)”와 “비거버넌스 상황(non governance-situation)”이라고 불렀다. 첫 번째 경우, 시민참여는 정부 활동 안에 포함된다. ; 두 번째 경우, 이는 정부의 공급자적 측면이나 정부와의 의견 일치로부터 독립적이다. 예를 들어, 다음과 같은 경우가 있다 : 시민들이 정부가 공급하지 않는 복지 서비스를 창출하는 것, 다른 이해관계자들(예를 들어, 산업 폐기물에 관해 기업과 노조)과 자율적 합의를 맺는 것, 개인들의 권리와 이해를 보호하기 위해 법적 조치를 활성화시키고 정부에 맞서 선전하는 것.

시민과 정부

시민과 정부가 상호작용하고 협력할 때, 우리는 다음과 같은 거버넌스 상황(governance-situation)을 맞는다. :

- 공공기구가 시민의 역할을 인정한다. 예를 들어, 정책의 실행중이나 전에, 공식 혹은 비공식적 합의를 통하여.
- 시민들은 정책결정 과정에서 적어도 한 단계에 실제로 참여한다(의제설정, 기획, 결정, 실행, 평가).
- 시민들은 자치적인 동시에 다른 행위자들과 협력함으로써 역할을 수행한다.
- 이런 역할은 권력과 책임을 실현하는 것을 의미한다.
- 시민참여는 정책결정에 가치를 부가한다(예를 들어, 이를 통해 달성하지 못했을 목표를 실현한다).

이런 협력이 공공정책 영역에서 이루어지기 때문에, 우리는 정책결정의 각 단계에서, 극복되어야 할 장애물, 사용될 수 있는 시민적 자원, 시민참여와 관련해 확증되고 실천되어야 할 작동 원칙들을 알 수 있다. 아래 표는 이런 접근을 다루고 있다.

‘동반자로서의 시민’ (OECD, 2001) 핸드북은 이런 상황에 관해 설명했다. 이 중요한 기록은 시민 참여에 대한 정부의 시각과 접근을 나타냈다는 점에 주목해야한다. 상황에 대한 보다 완벽한 설명을 얻고, 서로 다른 시각으로부터 배우기 위하여, 이런 정부의 시각은 시민의 그것과 합쳐져야 한다.

표 6.1 정책결정 사이클의 각 단계에서 시민의 역할, 장애물, 통치 원칙

	시민의 역할	장애물	통치 원칙
의제	<ul style="list-style-type: none"> ● 문제점 인식 ● 우선순위 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ● 의사결정자에 접근하기 어려운 점 ● 시민적 관점에 대한 관심 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ● 쌍방의 커뮤니케이션
기획	<ul style="list-style-type: none"> ● 장애물 인식 ● 해결책 인식 ● 정책의 구성요소와 도구 시험 	<ul style="list-style-type: none"> ● 시민의 역량에 대한 이해 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ● 피드백을 포함한 컨설팅
결정	<ul style="list-style-type: none"> ● 합의 도출 	<ul style="list-style-type: none"> ● 대표성에 대한 진부한 기준 ● 시민들의 두려움 	<ul style="list-style-type: none"> ● 공유 ● (동의가 아닌) 결정
실행	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스를 창출하고, 상황을 감시하고, 자원을 동원하고, 좋은 관행을 수집 	<ul style="list-style-type: none"> ● 시민과 정부의 협력 그리고/또는 경쟁 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ● 협력 ● (평등과 충분한 책임)
평가	<ul style="list-style-type: none"> ● 사회적 감사 ● 이해관계자 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ● 시민들의 결과가 평가 도구로서 고려되지 않는 것 ● 시민들은 정보가 아니라 의견을 제공할 수 있을 뿐이라는 편견 	<ul style="list-style-type: none"> ● 통상적 평가와 정책 조정

시민 역량에 대한 회의(懷疑)

오랫동안 잘 정립된 전통에 의하면, 시민들은 공적인 문제를 다루거나 관리하는 데에 있어서 중요한 능력을 갖추지도 못하고 갖추 수도 없어서, 정책결정에 어떤 역할도 할 수가 없다. 정치철학과 정치학의 상당 부분이 전통적으로 이런 주장에 동의해왔다. 보다 정확하게, 이렇게 시민의 역량을 간과하는 견해는 다음 세 가지 요소들과 관련된다(cf. Dahl 1998):

- 도덕적 역량(공익을 위해 무엇이 옳고 그른지에 관한 지식)
- 덕목(공공선을 추구하기 위해 필요한 매개)
- 기술적 역량(그 덕목을 효과적으로 실천하는 데에 필요한 노하우)

시민의 역량 부족에 대한 이 가정 위에서, 플라톤의 “보호자로서의 정부(government of custodians)”(또는 감시자)의 다양한 형태가 - Robert Dahl의 정의에 따라 - 이론화 될 수 있다.

