

항만개발사업의 정책평가모형 구축에 관한 연구

2004. 12

심기섭 · 김운수 · 이호춘

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 심 기 섭 : 제1장, 제2장, 제5~7장

◆ 연 구 진

- 김 윤 수 : 제4장

- 이 호 춘 : 제3장

□ 산·학·연·정 연구자문위원

◆ 이 재 완(세광기술단 사장)

◆ 신 승 식(여수대학교 교수)

◆ 남 광 현(국회예산정책처 박사)

◆ 이 철 조(해양수산부 서기관)

머 리 말

최근 정치·경제적으로 경쟁체제가 심화되고 행정부문도 효율성과 효과성 제고를 기치로 하는 기업가적 경영형태로 변화하고 있다. 이와 같은 변화에 정부에서도 정부재정의 효율적인 운영을 통한 자원배분의 효율화 및 경쟁력 제고를 위해서 성과관리주의 예산제도 및 Top-Down 예산방식을 도입하는 등 다각적인 측면에서 정부정책 및 예산의 효율적인 배분을 추진하고 있다. 그리고 이러한 예산방식은 정부기관뿐만 아니라, 유관기관 및 정부시행사업에 이르기까지 광범위하게 적용되고 있다.

‘동북아 물류중심기지 구축’을 위하여 정부는 항만개발사업부문에 2004년 약 1조 4천억 원의 막대한 정부재정을 투입하였다. 이와 같은 막대한 예산을 투입하면서 항만개발사업의 평가방법은 경제성 분석과 같은 사전평가와 성과관리제도, 정부업무평가, 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링 등 과정평가를 병행하여 실시하고 있다. 그러나 항만개발사업이 완료된 이후의 항만시설의 활용도, 집행실적 및 지역경제에 미치는 파급효과 등에 대한 사후적인 정책평가는 거의 이루어지지 않고 있다.

따라서 본 연구에서는 항만시설투자에 대한 사후정책평가의 결과를 토대로 해당 시설의 효율적 이용방안, 정부재정 및 민간투자 등을 포함한 투자재원의 효율적 배분을 제고할 수 있는 방안, 정부정책 수립 및 집행시 사후정책평가의 합리적인 활용방안을 제시함을 목적으로 한다.

미국, 일본, 캐나다 등 선진국에서는 정책의 효과성 평가에 주안점을 두고 정책평가를 위한 공공조직을 설치·운영 중이거나 자체평가를 통하여 효율적인 정책의 추진을 위해 노력하고 있다. 우리나라에서도 성과관리제도, 정부업무평가, 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링제를 통해 투입지표 및 과정지표를 중심으로 평가하고 있다. 하지만 대상사업에 대한 구체적 분류나 진행사업과 완료사업을 동시에 평가하는 등 사후평가에 대해서는 구체적인 언급이 없다.

항만개발사업의 사후정책평가 방법으로 목표달성모형, 고객지향적 평가모형 및 경제성 모형을 이용하여 평가지표를 선정하였고, 주요 평가지표로서는 정책만족지수, 경제기반증수, 산업집중계수, 계획대비 목표달성도 및 항만운영의 효율성 등 다섯 가지를 선정하였다. 항만유형, 사업단위, 사업기간, 정책수행 재정규모 및

사회적 관심도 등에 따른 평가기준에 의해 선정된 광양항 1단계 개발사업에 이와 같은 평가방법을 적용한 결과 정책의 유효성이 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 문제인식과 결과를 바탕으로 항만개발사업에 대한 정책의 사전평가, 과정평가와 연계할 수 있는 사후평가체계의 구축을 통해 정책의 효과성 및 효율성을 제고하고, 국가전체의 자원낭비를 사전에 방지할 수 있는 정책평가 모형을 제시하였다.

본 보고서는 본 연구원 해운물류·항만연구센터의 심기섭 책임연구원, 김운수 책임연구원, 이호준 연구원에 의해 수행되었다. 저자들은 연구수행과정에 많은 조언으로 보고서의 질을 높여 준 해양수산부 이철조 서기관, 국회예산정책처 남광현 박사, 여수대학교 신승식 교수, 세광기술단 이재완 사장께 깊은 감사를 드리며, 아울러 본원의 진형인 부원장, 정봉민 센터장, 임진수 박사, 길광수 박사, 전찬영 박사께도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 필자 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2004년 12월

韓國海洋水產開發院
院 長 李 廷 旭

목 차

<요약>	i
제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경 / 1	
2) 연구목적 / 2	
2. 연구내용 및 연구방법	3
1) 연구내용 / 3	
2) 연구방법 / 3	
제2장 정책평가의 이론적 배경 및 유형별 특성	6
1. 정책평가의 이론적 배경	6
1) 정책평가의 의의 / 6	
2) 정책평가의 이론적 배경 / 7	
2. 정책평가모형의 유형 및 특성	14
1) 평가주체에 따른 정책평가모형 / 15	
2) 평가기준에 따른 평가모형 / 19	
3) 항만개발사업에 적용가능한 평가모형의 선정 / 24	
제3장 외국의 정책평가제도 사례분석 및 시사점	26
1. 주요 외국의 정책평가제도 현황	26
1) 정책평가의 일반적인 구조 / 26	
2) 일본 국토교통성의 항만부문 정책평가 사례분석 / 37	
2. 시사점	44
1) 정책평가제도의 유형화 기준 / 44	
2) 정책평가제도의 유형 / 45	

제4장 우리나라 공공부문의 정책평가 실태분석 ————— 47

1. 우리나라 공공부문의 주요 정책평가제도 현황 47
 - 1) 예비타당성조사제도 / 48
 - 2) 성과관리제도 / 51
 - 3) 성과감사제도 / 55
 - 4) 정부업무평가제도 / 58
 - 5) 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링 / 61
2. 항만개발사업의 정책평가제도 실태분석 63
 - 1) 성과관리제도 / 64
 - 2) 정부업무평가제도 / 66
 - 3) 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링제도 / 67
 - 4) 항만개발사업에 대한 국내평가제도의 시사점 / 69

제5장 항만개발사업의 정책평가모형 구축 ————— 71

1. 항만개발사업의 정책평가모형 71
 - 1) 정책평가의 기본 고려요소 / 71
 - 2) 정책평가모형 구축 및 평가지표 산출방법 / 72
2. 정책평가모형의 활용방안 82
 - 1) 정책평가 대상사업의 선정기준 / 82
 - 2) 정책평가의 주체 / 84
 - 3) 정책평가의 활용방안 / 85

제6장 항만개발사업의 정책평가 사례분석 ————— 90

1. 광양항 제1단계 컨테이너터미널 개발의 추진경위 90
2. 광양항 1단계 컨테이너터미널의 시설 현황 및 처리실적 91
 - 1) 시설 현황 / 91
 - 2) 처리실적 / 91

3. 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 정책평가 결과	92
1) 정책만족지수 / 93	
2) 경제기반승수 / 96	
3) 산업집중계수 / 97	
4) 계획대비 목표달성도 / 98	
5) 항만운영 효율성 / 99	
6) 광양항 제1단계 컨테이너터미널 투자사업의 정책평가 결과종합 / 101	
 제7장 결론 및 정책제언	103
1. 요약 및 결론	103
2. 정책제언	105
 참고문헌	107
 부록 1 : 광양항 컨테이너부두 1단계 개발사업의 정책효과 분석에 관한 설문조사(전문가)	111
부록 2 : 광양항 컨테이너부두 1단계 개발사업의 정책효과 분석에 관한 설문조사(지역주민)	115

표 목 차

<표 2-1>	정책평가 주체의 유형 및 장단점	8
<표 2-2>	정책평가 대상사업의 구분기준	9
<표 2-3>	정책평가의 유형	15
<표 3-1>	GPRA 단계별 실행일정	27
<표 3-2>	미국 성과관리체계의 핵심 구성요소	28
<표 3-3>	일본 정책평가의 일반적 기준	32
<표 3-4>	캐나다 정책평가제도의 특성	36
<표 3-5>	필요성 평가항목	40
<표 3-6>	과정 평가항목	41
<표 3-7>	성과(outcome) 평가항목	43
<표 3-8>	유효성 평가항목	44
<표 4-1>	공공부문 주요 평가제도 현황	47
<표 4-2>	예비타당성조사 대상사업의 선정요건	50
<표 4-3>	연도별 예비타당성조사 평가실적	50
<표 4-4>	실지감사 현황(2002년)	56
<표 4-5>	일반감사 실시 현황(2002년)	56
<표 4-6>	성과 및 특별감사 실시 현황(2002년)	57
<표 4-7>	정부 행정기관 평가제도 변천	58
<표 4-8>	영역별 평가내용	60
<표 4-9>	주요 정책과제 공통평가기준	61
<표 4-10>	성과관리제도의 항만개발사업 정책평가 주요 내용	65
<표 4-11>	해운항만부문의 정부업무평가제도 대상사업	66
<표 4-12>	정부업무평가제도의 평가 결과(2004)	67
<표 4-13>	항만개발사업의 국내평가제도 비교	70
<표 5-1>	정책평가 단계별 평가기준의 세부내용	73
<표 5-2>	항목만족도 기준점수	76
<표 5-3>	일반국민/전문가 적용 중요도(%)	76

<표 5-4> 효율성 측정방법의 장단점 분석	79
<표 5-5> 항만개발사업의 정책평가 지표	82
<표 5-6> 정책평가대상 선정기준	83
<표 6-1> 광양항 1단계 컨테이너터미널의 시설 현황	91
<표 6-2> 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 처리실적	91
<표 6-3> 광양항 환적컨테이너 물동량 처리실적	92
<표 6-4> 일반국민(지역주민) 정책만족도	93
<표 6-5> 전문가 정책만족도	95
<표 6-6> 광양시 사업체 수 및 종사자 수	96
<표 6-7> 광양시 경제기반승수	97
<표 6-8> 전국 및 광양시 사업체/종사자 추이	98
<표 6-9> 광양시 해운항만관련산업의 집중계수	98
<표 6-10> 광양항 1단계 컨테이너터미널 계획대비 목표달성도	99
<표 6-11> 분석대상 터미널의 기본 통계량	100
<표 6-12> 확률생산변경함수의 추정결과	100
<표 6-13> 터미널 운영효율성 분석결과	101

그림 목 차

<그림 1-1> 연구흐름도	5
<그림 2-1> 정책평가의 목적	13
<그림 3-1> 일본 국토교통성의 항만부문 정책평가 흐름도	39
<그림 4-1> 예비타당성조사의 수행절차	49
<그림 4-2> 참여정부의 4대 재정개혁 과제	52
<그림 4-3> 성과관리제도의 기본구조	53
<그림 4-4> 사업평가의 흐름	62
<그림 4-5> 국내외 주요 컨테이너터미널의 Ramp-up 기간	69
<그림 5-1> 항만개발사업의 정책평가지 고려요소	71
<그림 5-2> 항만개발사업의 정책평가모형	74
<그림 5-3> 정책평가 결과의 활용 방향	86
<그림 5-4> 항만개발사업의 정책평가 흐름도 및 활용도	88
<그림 6-1> 광양항 제1단계 개발사업의 일반국민(지역주민) 만족도	94
<그림 6-2> 광양항 제1단계 사업의 일반국민(지역주민) 효과성 만족도	94
<그림 6-3> 광양항 제1단계의 전문가 정책만족지수	95
<그림 6-4> 광양항 제1단계 개발사업의 전문가 효과성 만족도	95

<요 약>

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

- 참여정부는 정부재정의 효율적인 운영을 통한 자원배분의 효율화 및 경쟁력 제고를 위해서 성과관리주의 예산제도 및 Top-Down 예산방식을 도입하는 등 다각적인 측면에서 정부정책 및 예산의 효율적인 배분을 추진하고 있음
- 그러나 그 동안 정부재정의 투입에 대한 효율적인 집행여부를 판단할 수 있는 사후평가시스템이 제대로 구축되지 않아 정책의 사후평가가 제대로 이루어지지 못하고 있음
- 따라서 자원의 낭비를 사전에 방지하고 기존 항만시설 및 신규 시설에 대한 효율성, 효과성 등을 이용자, 공급자 및 지역주민의 입장에서 평가하여 항만의 최적 활용방안을 제시할 수 있도록 하는 정책평가모형의 개발이 필요함
- 따라서 본 연구에서는 정책을 추진하기 전에 실시하는 사전평가 및 추진과정에서 실시하는 과정평가와는 별도로 항만개발사업에 대한 사후적인 정책평가모형을 제시하고자 함

2. 연구내용 및 연구방법

- 본 연구에서는 정책평가의 의의 및 선행연구를 검토함으로써 항만개발사업에 적용할 수 있는 정책평가의 모형구축을 시도하였음
 - 정책평가의 기본체계, 정책평가의 개념 및 유형, 일반적 목표 등에 대해 고찰
 - 일본, 미국, 캐나다 등 주요 외국의 정책평가제도에 대한 사례분석

- 우리나라의 공공부문에서 실시하고 있는 정책평가제도의 실태분석
- 정책평가대상사업의 선정기준 및 대상사업의 선정, 정책평가의 주체, 정책평가의 기준 및 평가요소에 대한 기준 제시 등 정책평가모형 구축
- 사례분석
- 본 연구는 기본적으로 문헌연구, 외국의 정책평가 사례 및 선행연구 종합분석 등의 방법을 활용하여 진행하였음
 - 국내외 공공부문 정책평가제도 및 기존 연구자료의 수집·분석을 통한 항만부문의 평가모형 및 평가항목의 표준화 가능성 검토
 - 우리나라 항만개발사업의 정책평가 모형과 평가항목의 적정성에 대한 관련 전문가의 의견수렴을 통한 최종적인 결론 도출
 - 해당 항만시설에 대한 관련기관의 관계자 및 전문가, 지역주민에 대한 설문조사 등의 방법을 통하여 정책을 객관적으로 평가할 수 있는 구체적인 정책평가지표의 계량화 방안 제시

제 2 장 정책평가의 이론적 배경 및 유형별 특성

1. 정책평가의 이론적 배경

- 정부정책에 대한 평가결과는 정책결정자에게 정책수립과 관련하여 정책결정의 주요한 판단기준을 제공함. 또한, 정책의 사후평가 시스템 구축을 통하여 정책당국은 이미 투자된 정부재정의 효율적 활용도 및 문제점을 파악하여 정부정책의 효율성 및 효과성을 제고할 수 있는 대안을 모색함으로써 국민에 대한 정부정책의 신뢰성 제고
- 정책평가의 기본구조는 평가주체, 평가대상 및 평가기준 등으로 구성되며, 평가주체는 행정외부주체와 행정내부주체로 구분할 수 있음
 - 정책평가대상사업은 신규사업과 기존사업, 총괄사업과 단위사업으로 구분할 수 있으며, 평가기준은 측정가능성(measurability), 개선가능성(improvability), 통제가능성(controllability), 상대적 중요도(relative importance), 충분성(sufficiency), 비교가능성(comparability) 등임

- 정책평가는 정부가 결정하여 집행하였거나 집행 중에 있는 정책의 가치를 평가하는 사회적 과정이며, 이를 통하여 정부의 정책결정 및 집행의 적절성, 효과성 및 능률성을 제고하고, 정부의 문제해결을 위한 지식과 능력을 제고하는 데 그 궁극적인 목적이 있음

2. 정책평가모형의 유형 및 특성

- 일반적으로 정책평가모형은 i) 평가의 주체와 ii) 평가의 대상이 되는 정책단계, iii) 평가의 기준 혹은 지표 등 세 가지 차원에 의하여 구분하고 있으나, 본 연구에서는 평가주체 및 평가기준에 따른 정책평가모형으로 구분하였음

<표 요약-1>

정책평가의 유형

구분	평가모형	평가요소	세부평가모형
평가주체	내부자모형	-	-
	외부자모형	동료집단의 검토	전문가모형
		관련자의 관심	관련자모형
		고객의 관심	고객지향적모형
평가기준	효과성모형	목표	목표달성 평가모형
			부수효과 평가모형
		결과	목표배제 평가모형
	경제성모형	시스템 요소	포괄적 평가모형
		효율성	비용-효과
			비용-효율
	의사결정중심모형	정부활동	-

- 본 연구에서는 항만개발사업에 대한 정책평가를 위해서 정책의 평가주체는 외부자모형(전문가모형과 고객지향적 모형), 정책의 효과성과 효율성을 평가하기 위해서 효과성모형(목표달성모형)과 경제성모형을 고려하여 정책 평가지표를 선정하여 평가하였음

제 3 장 외국의 정책평가제도 사례분석 및 시사점

1. 주요 외국의 정책평가제도 현황

1) 정책평가의 일반적인 구조

(1) 미국

- 미국의 정책평가는 의회소속 회계감사국의 심사평가와 대통령 직속의 관리 예산처에서 평가하는 정부실적평가법에 의한 평가가 있음
- 미국의 정책평가(GRPA)는, 정부관리시스템이 ‘투입지향’형에서 ‘결과지향’형으로 전환되어야 한다는 개념을 내포한 재정운용분야의 ‘성과주의 예산’으로 요약할 수 있으며, 성과관리체제 핵심 구성요소는 전략계획, 성과계획, 성과측정, 성과정보 공개 및 활용 등 네 가지로 구성되어 있음

(2) 일본

- 일본의 정책평가는 1998년 6월 ‘개혁기준법’을 통해 기본방침이 제시되었으며, 국민에 대한 정부의 책무성 제고, 효과성 향상, 고품질의 행정 서비스 제공 및 성과지향 행정으로의 전환 등의 목표를 달성하기 위하여 정부 전체적인 정책평가시스템을 도입하였음
- 대상이 되는 행정기관은 ‘내각부 설치법’ 제4조 제3항에 규정하는 사무를 담당하는 기관인 내각부와 각 성(省)이며, 대상사업 선정기준은 i) 정책효과를 달성하기 위한 핵심적인 활동이 5년 이상 10년 이내의 기간 동안 이루어지지 않은 정책, ii) 5년에서 10년까지 정책 효과가 나타나지 않은 정책, iii) 기타 평가가 필요하다고 판단되어 기관의 평가계획에 포함된 정책 등임
- 일본의 정책평가방식은 각 행정기관이 관할 정책에 대하여 적시에 그 정책효과를 파악하되 해당정책의 특성에 따라 필요성, 효율성, 유효성, 공정성 및 우선성 등 다양한 관점에서 자기평가를 하는 동시에 그 평가의 결과를 해당 정책에 적절히 반영시키는 Plan-Do-See라는 관리사이클 확립체계임

(3) 캐나다

- 캐나다에서의 정책평가는 기본적으로 각 기관 책임 하에서 수행되며, 1977년 평가전담기관으로 설립된 OCG(Office of Comptroller General)는 해마다 의회에 정부정책의 효율성을 평가하여 보고하고 있음
- 정책평가는 두 단계를 거쳐 실시되는데, 첫째는 평가기획으로 각 부처가 해당기능에 대해 i) 해당 프로그램이 현재에도 필요한 것인가?, ii) 프로그램 집행으로 인해 얻은 성과는 무엇인가?, iii) 프로그램이 기대되는 효과를 낳았는가?, iv) 정책목표를 달성하기 위한 다른 방법은 없는가? 등에 대해서 검토
 - 두 번째 단계는 평가를 실시하고 평가보고서 작성 및 그 결과를 바탕으로 정책을 변동시키게 됨

2) 일본 국토교통성의 항만부문 정책평가 사례분석

- 국토교통성은 2001년 1월에 ‘국토교통성정책평가실시요령’의 시행을 통하여 새로운 정책평가제도를 도입하였으며, 2002년부터는 행정평가법에 기초하여 ‘국토교통성 정책평가 기본계획’ 수립 등을 통하여 사전평가, 과정평가 및 사후평가로 구분하여 정책평가를 실시하고 있음
- 항만에 대한 평가체계는 기본계획에 따라 필요성 평가, 과정(Process) 평가, 성과(Outcome) 평가, 유효성(Impact) 평가, 비용-편익분석에 관한 평가 및 총괄평가 등의 수순으로 구분하고 있음
- 필요성 평가에서는 정책의 이념, 목적의 명확화, 정책수립 배경 및 향후 동향 등과 같은 요소들을 포함하여 정책의 필요성평가
- 과정 평가에서는 정책의 이념 및 목적을 달성하기 위하여 시행된 정책에 대해서 정책의 업적목표를 조망하여 현재까지의 달성도를 평가
- 성과 평가에서는 해당정책의 달성에 의한 기대되는 성과목표에 대해서 현재까지의 달성도를 평가

- 유효성 평가에서는 필요성 평가를 토대로 대수심 국제해상컨테이너터미널의 정비와 관련하여 정책목적 중 하나인 메인포트기능의 유지 및 확충에 대한 유효성을 평가
- 이외에도 일본은 정책을 중심으로 한 비용편익분석을 실시함과 동시에 정책의 투자유효성에 대해서도 평가를 하고 있으며, 마지막으로 이러한 일련의 평가결과를 토대로 정책 시행 이후 다양한 환경변화에 의하여 발생하는 제반 문제점을 포함한 정책과제의 대안을 모색

2. 시사점

1) 정책평가제도의 유형화기준

- 유형화의 기준은 각 제도가 가지고 있는 특색이나 주안점이 되어야 할 것이며 이러한 유형화의 기준으로 i) 평가의 범위(과정평가와 효과성 평가), ii) 정책평가와 관련된 행정문화, iii) 평가결과의 활용(예산배분과의 연계성), iv) 정책평가 조직 등 네 가지를 들 수 있음

2) 정책평가제도의 유형

- 정책평가의 범위에 대해서 일반적으로 과정 평가를 염두에 두는 경우가 많았으나, 주요 외국의 경우에는 정책의 효과성 평가에 주안점을 두고 있음
- 대부분의 선진국에서는 이러한 정책평가를 위한 공공조직을 설치하여 운영 중에 있거나 자체 평가를 통하여 효율적인 정책의 추진을 위하여 노력 중이며, 특히 일본의 경우 중앙정부차원에서의 정책평가보다 지방정부차원에서의 정책평가제도가 활성화되어 있음
- 미국 및 일본의 경우에는 관리예산처 및 총무성이 총괄기능의 역할을 담당하며 각 부처에서 평가를 집행하는 체제를 구축하고 있기 때문에 별도의 연구기관이 없다는 점에서 체계적인 평가모형의 개발이나 평가기법의 개발 등에 취약

제 4 장 우리나라 공공부문의 정책평가 실태분석

1. 우리나라 공공부문의 주요 정책평가제도 현황

1) 예비타당성조사제도

- 예비타당성조사제도는 대규모 개발사업에 대한 개괄적인 조사를 통하여 사업의 타당성을 검증함으로써 대형 신규사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성을 높이기 위한 제도로서 예산회계법 시행령 제9조의 2에 규정되어 있지만 실제로는 기획예산처의 예비타당성 대상사업 선정지침에 의해 제도가 운영되고 있음
- 1999년도에 예비타당성조사제도를 처음으로 도입한 이후 2003년까지 총 152건의 사업에 대해서 예비타당성조사를 실시하였으며, 이 가운데 도로, 철도, 항만, 공항 등 사회간접자본시설(SOC)에 대한 조사가 112건으로 약 73.7%를 차지하고 있음
- 예비타당성조사제도 운영상의 문제점으로는 과정 평가 또는 사후 평가 시스템 간의 연계성이 전혀 고려되지 않고 있으며, 예비타당성조사를 통해 사업의 타당성 및 추진여부에 대한 결과를 도출하지만 사업 간 우선순위에 대한 정보는 거의 제공하지 못하고 있음
 - 이외에도 예비타당성조사제도의 법적 근거 미약, 평가항목별 가중치 선정의 임의성이 강하기 때문에 평가자의 주관적인 판단이 개입될 여지가 많으며, 평가자가 각 항목에 어느 정도의 가중치를 주는가에 따라 평가결과가 달라지는 결과를 초래할 수 있음

2) 성과관리제도

- 성과관리제도는 재정개혁을 위한 주요 과제로서 국가재정운용계획 및 총액배분 자율편성(Top-down)제도 도입으로 각 부처의 예산편성 자율권이 대폭 확대됨에 따라 이에 상응하여 재정집행에 대한 부처의 책임성을 제고하기 위해 도입된 제도