그러나 민주주의적 관점 안에서도, 시민의 역량 부족은 중요한 역할을 한다. 투표야말로 시민주권이 최고도로 표현된 것이라고 보던 전통적 민주주의 관념은, 보통 시민들이 정부의 공적 문제에 진정으로 관여하기 위해 그들의 고유한 이해관계의 틀을 극복할 수 있는 시간, 지식, 능력을 갖지 못했다는 가정에 기초한다. 그들이 할 수 있는 것은 투표를 통해, 충분한 시간, 충분한 전문기술을 가지며 고유의 이익으로부터 확실히 떨어져서 공적 이슈를 다룰 능력이 있는 몇몇 사람들을 선택하는 것이다(Sartori 1994, p.75).

시민의 역량 부족에 관한 이런 견해는 철학이나 정치학 영역에 국한된 것이 아니고, 정책분석이나 공공 정책결정에도 영향을 끼친다. 예를 들어, 복지 시스템에 대한 기본적 가정들과 연구 가운데에, 시민들은 단지 공공정책의 대상이라서 단지 자신들의 필요와 요구를 공공기관에 표현할 뿐이라는 견해가 있고, 따라서 이에 대해 그들이 재화와 용역을 공급할 수 있다고 한다. 여기에 내재한 패러다임은 일종의 약하고 종속적이며 수동적인 시민이다(cf. Zolo 1994).

그러나 공공문제에서 시민의 지식과 역량이 부족하다는 이런 관점은 더 이상 최근의 맥락 - 지난 30년간 엄청나게 변화하였고 사회과학과 정치학의 측면에서 새로운 접근을 요구하는 - 과 일치하지 않는다.

우리가 본 것처럼, 능동적 시민들의 힘은 그들이 살고 영향을 받는 맥락에 관한 정보를 만들어낸다. 이는 공공정책에 관련된 지식과 노하우의 축적 과정을 야기한다. 분명히, 이런 역량이 필요한 지식의 모든 범위를 충족시키지는 않는다. 그러나 이를 통해 과학적 조사, 기술적인 노하우 및 다른 출처에서 나오는 정보를 수집하고 이용하는 능력이 생긴다. 예를 들어, 철도 서비스의 이용자들은 철도의 안전장치나 진행 절차에 관해 알지 못한다. - 그들에게 이런 것들은 ‘블랙박스’ 인 셈이다. 그럼에도 불구하고, 철도 서비스 이용자들은 :

- 그들이 이용하는 철도의 안전 시스템이 갖는 효과에 관한 높은 수준의 정보를 갖고 있다.
- 집합적으로 행동할 경우, 안전 시스템 전체와 그 ‘블랙박스’ 관한 전문가의 조언을 활용할 수 있다.

한편, 권리를 보호하고 공공의 이익을 다루는 과정은 도덕적 역량과 관련되어 있다. 즉, 특정 상황과 관련된 일반 이익에 대한 인식과 일반 이익에 대한 책임이다.

분석가로서의 시민

이 문제에 접근하는 또 다른 방법은 Aaron Wildavsky가 특징을 묘사한 분석가로서의 시민의 개념을 이용하는 것이다(Wildavsky 1993, pp.252-279). 시민참여가 일반적, 전체적(따라서 취급할 수 없는) 접근이 아닌 하나의 정책 중심적 접근을 의도할 때, 시민참여의 세 가지 기본적 조건들을 충족시키는 것이 가능해진다: 무엇이 문제인지 이해하고, 크고 작은 변화(이를 통해 참여의 효용을 인식한다)를 구별하고, 경험을 통해 배우면서 지속적으로 참여하는 것. 공공정책에서, 시민들은 실제로 이슈를 선택하고, 정보를 수집·축적하며, 다른 시민들과 함께 활동하면서 진행과정에 영향을 주기 위해 이를 사용할 수 있다. 따라서, 그들은 Wildavsky의 접근에 따르면 분석가라고 규정될 수도 있다.

시민적 분석은 다른 방식은 평범하고, 전문적이고, 조직된 시민들을 포함한다. 이를 통해 시민들은 정보를 만들고, 과학적·기술적 지식을 이용하고, 공공정책을 평가하는 것이 가능해진다(Moro 1998, pp.135-167). 위 진술이 의미하는 것은, 공적 영역에 관련된 시민들이 공무원이나 다른 행위자들이 주장하는 것과 완전히 다른 형태의 지식을 개발한다는 것이다. 이는 구체적인 조건과 관점에 관련된 문제이다. 공공정책의 문제에 시민들이 영향을 받거나 또는 참여하는 방식에는, 반드시 기억해두어야 하는 독특한 특징들이 있다:

- 그들은 문제로부터 영향을 받고, 동시에 그 직간접적 효과를 막아주기도 하는 환경 안에서 살고 있다.
- 그들은 모든 문제와 관련되어 있고, 이와 지속적·구체적·직접적으로 함께 한다.
- 그들은 문제와 관련해 그들의 삶을 재조정한다.

이런 존재에 관한 또는 물질적 요소는 공공정책 문제와 관련된 시민들의 특정한 인류학적 조건을 구성한다. 이런 조건은 공무원이나 다른 이해관계자들의 조건과 완전히 다르다. 그리고 이 조건은 시민들이 데이터를 어떻게 이해하고 판단하는지 뿐만 아니라, 현실에서 데이터를 선택하고 조직하는 방식을 결정한다.

구체적 사례로, 장애인들은 어떤 정부나, 분석가, 학자도 미처 생각하지 못했던 건축물의 문제점에 관한 지식을 갖는다. 그들은 도시에 존재하는 건축물의 장벽을 식별할 수 있고, 안전한 길과 그렇지 못한 길을 구별할 수 있으며, 시간, 돈, 이동성, 질의 측면에서 이런 장벽이 그들의 삶에 끼치는 영향에 대해 알고 있고, 그들 가족의 삶이 이런 장벽 때문에 어떻게 조정되어야 하는지에 대해서도 알며, 어떤 직업적 혹은 개인적 일을 볼 수 없다는 것을 정확히 알고 있다. 그들은 삶의 모든 영역에서 이런 이슈에 관한 공공정책의 결과를 평가할 수 있다. 만일 그들이 스스로 조직을 만들면, 일반적 사정(査定)을 할 수 있고, 우선 순위를 정할 수 있으며, 새로운 정책을 제시할 수 있고, 공공투자를 위한 로비를 할 수도 있고, 집행에 협력할 수도 있고, 결과에 대한 영향을 평가할 수도 있다.

“미시적(micro)”과 “거시적(macro)”, “하향식(top down)”과 “상향식(bottom up)”의 잘 알려진 구분은 어느 정도 유용할 수 있으나 시민들의 조건을 완전하게 해석해내지 못한다는 점을 분명히 해두어야 한다. 공공문제와 관련된 시민들은 상향식 접근을 주장하며 그런 관점에 제한된, 미시적 영역에 간혀야 할 필요도 없고, 갇혀있는 것만도 아니다.

시민들의 실제 평가

이 섹션에서는 이론적 진술에서 일련의 구체적 사례로 논의를 옮긴다. 그렇게 하기 위해, 여기서는 앞에서 언급된 시민참여의 가능한 세 가지 형태를 구분해주는 표상을 이용할 것이다: 공공정책의 평가에 대한 시민참여, 참여절차에 대한 시민평가, 평가과정에 대한 시민평가. 각각의 범주에 대한 구체적 사례가 상대적으로 적지만, 처음 두 범주에 대한 사례가 마지막 하나의 경우보다 많다는 것을 지적해두는 것이 바람직할 것 같다.

이 섹션은 참여절차에 대한 시민의 평가에 초점을 맞출 것이다. 사례들은 최근 이탈리아에서 창립된 능동적 시민의식 재단(the Active Citizenship Foundation)이 운영한 시민참여 기록 보관소에서 가져온 것이다. 전부는 아니지만 주로 그 사례들은 이탈리아의 비정부 기구인 Cittadinanzattiva(능동적 시민의식)의 경험을 다룬다. 사례들은 공공 정책결정에 대한 참여에 시민들이 어떻게 접근하는지를 보여주고, 그 결과에 대한 평가가 - 정반대는 아니지만 - 정부의 평가와 어떻게 다른지 보여준다.

정보에의 접근

로마 콜 센터 평가(2002). 로마 시(市) 행정청은 시의 행정과 서비스 모든 영역에 관한 시민들의 정보 요구에 답하기 위해 콜 센터를 설치했다. 시민단체들은 학교 및 다른 시민사회 단체들과 함께 콜 센터의 출범을 감시하기로 하였고, 이를 위해 시민들의 의견을 수집하고, 콜 센터 직원들이 다양한 이슈를 다루는 능력을 평가하기 위해 임의로 전화를 걸어보기도 하였다. 로마 콜 센터의 공식적 출범식에서, 시장이 지켜보는 가운데, 이 시민단체들은 서비스 개선을 위한 제안과 비판적 언급들에 초점을 맞춘 그들의 평가 결과를 보고하였다. 이 사례에서, 오직 시민단체들만이 시민들의 요구에 대한 직접적 지식에 근거해 피드백과 조언을 로마시에 제공할 위치에 있었다.