- 일반적으로 성과관리는 ‘예산편성-집행-결산’의 예산주기처럼 3년의 주기로 ‘성과계획서 작성-당해연도 사업집행-성과보고서 작성’의 과정으로 이루어지며, 세부적으로는 ‘전략목표-성과목표-성과지표’의 구조로 되어 있음
- 성과관리 대상사업의 선정기준은 예산 및 각종 기금을 포함한 재정사업으로 한정하고 있어 순수 정책업무 등과 같이 재정을 수반하지 않은 사업과 성과관리의 실효성이 낮은 사업은 대상사업에서 제외(인건비, 기본사업비 및 일반행정 사업비 등과 같은 사업)
- 성과관리제도 운용상의 문제점으로는 i) 관련 평가제도 간의 연계성 부족, ii) 구체적인 목표의 부재, iii) 성과지표 선정상의 한계 등을 들 수 있음

3) 성과감사제도

- 성과감사제도의 목적으로는 i) 공공부문의 경쟁력과 재정운용의 효율성 제고, ii) 부정부패 척결과 활기찬 공직풍토 조성, iii) 선진 경제강국의 실현과 시장경제 질서의 확립, iv) 첨단 지식정보기술의 육성과 창의적 인적자원의 개발 촉진, v) 국가사회 안전망 확충과 쾌적한 생활환경 기반 조성, vi) 국토의 효율적 개발·관리와 건설공사의 부실예방 등임
- 성과감사제도의 대상사업은 i) 전년도 국회의 국정감사나 상임위, 예산결산위원회 등 의정활동 과정에서 감사의 필요성이 제기된 사항, ii) 감사청구, 언론보도 등 외부로부터 감사의 필요성이 제기된 사항, iii) 감사원이 처리한 민원 또는 수집된 감사정보를 분석한 결과 감사의 필요성이 인정된 사항, iv) 전년도에 실시한 감사과정에서 신규 또는 확대감사의 필요성이 제기된 사항 등임
- 성과감사제도의 문제점으로는 성과감사의 결과적인 사안에 대한 부정 적발 및 고발 등에 치중하여 정책에 대한 선도적·방향 제시적 성과평가가 이루어지지 못한다는 점과 성과감사를 실시하는 감사관의 주관적인 판단이나 직관이 작용할 여지가 있어 대상사업의 선정에 있어 공정성 및 신뢰성의 문제가 제기될 수 있다는 것임

4) 정부업무평가제도

- 정부업무평가제도의 목적은 기관업무 효율성 달성, 정부정책의 효율성 및 목표달성 실현으로서 평가대상은 중앙행정기관평가(기관평가), 지방자치단체평가, 자체평가, 특정과제평가, 중앙행정기관의 소속기관평가 등으로 구분하고 있음
- 주요 평가대상기관에 대한 평가영역으로는 i) 업무의 추진내용 및 집행성과, ii) 이를 추진하는 기관의 역량, iii) 업무추진에 대한 국민의 만족도 등 3개 영역에 대하여 평가 실시
- 정부업무평가제도의 평가방향은 상반기에 정책형성 및 정책집행의 문제점과 대책의 수립여부에 대하여 중점적으로 평가를 실시하며, 하반기에 정책의 행정목표 달성도와 이에 따라 국민에 미치는 효과를 중점적으로 분석
- 정부업무평가는 공통평가기준인 6개의 평가기준과 12개 평가착안사항에 따라 정책형성, 정책집행, 정책성과 등의 단계별로 과제 평가

5) 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링

- 2003년 ‘국회예산정책법’ 제3조 4항에 의거하여 사업평가국을 설치하여 사업평가를 전문적으로 수행할 수 있도록 규정함으로써 입법부차원에서의 사업평가제도 도입
- 사업평가는 사업의 전개과정에 따라 사전 평가, 과정 평가(집행 평가), 사후 평가로 구분할 수 있으나 국회예산정책처의 집행 평가는 사업에 대한 과정 평가로서 집행모니터링 활동을 포함하는 개념임
 - 집행 평가는 사업의 추진과정을 모니터링하고 분석·평가함으로써 사업의 문제점이 확대되는 것을 사전에 방지하고 사업추진계획의 변경 또는 사업의 종단을 이끌어 낼 수 있음
- 국회예산정책처의 집행 평가는 주요 사업의 집행상황과 진도를 평가하는 과정 평가로 사업의 투입과 활동요소를 측정함으로써 법규준수 여부, 계획 대비 집행정도, 사업대상자에 대한 전달의 적정성, 예산집행의 적정성 등을 평가하는 것임

- 국회차원에서 사업 평가는 사업을 평가하기 위한 방법론이나 평가지표의 개발이 아직 미비하며, 단순히 계획대비 추진실적, 예산의 집행실적 등의 지표만을 이용하여 사업을 평가하는 등 초보적인 수준에 불과함

2. 항만개발사업의 정책평가제도 실태분석

1) 성과관리제도

- 2005년도 예산안 기준으로 항만개발사업부문의 총 사업 수는 19개 단위사업이나 성과관리 대상사업은 인건비 및 경상사업비, 정책연구 등의 사업을 제외한 16개 사업임
- 성과관리제도의 항만개발사업 평가의 문제점으로는 우선 기본적으로 예산상의 세세항 사업을 대상사업으로 분류하기 때문에 소규모의 단위사업에 대한 평가가 불가능하고 진행 중인 사업과 완료사업을 동시에 평가한다는 모순이 있음
 - 전년도 예산투입을 기준으로 다음 연도에 정책의 실시효과를 평가하기 때문에 사업의 충분한 효과를 올바르게 평가할 수 없으며, 성과지표가 지나치게 단순하여 투입지표 및 산출지표에 의존할 수밖에 없음

2) 정부업무평가제도

- 국무조정실의 정부업무평가제도는 항만개발사업을 대과제, 중과제, 소과제로 분류하여 정책평가 실시
 - 항만개발사업에 대한 정부업무평가제도는 ‘동북아 물류중심구축’이라는 대과제 아래 3개의 중과제로 구분하고 이를 다시 소과제로 구분하여 정책평가
- ‘항만시설 적기확보를 통한 물류중심기지 조기구축’에 대한 평가결과, 전체 사업 진척도와 항만건설예산 중 부산·광양 재정투자규모를 항만개발사업의 평가지표로 평가를 실시하여 정책의 효과가 달성된 것으로 평가하였음

- 정부업무평가에서는 사업의 추진과정만을 평가하고 있으며, 평가지표 역시 투입지표 위주로 선정하여 정책의 실질적인 효과를 평가하기에는 역부족임
 - 평가대상사업의 분류가 너무 광범위하고 애매하여 특정정책에 대한 평가가 이루어지기 어려움

3) 주요 정책 · 사업평가 및 집행모니터링제도

- 국회예산정책처의 평가사례는 광양항 개발사업으로 동북아 물류체계의 변화와 이에 대응하는 우리나라의 항만개발 현황과 광양항 건설사업의 현황을 검토한 후에 양항체제 정책, 컨테이너 물동량 처리부진, 컨테이너부두의 시설과잉 및 배후부지 개발 등의 문제점을 지적하고 이에 따른 정책적 제언을 통하여 개선방안을 제시하였음
- 국회예산정책처의 사업 평가는 기본적으로 과정 평가이기 때문에 전체사업에 대한 평가로서, 단위사업에 대한 평가체제가 아님. 따라서 정책을 평가하는 지표 역시 결과지표가 아닌 투입지표를 이용하여 정책을 평가하였음
 - 항만의 특수성을 고려한 평가가 이루어지지 않았음
 - 사업 평가의 신뢰성 및 객관성을 확보할 수 있는 평가지표의 개발이 이루어져야 할 것임

4) 항만개발사업에 대한 국내평가제도의 시사점

- 항만개발사업의 정책평가와 관련한 국내 정책평가제도의 현황에 대해서 분석한 결과, 대부분의 평가제도가 과정평가를 중시하고 사후평가에 대해서는 구체적인 언급이 없음
- 또한, 평가기관에 따라 평가대상사업의 선정기준이 상이하고, 평가지표의 경우도 3개 기관 모두 투입지표 및 과정지표를 중심으로 평가하였으나 지표의 내용은 서로 상이함

<표 요약-2>

항만개발사업의 국내평가제도의 비교

평가제도	주관기관	대상사업 선정방법	평가유형	평가지표 유 형
성과관리제도	기획예산처	16개사업 (세세항 기준)	과정평가	투입·과정지표
정부업무평가	국무조정실	대·중·소과제로 구분	과정평가	투입·과정지표
주요정책·사업평가 및 집행모니터링	국회예산정책처	기본적으로 항만별(구체적 분류기준 없음)	과정평가	투입·과정지표

제 5 장 항만개발사업의 정책평가모형 구축

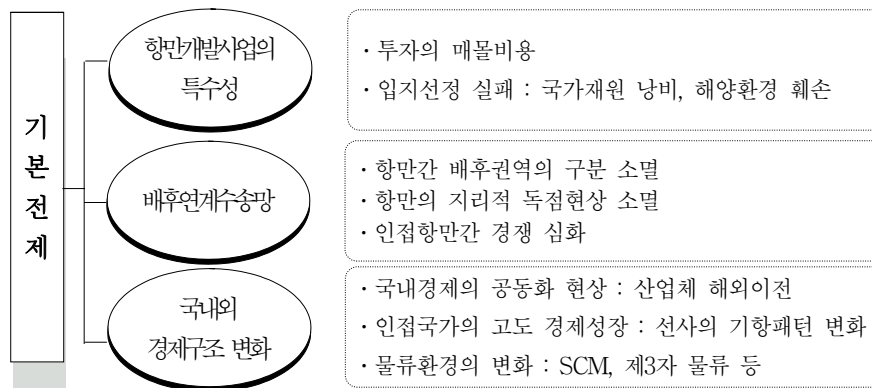
1. 항만개발사업의 정책평가모형

1) 정책평가의 기본 고려요소

- 항만개발사업에 대한 정책평가지 <그림 요약-1>과 같이 항만개발사업의 특수성, 항만 배후연계수송망 간의 연계성 및 국내외 경제구조의 변화를 감안하여 고려하여야 함

<그림 요약-1>

항만개발사업의 정책평가지 고려요소

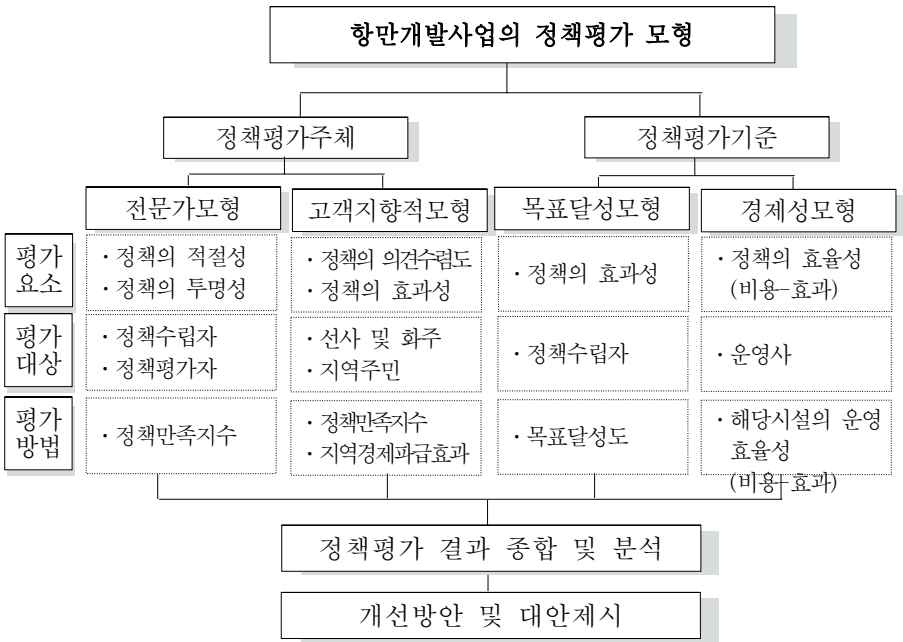


2) 정책평가모형 구축 및 평가지표 산출방법

(1) 정책평가모형 구축

- 항만개발사업에 대한 정책평가는 고객지향성, 성과지향성 및 공익성에 맞추어 모형을 설정하였으며, 이러한 요인들을 고려한 항만개발사업에 대한 정책평가의 평가흐름 및 평가요소는 <그림 요약-2>와 같음

<그림 요약-2> 항만개발사업의 정책평가모형



- 항만개발사업의 정책평가는 i) 정책만족지수(Policy Satisfaction Index : PSI), ii) 지역경제 파급효과, iii) 계획대비 목표달성도 및 iv) 정책의 효율성 등의 기준을 평가항목으로 선정하였음

(2) 평가항목별 평가방법

- 정책만족지수 : 항만개발사업에 따른 운영사 및 선사, 화주, 지역주민의 만족도를 계량화하기 위하여 정책만족도지수(PSI)를 활용하였음

- 지역경제 파급효과 : 항만개발사업의 정책시행에 따른 지역경제 파급효과를 분석하기 위한 지역경제성장분석을 위해서는 경제기반모형을, 산업집중분석을 위해서는 집중계수 및 특화계수를 이용하였음
- 계획대비 목표달성도 : 계획대비 목표달성도는 계량화할 수 있는 가장 손쉬운 평가지표로 항만개발사업 추진시의 목표치(계획치)를 개발완료 후 달성치(실제치)로 나누어 계산하였음
- 정책의 효율성 : 횡단면자료와 시계열자료가 결합된 패널자료를 사용하여 분석할 수 있는 확률변경모형(Stochastic Frontier Model)을 이용하여 터미널운영의 효율성을 분석하였음

2. 정책평가모형의 활용방안

1) 정책평가 대상사업의 선정기준

- 정책평가 대상사업의 선정기준은 항만유형, 사업단위, 사업기간, 정책수행 재정규모 및 사회적 관심도 등 5개의 기준을 이용하여 선정하였음

<표 요약-3>

정책평가대상 선정기준

대상사업 선정기준	대상사업	비 고
항만유형	무역항	연안항 별도 기준 마련
사업단위	개별사업단위	단계별 개발계획에 기초
사업기간	운영개시후 5년 경과 사업	-
정책수행 재정규모	500억 원 이상	연안항 별도 기준 마련
사회적 관심도	지역적 대립갈등 사업	-

2) 정책평가의 주체

- 항만개발사업에 대한 정책평가는 원칙적으로 외부적 평가방식을 채택하며, 전문가가 주체가 되어 정책평가를 시행하되 정책의 수요자인 국민과 고객의 관점에서 평가

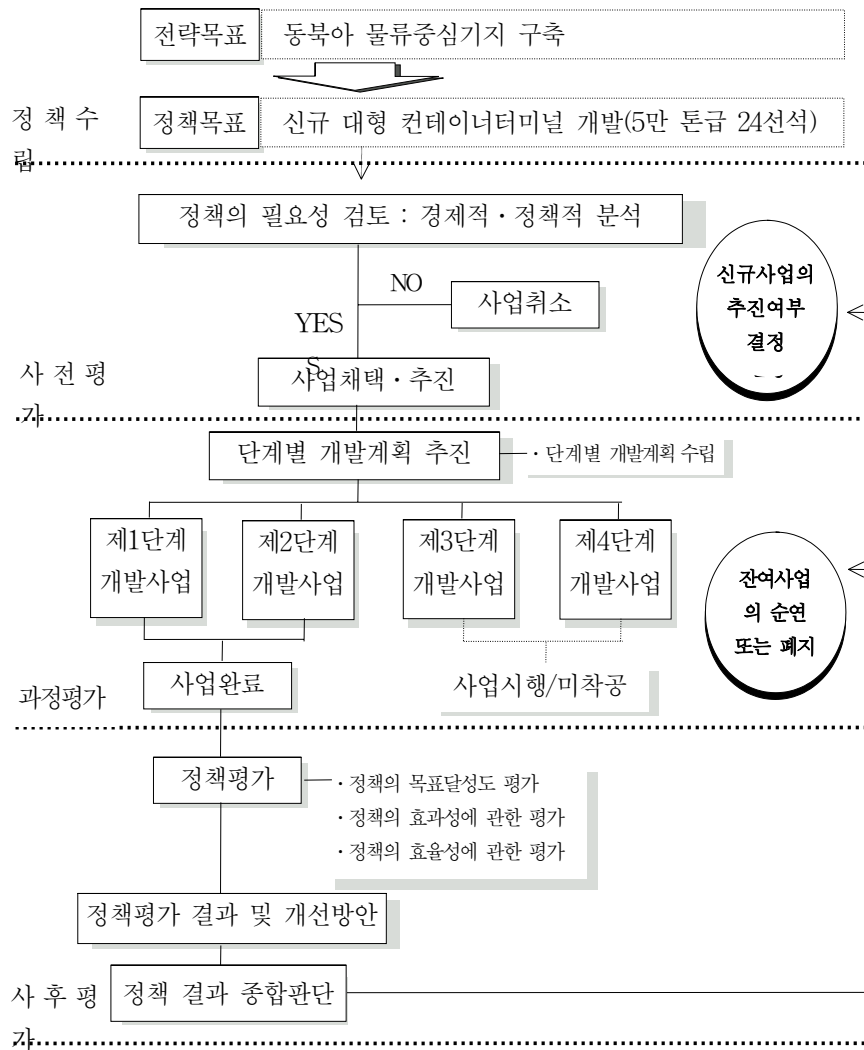
- 중립적이고 객관적인 시각에서 평가를 내릴 수 있는 외부평가기관의 설립 필요(예를 들어, 한국해양수산개발원 내에 지속적으로 항만개발사업에 대한 사후적인 정책평가를 담당할 수 있는 조직을 신설·운영)

3) 정책평가의 활용방안

- 항만개발사업에 대한 정책평가의 가장 중요한 목적은 정책평가의 결과로 발견된 사실들을 정책결정 시스템에 반영시켜 정책결정의 질을 높이고 정책의 내용을 개선하며, 관련된 경험적 지식의 기초를 높이는 데 있음
- 정책평가 결과를 제도적인 차원에서 효율적으로 활용하기 위해서는 i) 평가 결과와 정책수립 및 추진과정 간의 피드백(feedback) 체계 강화, ii) 평가조직의 전문성·독립성·신뢰성 제고, iii) 평가결과의 체계적인 관리체계 구축 및 평가 결과의 데이터베이스화 등을 들 수 있음
- 정책평가의 결과를 올바르게 활용하고 제도적으로 정착시키기 위해서는 항만개발사업에 대한 정책의 사전 평가, 과정 평가 및 사후 평가 시스템을 상호 유기적으로 연계할 수 있는 방안의 모색이 필요
 - 이러한 평가체계의 유기적인 연계를 위한 정책평가의 흐름 및 활용도를 보면 <그림 요약-3>과 같음

<그림 요약-3>

항만개발사업의 정책평가 흐름도 및 활용도



제 6 장 항만개발사업의 정책평가 사례분석

1. 광양항 제1단계 컨테이너터미널 추진경위

- 정부는 급증하는 수출입 컨테이너 물동량을 적기에 처리하기 위해 신규 컨테이너 전용부두를 지속적으로 개발하기로 함에 따라 1985년 1월 대통령의 재가를 받아 부산항 3단계 개발사업과 병행하여 광양항에 컨테이너 전용부두를 건설하기로 하였음

2. 광양항 1단계 컨테이너터미널의 시설 현황 및 처리실적

- 광양항 1단계 컨테이너터미널은 5만 톤급 컨테이너선박이 접안할 수 있는 4개 선석으로 4개의 운영사가 독립적으로 운영하고 있음
- 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 물동량은 1999년 41만 7,344TEU를 기록한 이후 지속적으로 증가하여, 2003년에는 100만 3,119TEU를 처리하여 최근 5년 동안 두배 이상의 증가세 기록

3. 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 정책평가 결과

1) 정책만족지수

- 일반국민은 광양시, 여수시 및 순천시 일원으로 광양항을 배후권역으로 하는 주민을 대상으로 하였으며, 전문가 그룹은 광양항 개발과 직접적인 관련성이 높은 기관을 대상으로 선정하였음
- 조사방법은 두 그룹 모두 조사원을 활용한 일대일 직접면접조사 방법을 채택하였고, 2004년 10월 1일 ~ 10월 15일 2주간 실시하였음
- 광양항 제1단계 컨테이너터미널 개발사업에 대한 일반국민(지역주민)의 만족도지수는 53.2로 다소 낮게 나타났으나, 광양항 제1단계 개발사업의 효과성에 대해서는 다른 항목보다 높게 나타났음
- 전문가의 정책만족도지수는 51.92로 나타났으며, 정책의 적정성 및 효과성에 대한 점수가 타항목보다 상대적으로 높게 나타났음

2) 경제기반승수

- 사업체 수와 종사자 수를 토대로 광양항 제1단계 컨테이너터미널 투자사업의 경제기반승수를 계산한 결과, 광양항 제1단계 컨테이너터미널 개발사업은 정책적으로 효과가 있는 것으로 나타났음

<표 요약-4>

광양시 경제기반승수

단위 : 개소, 명

구 분	사업체 수		종사자 수	
	1999	2002	1999	2002
기반부문	146	172	2,587	3,106
비기반부문	7,486	7,239	40,367	37,789
경제기반승수	0.019503	0.02376	0.064087	0.082193

3) 산업집중계수

- 광양시의 해운항만관련 산업의 집중계수를 사업체와 종사자로 구분하여 산정한 결과 모두 하락한 것으로 나타났음

<표 요약-5>

광양시 해운항만관련산업의 집중계수

구 분	사업체 수		종사자 수	
	1999	2002	1999	2002
산업집중계수	0.01614	0.0105	0.0057	0.0052

4) 계획대비 목표달성도

- 선석당 하역능력을 각각 24만 TEU와 30만 TEU로 가정하여 정책평가를 실시한 결과는 다음과 같음

<표 요약-6> 광양항 1단계 컨테이너터미널 계획대비 목표달성도

단위 : TEU

구 분		1999	2000	2001	2002	2003
컨테이너 물동량(a)		417,344	642,230	855,310	1,003,160	1,003,119
하역능력	24만 TEU(b)	960,000	960,000	960,000	960,000	960,000
	30만 TEU(c)	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
평가결과	a/b	0.4347	0.6690	0.8909	1.0450	1.0449
	a/c	0.3478	0.5352	0.7128	0.8360	0.8359

5) 항만운영 효율성

- 광양항 제1단계 컨테이너터미널과 부산항 신선대터미널의 항만운영 효율성을 상대 비교한 결과 거의 비슷한 수준을 보이는 것으로 나타났음

<표 요약-7> 터미널 운영효율성 분석결과

구 분		개장2년차	개장3년차	개장4년차	개장5년차	개장6년차	평 균
신선대		0.736	0.699	0.751	0.770	0.824	0.756
광양	허치슨	0.605	0.564	0.612	0.655	0.546	0.596
	한 진	0.785	0.797	0.741	0.761	0.764	0.770
	대한통운	0.835	0.767	0.828	0.829	0.821	0.816
	세 방	0.832	0.779	0.871	0.839	0.827	0.830
	평 균	0.758	0.721	0.761	0.771	0.756	-

6) 광양항 제1단계 컨테이너터미널 투자사업의 정책평가 결과종합

- 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 정책을 평가한 결과, 정책의 유효성이 있는 것으로 나타났음. 특히 당초 터미널 운영계획대비 목표달성도는 거의 정상가동 수준까지 상승하였으며, 부산항 신선대터미널과 광양항 제1단계 터미널의 운영 효율성을 상호 비교한 결과 큰 차이가 없는 것으로 나타났음
- 또한, 광양항 제1단계 터미널의 개발에 대한 정책만족지수는 응답자들이 광양항 전체개발사업과 제1단계 개발사업을 혼동하여 전체적으로 다소 낮게 평가를 하였으나 정책의 효과성에 대해서는 상대적으로 높은 점수를 부여하였음

- 동 사업의 시행에 따른 해운항만관련 산업의 집중도는 1999년에 비해서 전반적으로 증가하였음에도 불구하고 전국의 사업체 수와 종사자 수가 급격히 증가함에 따라 산업집중계수는 다소 하락한 것으로 나타났음

제 7 장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

- 본 연구에서는 항만개발사업에 대한 사후적인 평가시스템을 구축하고, 정책평가를 통한 효과성 및 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고자 하였음
- 우리나라의 경우 사후평가시스템에 대해서는 명확한 평가기준 및 평가방법 등 체계적인 평가시스템이 구축되어 있지 않은 실정임
 - 이에 본 연구에서는 일본의 평가시스템을 벤치마킹하여 우리나라 항만개발사업에 대한 사후평가시스템을 구축하였음
- 본 연구에서는 평가주체 및 평가기준에 의거한 정책평가모형들을 검토하였으며, 항만개발사업의 사후평가방법으로 목표달성모형, 고객지향적 평가모형 및 경제성모형을 이용하여 평가지표를 선정
 - 항만개발사업의 정책평가의 지표로는 계획대비 목표달성도, 정책만족지수, 경제기반승수, 산업집중계수 또는 산업특화지수 및 항만운영의 효율성 등 다섯 가지를 선정하였음
- 또한, 항만개발사업에 대한 정책평가의 대상사업은 무역항과 연안항, 사업완료 후 5년이 경과한 사업, 투자금액 500억 원 이상 및 사회적으로 관심도가 높은 사업으로 한정하였음
 - 정책평가의 주체는 내부적 평가보다는 외부적 평가를 통하여 정책평가의 신뢰성 및 객관성을 유지해야 할 것임
- 이러한 평가방법 및 평가기준을 이용하여 광양항 제1단계 컨테이너터미널에 대한 정책평가를 실시한 결과, 정책의 유효성이 있는 것으로 나타났음
- 정책평가모형은 연구자 혹은 평가자에 따라 상이하고 평가지표 역시 평가자의 주관성이 개입될 소지가 매우 강하기 때문에 객관적인 평가기준 및 지

- 표를 지속적으로 개발하고 체계적으로 관리할 수 있는 시스템의 구축 필요
- 또한, 항만개발사업에 대한 정책의 사전평가, 과정평가와 연계할 수 있는 사후평가체계의 구축을 통해 정책의 효과성 및 효율성을 제고하고, 국가 전체의 자원낭비를 사전에 방지할 수 있는 평가체계 구축이 필요
- 마지막으로 본 연구에서는 특정정책에 대한 평가를 해당 정책에 대한 파급효과만을 고려하여 지표를 설정하였으나 향후에는 해당 정책을 둘러싼 국내외 여건변화를 동시에 고려할 수 있는 평가지표를 개발해야 할 것임

2. 정책제언

- 항만개발사업에 대한 사후적인 정책평가 결과의 활용도를 제고하기 위해서는 i) 특정정책 및 관련정책의 변화를 지속적으로 모니터링할 수 있는 평가조직의 구성이 요구되며, ii) 정책평가의 주체는 정책의 집행부서가 아닌 전문적인 평가기관 등과 같은 외부주체가 평가하는 것을 원칙으로 하지만 내부주체와 외부주체 간의 유기적인 의견교환이 이루어져야 하고, iii) 마지막으로 정책을 집행하는 기관태도의 전향적 변화 등이 필요함

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

최근 세계무역기구(WTO) 체제에 의한 범세계적 무역자유화의 진전과 함께 지역단위의 자유무역협정(FTA)의 체결이 확산됨에 따른 개방화·자유화와 더불어 국가 간 경쟁이 심화되고 있다. 이러한 국제여건의 변화에 대응하여 각국들은 정치·사회·경제분야 등 모든 부문에 걸쳐 총체적인 국가경쟁력의 배양에 박차를 가하고 있다. 이에 따라 우리 정부의 국정운영방식도 획기적으로 변모해야 할 시점에 있다. 즉 행정부문도 공공성·형평성을 견지하는 동시에 효율성과 효과성 제고를 기치로 하는 기업가적 경영형태로 변모해야 한다는 주장이 학계를 비롯하여 정부부처 내에서도 제기되고 있다.