유럽 위원회의 쉬운 유로(easy Euro) 프로그램(1999-2001). 유럽 단일 통화의 도입을 준비하면서, 각각 다른 나라에 속한 몇 개의 시민단체들이 유럽 위원회(EC)의 ‘쉬운 유로’ 프로그램에 참여하였다. 이 프로그램은 취약한 그룹(EC에 의하면 유럽 인구의 30%)이 새 통화에 쉽게 접근하도록 하고, 사회적 배제의 위험을 방지하는 것을 목적으로 하였다. 대상 가운데 포커스 그룹이 시민단체들에 의해 몇몇 유럽 국가에서 조직되어, 운영과 인식의 문제들을 확인하고 적절한 도구를 조정하였다. 그리고 EC는 시민단체들에게 “근접 통지인(proximity informer)”의 네트워크를 창설할 것을 위임하였다. 근접 통지인은 의사, 약사, 교사, 일선 공무원 등 시민 가까이에서 일하며 정보를 제공하고 두려움을 줄여줄 수 있는 사람들을 말한다. 모든 관련 당사자가 참여하는 유럽 원탁회의가 작업을 조정하고 상황을 평가하고 향후 발전을 계획하기 위해 프로그램 내내 운영되었다. 원탁회의는 단일 통화 도입이 의미하는 변화를 시민들에게 알리고 정보를 제공하는 능력의 관점에서 쉬운 유로 프로그램의 효과를 평가하였다.

상담과 공공참여

지역 보건 기구 이해관계자 회의(1992년부터). 법에 따라, 1년 혹은 2년마다 거의 300여개 되는 이탈리아 지역 보건 기구 모두가 대중에게 개방된 이해관계자 회의를 개최해야만 한다. 관리자, 노동조합, 전문가 조직, 시민단체와 환자 단체가 정보와 의견을 교환할 목적으로 모여서 필요한 개선점과 중요한 이슈에 관한 합의를 도출한다. 각 행위자들은 다음 이해관계자 회의에서 다음 과제 및 그에 대한 책임을 부담한다. 이 회의의 결과들 가운데, 그들이 몇몇 지역 보건 기구 관리자들을 해고했다는 것은 별 가치가 없다. 이해관계자들 회의의 특성은 다음과 같다 : 이해관계자들 간에 책임을 공유, 책임의 실천, 건설적 대화를 위한 환경 마련. 몇몇 경우에서, 그들은 지역 보건 기구와 시민의 관계에 관해, 제공된 정보, 불만의 처리, 계획 수립과 서비스 제공에 대한 시민참여 등의 관점에서 조사하였다.

병원에 대한 시민 감사(2001년부터). 보건 기구들과 환자의 권리를 위한 Cittadinanzattiva 법령의 합의로, 시민들에 의한 감사가 25개 지역 보건 기구를 상대로 진행되었다. 프로그램의 목적은 보건 구조의 지속적인 질적 향상을 촉발하기 위한 것이었다. 공유된 매개변수를 사용하여, 시민감사는 지역 보건 기구가 이용자들에게 정보를 주는 능력, 피드백을 수집하고 사용하는 능력, 의사결정에 시민단체(옹호자, 자원봉사자, 환자, 소비자 등)를 참여시키는 능력 등을 검토하였다. 시민감사 결과 각 보건 기구평균 20개 정도의 교정사항이 나왔다.

평가에 관하여

공공정책에의 참여에 대한 시민의 평가와 관련한 이론적, 경험적 요소들의 검토를 통해, 우리는 이제 이 장의 첫머리에서 제기되었던 방법론적 수수께끼에 대해 몇 가지 결론을 제시할 수 있게 되었다. 공공참여를 평가할 때, 그것들이 정책결정자의 시민의 관점에 대한 요구에 반응하는 것을 목표로 한다는 점에서, 이 결론들은 사용될 수 있겠다.

무엇이 평가되어야 하는가?

첫 번째의, 명백하고 확실해 보이는 질문은 무엇을 평가해야 하는가와 관련이 있다. 정책결정자와 학자들 모두에게서, 정책결정에 대한 시민의 참여를 토론이나 심의에 국한시키려는 경향이 존재한다 (Pierre의 사례참조, 1998). 이런 생각에는, 시민들은 오직 토론만 하고, 실제로 일하는 것은 공공기관이라는 발상이 깔려있다.

전에 언급하였듯이, 이는 사실이 아니다 : 시민들은 토론만 하는 것이 아니라 행동도 한다. 이는 단지 실행의 단계에서만 나타나는 것도 아니고, 다른 단계에서도 나타난다. : 예를 들어 평가는 주어진 정책을 실행할 때 나타나는 겉을 시험하고 입증하는 것을 목적으로 하는 행동이다. 만일 시민들이 노인들을 위한 홈 케어 서비스 평가에 참여하기를 원한다면, 그들은 타겟 그룹에 속한 사람들과 대화를 해야 하고, 서비스가 가족의 일상생활에 끼치는 영향을 관찰해야하며, 서비스 책임자가 제 역할을 하는지 밝혀내야만 한다.