참여정부 또한 정부재정의 효율적인 운영을 통한 자원배분의 효율화 및 경쟁력 제고를 위해서 성과관리주의 예산제도 및 Top-Down 예산방식을 도입하는 등 다각적인 측면에서 정부정책 및 예산의 효율적인 배분을 추진하고 있다. 그러나 우리나라는 그 동안 정부재정의 투입에 대한 재정의 효율적인 집행여부를 판단할 수 있는 사후평가시스템이 제대로 구축되어 있지 않아 정책의 사후평가를 제대로 실시하지 못하고 있다.

특히 우리나라의 경제구조상 항만은 수출입 화물의 수송을 담당하는 사회간접자본시설로서 중요한 역할을 수행하고 있으나, 항만에 대한 국민들의 낮은 인지도에 의하여 그 중요성을 제대로 평가받지 못하고 있는 것이 현실이다. 우리나라는 대외지향적인 경제구조를 형성하고 있기 때문에 항만에 대한 중요성은 그 어느 국가보다 높다고 할 수 있다. 이러한 국가물류의 핵심적인 역할을 담당하고 있는 항만에 대한 중요성을 인식한 정부는 1980년대 초반부터 이에 대한 투자규모를 지속적으로 확대함으로써 부산신항 및 광양항의 개발 등 항만시설에 대한 정비 및 확충을 비롯하여 국내 항만의 국제경쟁력 제고를 위한 다양한 정책을 추진하고 있다.

그러나 최근 들어 중국 경제의 급성장에 따른 중국의 대대적인 항만시설 확충,

일본 경제의 저성장 등과 같은 외부요인에 의하여 우리나라 항만시설이 공급과잉이라는 주장도 일부 제기되고 있으며, 정부의 과도한 항만개발계획 자체가 스스로 항만시설의 유향화를 초래할 수 있다는 주장도 조심스럽게 제기되고 있다.

또한, 동북아 경제의 급성장으로 물동량이 크게 증가함에 따라 중국, 한국 및 일본 등 인접항만 간의 경쟁이 심화되고 있으며, 한·중·일 삼국은 충분한 항만 시설 확보를 위하여 경쟁적으로 시설을 개발하고 있다. 이러한 경쟁적인 항만개발은 결국 항만시설의 초과공급을 유발할 가능성이 있으며, 과잉시설에 대한 정부재정의 투입은 자원의 비효율적인 배분으로 인하여 국민경제적 측면에서의 사회후생 손실을 유발할 가능성이 매우 높은 것 또한 사실이다.

따라서 자원의 비효율적인 낭비를 사전에 방지하고 기존의 항만시설 및 신규시설에 대한 이용자, 공급자 및 지역주민의 입장에서 해당시설의 효율성 및 효과성 등을 평가하여 항만의 최적 활용방안을 제시할 수 있는 정책평가모형의 개발이 절실히 요구되고 있다.

물론 정부에서도 이러한 재정의 효율적 배분을 위한 첫 단계로 2004년부터 성과주의 예산제도를 도입하여 각 부처의 정책을 평가하는 시스템을 구축하기 시작하였다. 그러나 이러한 성과주의 예산제도는 정책의 유효성에 대한 재정적인 측면에서의 접근에 불과하다고 할 수 있다. 따라서 특정 정책의 시행 효과를 재정측면뿐만 아니라 정책의 실수요자 또는 이용자, 지역주민의 입장에서 포괄적으로 평가할 수 있는 사후적인 정책평가 시스템의 구축이 절실히 요구된다고 하겠다.

2) 연구목적

2004년 정부는 ‘동북아물류중심기지 구축’을 위하여 항만개발사업부문에 약 1조 4천억 원의 막대한 재정을 투입하고 있으나, 항만시설투자에 대한 사후적인 정책평가는 제대로 이루어지지 않고 있다. 현재 우리나라의 경우 사회간접자본시설에 대한 평가는 사전적인 평가라 할 수 있는 경제성 분석 및 과정평가라 할 수 있는 성과관리제도, 정부업무평가, 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링 등에 의한 정책평가를 병행하고 있다. 즉 항만개발사업에 대한 평가는 비용-편익분석을 이용한 경제성 분석에 의하여 사전적으로만 수행되고 있으며, 항만개발사업이 완료된 이후에는 해당 항만시설의 활용도, 집행실적 및 지역경제에 미치는 파급효과 등에 대한 사후적인 정책평가는 거의 이루어지지 않고 있다.

따라서 본 연구에서는 정책을 추진하기 전에 실시하는 경제성 분석 등과 같은 사전평가와 성과관리제도 등과 같은 과정평가와는 별도로 항만개발사업에 대한 사후적인 정책평가모형을 제시하고자 한다. 또한, 항만시설투자에 대한 사후정책평가의 결과를 토대로 해당 시설의 효율적 이용방안, 정부재정 및 민간투자 등을 포함한 투자재원의 효율적 배분을 제고할 수 있는 방안 및 정부정책 수립 및 집행 시 사후정책평가의 합리적인 활용방안을 제시하고자 하였다. 즉 항만개발사업에 대한 합리적인 평가기준, 평가요소 등을 제시함과 동시에 항만의 실수요자인 선사 및 화주, 지역주민 등 다양한 주체를 고려하여 항만개발사업의 정책을 평가할 수 있는 방안을 제시하였다.

2. 연구내용 및 연구방법

1) 연구내용

본 연구에서는 우선 정책평가의 의의 및 선행연구를 검토함으로써 항만개발사업에 적용할 수 있는 정책평가의 시사점에 대해서 도출하고자 하였다. 즉 정책평가의 기본체계, 정책평가의 개념 및 유형, 일반적 목표 등에 대해서 고찰하였다. 제3장에서는 일본, 미국, 캐나다 등 주요 외국의 정책평가제도에 대한 사례분석을 통하여 우리나라 항만개발사업에 대한 적용가능성에 대해서 검토하였다.

제4장에서는 우리나라의 공공부문에서 실시하고 있는 정책평가제도의 실태분석을 통하여 항만개발사업에 대한 적용가능성을 검토하였다. 제5장에서는 이러한 연구내용을 토대로 항만개발사업의 사후정책평가모형을 구축하였다. 즉 정책평가 대상사업의 선정기준, 정책평가의 주체, 정책평가의 기준 및 평가요소에 대한 기준을 제시하였으며, 제6장에서는 이러한 사후정책평가모형을 토대로 사례분석을 실시하였다. 마지막으로 제7장에서는 연구결과 및 내용을 정리하였으며, 연구의 한계성에 대해 지적하였다.

2) 연구방법

본 연구는 기본적으로 문헌연구, 외국의 정책평가 사례 및 선행연구 종합분석

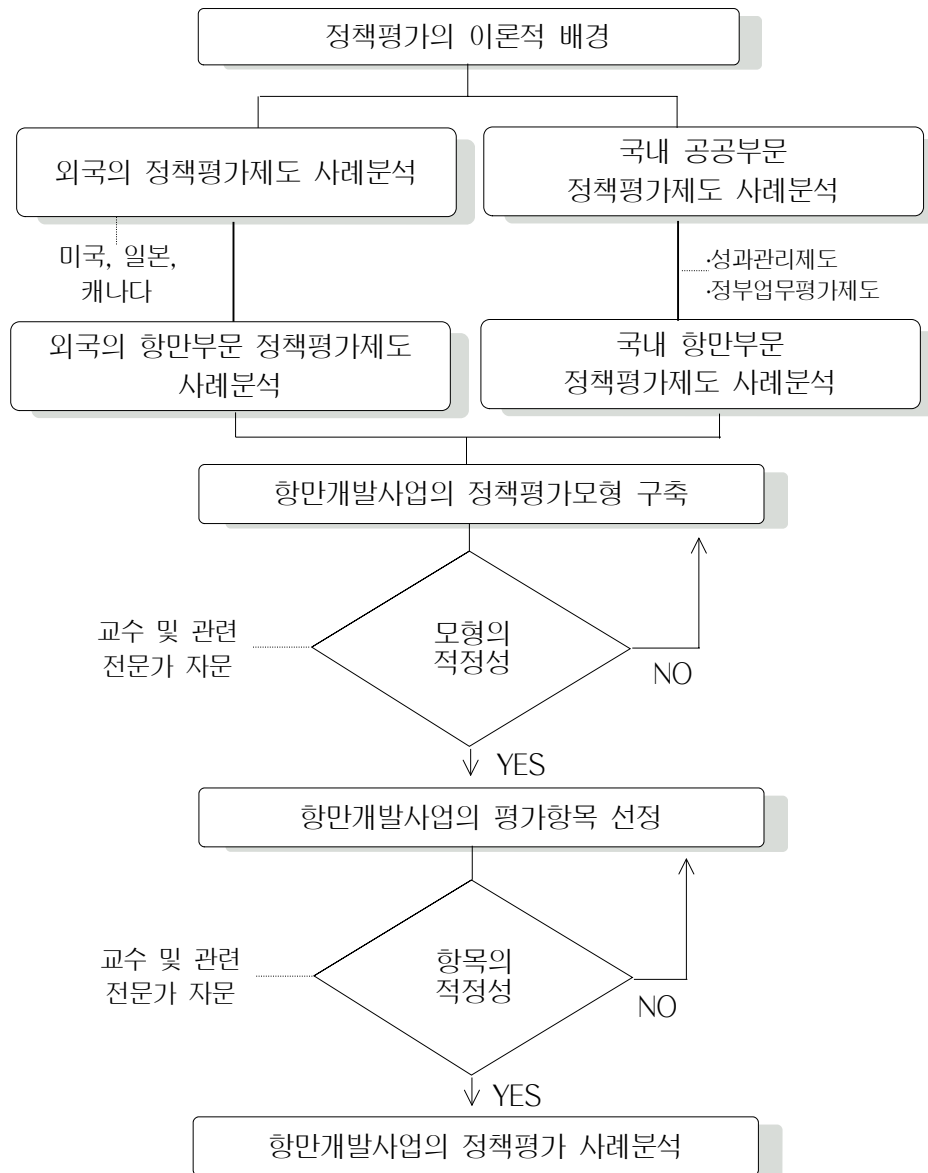
등의 방법을 활용하여 진행하였다. 우선 기존의 사업별 항만투자의 경제적 타당성 분석과 관련된 기존 연구를 조사·분석하여 정책평가제도의 구축 가능성을 검토하고, 외국 관련 문헌에서 사회간접자본과 항만투자의 비용-편익 분석시 활용되는 평가제도의 벤치마킹을 통한 시사점을 도출하였다.

또한, 국내의 공공부문 정책평가제도 및 기존 연구자료를 수집·분석하고 항만부문의 평가모형 및 평가항목의 표준화 가능성을 검토하였다. 즉 정책평가의 접근 방법, 정부실패와 정책평가의 역할 등에 관한 문헌을 수집·분석하였다. 이와 더불어 국무조정실의 정부업무평가, 국회예산정책처의 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링 등의 평가제도와 아울러 기획예산처의 성과관리제도 등 국내의 정책평가제도 및 평가사례를 분석하였다.

그리고 우리나라 항만개발사업의 정책평가모형과 평가항목의 적정성에 대한 관련 전문가의 의견을 수렴하는 과정을 통하여 최종적인 결론을 도출하였다. 마지막 사례분석에서는 해당 항만시설에 대한 관련기관의 관계자 및 전문가, 지역주민에 대한 설문조사 등의 방법을 통하여 정책을 객관적으로 평가할 수 있는 구체적인 정책평가지표를 계량화하였다. 구체적인 연구 추진체계는 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1>

연구흐름도



제 2 장 정책평가의 이론적 배경 및 유형별 특성

1. 정책평가의 이론적 배경

1) 정책평가의 의의

과거의 행정은 정책수립과정을 중심으로 한 사전적인 정책평가가 중시되는 한편, 정책의 실시결과를 평가하는 사후적 정책평가는 경시되는 ‘계획편중’의 경향이 매우 강하였다고 할 수 있다. 그러나 최근 들어 사회가 급속하게 변화함에 따라 행정의 계획과 정책의 요구도 변모하여 새로운 내용의 서비스 및 시행적·실험적 성격의 정책 수립으로 전환되고 있다.

그러나 정부정책 계획의 직접효과 뿐만 아니라 각종 파급효과 및 영향을 계획과정에서 사전적으로 정확하게 예측하고, 그 결과에 기초하여 정책 시행의 효과를 완벽하게 분석하는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있다.¹⁾ 정책시행의 불확실성과 불완전성은 정책의 실시과정과 관련된 시간과 공간이라는 두 개의 요인에 의하여 야기되며, 해당정책이 시행되는 과정에서 더욱 커진다. 정책이 수립되어 시행되기까지는 상당한 시간을 필요로 하지만, 그 동안에 정책을 둘러싼 외부환경 즉 사회·경제적 환경, 기술적 조건, 정치적 환경, 국가의 기본정책 방향 등 제반 여건의 변화가 발생하기 때문이다.

따라서 정책이 실시되는 동안 이러한 요인들이 초래하는 정책의 파급효과 및 영향을 감시하고, 그 결과에 기초하여 정책의 새로운 가치를 평가하는 과정을 반복하는 것이 필요하다. 정책당국이 변화하는 시대적 사회요구에 대응하기 위해서는 과거의 경직된 사고방식에서 탈피하여 새로운 사고방식을 정립하고 이를 토대로 정책에 대한 사후적 평가과정을 정비 및 확립해야 하는 것이다.

이러한 사후 정책평가과정이 제대로 이루어진다면 시험적·실험적으로 실시된 정책의 파급효과를 체크업(check-up)하는 것이 가능하고, 또한 새로운 정책의 시행에 따른 위험(risk)을 완화시킬 수 있게 된다.

이처럼 정책평가는 정책결정자(policy-maker)에게 대안과 각 대안별 영향에 따

1) 齋藤達三, 「自治体 政策評価」, 1999, pp.6~9.

른 체계적이고 과학적인 정보를 제공함으로써 정부정책 수립의 합리성과 정책결정의 질을 높이고 공공자원을 효율적으로 배분할 수 있는 토대를 마련해 주는 역할을 담당한다고 할 수 있다.²⁾ 즉 정책평가를 통하여 정책결정자에게 정책결정 및 시행에 관한 유용한 정보를 제공할 수 있는 것이다. 정책평가는 계획수립에서부터 정책의 사후결과에 이르기까지 각 단계별로 이루어지게 되는데 정부정책에 대한 평가결과는 정책결정자에게 정책수립과 관련하여 정책결정의 주요한 판단기준을 제공해 주는 역할을 담당한다.

한편, 정책평가는 ‘문제중심적 사고(problem mindedness)’를 필요로 한다. 문제중심적 사고는 주어진 대안 중에서 하나의 대안을 선택하는 것에 관심을 집중하기 보다는 여러 가지 대안들을 탐색하고 창출해 낼 것을 강조한다. 이러한 관점에서의 정책평가는 어떻게 문제를 해결할 것인가를 선택하는 것으로, 일련의 다양한 대안들 중에서 어느 하나를 선택하기 이전에 가능한 각각의 대안들을 창출해 내야 한다는 것이다.³⁾

결국 정책평가의 본질은 정책이 가지고 있는 실질적인 문제가 무엇인가를 파악하기 위해서 문제의 내용, 성격 및 중요성 등 관련된 요소들을 분석하는 체계적인 작업의 한 과정이라고 할 수 있다.⁴⁾ 그리고 문제의 분석을 통해서 정책문제의 구성요소, 성격, 원인, 결과 등을 규명하여 무엇이 문제인지를 파악·분석하여 새로운 대안을 제시하는 것이라고 할 수 있다. 특히 정책의 사후평가 시스템 구축을 통하여 정책당국은 이미 투자된 정부재정의 효율적 활용도 및 문제점을 파악하여 정부정책의 효율성 및 효과성을 제고할 수 있는 대안을 모색함으로써 국민에 대한 정부정책의 신뢰성을 높이는 계기가 될 것이다.

2) 정책평가의 이론적 배경

(1) 기본체계

정책평가의 기본적 구조를 규정하는 요인으로는 평가주체, 평가대상 및 평가기준을 들 수 있다. 이러한 세 가지 관점을 중심으로 정부정책의 평가에 적용할 수 있는 기본적인 구조에 대해서 살펴보았다.

2) 하헌구, 「교통시설확충사업의 집행효과 평가모형 개발」, 교통개발연구원, 1999. 12.

3) 강근복, 「정책분석론」, 대영문화사, 2000, pp.53~55.

4) 정정길, 「정책결정론」, 대명출판사, 1988.

① 평가주체

정책평가의 주체를 크게 두 개의 주체로 분리하면, 행정외부주체와 행정내부주체로 구분할 수 있다(<표 2-1> 참조). 전자는 행정당국이 시행하는 정책에 대해서 행정외부에서 평가하는 경우로 국민, 의회, 연구원, 감사원 등이 해당된다고 할 수 있다. 행정외부주체에 의한 평가는 기관장의 선거, 결산감사, 기관장의 불신임, 청원·진정 등의 방법에 의하여 간접적으로 정책에 관여하고, 사무감사청구, 주민감사청구, 주민투표 등 다양한 방법을 통하여 직접적으로 정책을 평가할 수 있다.⁵⁾

<표 2-1> 정책평가 주체의 유형 및 장단점

평가주체			장단점
행정외부주체		국민, 의회, 연구원, 감사원	<ul style="list-style-type: none"> · 평가의 신뢰성 및 객관성 확보 · 직간접적 정책평가 가능 · 정책관련 정보취득 곤란
행정내부주체	분권적 평가	정책담당기관	<ul style="list-style-type: none"> · 정책의 이해도가 높음 · 정확한 자료수집 가능 · 평가결과의 높은 환류도 · 독립성 결여에 따른 평가결과의 신뢰도 저하 · 인력과 기술적 지원 부족
	집권적 평가	관리권자 최고관리자	

그러나 이러한 제도가 존재한다고 하더라도 정책평가의 실효성을 확보하기 위해서는 기본적인 전제조건으로 행정당국으로부터의 정확한 정보제공이 필수조건이다. 이러한 의미에서 특정 정책평가를 위한 기본정보를 제공하는 행정내부에서의 평가체제 구축이 무엇보다도 필요하다고 할 수 있다.

한편, 행정내부주체에 의한 정책평가는 행정조직상 외부평가와 내부평가로 구분할 수 있다. 내부평가의 주체는 평가대상인 정책사업의 담당부서이고, 외부평가의 주체는 제삼자 특히 관리부문과 최고관리자를 의미한다. 따라서 행정내부주체에 의한 정책평가는 ‘분권적 평가’와 ‘집권적 평가’라는 2대 평가방식을 의미한다.

일반적으로 정책평가의 기본주체는 당연히 행정내부의 정책사업담당기관이라고 할 수 있다. 즉 정책사업의 내용을 가장 잘 이해하고 있으며, 현황과 정보에 대한 가장 정확한 자료수집이 가능하고, 평가결과의 환류(feedback)를 실현한다는 측면에서 담당기관의 자기관리평가가 가장 우선시된다고 할 수 있다.

5) 齋藤達三, *Op. cit.*

그러나 행정내부주체에 의한 정책평가는 i) 평가의 독립성 결여에 따른 평가 결과의 신뢰성 저하, ii) 평가작업에 있어서의 인력과 기술적 지원의 부족, iii) 평가내용이 집행상황에 편향됨으로써 정책의 최종목적과 광범위한 사회적 관점으로부터의 접근결여, iv) 정책의 상호조정과 통일된 데이터를 파악하여 관리하는 능력의 불충분 등과 같은 단점을 내포하고 있다.

따라서 행정내부에서도 담당부문과 관리부문, 혹은 분권적 평가와 집권적 평가라는 이분법적인 선택이 아니라 각각의 주체에 대한 역할과 기능을 구분함과 동시에 통합적으로 평가할 수 있는 정책평가시스템을 구축하는 것이 필요하다.

② 정책평가대상사업

정책평가의 대상사업은 신규로 추진하는 정책사업과 기존의 정책사업으로 구분할 수 있다(<표 2-2> 참조). 신규정책에 대한 평가는 각종 공공시설의 건설, 새로운 제도의 도입, 과거의 공급체계의 변경 등의 측면에서 이러한 정책실시로 인한 영향을 현시점에서 평가하는 것으로 정책전반의 타당성과 성과의 달성 상황을 확인하는 것이 주요 목적이다. 즉 일반적으로 항만개발사업을 추진할 때 실시하는 경제성 분석이 이에 해당된다고 할 수 있다.

반대로 기존 정책에 대한 평가는 이전부터 동일한 내용, 제도, 시스템, 혹은 방법에 의하여 지속적으로 실시되는 사업의 경우 다양한 비효율적인 요소가 발생한다는 것을 전제로 하고 있다. 즉 정책평가를 통하여 해당 정책의 비효율적인 요소를 조사·분석하고, 이러한 평가결과를 통하여 해당 정책의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 대안을 제시하게 된다.