이런 관점에서, OECD의 핸드북 '동반자로서의 시민' 이 정책결정의 과정 전반을 다룬다는 점이

매우 중요하다.

어떤 기준으로 평가할 것인가?

매우 일반적으로, 평가될 것은 참여 절차의질(質)이거나, 다른 말로 정책결정에서 통치 상황들의 집행 결과라고 말할 수 있다.

보다 구체적으로, 다음의 요소들이 평가의 일부가 되어야 한다.

1) 좋은 참여절차는 정책결정에 가치를 더해야 한다, 다음과 같은 측면에서 :

- 유효성 (목적을 더 잘 달성하는 것)
- 효율성 (시간, 돈, 사회적 긴장 등을 줄이는 것)
- 영향 (대상이 된 상황에 보다 넓고, 깊고, 영속적인 영향)
- 적절성 (정책과 관련 이슈에 대한 광범위한 적절성)

예를 들어, 소비자, 풀뿌리 대중, 이웃, 지역개발 조직들이 대도시에서 대량 소비되는 재화의 가격을 감시하는 데에 참여하는 것은 가치를 덧붙인다. 만일 그것이 :

- 공공기관 단독으로 활동했을 때보다 낮은 수준의 인플레이션으로 이어진다면,
- 공공기관 단독으로 활동할 때보다 빠르고 낮은 비용이 든다면,
- 긍정적 영향을 갖는다면. 예를 들어, 소매상들의 행태를 지속적으로 감시하는 네트워크를 창설하는 등의,
- 소매상의 일부 샘플만이 아니라 그들 전체를 감시할 수 있다면, 공공기관도 아마 할 수는 있겠지만.

2) 좋은 참여절차는 시민들에게 권한부여가 되어야 한다.

권한부여(empowerment)란, "사람들이 직면한 문제를 해결할 수 있고, 부당한 조건들에 맞서 싸울 권리가 있음을 깨달았을 때 나타나는 효능감"이고, "다른 형태의 사회적 권력에 대한 지배를 확보하는 과정"(Rubin and Rubin, 1992. p.62)이다. 정책결정에 시민을 참여시키는 것은 공적 생활에서의 행위자로서 시민들의 의식, 노하우, 운용능력 등을 증진시켜야 한다.

권한부여는 양면적 개념이다 : 인식적 측면과 기능적 측면 모두가 있다. 두 가지 모두 참여를 통해 강화되어야 한다. 예를 들어, 시민들을 위험 관리에 참여시키는 것은 - 말하자면, 시민방어 프로그램 - 만일 그들의 참여 덕분에 그들이 자신들의 영역에서의 위험에 대해 잘 알 수 있게 된다면, 자연적이며 불가피한 것과 방지나 제거가 가능한 것을 구별할 수 있게 된다면, 예방조치와 응급조치 모두를 포함하는 시민방어 계획에서 협력할 수 있게 된다면, 위험을 최소화하기 위해 무엇을 해야 하는지 알게 된다면, 계획을 실천하는 데에 협력하기 위해 각각 구체적 역할과 과제, 권한을 가지고 스스로 조직을 구성하게 된다면, 이는 그들에게 권한을 부여하는 것이 될 수 있다.

3) 좋은 참여는 사회적 신뢰와 사회 자본을 개선해야만 한다.

신뢰는 일반적 용어로 "타인들이 미래에 행동할 법한 가능성에 대한 내기(bet)"(Sztompka, 1999, p.25)라고 정의될 수도 있다. 신뢰는 실제로 사회 발전의 기초인데, 그 이유는 신뢰가 사회의 다음과

같은 측면 내에서의 존재를 의미하기 때문이다 - 규범적 결합력, 사회 질서의 안정성, 사회 조직의 투명성, 사회적 환경에의 친숙함, 개인과 제도의 책임성 등. 신뢰가 결여될 때 “기능적 대체”가 우세해지는 경향이 있다(Sztompka, pp.161 ff.). 이는 신뢰의 타락이고 외양화이다. 불신의 지표들 가운데, 공적 삶에서 참여가 축소되는 것도 있다. 비슷한 방식으로, 사회자본의 개념은 삶을 공통적으로 지배하는 규범의 힘과, 시민적 결사(結社)의 네트워크의 존재, 사회의 바탕인 사회적 관계의 건전성 등을 강조한다(Putnam, 1993, pp.191-218; cf. also Putnam, 2000 ; Skocpol and Fiorina, 1999).