<표 2-2> 정책평가 대상사업의 구분기준

사업유형			평가요소
신규/ 기존정책	신규정책		· 정책실시로 인한 영향을 현시점에서 평가 · 정책전반의 타당성과 성과의 타당성 평가
	기존 정책	진행사업	· 해당정책의 비효율적인 요소 평가
		완료사업	· 해당정책의 효율성과 효과성 제고
사업규모	단위사업		· 사업활동의 실태분석 · 사업의 자원배분 및 집행활동의 결과를 평가·관리
	종합정책		· 지역전체 혹은 이전부터 축적된 자본스톡을 기초로 정책과 사업의 성과를 평가

한편, 정책평가의 대상사업을 ‘종합정책’과 ‘단위사업’으로 구분하는 방법을 많이 사용하고 있다. 단위사업의 경우 하드웨어 측면에서는 지역전체의 정비 사업 중에서 특정지역을 대상으로 하는 건설정비사업, 소프트웨어측면에서는 시설전체의 운영사업 가운데 개별 운영사업 등을 의미한다. 이러한 사업단위는 사업활동의 실태분석을 기준으로 계획과 비교하고, 사업의 자원배분과 집행활동의 결과를 평가하고 관리하는 데 주로 활용되고 있다. 예를 들면, 부산신항 개발사업 제1단계, 광양항 개발사업 제1단계 등 단위사업별로 정책평가를 실시하는 것을 의미한다.

이것과 대조적으로 종합정책에 대한 평가는 지역전체 혹은 이전부터 축적된 자본스톡(capital stock)을 기초로 정책과 사업의 성과를 평가하는 것으로 지역사회에 미치는 파급효과를 설명하는 데 필요하다. 구체적으로 살펴보면, 하드웨어사업에서는 지역의 전체 자본스톡량(total capital stock)을 평가하고, 소프트웨어 측면에서는 시설전체의 운영상황을 평가하는 것으로 볼 수 있다. 즉 주민 일인당 공원 정비 비율, 하수도정비 비율, 하천오염도 등의 평가지표를 사용하고 있다. 따라서 개별사업 및 종합정책으로 구분하여 정책평가를 실시하는 경우 평가기준, 성과목표 등 평가체제가 서로 다를 수밖에 없을 것이다.

③ 평가기준

일반적으로 정책평가의 평가항목을 선정함에 있어서 고려되어야 할 기준으로는 측정가능성(measurability), 개선가능성(improvability), 통제가능성(controllability), 상대적 중요도(relative importance), 충분성(sufficiency), 비교가능성(comparability) 등을 들 수 있다.⁶⁾

가. 측정가능성(measurability)

정책평가에서는 무엇보다도 평가자의 자의성을 최대한 배제하고 평가의 객관성을 유지하는 것이 매우 중요하기 때문에 평가항목은 가급적 계량화가 가능한 것이 되어야 한다.

나. 개선가능성(improvability)

평가의 주요 목적 중의 하나가 평가대상의 개선이라는 점을 감안할 때 평가항

6) 송대희 외, 「정책평가」, 전광출판사(1987), 이진주, 「정책평가를 위한 새로운 모형」, 나남출판(1996) 등 참조.

목의 선정에 있어서 해당 평가분야의 개선가능성을 고려하는 것이 중요하다. 아무리 좋은 평가항목이라 하더라도 평가대상분야에서 개선의 여지가 없는 평가항목은 평가항목으로서의 실익이 없으므로 가능한 한 개선가능성이 높은 분야를 자극할 수 있는 평가항목이 설정되어야 할 것이다.

다. 통제가능성(controllability)

통제가능성이란 피평가조직 혹은 정책추진기관이 관리 통제할 수 있는 사항들을 대상으로 평가항목을 선정해야 한다. 즉 평가항목 설정시 피평가조직이 통제할 수 없는 외부적 요인을 제외하거나 조정할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 특히 이와 같은 평가항목에 대한 관리통제 가능성과 더불어 고려되어야 할 것은 피평가조직이 공감하고 납득할 수 있는 평가항목을 선정하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

라. 상대적 중요도(relative importance)

정책평가의 평가항목은 피평가조직들에 대해서 공통적으로 적용이 가능하고 평가항목 간의 상대적 중요도를 기준으로 볼 때 그 중요도가 높은 항목들을 중심으로 평가항목의 수를 가급적 제한하는 것이 바람직하다. 정책평가의 경우 정책결과를 사후적인 점검을 통하여 정책의 방향을 제시하고 정책의사 결정에 도움을 줄 수 있는 평가항목을 선정해야 할 것이다.

마. 충분성(sufficiency)

평가항목의 내용이 불투명하거나 평가항목 간의 구분이 모호하지 않도록 하는 개념적 설계 하에서 평가항목의 선정이 이루어져야 할 것이다. 즉 동일한 평가대상 분야에 대해 상이하거나 상충되는 평가항목으로 평가하지 않는지 혹은 반대방향으로 평가가 이루어지는 않는지를 점검하고 이러한 가능성을 최대한 배제하는 것이 필요하다.

바. 비교가능성(comparability)

평가항목은 원칙적으로 지속성을 유지함으로써 평가업무·평가관리업무의 안정성을 확보하고 연도별 개선정도를 비교할 수 있도록 선정되어야 할 것이다. 이러한 평가기준은 평가의 목표나 대상에 따라 달라질 수 있다. 더구나 경우에 따라서는 평가항목 선정기준들 간에 상충되는 경우가 발생할 수도 있는데 이 경우 평가항목 선정기준들 간에는 대략적이거나 우선순위가 마련되어야 할 것이다.

(2) 정책평가의 목적

정책평가의 목적은 단순히 정책프로그램을 개선하기 위한 수단으로서 뿐만 아니라 진행 중인 프로그램을 정당화하거나 통제 및 감사를 하는 등 여러 가지가 있다. 또한, 정책평가의 목적에는 사업관리자에게 사업의 질이나 효과성에 책임을 지우는 책임성, 관리자들이 정부사업이나 행정관리의 도구인 정부 프로그램의 운영에 관한 효율성이나 효과성을 증진시키거나 평가하는 것을 돕기 위한 관리, 그리고 공공문제나 이의 해결과 관련하여 정부사업 또는 전략의 효과성에 대한 증거를 확립하는 것과 관련된 지식의 축적 등 다양한 측면이 있다.⁷⁾

정책평가의 연구는 그 연구 결과가 정책결정이나 집행과정에 다시 환류되어 합리성과 예측력을 높여 준다. 정책결정자는 정책평가 결과로부터의 정보에 입각하여 닥쳐올 미래 상황을 예측할 수 있고, 예상되는 장애 요소들을 사전에 제거할 수 있다. 즉 정책평가의 결과는 사업을 계속할 것인가의 여부, 실제와 절차의 개선, 구체적인 프로그램 전략과 기법의 보완 여부, 다른 상황에 대한 유사한 프로그램 적용의 제도화, 프로그램 사이의 자원할당, 접근방법과 이론의 채택 여부 등에 대한 정보를 정책결정자에게 제공해 주는 역할을 담당한다.

빅맨(Bigman)이 주장하는 정책평가의 목적으로는 i) 목표가 얼마나 잘 충족되었는가를 알려주며, ii) 성공과 실패의 원인을 구체적으로 제시해 주고, iii) 프로그램의 성공을 위한 원칙을 발견해 주며, iv) 효과성을 증진시키기 위한 다양한 기법을 사용하는 실험과정으로 유도하고, v) 대안적인 기법들의 상대적인 성공을 위한 근거에서 더 향상된 연구를 위한 기초를 마련해 주며, vi) 목표달성을 위해 사용된 수단과 하위목표들을 재규정해 준다.⁸⁾

이처럼 정책평가의 목적은 정책평가의 의뢰자, 평가대상정책의 내용, 성격, 집행의 단계, 평가의뢰자의 위치 등에 따라 달라질 수밖에 없기 때문에 일률적으로 그 목적을 규정하기는 어렵다. 그러나 일반적인 평가의 목적은 세 가지의 관점으로 집약시켜 볼 수 있을 것이다.⁹⁾ 즉 정책평가의 목적을 지식과 학습의 관점, 관리의 관점 및 책임성의 관점에서 살펴볼 수 있다(<그림 2-1> 참조).

첫째, 지식과 학습의 관점에서의 정책평가는 정부가 가지고 있는 문제들과 이 문제들을 처리하기 위한 정부전략의 효과성들에 관한 새로운 지식을 얻는 데 필요

7) 박성복·이종렬, 「정책학 강의」, 대영문화사, 2000.

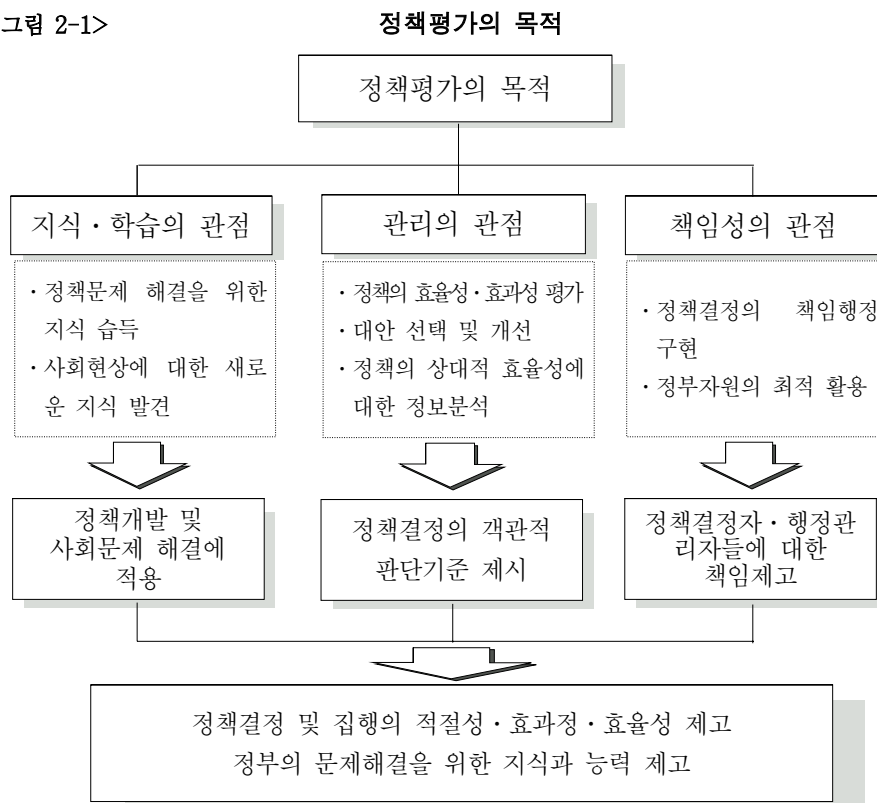
8) Stanley K. Bigman, "Evaluating the Effectiveness of Religious Programs", *Review of Religious Research*, vol. 2, 1961.

9) 노화준, 「정책평가론」, 법문사, 2001. p. 44.

한 증거자료들을 얻고 정책평가과정에서 제기되는 논쟁을 통하여 정책학습을 하는 데 그 의의가 있다. 즉 정책이나 프로그램의 평가를 통하여 사회현상에 대한 새로운 지식을 발전시키고 장기적으로 이를 정책의 개발과 사회문제의 해결에 응용하고자 하는 것이다.

둘째는 관리의 관점인데 이는 평가의 목적이 행정관리의 도구 즉 정부 프로그램의 효율성과 효과성을 평가하고 대안의 선택과 개선, 운영상의 효율성을 증진시키기 위한 지원시스템으로서 봉사하는 데 있다는 관점이다.¹⁰⁾ 즉 계획된 정책과 정책집행의 결과가 실제 국민생활에 미친 영향, 목적달성에 기여한 상대적인 효과 및 효율성에 대한 정보들을 산출하여 정책결정자들에게 피드백(feedback)함으로써 계획사업의 수정, 보완, 종결 등에 대한 합리적인 결정을 내리는 데 객관적인 판단기준을 제시해 준다는 것이다.

<그림 2-1>



10) 노화준, “정책개혁과정에 있어서 정책평가의 쟁점과 정책학습”, 「행정논총」, 제35권 제2호, 1977, pp.31~55.

마지막으로 책임성의 관점에서의 정책평가는 정책평가의 목적이 정책결정자나 그들의 관할 하에 있는 정책의 가치에 대한 책임을 지도록 함으로써 국민의 세금으로 이루어진 정부자원을 최선의 방법으로 활용하도록 하는 데 있다는 것이다. 즉 세 번째 목적의 정책평가는 위의 두 가지 평가의 목적과 밀접히 관련되어 있으면서도 정책평가의 목적으로 적극적으로 정책결정자나 행정관리자들의 정책에 대한 책임을 제고하는 메커니즘으로 본다는 데 또 다른 의의가 있다.

결국 정책평가는 정부가 결정하여 집행하였거나 집행 중에 있는 정책의 가치를 평가하는 사회적 과정이며, 이를 통하여 정부의 정책결정 및 집행의 적절성과 효과성 및 능률성을 제고하고, 아울러 정부의 문제해결을 위한 지식과 능력을 제고하는 데 그 궁극적인 목적이 있다고 할 수 있다.¹¹⁾

2. 정책평가모형의 유형 및 특성

정책평가 및 평가모형의 방법론적 기초와 실제적 적용방향에 대해서는 여러 가지 다양한 견해들이 있다. 이러한 다양한 방법론들을 몇 가지 기본적인 학설로 분류하기 위한 명확한 분석기준이 필요하지만, 불행히도 그렇게 날카롭고 보편적으로 인정받는 평가방법이 존재하지 않는다. 그러나 일반적으로 평가를 분류하는 데 있어서 가장 적절한 기준은 평가의 구성체, 즉 평가의 논리적인 출발점이 어디인가 하는 것이다. 구성체는 평가에서 제기되는 가장 기본적인 질문으로 대개의 경우 사전에 결정된 판단준거(criterion of merit)가 평가의 구성체가 된다.¹²⁾

구성체에 의한 평가모형의 유형은 <표 2-3>과 같다. 정치학이나 공공정책 수립의 관점에서 평가를 분류해 보면, 정부개입의 실제적인 결과에 초점을 맞추는 모형과 정통성, 형평성, 대표성 등과 같이 정부부처나 기관이 실제로 정부개입을 실행에 옮길 때 적용하는 절차상의 특성을 살펴보는 모형으로 대별할 수 있다.

11) 노화준, *Op. cit.*, p.49.

12) 이경옥, 「정책평가개론」, 한울아카데미, 1995.

<표 2-3>

정책평가의 유형

구분	평가모형	평가요소	세부평가모형
평가주체	내부자모형	-	-
	외부자모형	동료집단의 검토	전문가모형
		관련자의 관심	관련자모형
		고객의 관심	고객지향적모형
평가기준	효과성모형	목표	목표달성 평가모형
			부수효과 평가모형
		결과	목표배제 평가모형
		시스템 요소	포괄적 평가모형
	경제성모형	효율성	비용-효과
			비용-효율
	의사결정중심모형	정부활동	-

따라서 일반적으로 정책평가를 다루고 있는 기존의 문헌에서 소개하는 모형을 종합적으로 비교해 보면, i) 평가의 주체와 ii) 평가의 대상이 되는 정책단계, iii) 평가의 기준 혹은 지표 등 세 가지 차원에 의거하여 구분하고 있다. 그러나 본 연구에서는 두 번째와 세 번째 모형은 그 성격이 유사하기 때문에 평가주체에 따른 정책평가모형과 평가기준에 따른 정책평가모형으로 구분하여 살펴보았다.

1) 평가주체에 따른 정책평가모형

정책평가의 실행에 앞서 결정되어야 할 중요한 사항 중의 하나는 평가의 주체, 즉 누가 평가를 실시할 것이며, 또 평가과정이 어떻게 이루어져야 하는가 하는 것이다. 평가주체별 평가모형은 평가의 대상이 되는 정책을 담당하고 있는 기관이 평가를 실시하는 내부적 평가와 해당 기관의 외부인이 평가를 담당하는 외부적 평가로 구분할 수 있다.

(1) 내부적 평가모형

내부적 평가의 장점으로는 첫째, 평가자가 정책추진 조직의 내부에 있으므로 신속한 정보활용과 그에 따른 직접적인 학습이 가능하다는 것이다. 둘째, 엄격한 방법론보다 내부 인간의 깊이 있는 정보교환이 가능하고, 셋째, 내부적 평가자들은

그 정책을 잘 이해하고 있기 때문에 무지로 인한 실수를 방지할 수 있다는 장점이 있다. 마지막으로 평가의 결론을 신속하게 얻을 수 있다는 점이다. 따라서 내부적 평가는 평가의 목적이 책무성 제고보다 프로그램의 향상일 때 더 적합한 모형이라고 할 수 있다.

이러한 내부적 평가에 대해서 윌다브스키(Wildavsky)는 이상적으로 모든 기관이 자기평가를 실시하는 것이 바람직하기 때문에 내부적 평가를 강력하게 지지하였으며, 러브(Arnold Love)는 효과적인 내부평가는 그 관리자에게 없어서는 안 될 지지 기반이 되어준다고 주장하고 있다.¹³⁾ 이러한 학자들의 주장에도 불구하고 내부적 평가는 이기적인 행위가 내포될 가능성이 많은 만큼 내부적 평가가 아무런 문제점이 없는 것은 아니다. 예를 들면, 평가 결과 정책이 제대로 시행되지 않는다는 것을 파악한 경우에 내부 평가자는 보고서를 작성하는 과정에서 초점을 흐리게 함으로써 진실된 평가 결과의 공표를 꺼리게 될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

(2) 외부적 평가모형

외부적 평가는 정책문제 즉 정책을 통해 해결하고자 하는 문제가 명확하지 않은 경우나 정책추진 기관들의 독립성이 낮을 때 주로 활용되는 평가방법이라 할 수 있다. 또한, 정책추진 기관이 평가를 수행하는 데 필요한 인적 자원이나 평가에 관한 지식 및 기능이 미비할 때, 그리고 평가기관을 조정할 능력이 부족할 때 외부적 평가가 필요하다.

외부적 평가의 장점으로는 우선 평가의 객관성과 공정성 확보가 가능하다는 것이다. 둘째, 평가를 받게 될 실무자들이 책임추궁에 대한 두려움 등의 이유로 협조를 거부하거나 자신들에게 유리한 자료만 배포하려고 하는 경향 등 내부인의 비협조가 있을 때 유리하다. 마지막으로 평가의 방법론 및 이론이 우수하다는 점 등을 들 수 있다.

이러한 외부적 평가는 정책추진 담당자들의 책무성 제고를 위해 적합한 것으로 지적되고 있으나 평가실행에 비용이 많이 들고, 또한 외부평가자는 통상 계약의 종료와 함께 정책에 대한 막대한 지식과 통찰을 가져가 버리기 때문에 평가와 관련한 기초지식이나 자료축적이 잘 이루어지지 않는다는 단점이 있다. 이러한 외부

13) *Ibid.*, p.169.

적 평가의 경우에도 평가모형을 평가주체¹⁴⁾에 따라 다시 전문가 모형, 관련자 모형 및 고객지향적 모형으로 구분할 수 있다.

① 고객지향적 모형

고객지향적 모형에서는 프로그램의 대상이 되는 사람들의 목표, 기대, 관심사, 필요 등을 평가의 기본원칙 및 판단의 기준으로 삼는 것이다. 고객지향적 평가의 가장 주된 요소는 해당 프로그램이 고객의 관심, 욕구, 기대를 충족시켜 주는가를 살펴보는 것이다. 즉 어떤 정책의 의도된 수혜자 혹은 실제적인 수혜자가 정책 결과나 서비스를 어느 정도 받아들이고 높이 평가하고 있는가 하는 것이 주된 평가 기준이 된다.

고객지향적 모형은 두 가지 측면에서 그 타당성을 찾아볼 수 있다.¹⁵⁾ 첫째, 이 모형은 국가에 의한 공급보다 민간주도의 시장기능이 더 우위에 있다는 정치적인 이데올로기에 그 뿌리를 두고 있다. 이 모형의 바탕이 되는 신념은 정책소비자들이 정책시장에서 정책을 선택하는 행위나 서비스 공급에 대해 어떤 태도를 분명히 밝히는 등의 방법을 통해 표현한 압력이 앞으로의 정책서비스 시행을 향상시키고 소비자의 만족을 증대시키는 요인으로 작용하게 된다는 것이다.

둘째, 고객지향모형은 민주주의적·참여적인 성격을 갖는다. 참여적인 측면이란 고객이 서비스의 제공자에게 자신들의 불평과 소망을 전달할 수 있으며, 서비스의 내용에 대해서도 고객이 어느 정도는 영향을 미치고 또 책임을 지게 된다는 의미이다. 이러한 고객접근방식은 논란의 여지가 많지만 결과적으로는 영향력이 있는 지원을 창출해 내는데, 이는 고객지향평가의 전면에 나타나게 되는 것이다. 즉 소비자로서의 고객이라기보다는 시민으로서의 고객이라는 것이다.¹⁶⁾

고객지향모형의 한 가지 특징으로는 프로그램의 어떤 구성요소가 평가의 대상이 되어야 하는가에 대해서는 구체적으로 정하지 않고 있다는 점이다. 이 때문에 여러 가지 다양한 형태의 사정활동이 가능하다는 것이다. 예를 들어 정책의 산

14) 일반적으로 외부적 평가주체는 쌍방간의 비리를 어느 정도 근절할 수 있는 비영리단체에서 수행하는 것이 바람직하며, 이러한 비영리단체로는 공공위원회, 엄격한 형태의 공공감사기구, 대학 및 기타 연구기관, 국책연구소 및 비영리 자문단체 등을 들 수 있음.

15) *Ibid.*, 1995.

16) Bill Jenkins & Andrew Gray, "Evaluation and the Consumer : the UK Experience", in J. Mayne & M.L. Bemelmans-Videc et al., *Advancing Public Policy Evaluation : Learning from International Experience*, Amsterdam, 1992.

출·결과·서비스를 손쉽게 받을 수 있는 정도, 서비스의 질, 서비스관련 행정 등에 대한 고객의 만족도 등 다양한 형태의 평가가 가능하다는 것이다.

그러나 고객의 요구는 틀리거나 잘못된 것일 수가 있고, 또 고객들은 좀더 많은 서비스를 받기 위해 불평을 과장하는 경향이 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 특히 평가과정에 고객의 참여가 커지게 되면 결국 기득권 집단이나 편협한 이익집단에게 권한을 넘겨주는 위험이 있다는 것을 경계해야 할 것이다.¹⁷⁾

② 관련자모형

관련자모형은 고객지향모형과 거의 유사하지만 한 가지 다른 점이 바로 대상범위의 문제이다. 고객지향모형은 프로그램과 관련하여 이해관계의 영향을 받는 여러 집단 가운데 한 집단만을 대상으로 하는 것인 반면에 관련자모형은 그들 모두를 대상으로 한다는 것이다.

관련자모형에 의한 정책평가는 주로 정성적인 방법론, 예를 들면 상호작용의 탐색과정을 주로 사용한다. 즉 평가설계는 시작단계에서 이미 완결된 것이 아니라 평가과정을 통해 수집된 자료를 바탕으로 해서 점진적으로 이루어진다. 이러한 점 때문에 관련자모형을 반응적 평가¹⁸⁾로 부르기도 한다. 관련자모형에서 가장 중요한 평가기준은 공평성으로 정책효과와 비용의 배분이 사회집단 간, 지역 간 공평한가에 평가의 주안점을 둔다.

관련자모형의 장점은 크게 관련지식 측면, 활용성 측면 및 목표관리 측면에서 살펴볼 수 있다.¹⁹⁾ 우선 관련지식 측면에서 살펴보면, 관련당사자들이 가지고 있는 정책관련 지식들을 평가자들이 충분히 활용할 수 있게 된다는 점을 들 수 있고, 다음으로 활용성 측면에서 프로그램 관련자가 평가에 직접 참여하게 되면 평가를 통해 얻는 교훈을 활용하는 정도가 매우 커진다는 장점을 갖는다. 또한, 목표관리 측면에서 사전에 분명한 목표가 결정되어 명시되지 않았거나 명시된 목표가 극히 불분명하고 서로 상충되기 어려운 모순된 복수의 목표가 제기된 상황을 다루는데 관련자들의 다양한 견해를 수용할 수 있다는 점에서 유용하다.