따라서 정책결정에의 시민참여는 사회적 신뢰와 사회 자본을 강화하는 데에 기여한다. 예를 들어, 이것은 시민단체가, 종교적, 윤리적, 계급적 차이뿐만 아니라, 단순한 행태적 차이에서도 이웃에서 발생하는 갈등을 관리해달라고 요청받을 때 발생할 수 있다. 시민간의 갈등을 공공기구의 도움으로 다른 시민들이 관리할 수 있다는 사실은, 제도에 대한 신뢰성을 높이고, 사회적 연관성을 강화시키며, 상호의존성에 실질적 의미를 부여하고, (적(敵)부터 이웃까지) 관련된 사람들 사이에 인식형태의 변환(gestalt switch)을 촉구한다. - 한 마디로, 신뢰, 관계, 상호성, 공통의 가치를 강화시킨다.

4) 좋은 참여는 충분한 수의 시민참여를 이끌어낸다.

여기에는 절대적 기준이 세워질 수 없는데, 그 3가지 중요한 이유는 :

- 양(量)은 상황, 프로그램, 각 정책의 목적에 상응한다. 100명의 시민을 참가시키는 것은, 중소규모 도시에서 노인들을 위한 홈케어 프로그램을 하는 경우 상당한 성공이 될 수 있으나, 5백만 명이 거주하는 대도시에서 공원을 청소하고 관리하는 것이 목적인 프로그램일 경우 매우 부실한 결과가 될 것이다.
- 참여의 빈도와 집중도는 많은 차이를 보일 수 있어서, 일주일에 하루씩 상담부서에서 일하는 사람들, 지역 협회의 연례 기금 마련 파티를 위해 조직에서 협조하는 사람과 비교할 수는 없다.
- 시민참여의 형태와 도구는 매우 달라서 비교하기가 쉽지 않다. 한편으로는 전통적 사회운동에서 들어가는 형태로 참여하며, 다른 한편에서는 인터넷을 통한 최첨단의 자발적 참여(e-volunteerism)나 시민참여도 있다.

따라서 우리는 이 어마어마한 차이를 고려할 수 있으면서도 동시에 정책결정에 참여하는 사람들의 숫자의 가치를 고려할 수 있는 유연하고 명확한 기준을 가져야 한다.

5) 좋은 참여는 공공기관이 공적 문제를 관리하는 방식을 변화시켜야 한다.

이는 반드시 “참여적 국가”(Peters, 2001, pp.50-76)나 “촉매 작용적 정부(Catalytic Government)”(Osborne and Gaebler, 1992) 같은 새로운 글로벌 패턴을 채택해야한다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 적어도, 공공기관이 자기 준거적(self-referential) 경향과 자기 개혁(self-reform)의 환상을 극복했다는 것을 의미한다. 정책결정에의 시민참여로 인한 공공기관의 변화를 알려주는 좋은 지표는, 신·구(新舊) 비전의 지지자 사이의 갈등 폭발, 새로운 지도자들의 출현, 시민과의 관계를 담당하는 부서들의 강화 등이다.

예를 들어, 장애아들의 부모가 학교 서비스의 질에 관해 피드백을 보낼 때, 그 요구된 변화는 서비

스 전달에만 영향을 주는 것이 아니라, 교사와 직원들의 직업적 행태와 조직에도 영향을 준다. 시민 참여가 심각하게 고려된다면, 이러한 보다 일반적인 변화가 진행되거나, 적어도 시도되어야만 할 것이다. 변화를 촉진하는 이런 시도가 공공 기관에게 영향을 줄 것이다.

누가 평가하는가?

지금까지 언급한 것에 의할 때, 개인과 조직 모두가 평가에 참여해야 한다. 대체로, 두 개의 관점이 일관되지만 동일하지는 않다. 조직의 관점은 보다 다양한 층을 이루며, 지식 축적에 의한 역량에 근거한 과거의 기억된 경험을 고려하고, 보다 넓고 틀이 잡히면서도 전문적인 현실에 관한 시각을 제공할 수 있다. 개인의 관점은 보다 즉각적이어서 정책이 개인들에게 끼치는 영향, 소규모 그룹의 필요, 개인 변수의 힘, 현재와 미래의 희망과 두려움 등을 더 잘 알 수 있다.

누가 평가하는가의 질문은 개인과 조직의 대표성 문제와 연결된다. 공공기관들은 이 현실적 문제에 대한 해결을 추구하지만 종종 잘못된 방향으로 간다. 내 생각에 가장 나쁜 방향은 평가에 참여하는 사람들이 완벽한 대표성을 가진 샘플이 되기를 기대하는 것이다. 이는 패러독스에 도달하게 된다.