그러나 관련자 모형은 이러한 장점 못지않게 단점 또한 적지 않다. 우선 관련자

17) *Ibid.*, p.296.

18) William R. Shadish Jr, T.D. Cook and L.C. Leviton, *Foundations of Program Evaluation : Theory and Practice*, London, 1991.

19) 이진주, *Op. cit.*, 1996.

모형을 적용할 경우 평가에 소요되는 비용이 대단히 많다는 점이다. 모든 관련 당사자들을 접촉해서 자료를 얻어내야 하므로 상당히 비현실적이고 자원의 소모가 많기 때문이다. 또한, 누가 정책의 관련자인가에 대한 명확한 해답을 제시하지 못하고 있을 뿐만 아니라 관련자들을 밝혀냈다 하더라도 그들은 자신의 입장에 따라 객관적인 사실들이 똑같이 받아들여지지 않기 때문에 합의적 결론을 도출하기가 매우 어렵다는 점이다.

③ 전문가모형

전문가모형은 특정 전문분야에서 일단의 전문가들을 선발하여 그 전문분야 자체의 기준과 업무성과의 질적 표준을 바탕으로 하여 다른 구성원의 업무성과를 평가하도록 하는 방법이다. 여기서의 평가는 합의체 집단에 의해 수행되는데 합의체 집단이란 전문분야의 동료집단으로 이루어진 집단을 의미한다고 할 수 있다.

이러한 전문가모형은 전문성을 지닌 공공부문에 대한 정책이나 목표가 너무나 복잡하고 기술적으로 어려운 경우에 주로 활용되며, 평가대상에 대한 질적 판단을 실시하는 것을 목표로 한다. 이 모형의 경우 적합한 전문가를 평가위원으로 선정하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 이는 특정대상사업에 대한 충분한 이해가 부족한 전문가가 정책평가를 실시할 경우 정책의 본질적인 측면을 이해하지 못할 뿐만 아니라 사후 결과에 대한 잘못된 판단이 평가 결과에 반영될 가능성이 매우 높기 때문이다.

2) 평가기준에 따른 평가모형

정책을 평가하는 경우 우선적으로 고려해야 하는 사항으로 “어떤 가치기준에 의하여 정부개입의 장점과 단점이 수정되어야 하는가?”와 “어떤 성과 기준에 따라 정책집행의 성공과 실패, 만족도 등이 판단되어야 하는가?”로 집약된다고 할 수 있다. 특히 오늘날 하나의 정책에 대한 성공여부를 평가하는 기준으로 주로 효과성(effectiveness)과 효율성(efficiency)을 들고 있으나, 이를 혼동하는 경우가 대부분이다. 따라서 어떠한 평가기준을 제시하는가에 따라 정책평가모형을 효과성모형, 경제성모형, 의사결정 중심모형으로 구분할 수 있다.

(1) 효과성 모형

모든 형태의 효과성 모형에 공통된 특징은 비용에는 관심을 기울이지 않고 정책에 의한 효과에만 주안점을 둔다는 것이다. 즉 프로그램 시행에는 자원이 필요함에도 불구하고 효과성 평가자들은 목표달성 여부를 평가하는 것은 중요하게 생각하면서 그 목표에 도달하는 데 필요한 비용은 고려하지 않는다는 것이다. 따라서 효과성 모형에 의한 정책평가의 주요 평가대상은 정책의 최종결과에 국한된다고 할 수 있다.

더욱이 효과성 모형의 경우 정책의 효과성 판단을 위한 가치범주는 정책목표의 달성도뿐만 아니라 고객의 필요·관심·기대충족도, 전문가적 입장에서의 가치개념, 일반국민의 기대와 가치, 다양한 관련자들의 가치범주, 공익 등으로 실로 다양하다. 따라서 효과성 모형은 목표배제 평가모형, 목표달성 평가모형, 부수효과 평가모형 그리고 포괄적 평가모형 등의 여러 하부 모형들을 포괄하는 개념으로 보아야 한다는 주장이 강하다.²⁰⁾

① 목표달성 평가모형

목표달성 모형은 두 가지 요소로 이루어지는데 그 하나가 목표달성 측정(goal achievement measurement)이고, 다른 하나는 영향사정(impact assessment)이다.²¹⁾ 목표달성 측정에서 중심이 되는 문제는 “성취된 결과가 프로그램의 목표와 일치하는가”하는 것이고, 영향사정에서 중시하는 문제는 “바로 그 프로그램에 의해 그러한 결과가 도출되었는가”하는 것으로 목표달성 측정을 달리 말하면 ‘결과 모니터링’이라고 할 수 있다. 이러한 목표달성에 대한 평가의 일차적 목표는 프로그램이 설정한 목표를 달성하였는가를 검증하는 기술적 분석적 담론(technical analytic discourse)을 수행하는 것이라고 할 수 있다.²²⁾ 이러한 목표달성 평가모형은 명확성과 단순성을 주요 특징으로 한다.

목표달성 평가모형이 갖는 가장 큰 장점은 정책의 평가기준을 목표라는 정책의 근원적인 출발점에서부터 찾는다는 점에서 가치기준 문제에 대한 객관적인 해결책을 제시하고 있다는 것이다. 목표달성 평가모형은 특히 정책의 목표가 명확한 경우 평가과정을 이해하고 적용하기 쉽다는 장점이 있다.

20) Ibid.

21) Evert Vedung, *Public policy and Program Evaluation*, New Brunswick, 1997.

22) Frank Fisher, *Evaluating Public Policy*, Chicago, 1995.

그러나 목표달성 평가모형에서는 정책결정자의 숨겨진 정책의제(hidden agenda)를 고려하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 정책결정자들은 때때로 그들의 진정한 의도를 숨긴 채 어떤 프로그램을 정책화하는 경우도 있는데 이 경우 정책결정자가 프로그램을 통하여 달성하고자 하는 전략적 목표와 정책추진과정에서 명목적으로 내세운 목표 간에 괴리가 있을 수 있다.²³⁾

② 부수효과 평가모형

부수효과 평가모형에서는 정부개입의 실제 의도된 결과와 의도하지 않고 예측되지 않았던 긍정적·부정적 부수효과와 역효과도 평가의 대상에 포함시키고 있다. 즉 부수효과 평가모형은 “정책의 결과란 그 정책이 실제로 적용되었을 때 창출되는 것이지 원래 그 정책을 채택하기로 한 의사결정의 바탕이 된 가정에 의해 창출되는 것은 아니다.”라는 현실적인 전제에 바탕을 두고 있다.

그러나 이 모형을 적용할 경우 부수효과의 장단점을 파악할 수 있는 구체적인 기준을 어떻게 설정할 것인가 하는 어려움이 있다. 또한, 정책의 중심효과와 긍정적·부정적 부수효과의 상쇄효과를 판단할 가치기준을 사전에 구체적으로 마련하기가 어렵다는 단점이 있다.

③ 목표배제 평가모형

목표배제 평가모형은 평가의 출발점이 목표가 아니라 계획된 것이든 아니든 해당 정책이 가져온 결과로부터 시작되어야 한다는 최종결과 지향적 평가모형이라고 할 수 있다. 따라서 이 모형에서 평가자의 주된 임무는 정부개입의 전반적인 모습을 파악하고 그로부터 파생된 모든 효과를 찾아내는 것이다.

이러한 목표배제 평가모형의 장점으로는 i) 평가자가 정책목표를 염두에 두고 있지 않기 때문에 부수효과모형에 비하여 정책의 실행과정을 방해하는 일이 적고, ii) 정책이 실행되는 중간에 목표가 변경되는 경우 그에 따라 적응하기가 쉬우며, iii) 평가자와 정책수행의 관리자 및 실행자와의 상호관계가 줄어들기 때문에 사회적·인지적 편견에 지배될 위험이 적다는 것이다.

그러나 목표배제 평가모형은 정책수행의 근원적 출발점인 목표를 무시하고 있으며, 정책에 의한 모든 효과라는 엄청난 범위를 다루기 쉬운 지표로 계량화하는

23) 노화준, *Op. cit.*, 2001.

방법이 모호하다는 현실적인 한계를 내포하고 있다. 결국 이 모형에서 주장하는 평가의 방향은 설득력이 있으나 정책효과를 판단할 수 있는 기준을 명백히 제시해주고 있지 못하다는 한계를 내포하고 있다.

④ 포괄적 평가모형

포괄적 평가모형(comprehensive evaluations)은 협소한 목적달성 모형에 의한 평가보다는 좀더 광범위한 정책과정에 걸쳐서 평가가 이루어져야 한다는 믿음에 뿌리를 두고 있다. 따라서 이 모형에서는 정책에 대한 평가에 성취된 결과뿐만 아니라 정책의 기획과 집행과정까지도 포함하고 있다.

카우프만(Kaufman) 등이 제시한 포괄적 평가모형의 기본적인 질문들은 i) 선행조건들과 사건들은 구체화된 바 그대로 충족되었는가, ii) 프로그램은 의도된 그대로 수행되었는가, iii) 그리고 실제의 영향은 원했던 것들과 일치하는가 하는 것들이다.²⁴⁾

이러한 포괄적 평가모형의 가장 큰 의의는 정책수행시의 공정성, 합리성, 기밀 관련 법규와 관련된 개방성, 의사결정과정에서의 대중의 참여정도 등 절차상의 목표도 평가할 수 있는 가능성을 높였다는 것이다. 또한, 집행과정에서의 요소들을 통해서 산출 및 결과 단계의 현상들을 설명할 수 있는 가능성도 열려 있게 되었다.

그러나 이 모형은 공식적으로 제시된 실제적인 목표만을 집중적으로 평가의 대상으로 삼기 때문에 부수효과를 발견하지 못할 수 있다는 단점을 갖고 있다. 또한, 평가가 너무 복잡하고 이에 따른 비용을 무시하고 있다는 점도 단점으로 지적할 수 있다.

이상에서 살펴 본 효과성 모형들은 나름대로의 장단점을 갖고 있어 실제 정책 평가시에는 이들 모형들이 갖고 있는 장점들을 결합한 보완적인 활용방안이 강구되어야 할 것이다.

(2) 경제성 모형

앞에서 살펴 본 모든 형태의 효과성 평가모형의 공통된 특징은 비용에는 관심을 두지 않는다는 것이다. 모든 정책의 시행에는 재원이 필요함에도 불구하고 효과성 평가자들은 목표달성 여부를 살펴보는 일은 중요하게 생각하면서 그 목표에

24) Roger Kaufman and Susan Thomas, *Evaluation without Fear*, New York, 1980.

도달하는 데 필요한 비용은 고려하지 않는다는 것이다. 따라서 경제성 모형은 효과성 모형이 공통적으로 갖고 있는 결점을 보완하여 활용할 수 있는 모형으로 이해된다.²⁵⁾

경제성 모형에는 결과/투입에 근거한 생산성 모형과 효과/비용에 근거한 효율성모형이 있다. 이들 모형에서의 주요 평가내용은 i) 정책의 직접적인 비용은 얼마인가, ii) 부작용이나 사회적 충격을 포함한 사회적 비용은 얼마인가, iii) 그리고 정책효과는 비용을 상쇄할 만큼 큰가 등이다.

다른 모든 평가모형과 마찬가지로 경제성 모형도 하나의 부분적인 측정방법에 불과할 뿐이다. 경제성 모형은 공공부문 활동과정에서 일반적으로 요구되는 여러 조건들을 간과하고 있다고 할 수 있다. 즉 법적 형평성, 절차상의 공정성, 대표성, 참여의 가치, 그리고 개방성의 원칙 등과 같은 기준들이 간과되고 있다고 할 수 있다.²⁶⁾

또한, 경제성 모형에 입각하여 실제로 정책을 평가할 경우 생산성·효율성이 높고 낮음을 판단할 수 있는 비교기준을 어떻게 설정할 것인가라는 문제에 봉착하게 된다는 단점이 있다.²⁷⁾

(3) 의사결정 중심모형

의사결정 중심모형²⁸⁾은 앞으로의 정부활동에 활용될 수 있는 타당한 정보와 지식을 제공하는 것을 평가의 주요 목표로 하고 있다는 점에서 미래지향적 평가모형이라 할 수 있다. 평가자의 주요 임무는 미래의 의사결정 형태나 현재 의사결정과

25) 그러나 간혹 정책의사 결정자들이 경제성모형에서 제시하는 수학적 정밀성에 현혹되어 그에 바탕을 두고 내린 결론을 포괄적이고 최종적이라고 믿게 될 위험성이 있다는 점은 경계해야 할 것임.

26) Evert Vedung, *Op. cit.*, 1997.

27) 생산성·효율성 판단의 준거로 드로어(Dror)는 i) 과거(the past), ii) 국내적 비교(intranational comparison), iii) 국제적 비교(international comparison), iv) 기준점 비교(benchmark), v) 목표(the goals), vi) 고객의 기대(client expectation), vii) 관련자의 욕구(stakeholders demand), viii) 전문가적 기준(professional standard), ix) 최소(minimum), x) 최적(optimization) 등의 열 가지를 제시하고 있음.

28) 교육평가에 대한 스텔플빔(Donald Stufflebeam)이 제시한 소위 CIPP 모형이 의사결정의 형태를 평가의 구성체로 사용한다는 개념이 어떤 것인가를 구체적으로 보여주는 한 예라고 할 수 있음. CIPP 모형의 이름은 평가의 각 단계별 평가형태의 첫글자를 따서 붙인 것으로 배경(Context)의 C, 투입(Input)의 I, 과정(Process) 및 산출(Product)의 P를 의미함.

정이 진행 중인 사안에 대해 적절한 정보와 판단을 제공하는 것으로 평가로 제시되는 정보는 개개 의사결정에 필요한 정보의 종류에 따라 그 내용이 달라진다고 할 수 있다.

의사결정 중심모형은 평가의 소비자를 정책을 결정하는 국가와 국가기관에 종사하는 고위층 엘리트집단에 두고 있으며, 어떤 의사결정을 위해 어떤 정보가 필요한지를 밝혀내는 것이 평가자의 주요 임무로 보고 있다.

의사결정 중심모형의 주된 평가내용은 배경평가, 투입평가, 과정평가 및 산출평가로 구분할 수 있다. 배경평가에서는 구체적인 정책목표를 설정하기 위하여 지속적으로 필요성·문제점·기회 등을 사정하며, 투입평가에서는 목표달성을 위해 어떤 수단이 적용되어야 하는가에 역점을 둔다. 과정 및 산출평가에서는 그 정책이 지속되어야 할 것인지, 종결되어야 할 것인지, 수정되어야 할 것인지 혹은 정책목적과 목표가 다시 정의되어야 하는지 등의 문제를 중점적으로 분석한다고 할 수 있다.

3) 향만개발사업에 적용가능한 평가모형의 선정

지금까지 정책평가의 이론적 배경 및 다양한 평가모형에 대해서 개괄적으로 살펴보았다. 정책평가를 위한 다양한 모형들 중에서 초기에는 목표달성 평가모형이 전반적인 공감대를 얻었으나, 최근에는 이러한 공감대가 사라지고 여러 가지 다양한 평가모형들이 평가주체, 평가대상, 평가목표 등에 따라 서로 경합하는 상황이 전개되고 있는 실정이다. 즉 단일 평가모형 위주에서 복수의 평가모형을 이용하여 정책을 평가하는 방향으로 전개되고 있다.

더욱이 평가방법은 평가의 모형에 따라 많이 달라진다. 특히 총괄평가는 양적 방법에 의존하고, 과정평가는 질적 방법에 의존하는 경향이 매우 강하다고 할 수 있다.²⁹⁾ 또한, 평가모형은 평가주체, 평가대상 등에 따라 다양하게 적용된다고 할 수 있다. 결국 향만개발사업에 대한 정책평가는 어느 하나의 모형에 의해서 이루어지는 것보다는 효과성과 효율성을 동시에 평가할 수 있도록 다수의 평가모형을 동시에 적용하여 평가하는 것이 바람직할 것이다.

29) 정정길 외, 「정책평가 : 이론과 적용」, 법영사, 2004.

따라서 본 연구에서는 항만개발사업에 대한 정책평가를 위해서 정책의 평가주체는 외부자모형으로 하되 전문가모형과 고객지향적 모형을 이용하여 정책평가지표를 선정하였다. 또한, 정책의 효과성과 효율성을 동시에 평가하기 위해서 효과성 모형 중 목표달성모형과 경제성모형을 동시에 고려하여 정책평가지표를 선정하여 평가하였다.

제 3 장 외국의 정책평가제도 사례분석 및 시사점

1. 주요 외국의 정책평가제도 현황

1) 정책평가의 일반적인 구조

(1) 미국

① 개요

미국 연방정부 차원에서의 정책평가는 의회소속의 회계감사국 즉, 심계원(GAO : General Accounting Office)을 중심으로 수행되고 있는 심사평가와 대통령 직속의 관리예산처(OMB : Office of Management & Budget)가 주축이 되어 평가하는 정부실적평가법(GPRA : Government Performance & Results Act of 1993)³⁰⁾에 의한 평가가 있다.

의회소속의 심계원은 예산회계법(Budget and Accounting Act of 1921)에 의해 설립된 의회 소속의 감시기구로 공공재원의 수입 및 지출과 관련된 모든 사항을 감시하는 책임을 통해 의회를 지원하는 역할을 수행하고 있다. 심계원이 실시하고 있는 평가는 재무감사와 성과감사로 나누어 이루어지는데, 우선 대상기관이 인적·물적 자원을 능률적으로 사용하고 있는지, 비효율적인 점은 무엇인지, 대상기관이 관련 법규정을 제대로 준수하고 있는지를 살펴보는 경제성·능률성 감사와 법률이 정한 바람직한 결과 및 목표달성 정도, 조직/사업/활동/기능의 효과성 및 사업과 관련하여 당해 기관의 관련법규 준수여부를 조사하는 사업감사를 실시하고 있다.

한편, 관리예산처의 정부실적평가법에 의한 평가는 i) 연방정부의 사업 낭비와 비효율성이 정부에 대한 시민의 신뢰를 저하시키고 필수적인 행정수요에 대처하는 연방정부의 능력을 위축시키고 있다는 점, ii) 연방정부의 관리자들이 사업의 목표에 대한 불명확성과 사업의 성과에 대한 부족한 정보로 인해 사업의 효율성과 효과성을 제공하기 위한 노력을 경주함에 있어 심각한 불편을 겪고 있다는 점, iii)

30) 정부실적평가법(GPRA)에 의해 1994년 회계연도부터 10개 연방기구들이 정부사업의 의도와 목표달성 여부를 측정하는 방법을 개발하기 위한 3년간의 시험사업에 착수하였으며, 1998년 회계연도부터 연방정부 기구들은 5년간의 전략계획 수립 및 수행결과의 측정을 의무적으로 실시하도록 규정하고 있음.

예산배정과 사업에 대한 통제 등 의회에서의 정책결정은 사업성과 및 결과에 대한 관심과 정보부족으로 인해 심각한 장애를 경험하고 있다는 점에 문제의식을 같이 하고 정부에 대한 국민의 신뢰 향상, 정부사업의 생산성 향상, 서비스의 품질향상을 목적으로 정부실적평가법이라는 법령에 의해 시행되는 평가시스템이다.

② 정부실적평가법에 근거한 성과관리의 절차

정부조직의 성과관리는 특정 시점에서 전면적으로 실시할 수 있는 성격이 아니다. 따라서 정부실적평가법은 본 법규에서 요구하는 사항들이 전체 행정기관들에 적용되기 이전에 시범사업 기관을 선정하여 이들 기관에 정부실적평가법 기준을 적용해 봄으로써 경험을 쌓을 수 있도록 단계적인 집행을 요구하고 있다. 정부실적평가법을 전면적으로 집행하기 이전까지의 단계적 실행과정은 <표 3-1>과 같다.

정부실적평가법에 의한 정책평가는 ‘성과주의 예산제도’로 요약될 수 있다. 사실상 공공부문에 쓸 수 있는 자원은 무한정한 것이 아니어서 이를 배분하는 과정에서 치열한 정치적 경쟁이 발생한다. 그러나 자원을 ‘어디에’ 쓸 것인가에 대해 지나친 관심을 갖다 보면 프로그램을 실제 ‘어떻게’ 운용하여 ‘무엇을’ 어느 정도 얻었는가 하는 부분을 소홀히 하기 쉬운 단점도 있다. 따라서 미국의 정책평가는 정부관리시스템이 ‘투입지향(input-oriented)’형에서 ‘결과지향(output-oriented)’형으로 전환되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이러한 개념이 가장 먼저 구체화된 것이 재정운용분야의 ‘성과주의 예산(performance budgeting or entrepreneurial budgeting)’이라고 할 수 있다.

<표 3-1> 정부실적평가법(GPRA)의 단계적 실행과정

일 정	실 행 내 용
1993.10	최소한 10개 기관이 성과계획 및 성과보고서를 위한 시범사업 기관으로 지정됨(1994, 1995 및 1996 회계연도)
1994.10	최소한 5개 기관(위 10개 기관 가운데 선정)이 관리상의 책무성과 신축성을 위한 시범사업 기관으로 선정됨(1995 및 1996 회계연도)
1997.5	OMB는 대통령과 의회에 시범사업 결과를 보고(시범사업의 최종단계를 포괄하여 1997년 3월 31일까지)
1997.6	GAO는 의회에 결과법의 전면적 집행을 시작하기 위해 기관들의 준비상태 보고
1997.9	기관들은 1999 회계연도를 위한 연도별 성과계획을 OMB에 제출(이후 매 회계연도마다 반복됨)

정부실적평가법(GPRA)의 단계적 실행과정(계속)

일 정	실 행 내 용
1997.9	모든 기관은 최대 5년 주기의 전략계획 수립을 완료(전략계획은 이후 최소한 3년 주기로 수정 및 현실화됨)
1997.10	최소한 5개기관이 98 및 99 회계연도 성과주의 예산수립을 위한 시범사업 기관으로 선정됨
1998.1	OMB는 99 회계연도 대통령예산보고서의 일부로 연방정부계획(기관별 계획에 의거) 제출(이후 매 회계연도마다 반복됨)
2000.3	기관들은 99 회계연도에 대한 연도별 성과보고서를 대통령과 의회에 제출(이후 매 회계연도마다 반복됨)
2001.3	OMB는 성과주의 예산 시범사업 결과를 대통령과 의회에 보고

주 : OMB : Office of Management and Budget

GAO : General Accounting Office

③ 성과관리의 구성요소 4가지

정부실적평가법은 기본적으로 성과관리의 핵심구성요소와 절차 등 성과관리체제를 규정하고 있다. 성과관리체제의 핵심을 차지하는 구성요소는 기관의 운영에 대한 성과의 파악과 그 활용을 위해 제기되는 다음과 같은 질문에 기초하고 있다.

- i) 우리의 임무는 무엇인가? (goal/mission setting)
- ii) 우리의 목표는 무엇이며, 이를 어떻게 달성할 것인가?(strategic plans /annual goals)
- iii) 우리의 성과를 어떻게 측정할 것인가? (performance measure)
- iv) 성과관련 정보를 성과증진을 위해 어떻게 활용할 것인가? (public reporting)

이러한 질문에 입각하여 미국의 성과관리체제 핵심 구성요소는 <표 3-2>와 같이 전략계획, 성과계획, 성과측정, 성과정보 공개 및 활용 등 네 가지로 구성되어 있다.

<표 3-2> 미국 성과관리체제의 핵심 구성요소

- 전략계획(Strategic Planning)
- 성과계획(Performance Planning)
- 성과측정(Performance Measures)
- 성과정보 공개 및 활용(Reporting)

가. 전략계획(Strategic Planning)

전략계획은 행정기관들이 현 상황에서 미래로 이르는 경로를 분석하여 기관의 장기적인 목표와 활동전략을 마련하는 첫번째 과정으로 이러한 전략계획에는 무엇보다 먼저 개별 행정기관의 주요 기능과 활동을 망라하는 포괄적(comprehensive)인 임무 즉 미션이 규정되어야 하고, 기관의 주요한 기능과 활동을 통한 궁극적인 영향측면에서의 목표를 포함하는 일반적인(general) 목표가 제시되어야 한다.