개인들의 경우 패러독스는 평가에 참여하도록 초청된 사람들이, 엄밀히 말해, 선거인단과 전체 시민을 대표하게 된다는 것인데, 이는 개별정책이 다루는 문제의 공익적 성격 때문이다. Robert Dahl의 “미니 시민단(minipopulus)”(Dahl, 1988)은 일종의 “여론조사 민주주의”를 언급했다 : 전체 시민들에게 투표할 것을 요구하며 선거를 조직하는 대신 완벽한 샘플의 사람들에게 지속적으로 여론조사를 할 수 있는데, 비용은 적게 들고 결과는 더 좋다(cf. Rodota, 1997). 그러나 통계적 대표성은 결코 정치적 대표성을 대체할 수 없다. 게다가, 공공정책에 참여하는 것은 정치과정에 참여하는 것과 완전히 다른데, 이 두 가지 사이에는 일관성이나 동형이성(isomorphism)적 요소가 없다. 누구를 위해 그리고 왜 내가 투표를 해야 하는가는, 일상생활에서 공적 문제에 직면해야만 할 때의 내 태도, 선택, 행동에 제한적인 영향만 끼친다.

조직의 경우 패러독스는 정당이나 노조에 적용했던 대표성의 기준을 시민단체나 시민운동에 적용하는 데에서 온다. 그 기준은 주로 양적이다 : 구성원이 몇 명이고, 몇 표가 나왔는지 등. 패러독스는 이러한 접근이 시민참여가 유용해지는 주된 이유가 되는 능동적 시민의식을 갖는 조직들의 독특한 특성들을 파악하는 데에 실패한다는 것이다. 시민들의 조직은 그들의 구성원 숫자 때문만이 아니라, 그들의 관련성과 적절성 때문에 중요하다 : 문제를 알고, 해결책을 기획하고, 합의와 자원을 도출하는 등. 게다가, 양적인 기준은 소수자의 필요와 권리를 무시해버릴 수도 있는데, 이는 다수자의 권리만큼 중요하다.

이런 패러독스를 회피하기 위해, 평가를 하기 위해 오는 사람들은 그들의 대표성에 근거해 선택될 것이 아니라, 다루지는 이슈와의 관계에서 그들이 갖는 적절성 및 타당성에 따라 선택되어야 한다.

이런 과정에서, 전체 공동체의 관점이 요구되어야 한다는 점을 기억해야 한다. 예를 들어, 유럽국가들이나 EU에서는, 오직 만성적 질병을 앓는 환자들이나 그들의 조직만이 보건 정책을 평가할 수 있다고 생각하는 경향이 있다. 그러나 건강관리가 공익적 문제임을 감안할 때, 사람들이 현재 병원을 이용하고 있지 않더라도, 모든 사람이 이 문제에 관심을 갖는다. 조직의 측면에서, 옹호(advocacy),

상담(advice), 자조(self-help), 자원(voluntary), 소비자 조직 모두가 적절하고 타당하다.

어떤 도구로 평가할 것인가?

앞에서 사례들을 검토하면서 본 것과 같이 기술적 및 정치적 의미를 가지고 의도된 다양한 도구가 평가를 위해 사용 가능하다. 이해관계자 회의, 설문조사, 감시 관찰, 감사(監査) 활동, 불만의 수집과 분석, 보고서, 체크리스트, 질문서의 작성, 포커스 그룹, 공청회 등 모두가 다루지는 문제, 진행된 프로그램, 기대하는 결과 등에 따라 이용될 수 있다.

도구들은 미리 정해놓은 기준으로 앞에 언급한 “시민감사” 프로젝트에서처럼 이용될 수도 있고, 연역적인 기준 없이 이해관계자 회의처럼 이용될 수도 있다. 이들은 평가가 진행 중인 상황에서 사용될 수도 있고 사후 평가도구로 이용될 수도 있다.

가장 큰 의미가 발생하는 것은, 정부가 시민들에 의해 평가받는 것이 진실로 중요하고 유용하다고 믿느냐의 여부이다. 만일 정부가 시민들의 관점을 진지하게 받아들인다면, 평가 도구의 선택은 그렇게 중요하지 않다; 그리고 동시에 어떤 도구도 정부의 진정한 참여를 보장해주지 못한다.

다른 말로 리스크는 정부가 대화와 상호작용을 거부하는 것과, 심지어 지름길로 가려는 시도에 있다. 공공 서비스에 대한 “소비자”의 만족도에 관해 시장 조사를 하는 경우가 그러한데, 종종 이용되고 선거와 똑같은 방식으로 해석된다. 그래서 만일 결과에 사람들의 만족도가 50%보다 높게 나오면, 정부는 모든 것이 잘되고 있다고 생각한다.

결론

이 장의 가장 좋은 결론은 아마도, 시민참여가 공공기관이나 시민을 위한 윤리적 혹은 정치적 명령이 아니라는 것을 재확인하는 것이다. 오히려, 시민참여는 더 나은 정책결정과 풍성한 정치과정의 문제이다.

우리의 접근에서 시민참여는 명확히 다음을 겨냥한 활동이다 - 시간을 아끼되 낭비하지 않는, 갈등을 해결하되 문제를 일으키지는 않는, 합리성을 실현하되 혼란을 증가시키지 않는 활동이다.