목표가 제시된 다음 이들 목표가 구체적으로 어떻게 성취되는가를 활동과정, 기술 및 인적·물적 자원에 대한 정보, 그리고 목표달성에 소요되는 여타의 소요자원 등에 대한 설명이 이루어지고 있다. 한편 이 과정에서 전략계획은 일반적인 목표의 달성에 있어 심각한 영향을 미칠 수 있지만 기관의 통제 밖에 있는 외적 요소들에 대한 규명도 함께 이루어져 제시될 것을 요구하고 있다.

나. 성과계획(Performance Planning)

성과계획은 당해 기관이 일상적인 활동을 통해 어떻게 사업목적을 달성할 것인가와 사업활동의 목표가 되고 있는 성과수준을 기술하는 것으로, 이러한 성과계획의 핵심은 각 기관으로 하여금 전략계획에서 제시되고 있는 목표를 실현하기 위한 구체적인 활동과 함께 이들 활동을 통해 달성되는 성과수준 측면에서의 성과목표를 수립하는 것이다. 이러한 성과목표는 구체적으로 객관적이고 계량적이며, 측정이 가능한 형태로 표현되어야 한다.

한편 성과계획상의 활동은 반드시 전략계획상의 목표 및 활동과 연계되어야 하며, 아울러 목표달성에 소요되는 구체적인 활동과정, 기술, 인적·물적 자원, 정보 및 기타 자원에 대한 설명이 제시되도록 규정하고 있다.

다. 성과측정(Performance Measures)

성과계획의 중요한 요소는 연도별 활동의 적절한 산출물, 서비스 수준, 그리고 영향 등의 결과를 측정 또는 평가하는 방법이다. 연도별 성과계획에서 제시하고 있는 기관의 활동에 대한 성과를 측정하기 위해서는 성과계획에 대해서 이를 평가하는 방법과 구체적인 성과지표가 마련되어 제시되어야 하며, 성과 평가시 이들 성과자료를 검증하고 확인할 수 있는 방안까지 제시되어야 한다.

성과지표는 구체적인 측정지표의 개발을 통해 이미 확정된 목표의 달성에 있어 진전상황을 평가하는 수단으로 이들 지표를 통해 기관의 성과가 오랜 기간을 두고 추적될 수 있어야 한다.

성과에 대한 측정은 성과에 대한 개념규정과 입장에 따라 ‘결과/효과(outcome)’ 측면 즉, 정책이 의도하는 목적에 대비한 궁극적 효과 또는 결과를 측정하게 하거나 ‘산출물(output) 측정’ 즉, 정책에 따른 활동 및 노력의 정도에 대한 표, 계산 또는 기록을 의미하는 질적·양적 개념으로 측정할 수 있도록 함으로써 다양한 형태의 측정방법을 허용하고 있는 것이 특징이다.

라. 사업성과보고서(Program performance reports, annual report)

연도별 성과계획이 반영하고 있는 회계연도가 종료된 이후, 다음 회계연도 3월 초까지(예를 들어 2004 회계연도의 성과계획에 대해서는 2005년 3월 1일까지) 각 행정기관은 전년도 사업성과에 대한 성과보고서(성과목표 대비 실적 및 평가 등)를 작성하여 대통령과 의회에 제출토록 되어 있다.

성과보고서는 구체적으로 성과계획서에 마련된 성과지표를 제시하고, 각 성과 지표별로 이미 제시된 성과목표에 대비한 실질적인 성과수준에 관한 자료를 포함하고 있어야 한다. 성과목표가 계량적으로 나타내기가 어려워 예외적인 형태로 제시되었을 경우 이들 구체적인 형태에 입각하여 성과가 제시되면서 아울러 사업성과에 대한 평가도 함께 이루어져야 한다. 또한, 이러한 성과에 관한 정보는 성과관리제가 실현되면서 기본적으로 지난 3개 연도의 성과수준을 비교차원에서 제시할 것을 요구하고 있다.

(2) 일본

① 개요

일본에서는 1990년대 중반 지방자치단체의 행정개혁 차원에서 시작된 행정평가가 점차 다른 지방자치단체로 확산되어 1997년 중앙정부 차원에서 정책평가의 도입에 대한 논의가 이루어져 1998년 6월 ‘개혁기준법’을 통해 기본방침이 제시되었다.³¹⁾ 이에 따라 총무성은 정책평가와 관련된 제반 문제들을 검토하여 2001년 6월 ‘행정기관이 시행하는 정책평가에 관한 법률’을 가결·시행하고 있다. 이하의 내용은 宇賀克也 및 국토교통성의 자료를 참고로 하여 요약 재구성한 것이다.³²⁾

31) 이광희, 「주요 정책과제 평가방법 연구」, 한국행정연구원, 2003.

32) 宇賀克也, 「政策評價の法制度」, 유민각, 2002.

國土交通省, 「國土交通省政策評價年次報告書」, 2001.

② 정책평가법의 목적 및 대상기관

일본의 정책평가제도는 2001년에 마련된 ‘정책평가 표준적 가이드라인’과 2001년 제정되고 2002년부터 시행되고 있는 ‘정부정책평가법(GPEA : Government Policy Evaluation Act)’에 기초를 두고 있다. 현재 정부정책평가법이 일본의 정책평가 기본법으로 이에 근거하여 각 부처가 정책평가를 실시하고 있다. 동 법은 국민에 대한 정부의 책무성 제고, 효과성 향상, 고품질의 행정 서비스 제공 및 성과지향의 행정으로의 전환 등의 목표를 달성하기 위하여 정부 전체적인 정책평가 시스템을 도입하기 위하여 제정되었다.³³⁾

정책평가의 대상이 되는 행정기관은 ‘내각부 설치법’ 제4조 제3항에 규정하는 사무를 담당하는 기관인 내각부와 각 성(省)이다. 이와 같이 평가대상 기관을 기본단위로 한 이유로는 우선 정책평가를 실시하기 위해서는 기본계획, 실시계획의 책정, 전문가의 활용 등 상당한 전문적 지식이 필요하기 때문이다. 다음으로 정책평가를 실시하는 데는 재정적 부담도 크기 때문이다. 이러한 이유들로 인해 정책관리의 대규모 단위인 부성(部省)이 정책평가의 기본단위로 되고 있다.

한편, 일본의 정책평가체계에서 정책은 다음과 같은 세 가지 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 국가의 행정과제에 대응하기 위한 특정의 목적이나 목표를 가지고, 둘째, 이를 실현하기 위한 수단으로서의 예산, 인원 등의 행정자원이 조합된 행정활동이 목적에 비추어 어느 정도 정리되어 있으며, 마지막으로 집행을 통하여 일정한 효과를 국민생활과 사회경제에 미치는 것이어야 한다는 것이다.

③ 대상사업 선정기준 및 일반적 기준

평가의 대상은 정책이며 평가는 정책의 효과에 대한 정보를 확보하고 분석하기에 적절할 시점에서 이루어진다. 정책평가의 대상은 각 기관이 수행하는 정책이다. 평가대상이 되는 정책의 선정은 각 부처의 평가 계획에 따라 이루어지나 기본 원칙은 평가가 꼭 필요한 정책을 선택한다는 것이다. 예를 들어 정책이 집행된 후 성과가 나타날 시점에 다다른 정책을 선정하여 평가를 하는 것이 중요한 원칙 중의 하나이다.

평가대상정책의 선정기준은 다음과 같다.

- i) 정책효과를 달성하기 위한 핵심적인 활동이 5년 이상 10년 이내의 기간 동안 이루어지지 않은 정책

33) 이근주, 「기관평가 개선방안 연구」, 한국행정연구원, 2003. 12.

- ii) 5년에서 10년까지 정책 효과가 나타나지 않은 정책
- iii) 기타 평가가 필요하다고 판단되어 기관의 평가계획에 포함된 정책

일본의 ‘정책평가에 관한 표준적 가이드라인’에 따르면 정책 평가의 일반적인 기준으로 5개의 기준을 제시하고 있는데 이는 <표 3-3>에 나타난 바와 같다. 즉 정책시행의 필요성, 효율성, 유효성, 공평성 및 우선성 등 5개의 기준을 토대로 정책평가를 실시하고 있다.

<표 3-3> 일본 정책평가의 일반적 기준

일반기준	예
필요성	· 목적의 타당성이나 행정이 담당하는 필요성 여부
효율성	· 투입된 자원량에 알맞은 결과를 얻을 수 있는지 여부
유효성	· 기대되는 결과를 얻을 수 있는지 여부
공평성	· 정책의 효과수익이나 비용 부담의 공평한 배분 여부
우선성	· 상기 관점으로부터의 평가를 근거로 해 다른 정책보다 우선적으로 실시해야할지 여부

④ 정책평가방식

각 행정기관은 관할 정책에 대하여 적시에 그 정책효과를 파악하되 해당정책의 특성에 따라 필요성, 효율성, 유효성, 공평성 등 다양한 관점에서 자기평가를 하는 동시에 그 평가의 결과를 해당 정책에 적절히 반영시켜야 한다. 즉 Plan-Do-See라는 관리사이클을 확립하는 것이 의무화되어야 한다. 예산도 하나의 정책이므로 정책평가의 결과가 예산에 반영되어야 함을 의미한다. 또한, 각 행정기관의 소관 법령 등에 의한 제도 신설·개폐 등 기획입안에도 정책 결과를 적절히 반영시켜야 한다.

일본은 객관적인 정책평가의 엄격한 실시를 위하여 i) 정책의 특성에 맞는 합리적인 방법을 써서 가능한 한 정량적으로 파악할 것, ii) 정책의 특성에 맞는 학식과 경험을 가진 자의 식견을 활용할 것을 의무화하고 있다. ‘표준적 가이드라인’에 따르면, 고도의 전문성과 실천적인 식견이 필요할 경우와 정책평가를 실시함에 있어 객관성의 확보와 다양한 의견의 반영이 강하게 요구되는 경우에 전문적 식견을 가진 제3자를 활용할 수 있도록 규정하고 있다.

한편, 일본의 정책평가법에서는 정부가 각 부처에서 활용할 수 있는 정책평가와 관련된 기본적인 지침을 만들 것을 명시하고 있으며, 평가의 구체적인 기준은 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

- i) 정책평가에 관한 기본 정책
- ii) 정책평가의 관점에 관한 사항
- iii) 정책효과와 관련된 정보의 획득과 연구에 관련된 사항
- iv) 사전적인 정책평가의 실시와 관련된 사항
- v) 사후적인 정책평가의 실시와 관련된 사항
- vi) 평가전문가의 확보와 활용에 관련된 사항
- vii) 인터넷 등의 수단을 통한 정책평가 정보 제공과 관련된 사항

또한, 체계적인 평가를 위하여 각 부처의 장은 장기적인 안목에서 기본평가계획을 수립해야 하며, 매년 실시할 구체적인 평가계획을 담고 있는 연도별 평가계획도 수립해야 한다.

⑤ 평가 결과의 활용³⁴⁾

정책평가법은 정책평가 결과를 공개하도록 의무화하고 있다. 총무성과 각 부처는 정책평가 결과를 보고서나 백서 등의 형태로 공개해야 하며 평가 과정에서 분석에 활용한 자료도 함께 공개해야 한다. 각 부처는 정책평가가 완료되면 다음과 같은 내용을 포함하는 보고서를 작성해야 하며, 작성된 보고서는 총무성에 제출해야 한다.

- i) 평가대상 정책
- ii) 평가를 수행한 기관과 기간
- iii) 평가기준과 관점
- iv) 평가방식 및 정책효과에 관련된 정보확보방법
- v) 전문가 활용 내용
- vi) 기타 관련 자료
- vii) 평가 결과

각 부처의 기관장은 최소한 1년에 한번은 정책평가의 결과가 해당 부처에서 정책평가계획과 개발에 어떻게 반영되었는가를 보고해야 하며, 같은 정보를 국민에

34) *Ibid.*, pp.36~37.

제도 공개해야 한다. 동시에 정책평가법에서는 각 부처가 정책평가 결과를 예산, 계획수립 및 정책 개발에 중요한 정보로 활용할 것을 명시하고 있다. 각 부처의 보고서, 총무성의 보고서 및 평가반영 내용 등은 매년 내각에 보고된다.

(3) 캐나다

① 정책평가제도의 발전

캐나다에서의 공공정책 평가는 중앙정부 정책에 대한 평가를 위해 1977년부터 시작되었다. 즉 정책평가를 모든 기관에 의무화하고 정책의 경제적 효율성만이 아닌 전반적인 성과에 대한 효과성 평가까지도 포함되어야 한다는 것이다.

캐나다에서의 정책평가는 기본적으로 각 기관 책임 하에 수행된다. 1977년 평가 전담기관으로 설립된 감사원(OCG : Office of Comptroller General)은 해마다 의회에 정부정책의 효율성을 평가하여 보고하지만 그 성과의 달성여부를 의미하는 효과성에 대해서는 각 기관의 평가시스템에 대해서만 감사할 뿐 정책평가 자체에 대해서는 개입하지 않는다. 하지만 평가시스템에 대한 캐나다 감사원의 공헌은 매우 중요한 역할을 한다.³⁵⁾

② 정책평가 체제

캐나다의 정책평가 접근법은 독특한 형태를 취한다. 정책평가 기능은 특별한 과학적·분석적 기능이 아니라 관리기능의 하나로 이해된다는 것이다. 이는 의사결정을 지원하는 목표가 되며, 정책추진을 위한 정보를 얻기 위한 첫 번째 원천이 된다.

정책평가는 크게 두 단계를 거쳐 실시된다. 첫째는 평가기획으로 각 부처가 해당기능에 대해 다음과 같은 사항들을 검토하게 된다.

- 해당 프로그램이 현재도 필요한 것인가?
- 프로그램 집행으로 인해 얻는 성과는 무엇인가?
- 프로그램이 기대되는 효과를 낳았는가?
- 정책목표를 달성하기 위한 다른 방법은 없는가?

두 번째 단계는 평가를 실시하고 평가보고서를 작성하며, 그 결과를 바탕으로 정책을 변동시키게 된다.

35) Guy Leclerc, "Institutionalizing Evaluations in Canada : Skating on Thin Ice?", in *Advancing Public Policy Evaluation : Learning from International Experiences*, north holland, 1992.

캐나다의 경우 정책평가를 위해서 중앙정부에 현재 약 350명의 평가전문가들이 있다. 또한 그 외 많은 외부평가기관들이 용역을 받아 정책평가를 수행하는 등 캐나다 전체로는 이러한 평가전문가의 수가 1,400여 명에 이르고 있다. 정책평가 제도는 최근에 각광을 받고 있는 정부기능으로 대개의 평가들은 평균 4년 정도의 역사를 가지고 있을 뿐이다. 전체의 17%만이 8년 이상의 전통을 가지고 있고, 40%는 그 역사가 채 2년도 되지 못한다.

감사원의 정책평가부서는 전 직원의 10%인 15명의 전문가 및 직원으로 구성되어 있으며, 이들은 각 기관의 정책평가 기능을 유지하고 향상시키는 책임을 맡고 있다. 그들은 범정부적인 정책의 평가에 대한 조언과 책임절차에 대한 연구를 수행하며, 평가업무의 지침 및 절차, 표준을 제정한다. 또한 공무원 및 평가전문가의 교육을 담당함과 동시에 각 기관의 정책평가가 제대로 수행되고 있는가를 점검하는 역할도 하고 있다. 캐나다 정책평가에 있어 감사원의 역할은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 부처자체 평가기능의 발전을 위한 정보제공 및 협력강화
- 당 부처 평가인력의 교육·훈련 및 평가조직과의 연계유지
- 평가기준 및 요소의 부처 간 일관성 유지
- 각 부처 평가과정의 참여 및 평가결과에 대한 코멘트

감사원은 1981년 정부 지출관리 시스템(PEMS : program expenditure management system)을 도입하였다. 이를 통해 각 기관의 정책을 승인하고 예산 배정에 반영하였으나, 관료들의 반대로 인해 1984년에 정부 축소라는 명분으로 폐지되었다. 1983년 감사원은 그간의 평가 결과를 정리하여 다음과 같이 발표하였다.

- 행정기관 평가기능의 획기적 확대
- 평가를 위한 연구수행 미흡
- 행정기관들의 협조 미흡으로 질적 향상에 한계

1984년 감사원은 그 동안의 연구결과를 바탕으로 정부회계를 개선하였는 바, 새로운 체제에서는 공공정책의 효과성을 서술적으로 기술하도록 하였다. 한편 의회 회계위원회는 이러한 평가연구를 더욱 확충할 것과 이를 수상이 직접 관장할 것을 권고하였으나 내각에 의해 거부되고 대신 평가정보를 내각에 보고하도록 하였다.

③ 정책평가 제도의 특색

캐나다에서 실시하고 있는 정책평가체제의 주요한 특징은 다음과 같이 정리할

수 있다(<표 3-4> 참조). 첫째, 내부감사기능과 같은 행정지원기능의 일부를 제외한 부처 내 모든 정책을 대상으로 하고 있으며, 장기사업의 경우에는 매년 정기평가를 실시한다.

<표 3-4> 캐나다 정책평가제도의 특성

평가주체의 역할	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부처자체 평가기능의 발전을 위한 정보제공 및 협력강화 ◦ 각 부처 평가인력의 교육·훈련 및 평가조직과의 연계유지 ◦ 평가기준 및 요소의 부처간 일관성 유지 ◦ 각 부처 평가과정의 참여 및 평가결과에 대한 코멘트
주요 특징	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부처 내 대부분의 정책을 대상으로 함(장기사업의 경우에는 매년 정기평가 실시) ◦ 국정목표에 따른 우선순위와 부처 전체의 전략적 목표를 기준으로 평가 ◦ 평가의 기본적 쟁점(초점)은 정책의 적절성, 영향과 효과, 목표달성도, 수단의 적합성 등 포함 ◦ 부처의 자체평가를 중시하여 직계부서와 독립된 참모부서에서 관장하되 위원회 등을 통해 전문인력을 확보 ◦ 평가계획, 평가목표, 평가요소 등을 미리 공개하되 계속해서 개발·보완하고 부처별·시기별로 융통성을 부여 ◦ 평가결과는 보고서로 작성되어 평가대상자 및 이익집단 대표들의 코멘트를 받아 수정·보완하여 배포

둘째, 단순한 관리적 측면의 평가가 아니라 국정목표에 따른 우선순위와 부처전체의 전략적 목표를 기준으로 평가를 실시한다. 평가의 기본적 쟁점(초점)은 정책의 적절성(rationale), 영향과 효과, 목표달성도, 수단의 적합성 등이 포함된다.

셋째, 부처의 자체평가를 중시하여 직계부서와 독립된 참모부서에서 관장하되 위원회 등을 통해 전문인력을 확보한다. 그러나 감사 및 평가위원회가 부처 평가를 전담하는 조직으로 설정되어 있다. 이와 같이 캐나다의 정책평가제도는 부처 자체평가 과정이 주가 되고, 감사원이 이를 종합하는 체제로 형성되어 있다. 각 부처에서는 다음과 같은 내용이 포함된 자체평가 과정이 추가되고, 감사원이 이를 종합하는 체제가 구축되어 있다. 따라서 각 부처에서는 해당 내용에 대한 자체평가 계획서를 작성하여 이를 감사원에 보고해야 한다.

- i) 평가책임자의 평가결과 활용자로서의 기획관리실장(Deputy Head)의 지위
- ii) 자체 정책평가에 있어서 개선의 역할

- iii) 자체 정책평가의 목적과 단순 내부감사행정지원 기능의 차별성
- iv) 개선을 포함하는 자체 정책평가조직
- v) 각 평가참가자의 역할·책임·권한
- vi) 가계획 작성에서 활용까지의 절차
- vii) 새로운 프로그램 평가방법의 적절성 검토 메커니즘
- viii) 관련 예산이나 인원 등 자원의 확보
- ix) 해당 부처의 프로그램 평가방법상의 특색

넷째, 평가계획, 평가목표, 평가요소 등을 미리 공개하되 계속해서 개발·보완하고 부처별·시기별로 융통성을 부여한다.

다섯째, 평가결과는 보고서로 작성되어 평가대상자 및 이익집단들의 코멘트를 받아 수정·보완하여 배포한다.

2) 일본 국토교통성(國土交通省)의 항만부문 정책평가 사례분석

(1) 정책평가 기본구조

국토교통성(國土交通省)은 2001년 1월에 ‘국토교통성정책평가실시요령’의 시행을 통하여 지금까지 추진된 개별공공사업 및 연구개발사업에 대해서 사전평가, 과정평가(업적측정) 및 사후평가(프로그램 평가) 등 3개 평가방식을 조합하는 새로운 정책평가제도를 도입하였다. 또한, 2002년부터는 새롭게 제정된 행정평가법에 기초하여 ‘국토교통성 정책평가 기본계획’ 수립 등을 통하여 사전평가, 과정평가 및 사후평가로 구분하여 정책평가를 실시하고 있다.

① 사전평가 : 정책의 필요성 평가

사전평가는 새롭게 수립되는 정책에 대해서 정책시행의 필요성, 유효성 및 효율성, 파급효과 등에 대해서 분석하는 것이다. 이미 시행이 결정된 정책에 대한 대외적인 설명을 하는 것이 아니라 정책결정 전에 필요성 및 효과 등에 대한 사전평가를 통하여 국민에 대한 정책형성 과정의 투명성을 확보하기 위한 것이다. 예를 들면, 예산, 세제, 법령 등에 대한 새로운 정책이 도입될 경우 실시하는 평가로 매년 8월 말에 예산요구 및 세제개정 등을 중심으로 사전평가서를 작성하고, 공표를 한

다. 또한, 다음해 5월 말까지 상기 평가서에 필요한 내용을 수정하는 방식을 취하고 있다.

② 과정평가 : 정책의 달성도에 대한 평가

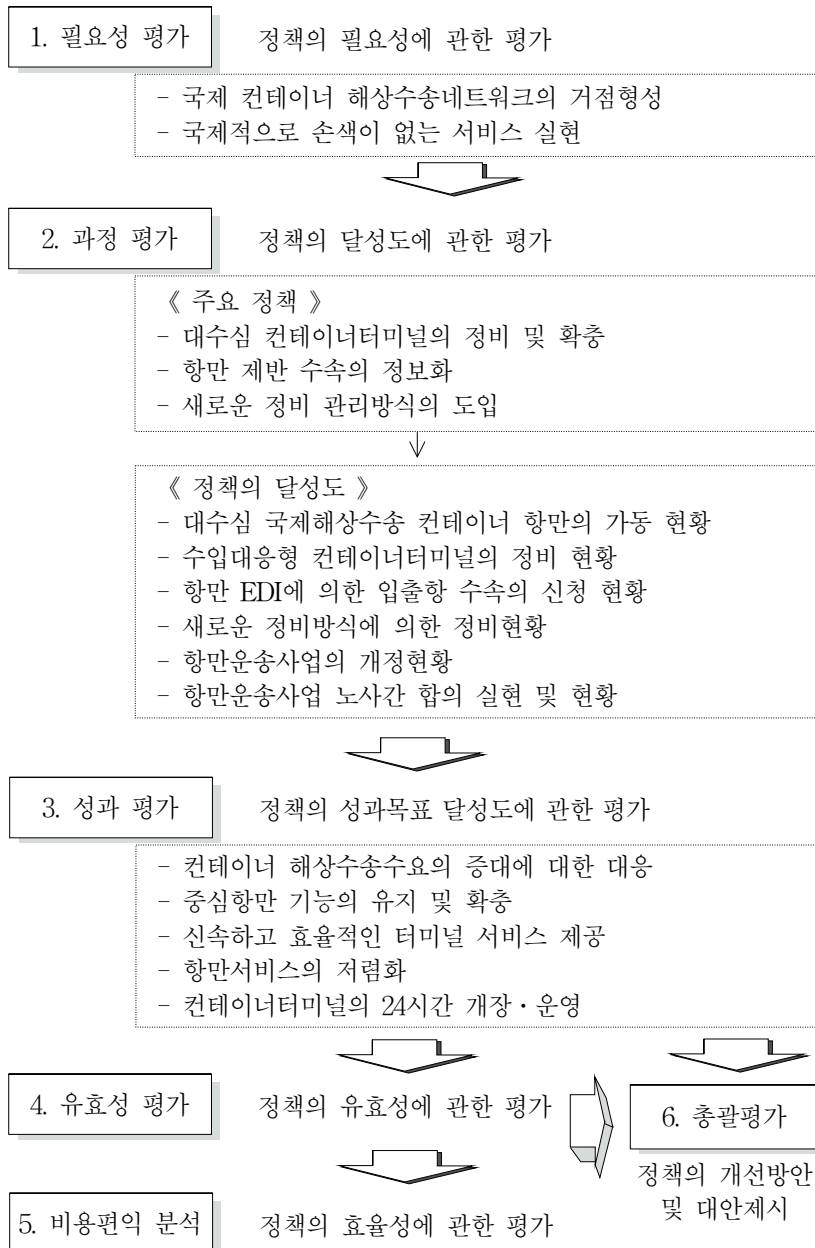
과정평가는 목표달성을 위한 시행을 중심으로 이루어지는 것으로 국토교통성에서는 업적측정에 우선하여 기관이 목표로 하는 27개 항목의 정책목표를 설정하였다. 27개 정책목표에 대해서 모두 113개의 업적지표를 설정하고 이러한 지표에 의하여 업적측정을 실시하고 있다. 정책목표는 주로 결과위주의 정리를 하고 정기적으로 취득이 가능한 데이터를 사용하여 정량적으로 분석하고 있다.