예를 들어, 뚜렷한 이해관계를 가진 사람들이 자신의 관점과 권리주장을 우선시하는 시민참여에 대해 공공기관은 성공적으로 갈등을 관리할 수 있게 된다. 잘 관리된 상담 절차 후에 공공기관이 채택한 결정은 비록 일부 참여자 사이에 불만이 있다고 하더라도, 그것이 공유되었기 때문에 전적으로 정당하고, 따라서 정당성을 의심받지 않게 된다. 시민참여는 대개 공공정책의 영역에서 결여되기 쉬운 자원 - 사람, 기술, 재정, 시간, 지식 - 을 동원할 수 있다. 시민참여는 공공관리 개혁자들에게 개방성, 책임성, 그리고 산출보다는 성과에 우선순위를 두도록 압력을 가하면서 그들에게 권한을 부여할 수 있다.

결국, 이런 점들은 시민참여에 대한 평가개발이 정부와 시민 모두에게 주목할 이슈이고 중요한 과제인 이유이다.

참고문헌

- CAPANO G., GIULIANI M. (eds) (1996), Dizionario di politiche pubbliche (Dictionary of public policies), La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- DAHL R. (1998), Democracy and its Critics, Yale Un. Press, Yale.
- DUNN W.N. (1994), Public Policy Analysis. An Introduction, Prentice-Hall, Englewood Cliffs. FREWER L.J., ROWE G.(n.d.), “Conduction and Commissioning the Evaluation of Participation Exercises: Strategic and Practical Issues”, paper.
- GUY PETERS B. (1993), American Public Policy: Promise and Performance, Chatham House Publishers, Chatham.
- ID. (2001), The Future of Governing, University Press of Kansas, Lawrence.
- ID. (1999), “Active Citizenship as Phenomenon and Concept”, paper presented at the IIS Congress, Tel Aviv, 15 July, 1999.
- ID. (2000), Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, Simon and Schuster, New York.
- ID. (2002a), “The Citizen Side of Governance”, in The Journal of Corporate Citizenship, issue 7, Autumn 2002, pp. 18-30.
- ID. (2002b), “Involving the citizen in the debate on the selection and prioritizing of health targets and their implementation”, Paper presented at the Conference on “Health Targets in Europe: polity, progress and promise”, London, 7 June, 2002.
- MENY Y., THEONIG J-C. (1996), Le politiche pubbliche (The public policies), Il Mulino, Bologna.
- MORO G. (1998), Manuale di cittadinanza attiva (Handbook of Active Citizenship), Carocci, Roma.
- OECD (2001), Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making. Paris: OECD.
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), Reinventing Government, Addison-Wesley, Reading.
- PIERRE J. (1998), “Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advice”, in GUY PETERS B., SAVOIE D.J. (eds) (1998), Taking Stock. Assessing Public sector Reforms, McGill-Queen's Un. Press, Montreal, pp. 137-163.
- PUTNAM R. D. (1993), La tradizione civica nelle regioni italiane (Making Democracy Work), Mondadori, Milano.
- RADAELLI C. G. (1996), “Valutazione” (Evaluation), in CAPANO, GIULIANI (eds) (1996), pp. 423-428.
- RIETBERGEN-Mc CRACKEN J., NARAYAN D. (1998), Participation and Social Assessment: Tools and Techniques, The World Bank, Washington D.C.
- RODOTA'S. (1997), Tecnopolitica (Tecnopolitics), Laterza, Bari.
- RUBIN H. J., RUBIN I.S. (1992), Community Organizing and Development, Macmillan Publishing Company, New York.

- SARTORI G. (1994), *Democrazia cos'è* (Democracy, what is it), Rizzoli, Milano.
- SKOCPOL T., FIORINA M. P. (eds) (1999), *Civic Engagement in American Democracy*, Brooking Institutions Press, Washington.
- SZTOMPKA P. (1999), *Trust. A Sociological Theory*, Cambridge Un. Press, Cambridge.
- TERZI A. (1998), "Monitoring as a Form of Citizens' Participation in Public Policies", *Cittadinanzattiva*, Roma, paper.
- WHITMORE E. (ed.) (1998), *Understanding and Practicing Participatory Evaluation*, Josey-Bass Publishers, San Francisco.
- WILDAVSKY, A. (1993), *Speaking Truth to Power*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- ZOLO D. (1994) (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (Citizenship. Belonging, Identity, Rights), Laterza, Bari.

OECD Further Reading

- Citizens as Partners : Information, Consultation and Public Participation in Policy-making, OECD 2001
- Citizens as Partners : OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making OECD 2001
- Promise and Problems of e-Democracy : Challenges of Online Citizen Engagement, OECD 2003