③ 사후평가 : 정책의 달성목표에 대한 평가

사후평가는 국토교통성의 정책과제로서 중요한 프로그램, 국민으로부터의 평가에 대한 요구가 특히 높은 정책, 기타 정책평가의 실시결과에 의하여 보다 종합적인 평가가 필요한 프로그램 및 사회경제 환경의 변화에 의하여 정책의 재조명이 필요한 프로그램 등에 대해서 실시하고 있다. 이러한 선정기준에 의하여 국토교통성은 2005년도까지 실시예정인 29개의 정책프로그램을 선정하고 계획적으로 실시하고 있다. 항만부문의 경우 사후평가단계를 성과 평가, 유효성 평가, 비용편익 분석 및 총괄 평가 등으로 구분하고 있다(<그림 3-1> 참조).

<그림 3-1>

일본 국토교통성의 항만부문 정책평가 흐름도



(2) 국토교통성의 항만부분 정책평가 사례³⁶⁾

① 전략목표 설정

일본은 1990년대 초부터 세계 경제·무역환경의 변화, 동서 냉전시대의 종말 등에 의한 세계경제의 자유화가 진행됨에 따라 자국의 국제경쟁력 강화를 위하여 컨테이너부두기능의 강화 및 국제물류기능의 확충을 위하여 다양한 정책을 추진하였다. 즉 1995년 장기적인 항만개발정책인 ‘대교류시대를 지원하는 항만’, 1996년 ‘제9차 항만정비5개년계획’ 및 1997년 ‘종합물류시책대강’ 등의 정책들을 추진하는 등 국제중심항만정책을 실시하였으며, 2003년에 동 정책에 대한 평가를 실시하였다. 항만에 대한 평가체계는 기본계획에 따라 필요성 평가, 과정(Process) 평가, 성과(Outcome) 평가, 유효성(Impact) 평가, 비용-편익 분석에 관한 평가 및 총괄 평가 등의 수준으로 구분하고 있다.

② 필요성 평가

하드웨어뿐만 아니라 소프트웨어 측면 등 다수의 정책군을 구성하는 국제중심항만정책에 대해서 정책의 이념, 목적의 명확화, 정책수립 배경 및 향후 동향 등과 같은 요소들을 포함하여 정책의 필요성을 평가하고 있으며, 평가항목은 다음과 같다(<표 3-5> 참조).

<표 3-5>

필요성 평가항목

평가항목		정책 이념·목적의 타당성
정책이념	정책목적	
국제해상수송 네트워크의 거점구축	① 컨테이너 해상수송수요의 증가에 대비 ② 메인포트 기능의 유지 및 확충	· 동남아 주요 항만의 급속한 기능확충에 따른 일본 항만의 상대적 지위저하 · 세계컨테이너시장의 과점화 및 컨테이너선의 대형화에 따른 항만 간 경쟁심화
국제적으로 손색 없는 항만서비스 실현	① 항만서비스의 신속화·효율화 ② 항만서비스의 저렴화 ③ 컨테이너터미널 24시간 개장	· 컨테이너 야드 및 하역시스템의 취약성, 항만수속의 복잡성 및 높은 항만요율 · 글로벌얼라이언스 및 메가오퍼레이터의 등장에 따른 서비스 질 제고

36) 国土交通省, 「國際hub港灣のあり方」, 2003. 3.

③ 과정 평가

정책의 이념 및 목적을 달성하기 위하여 시행된 정책에 대해서 정책의 업적목표를 조명하여 현재까지의 달성도를 평가하는 단계로 평가항목은 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6>

과정 평가항목

평가항목		목표 연도	정책의 달성도
성과전략	정책		
대수심 컨테이너터미널의 정비	1)15m 대수심 컨테이너터미널 14개 선석확보	2000 (2002)	· 목표이상의 집중투자를 통하여 2001년에 15선석, 2002년까지 18선석 개장
	①중추 국제해상컨테이너터미널의 투자규모를 계획대비 1.8배 증가한 6,020억엔 투입		· 2001년까지 투자규모는 6,242억 엔으로 투자의 집중화 · 외무부두공사·외무컨테이너부두주식회사에 대수심컨테이너터미널의 정비와 관련한 무이자 대부한도 비율 인상
	②컨테이너터미널의 거점적·중점적 투자		· 1996년 컨테이너터미널의 전국적 배치를 고려하여 2001년 거점적 정비 시행 · 2000년 중추 국제항만의 당초 예상처리량은 1,160만 TEU이나 실적은 1,130만 TEU 기록
	③예산배분에 있어서 긴급하고 투자효과가 높은 정책에 중점투자		· 2002년 중추 국제항만에 대한 투자비중은 1996년 21.2%에서 2002년 24.4%로 상승
	2)수입대응형 컨테이너터미널의 정비	2010	· 수심 15m이상의 대수심 컨테이너터미널(야드 350~500m, 선석당 C/C 2~3기) 확보

과정 평가항목(계속)

평가항목		목표 년도	정책의 달성도
성과전략	정책		
항만 제반수속의 정보화	1) 주요 항만에서의 입출항 등의 행정수속의 EDI화 를 통한 항만제수속의 Paperless화, 원스톱서비 스의 실현	1999	· 항만 EDI시스템은 1999년 10월 가동 이후 월별 신고건수는 지속 적으로 증가추세
	2) 항만 제반수속의 전산화		
	① 항만 EDI와 Sea-NACCS 의 접속	2001	· 2002년 1월 항만 EDI와 Sea-NACCS의 접속에 의한 서 비스 개시
	② 항만 EDI와 선원상륙허가 시스템의 연결	2002	· 2002년 항만 EDI와 선원상륙허 가시스템의 접속완료
새로운 정비·관리운영방 식 도입	1) 항만서비스 향상과 국제 경쟁력 강화, 시설의 건 설·운영의 효율성 확보 등을 위한 정비 및 관리 운영방식의 개선	2010	· 3대 중추 국제항만을 대상으로 공 공·공사방식 등 “신방식”도입 · 기타큐슈항에 대해서는 PSA를 중심으로 한 PFI 방식 도입
	2) 항만운송사업의 수급조정 규제의 폐지 등 제도개선	2001	· 2000년 5월 항만운송사업법 개정 하여 9대 항만을 대상으로 항만운 송사업의 면허제를 허가제로, 요 금인가제에서 신고제로 전환 · 2000년 11월 개정법 시행이후 2003년 2월까지 사업의 신규참 여 12건, 사업범위 변경 70건, 운 송요금 신고 111건
	3) 주요 항만에서의 일요일 하역의 안정성 확보 등을 위한 서비스 개선	2001	· 2001년 11월 항만운영노사 간 합 의내용 - 하역시간 : 1월 1일을 제외한 24시간 - 게이트 개방시간 : 1월 1일을 제외한 8:30~20:00

④ 성과(outcome) 평가

해당정책의 달성에 의하여 기대되는 성과목표에 대해서 현재까지의 달성도를 평가하는 단계로 평가에 있어서 객관성의 확보를 위하여 항만이용자를 대상으로 한 설문

조사를 실시하고 있다. 설문조사에서는 정책의 대상자인 항만관리자, 외무부두공사(外貿埠頭公社), 해당 컨테이너터미널을 이용하는 선사, 항만운송사업자, 대형하주 등을 대상으로 만족도와 문제점을 평가하고 있으며, 평가항목은 다음과 같다(<표 3-7> 참조).

<표 3-7> 성과(outcome) 평가항목

평가항목			
정책이념	정책목적	성과목표	성과지표
1)국제 컨테이너 해상수송네트워크의 거점형성	①컨테이너 해상 수송수요 증가에 대응	국제해상컨테이너화물 취급량 증가 대응	· 국제해상컨테이너 연평균 증가율
	②메인포트기능의 유지 및 확충	장거리기간항로 서비스 확보	· 북미 및 구주항로의 기항수 (1995년 수준)
		컨테이너선의 대형화 대응	· 5,000TEU급 대형컨테이너선의 기항
2)국제적으로 손색 없는 서비스 실현	①신속하고 효율적 터미널 실현	적양하시스템의 효율화	· 고성능 C/C 도입 · 터미널게이트 통과시간 · 컨테이너야드 규모
		컨테이너터미널에서의 터미널 장치기간의 단축	· 컨테이너의 장치기간을 2005년까지 2일로 단축
		항만EDI시스템의 보급	· 항만제반수속의 간소화
	②항만서비스의 저렴화	컨테이너터미널의 임대료의 저렴화	· 터미널의 임대료 수준
		항만제반비용의 저렴화	· 항만 제반요금수준을 외국 주요 항만수준으로 인하
	③컨테이너터미널 작업시간의 24시간화		· 컨테이너터미널의 작업시간 · 터미널 체류시간

⑤ 유효성(impact) 평가

필요성평가를 토대로 대수심 국제 해상컨테이너터미널의 정비와 관련하여 정책목적 중 하나인 메인포트기능의 유지 및 확충에 대한 유효성을 평가하는 단계로 평가에서는 국토기술정책종합연구소(國土技術綜合政策研究所)가 개발한 ‘해외환적(transit) 모델’ 및 ‘국내발착컨테이너화물의 이용항만 예측모델’을 사용하고 있으며, 일본의 기간항로에 대한 해상컨테이너화물의 해외항만으로의 피더수송 비율을 지표로 국제중심항만정책의 효과를 측정하고 있으며, 평가결과는 다음과 같다(<표 3-8> 참조).

<표 3-8>

유효성 평가항목

평가항목		평가결과
정책	기대효과	
대수심 국제 해상컨테이너 터미널 정비	장거리 기간항로의 직기항 수송서비스 확보	<ul style="list-style-type: none"> · 2001년 장거리 기간항로의 해외피더비율이 with-case의 경우 약4%로 without-case의 경우에는 약 2~3배정도 증가하는 것으로 나타남 · 일본이 대형컨테이너선에 의한 수송네트워크에서 배제되는 시나리오3의 경우 향후 5년간 전체화물의 10% 이상이 인접 외국항만을 경유하여 수출입되는 것으로 분석되었음 · 이는 대수심 국제해상컨테이너터미널의 정비가 이루어지지 않을 경우 일본 항만의 피더화가 급속하게 진행될 것으로 예상됨

주 : 1) without-case는 1996~2000년도에 실시된 대수심 국제 해상컨테이너터미널의 정비가 이루어지지 않았을 경우를 가정하는 경우 컨테이너선의 기항에 관한 시나리오
 2) 시나리오1 : 대수심컨테이너선석의 정비가 없어 5천TEU급 이상의 대형컨테이너선의 기항이 곤란하기 때문에 선사들이 2,000~4,000TEU급 선형을 중심으로 서비스를 제공하는 경우
 3) 대형 컨테이너선의 일본 기항이 곤란하여 대형 컨테이너선이 기항하는 기간항로에서 일본이 배제되는 경우
 4) 시나리오3은 시나리오2에다 컨테이너선형의 소형화 및 항만기항에서 배제되는 경우

이외에도 일본은 정책을 중심으로 한 비용편익분석을 실시함과 동시에 정책의 투자유효성에 대해서도 평가를 하고 있다. 마지막으로 이러한 일련의 평가결과를 토대로 정책 시행 이후 다양한 환경변화에 의하여 발생하는 제반 문제점을 포함한 정책과제의 대안을 모색하고 있다.

2. 시사점

이상에서 우리는 미국, 일본 및 캐나다 등 주요 외국의 정책평가제도에 대해서 개괄적으로 검토한 결과를 토대로 우리나라 항만개발사업의 정책평가를 제도화하는 데 유용한 시사점을 도출할 수 있다.

1) 정책평가제도의 유형화 기준

주요 외국의 정책평가제도를 보면 각국의 사회·문화·경제적인 측면에 따라서 다소 상이한 양상을 보이고 있으나, 몇 가지 측면을 중심으로 유형화하는 것은 가능하다. 유형화의 기준은 각 제도가 가지고 있는 특색이나 주안점이 되어야 할

것이며 이러한 유형화의 기준으로 네 가지 기준을 상정할 수 있다.

- i) 평가의 범위(과정평가와 효과성평가)
- ii) 정책평가와 관련된 행정문화
- iii) 평가결과의 활용(예산배분과의 연계성)
- iv) 정책평가 조직

물론 이러한 기준들은 모든 나라에 공통적으로 적용될 수 있으나 국별 여건에 따라서 약간 상이할 것으로 판단된다. 따라서 이러한 기준을 토대로 각국의 정책평가제도를 비교·분석함으로써 우리에게 유용한 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

2) 정책평가제도의 유형

(1) 정책평가의 범위

전통적으로 정책평가라 하면 과정평가를 염두에 두는 경우가 많았는데, 이는 정책의 효과에 대한 평가의 필요성이 적어서라기보다는 공익활동을 하는 행정활동의 성과를 적절히 측정하여 평가하기 어려운 측면이 더 많기 때문이다.

그러나 앞에서 살펴본 주요 외국의 경우에는 정책의 효과성 평가에 각별히 주의를 기울이고 있는 것으로 나타났다. 특히 일본의 경우 효과성 평가뿐만 아니라 과정 평가에 대해서도 체계적인 법제도의 구축을 통하여 사회적 영향평가와 함께 정책과정상의 투입요소 평가까지를 모두 포함하여야 함은 물론 효과성 평가와 과정 평가를 동일하게 중시하고 있다.

(2) 행정문화

정책평가가 실제 제도로서 성공하기 위해서는 평가의 주체이기도 하고 객체이기도 한 행정당국의 태도가 매우 중요하다. 그러나 정책평가에 대해서 일선 행정당국에서는 부정적인 입장을 보이는 것이 일반적이다. 이는 행정당국이 추진한 정책이 ‘잘되었는가’, ‘잘못되었는가’ 하는 평가결과에 따라 여러 가지의 불이익을 받을 가능성이 있기 때문이다.

그러나 대부분의 선진국에서는 이러한 정책평가를 위한 공공조직을 설치하여 운영 중에 있거나 자체 평가를 통하여 효율적인 정책의 추진을 위하여 노력하고 있는 것으로 나타났다. 특히 일본의 경우 중앙정부차원에서의 정책평가보다 지방

정부 차원에서의 정책평가제도가 활성화되어 있다는 것이 특이한 점이다.

(3) 정책평가 결과의 활용

정책평가 결과의 활용은 여러 가지를 상정해 볼 수 있다. 좋은 평가를 받은 정책은 담당하는 부처 내지 부서에 표창을 한다든가, 해당 정책의 예산에 배려를 한다든가, 인사고과에 반영하는 등 다양한 활용방안을 강구할 수 있다.

미국의 경우에는 부처의 자율성이 강하고 정책평가에 있어서도 각 기관의 권한이 큰 편이다. 따라서 정책평가 결과의 활용에서도 각 부처의 내부관리상 자율성을 부여하는 것이 가장 큰 유인체제로 작용하지만 예산배분과의 연계 장치 등은 별도로 마련되어 있지 않다. 일본의 경우에는 정책평가 결과를 통하여 해당 정책의 실시여부 및 예산배분 등에 강력한 영향을 미치고 있는 반면에, 캐나다의 경우에는 평가 결과에 따른 별다른 제도적 장치를 마련하지 못하고 있다.

(4) 정책평가 조직

일반적인 정책평가 조직은 평가집행 기관과 지원기관을 분리하고, 다시 지원기관을 이원화하여 총괄기능을 담당하는 총괄기관과 평가모형과 평가기법의 개발 등을 담당하는 평가연구기관을 설치하는 것이 일반적이다. 이러한 전형적인 예가 캐나다의 경우로 자체평가를 중심으로 한 각 부처의 권한과 감사원의 역할이 적절히 균형을 이루고 있다.

반면에 미국 및 일본의 경우에는 관리예산처 및 총무성이 총괄기능의 역할을 담당하며 각 부처에서 평가를 집행하는 체제를 구축하고 있기 때문에 별도의 연구기관이 없다는 점에서 체계적인 평가모형의 개발이나 평가기법의 개발 등에 취약하다.

이상에서 우리는 주요 선진국의 정책평가제도에 대해서 검토함으로써 우리나라 항만개발사업뿐만 아니라 다른 분야에서도 적용할 수 있는 다양한 시사점을 도출하였다. 이러한 외국의 정책평가제도의 분석을 통하여 우리나라 행정 실정에 맞는 정책평가제도를 구축할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 주요 외국의 정책평가제도를 검토한 결과, 본 연구의 목적에 가장 부합한다고 할 수 있는 국가는 일본이라고 할 수 있다. 따라서 제5장에서는 일본의 국토교통성이 항만부문에 대해서 시행하고 있는 평가시스템에 대한 벤치마킹을 통하여 제2장에서 검토한 정책평가모형과 연계하여 우리나라 항만개발사업에 적용할 수 있는 사후정책평가모형 및 평가지표를 구하고자 한다.

제 4 장 우리나라 공공부문의 정책평가 실태분석

1. 우리나라 공공부문의 주요 정책평가제도 현황

현행 우리나라에는 정부를 포함한 공공부문에서 11종의 주요 평가제도가 운영 중에 있다(<표4-1> 참조). 즉 중앙기관, 지방자치단체 및 산하기관의 업무평가 등 정부업무에 대한 심사평가와 정부투자기관, 출연연구기관과 같은 공공부문에 대한 평가 등이 있다. 그리고 감사원 성과감사와 국회정책예산처의 주요정책·사업 평가 및 집행모니터링, 기획예산처의 성과관리제도 및 예비타당성조사제도, 국무조정실의 정부업무평가제도 등이 시행되고 있다.

<표 4-0> 공공부문 주요 평가제도 현황

제도	주관기관	평가 주기	도입 연도	관련 규정	주요 내용
주요 정책·사업평가 및 집행모니터링	국회 예산정책처	수시	2004	국회예산 정책법	· 주요 저책·사업의 효과 등 평가 · 집행과정 평가
정부업무평가제도	국무조정실	연2회	1961	정부업무등의 평가에 관한 기본법	· 기관평가 · 국가적·사회적 현안에 대한 평가 · 자체평가, 지방자치단체에 대한 평가
책임운영기관제도	행정자치부	매년	2000	책임운영기관설치에 관한 법률	· 자율성 부여, 운영성과에 대한 보상과 책임 확보
정부투자기관경영 실적평가제도	기획예산처	매년	1999	정부투자기관 관리 기본법	· 기관평가 · 사장평가
정부산하기관경영 실적평가제도	기획예산처	매년	-	정부투자기관 관리 기본법	· 정부출연금 50억 원 이상인 기관 등 평가 · 공익성, 효율성, 경영목표 달성도 등 평가

공공부문 주요 평가제도 현황(계속)

제도	주관기관	평가 주기	도입 연도	관련 규정	주요 내용
성과관리제도	기획예산처	매년	2003	성과관리제도 시행지침	· 전략·성과목표 및 성과지표 설정 · 성과정도를 평가, 예산과 연계
기금운용평가	기획예산처	매년	2000	기금관리기본법	· 기금의 운용실적 평가 · 기금의 준치 평가
성과감사	감사원	수시	최근 기능 강화	감사원법	· 주요 정책·사업의 성과평가
예비타당성조사제도	기획예산처	필요시	1999	예산회계법 시행령	· 경제적·정책적 타당성 분석

그러나 순수하게 정부정책을 평가하는 평가제도는 주요 정책·사업 평가 및 집행 모니터링, 성과관리제도, 예비타당성조사제도, 성과감사 그리고 정부업무평가제도 등 5개에 불과하기 때문에 이들 5개의 평가제도에 대해서 살펴보았다.

1) 예비타당성조사제도

(1) 예비타당성조사의 의의

1998년 국민의 정부가 출범하면서 경부고속철도사업에 대한 재검토가 이루어지는 과정에서 사업비가 비현실적으로 낮게 추정되었고, 철저한 사전준비 없이 밀어붙이기 식으로 사업이 추진되었다는 비판이 제기되었다. 즉 사전에 사업의 타당성을 제대로 검증하지 못했다는 것이다.

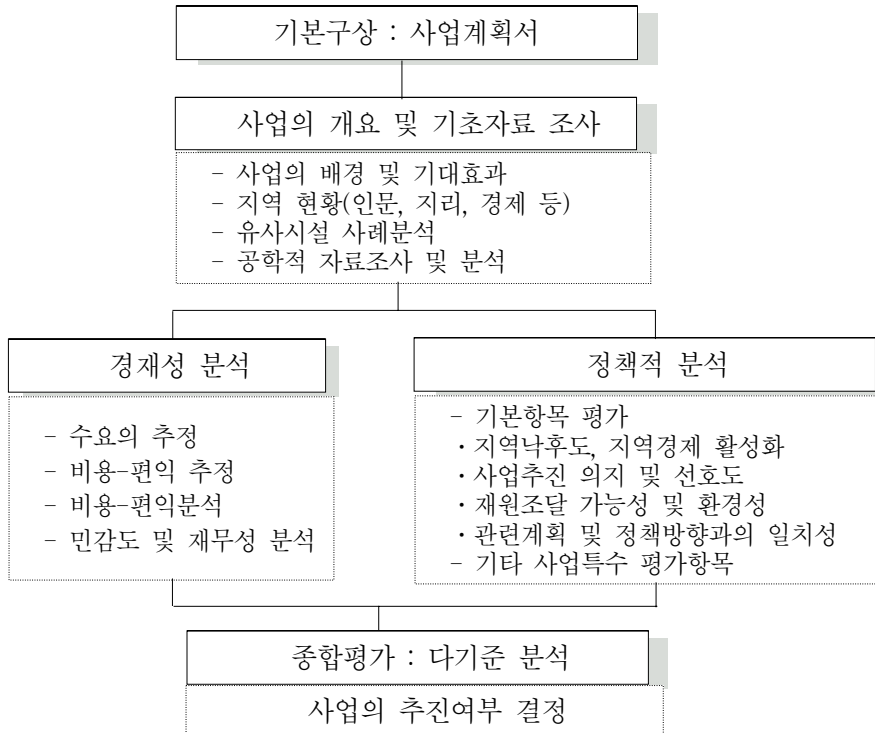
이러한 인식을 토대로 기획예산처는 1999년도에 예산회계법 시행령 제9조의2를 신설하여 예비타당성제도를 도입하였으며, 올해로 시행 6년째를 맞고 있다. 2003년 12월까지 총152건의 사업에 대해서 예비타당성조사가 이루어졌으며, 총 사업비의 규모도 100조 원에 이르고 있다. 이 중 54%인 81건에 대해 경제적 타당성이 없다고 함으로써 외형적으로는 가시적인 성과를 내고 있는 것으로 나타났다.³⁷⁾

이러한 예비타당성조사제도란 대규모 개발사업에 대한 개괄적인 조사를 통하

37) 국회예산정책처, 「2004년도 국가 주요 정책사업 평가」, 2004. 8.

여 경제성분석, 정책적 분석, 다기준분석(AHP 기법)을 통한 종합적 분석 등 사업의 타당성을 검증함으로써 대형 신규사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성을 높이기 위한 제도이다. 예비타당성제도의 개략적인 수행절차는 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 예비타당성조사의 수행절차



(2) 예비타당성조사 대상사업의 선정요건

예비타당성조사제도는 예산회계법 시행령 제9조의2에 규정되어 있지만 동 규정은 대상사업을 간략히 언급하는 수준에 그치고 있어서 실제로는 기획예산처의 예비타당성 대상사업 선정지침에 의해 제도가 운영되고 있다. 이러한 예비타당성 조사 대상사업의 선정요건을 간략히 요약하면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2>

예비타당성조사 대상사업의 선정요건

구 분	주 요 내 용
범 위	- 추정된 사업비 총액이 500억 원 이상인 예산 또는 기금사업으로 건설공사가 포함된 대규모 개발사업
종 류	- 총 사업비 500억 원 이상인 사업 · 총 사업비 : 설계비, 보상비, 공사비 등 사업추진과 관련된 모든 경비(국고, 지자체 지원 및 민자유치 등도 포함) · 지자체 시행주체 사업 및 민간투자사업 중 정부고시사업은 총 사업비 500억 원 이상이고 국고지원이 300억 원 이상인 경우에만 실시 · 건설공사가 포함된 대규모 개별사업으로 원칙적으로 개별사업별로 실시
면제범위	- 사업효과가 국지적이고 정형화된 축조공사, 청사, 교정시설 - 단순개량 및 유지보수사업, 법정시설 및 필수 설치시설 등 - 민간제안사업
선정요건	- 예비타당성 대상사업 중 사업계획이 구체화되어 있고 사업추진의 시급성이 인정되는 사업

자료 : 기획예산처, 「예비타당성 대상사업 선정지침」, 2003.

(3) 예비타당성조사의 평가실적

1999년도에 예비타당성조사제도를 처음으로 도입한 이후 2003년까지 총 152건의 사업에 대해서 예비타당성조사를 실시하였으며, 이 가운데 도로, 철도, 항만, 공항 등 사회간접자본시설(SOC)에 대한 조사가 112건으로 약 73.7%를 차지하고 있다(<표 4-3> 참조). 이러한 예비타당성조사를 통하여 사업을 평가한 결과 전체사업의 54.3%가 약한 것 즉 B/C비율이 1보다 작은 것으로 판명되었다.³⁸⁾

<표 4-3>

연도별 예비타당성조사 평가실적

구분	1999	2000	2001	2002	2003	합계
SOC	14	24	36	18	20	112
기타	5	6	5	12	12	40
합계	19	30	41	30	32	152

자료 : 박현, 「예비타당성조사제도 현황 및 개선방안」, 2004. 5.

38) 국회예산정책처, 「예비타당성조사제도 운용상의 문제점과 개선방안」, 2004. 8.

(4) 예비타당성제도 운영상의 문제점

예비타당성제도가 도입된 1999년 이후 무분별한 개발정책을 어느 정도 방지하는 기능을 수행하는 것은 사실이나 동 제도의 운영상에 있어 약간의 문제점을 내포하고 있는 것 또한 사실이다.

우선 예비타당성조사제도의 성격 자체가 사전평가의 경향이 강하여 정책수립 단계에서 무분별한 개발정책을 억제한다는 차원에서는 유용할지 모르나 이후의 평가과정 즉 과정평가 또는 사후평가 시스템 간의 연계성이 전혀 고려되지 않고 있다. 이것은 예비타당성조사제도가 주로 특정부처의 전략목표 중 단위사업의 하나인 개별사업을 중심으로 평가하기 때문에 동일한 전략목표 하의 다른 개별사업의 추진여부에는 영향을 미치지 못한다는 것이다. 즉 불필요한 정책임에도 불구하고 예비타당성조사의 평가항목을 통과하면 다른 개별사업을 시행할 수 있게 한다는 모순을 내포하고 있다고 할 수 있다.

다음으로 예비타당성조사를 통해 사업의 타당성 및 추진여부에 대한 결과를 도출하지만 사업 간 우선순위에 대한 정보는 거의 제공하지 못하고 있다는 것이다. 이는 예비타당성조사에 수반되는 부족한 기간 및 예산이라는 현실적인 한계와 평가결과를 사업 간에 단순 비교하는 것이 불가능하다는 이론적인 한계 때문인 것으로 보인다.

이 밖에도 예비타당성 조사제도의 법적 근거가 미약하고, 평가항목별 가중치 선정의 임의성이 강하기 때문에 평가자의 주관적인 판단이 개입될 여지가 많으며, 평가자가 각 항목에 어느 정도의 가중치를 주는가에 따라 평가결과가 달라지는 결과를 초래한다는³⁹⁾ 약점이 있다.

2) 성과관리제도

(1) 성과관리제도의 도입배경 및 기본 구조

① 도입배경

그 동안 우리 정부는 투입중심의 재정운영으로 재정사업의 성과를 측정·평가하고 그 결과를 예산편성에 반영하려는 노력이 상대적으로 미약하였다. 이러한 인식 하에 기획예산처는 참여정부 출범과 함께 4대 재정개혁과제 중 하나로 ‘성과관

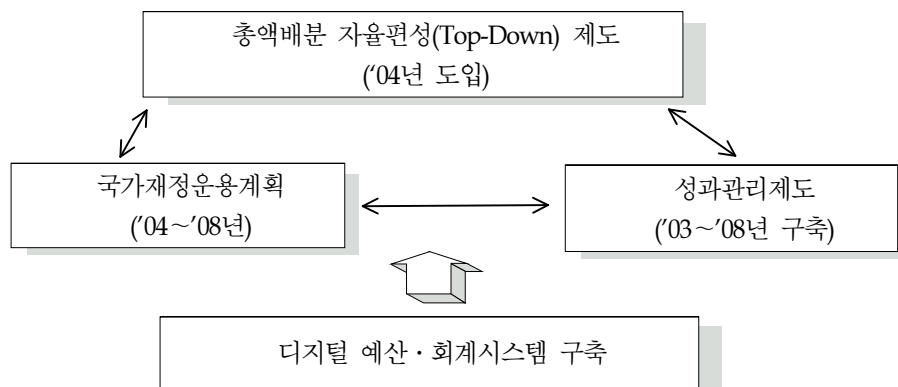
39) Ibid.

리제도'를 2003년부터 본격적으로 연계하여 시행하고 있다(<그림 4-2> 참조).

참여정부에서 성과관리제도는 재정개혁을 위한 주요 과제로서 국가재정운용계획 및 총액배분 자율편성(top-down)제도 도입으로 각 부처의 예산편성 자율권이 대폭 확대됨에 따라 이에 상응하여 재정집행에 대한 부처의 책임성을 제고하기 위해 도입되는 제도이다.

이미 미국, 영국, 호주, 스웨덴, 노르웨이 등 경제협력개발기구(OECD : Organization of Economic Cooperation and Development)에 소속된 다수의 선진국에서 구체적인 형식은 서로 다르지만 성과중심의 재정운영을 추진하고 있다. 향후 우리나라도 국내실정에 맞게 이를 도입하여 제도로써 정착시킬 필요가 있는 것으로 생각된다.

<그림 4-2> 참여정부의 4대 재정개혁 과제

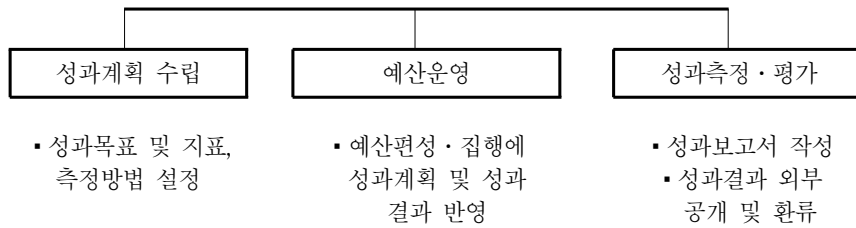


② 기본구조

성과관리제도는 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가결과를 재정운영에 반영하는 제도이다. 이 제도의 시행을 위해서는 일정 재정사업(또는 사업군)을 통해 달성하고자 하는 성과목표를 사전에 설정하고, 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발해야 한다. 그리고 성과목표와 사업시행결과를 개발된 지표에 의해 비교 평가하여 그 결과를 재정운영에 환류하는 것이다(<그림 4-3> 참조).

<그림 4-3>

성과관리제도의 기본구조



(2) 성과관리제도의 추진절차

일반적으로 성과관리는 예산편성-집행-결산의 예산주기처럼 3년의 주기로서 성과계획서 작성-당해연도 사업집행-성과보고서 작성의 과정으로 이루어진다.

또한, 세부적으로는 전략목표-성과목표-성과지표의 구조로 체계화되어 기관의 목표·가치·기능 등을 포함하는 기관임무 수행을 위해 중장기적으로 추진하는 중점정책 방향을 의미하는 전략목표와 전략목표의 하위개념으로 주요 재정사업 (또는 사업군)을 통해 달성하려는 복수의 구체적인 성과목표, 그리고, 성과목표의 달성여부를 판별하기 위한 척도인 성과지표로 이루어진다. 성과지표에 의해 성과의 달성수준을 측정할 수 없을 경우에는 성과관리제도의 목적을 달성할 수 없기 때문에 성과지표는 성과관리제도의 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

성과관리제도 도입에 있어서는 제도의 전면시행을 위한 사전준비를 위하여 단계적으로 접근하여 2003년에 일부 재정사업에 대한 성과목표-지표 체계를 개발한 22개 부처부터 우선 착수하고, 대상기관 및 대상사업 범위를 연차별로 점진적으로 확대할 계획이다.

이를 위해 이들 22개 부처는 2003년에는 주요 재정사업의 30%에 해당하는 성과목표와 성과지표를 개발하였고, 2004년에는 전 사업으로 지표개발을 확대할 예정이며, 성과목표·지표가 개발된 30% 사업에 대해서는 2004년 5월까지 성과계획서를 작성하여 예산편성에 활용하고 있다. 또한 주요 재정사업이 많은 4개 부처(노동부, 여성부, 문화재청, 중기청)를 신규로 성과관리 대상기관에 추가하여 2004년도부터 지표개발에 착수할 계획을 추진 중에 있다.

성과보고서가 완성되면 기획예산처에서는 성과평가를 통해 예산편성 등 재정운영의 참고자료로 활용할 계획이다. 성과보고서를 통해 단순한 성과목표 달성여

부뿐만 아니라 달성(또는 미달성)의 구체적인 인과관계를 분석하여 분야별·사업별 자원배분 판단기준의 하나로 활용할 계획이다.

(3) 성과관리 대상사업의 선정기준

성과관리제도에서 대상사업의 선정기준은 예산 및 각종 기금을 포함한 재정사업으로 한정하고 있다. 따라서 순수 정책업무 등과 같이 재정을 수반하지 않는 사업과 성과관리의 실효성이 낮은 사업은 대상사업에서 제외하고 있다. 즉 재정이 투입되더라도 인건비, 기본사업비 및 일반행정 사업비 등과 같은 사업들은 제외하도록 하고 있다.⁴⁰⁾

(4) 성과관리제도 운용상의 문제점

① 관련 평가제도 간의 연계성 부족

우리나라는 행정부와 입법부 차원에서 다양한 평가제도와 성과주의예산제도를 도입하여 성과 제고를 지향한다는 점에서 공통적인 성격을 갖고 있음에도 불구하고 이들 평가시스템 상호간 어떻게 연계시키고 기능조정을 할 것인지에 대해서 별다른 계획 없이 성과관리제도가 도입되었다. 그리고 이 제도의 시행과정에서도 여전히 평가제도 간 연계 및 기능조정에 대한 구체적인 계획이 없다는 것이다.

또한, 성과라는 측면에서 성과관리제도와 일정부분 중복되므로 성과관리제도 추진과정에서 이러한 평가기능과의 중복, 상이한 평가결과 도출로 인한 신뢰성 저하 등이 제도정착의 애로요인으로 작용할 가능성이 있다.⁴¹⁾

② 구체적인 목표의 부재

성과관리제도를 시행하는 구체적인 목표가 제시되지 않고 있다는 것이다. 국가재정법의 관련 조항(제7조제1항)에는 ‘성과의 제고’라는 추상적인 목표만 제시되어 있으며, 기획예산처의 성과관리제도 업무편람에도 “재정의 효과성과 투명성 제고를 위해 투입위주에서 성과중심으로 재정운영방식을 전환한다.” 라고만 규정하고 있을 뿐이다.

40) 기획예산처, 「성과관리제도 업무편람」, 2003. 7.

41) 국회예산정책처, 「성과관리제도 추진상의 문제점과 정책과제」, 2004. 8.

③ 성과지표 선정상의 한계

성과지표에 의해 성과목표의 달성여부를 측정한다는 점에서 올바른 성과지표의 선정은 성과관리제도의 도입에 있어서 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 따라서 각 부처에 대해 간결하고 함축적인 정보를 제공하기 위해서는 기관별로 잘 정제된 소수의 핵심 성과목표와 핵심 성과지표를 개발하는 것이 바람직하다. 그러나 부처내의 실국 및 소규모 기관위주로 시범사업이 실시되었음에도 불구하고 성과목표 및 성과지표 수가 지나치게 많아서 구체적으로 기관별로 달성하려는 목표가 무엇인지에 대한 명확한 정보를 제시하지 못하고 있다.

한편, 성과지표는 성격에 따라 계량·비계량지표로, 유형에 따라 투입·과정·산출·결과지표로 나누어 볼 수 있는데 올바른 성과지표는 기본적으로 계량지표이면서도 결과지표인 것이 바람직하다. 그러나 성과관리제도의 특성상 중장기적인 지표를 사용할 수 없는 한계점 때문에 단기적인 산출을 목표로 하여 수치상의 실적달성에만 집착할 가능성이 매우 높다는 것이다.

3) 성과감사제도

(1) 성과감사제도의 목적 및 대상사업

① 목적

현재 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공기관과 같은 공공부문에 대한 성과감사는 헌법기관이면서 국가 최고감사기구인 감사원이 담당하고 있다. 따라서 감사원의 성과감사제도는 정부부처를 포함한 공공부문은 물론이고 국가감사체계의 모델로서 민간부문의 감사에까지 직·간접으로 영향을 미치고 있는 실정이다. 이러한 감사원 성과감사제도의 주요 목적은 다음과 같다.

- i) 공공부문의 경쟁력과 재정운용의 효율성 제고
- ii) 부정부패 척결과 활기찬 공직풍토 조성
- iii) 선진 경제강국의 실현과 시장경제 질서의 확립
- iv) 첨단 지식정보기술의 육성과 창의적 인적자원의 개발 촉진
- v) 국가·사회 안전망 확충과 쾌적한 생활환경 기반 조성
- vi) 국토의 효율적 개발·관리와 건설공사의 부실예방

② 대상사업

감사원의 성과감사제도는 매년 각 국·과에서 감사의 필요성이 제기된 사항을 토대로 작성된 감사계획을 기획관리실에서 취합하여 감사 우선순위 등에 대한 조정과정을 거친 다음 감사위원회에서 이를 심의한 후 의결을 거쳐 확정하게 된다. 이러한 성과감사제도의 주요 감사 대상사업은 다음과 같다.

- i) 전년도 국회의 국정감사나 상임위, 예산결산위원회 등 의정활동 과정에서 감사의 필요성이 제기된 사항
- ii) 감사청구, 언론보도 등 외부로부터 감사의 필요성이 제기된 사항
- iii) 감사원이 처리한 민원 또는 수집된 감사정보를 분석한 결과 감사의 필요성이 인정된 사항
- iv) 전년도에 실시한 감사과정에서 신규 또는 확대감사의 필요성이 제기된 사항

(2) 성과감사제도의 실시 현황

감사원의 성과감사제도는 실지감사와 서면감사로 이루어진다. 2002년의 경우 실지감사는 일반감사, 성과감사, 특정감사로 구분하여 1,160개 기관을 대상으로 모두 275개 사업에 대해서 감사를 실시하였다(<표 4-4> 참조).

<표 4-4> 실지감사 현황(2002년)

구 분	감사사항 수(개)	기관 수(개)	연인원(명)
일반감사	189	189	12,683
성과감사	20	423	35,152
특정감사	86	548	94,550
합 계	275	1,160	142,348

감사대상기관인 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관과 선택적 감사대상기관 중 출자 또는 보조금액이 크고 국민경제에 막대한 영향을 미치는 기관 등을 포함하여 모두 189개 기관에 대하여 일반감사를 실시하였다(<표 4-5> 참조).

<표 4-5> 일반감사 실시 현황(2002년)

구 분	국가기관	지방자치단체	정부투자기관	기타 단체	합계
기관 수(개)	93	47	10	39	189

성과·특정감사는 i)국가경제의 제도약과 세계 일류 경쟁력 실현 지원, ii)지식정보화의 기반구축과 인적자원의 양성 촉진, iii)국민의 삶의 질과 서민생활의 향상 도모, iv)대형 재난·안전관리체계 확립과 국책사업의 성과 확보, v)재외국민의 보호와 실리확보 지원, vi)재정운영의 투명성과 효율성 제고, vii)활기찬 공직풍토 조성 and 엄정한 공직기강 확립에 필요하다고 인정되는 사업을 대상으로 한다. 2002년에는 이러한 기준에 의하여 선정된 86개 사업에 대해서 감사가 실시되었다(<표 4-6> 참조).

<표 4-6> 성과 및 특정감사 실시 현황(2002년)

구 분	사항 수 (개)	기 관 수 (개)				
		국가기관	지방자치단체	정부투자기관	기타단체	합계
성과감사	20	177	159	12	75	423
특정감사	66	176	235	37	100	548
합 계	86	353	394	49	175	971

(3) 성과감사의 결과 처리

감사원은 실지조사의 종료단계에서 감사결과 위법·부당하다고 인정되는 사항 등에 대하여 질문서를 발부하여 대상기관의 의견을 듣고 있으나, 보고서 초안은 처리과정에서 수감기관에 보내지 않고 있다. 따라서 수감기관은 감사원의 감사결과 처리내용이나 처리방향은 알기 어려우며, 질문서에 대한 답변 외에는 더 이상 공식적인 경로를 통해 의견이나 변명을 개진할 수 없는 구조적인 한계를 갖고 있다.

(4) 성과감사제도의 문제점

성과감사제도는 공공부문의 도덕적 해이를 방지한다는 차원에서는 의의를 가질 수 있지만 성과감사의 결과적인 사안에 대한 부정 적발 및 고발 등에 치중하여 정책에 대한 선도적·방향 제시적 성과평가가 이루어지지 못한다는 문제점을 내포하고 있다.

또한, 감사원의 성과감사는 대부분 감사원의 자체적인 판단과 결정에 따라 선정

되고, 성과감사를 실시하는 감사관의 주관적인 판단이나 직관이 적용할 여지가 있어 대상사업의 선정에 있어 공정성 및 신뢰성의 문제가 제기되기도 한다.

4) 정부업무평가제도

(1) 도입배경 및 변천과정

우리나라의 중앙행정기관의 정책평가 혹은 업무평가는 1961년 이후 지속적으로 이루어져 왔다. 1961년 5·16 혁명 이후 내각수반의 관할 하에 있는 기획조정실에서 심사분석제도를 도입한 것이 시초이다. 그 후 심사분석제도는 몇 차례의 정부 조직개편을 통하여 소관부서가 변경되었으며, 평가내용과 평가방법에 있어서도 변화가 있었다. 1981년 대대적인 정부조직 개편의 결과 정부의 정책평가는 경제기획원의 심사분석제도와 행정조정실의 정책평가의 이원적인 시스템으로 운영되었고, 1994년 조직 개편 때에는 이원화된 정책평가 업무가 하나의 기관으로 통합되어 행정조정실에서 심사평가라는 명칭으로 수행되었다. 단 정부투자기관에 대한 평가는 경제기획원에서 계속 수행되었다(<표 4-7> 참조).

<표 4-7> 정부 행정기관 평가제도 변천

도입년도	평가명	주관부처	특징
1961.9	심사분석제도	국무총리 기획조정실	· 평가를 수행한 정부조직 최초부여 · 평가방법, 기준의 제도적 정립 미비
'81.11~'94.12	심사분석	경제기획원	· 장기적 발전방향 제시 부족 · 정부투자기관 경영평가 비중위주
'90.4~'94.12	정책평가	국무총리 행정조정실	· 정부 평가기능의 이원적 체계 탄생 · 실적평가중심의 형식성 치중 · 심사분석제도 보완
'94.12~'98.2	심사평가	국무총리 행정조정실	· 총리실 정책평가 기능+경제기획원의 심사 분석기능 통합
'98.3~현재	기관평가	국무총리 국무조정실	· 중앙, 자자체 기관평가, 업무역량 및 고객 만족도까지 포함 · 기관평가제 도입

자료 : 차의환, 「정부부문의 성과평가와 과제 재정리」, 2002.

정부업무평가제도는 1998년 정부업무등의평가에관한기본법(이하 평가기본법)이 제정됨으로써 변화를 맞이하게 되었다. 즉 이 법에 따라 국무조정실에서 기관평가라는 명칭으로 정책평가를 수행하게 된 것이다.

이러한 정부업무에 대한 평가는 개별기관의 활동 및 업무 전반에 대한 평가로 기관의 성과, 실적 또는 활동과정에 대한 전반적인 검토를 통하여 미래 조직 활동의 성과와 과정의 개선과 향상을 위한 정보를 얻는 활동이라 할 수 있다. 구체적으로 정책과정과 정책과정을 관리하고 지원하는 기관역량과 대상 집단의 만족도까지 확인, 검토하는 기관단위의 종합평가라고 할 수 있다.⁴²⁾

이러한 평가의 목적은 기관에게 주어진 업무를 효율적으로 달성하고, 더 나아가 정부정책의 효율성 및 목표달성 실현을 위해 평가하는 것이다. 즉 문제점에 대한 해결방안을 찾을 뿐만 아니라, 향후 조직 관리의 방향을 제시하는 것이다.

(2) 평가대상 및 평가영역

정부업무에 대한 경영평가는 현행 ‘정부업무등의 평가에 관한 기본법(2001.1.8. 법률 제6347호)’에서 정부업무평가를 중앙행정기관평가(기관평가), 지방자치단체평가, 자체평가, 특정과제평가, 중앙행정기관의 소속기관평가 등으로 구분하고 있다. 하지만 본 연구에서는 연구주제와 관련하여 중앙행정기관이 평가대상기관으로 설정된 기관평가를 중심으로 살펴보고자 한다.

기관평가제도의 평가대상 기관은 43개 중앙행정기관이다. 43개 기관은 중앙의 18부, 4처, 16청, 5위원회(공정거래위원회, 금융감독위원회, 중앙인사위원회, 청소년보호위원회, 국민고충처리위원회)를 가리킨다.⁴³⁾

주요 평가대상기관에 대한 평가영역은 i) 업무의 추진내용 및 집행성과, ii) 이를 추진하는 기관의 역량, iii) 업무추진에 대한 국민의 만족도 등 3개 부문이 된다(<표 4-8> 참조).

42) 김현구, 「정부업무 기관평가제도의 분석적 조명」, 2002.

43) 공병천, 「기관평가와 성과주의 예산의 연계방안에 관한 연구」, 한국행정연구원, 2003. 12.

<표 4-8>

영역별 평가내용

평가영역	평가 내용	비 고
주요 정책	- 각 기관에서 수행하는 핵심적인 정책을 주요정책과제로 선정하여 평가	· 상·하반기 평가
관리역량	- 변화와 혁신, 일반관리역량 · 조직 · 인사관리, 정보공개, 정보화, 자체 평가, 국정홍보, 공직기강 확립 등을 대상 으로 평가항목 선정 평가	· 평가항목별 연1회 평가 · 자체평가수행노력은 상· 하반기 평가
국민만족도	- 주요 정책과제, 민원행정서비스, 기관행 정서비스에 대해 조사	· 조사대상별 연 1회

자료 : 국무조정실, 「정부업무 평가지침(안)」, 2004. 2.

그리고 국정목표 등을 참고하여 당해연도 부처별 업무계획을 바탕으로 정부차원의 중점추진과제 및 기관의 주요 핵심업무를 평가대상과제로 선정하게 된다. 선정과제로는 상호관련성이 높은 사업을 통합하여 기관별로 2~4개 사업을 선정하여 평가하게 된다.

(3) 평가방향 및 평가기준

정부업무에 대한 연도별 평가방향에서 상반기는 정책형성 및 정책집행의 문제점과 대책의 수립여부에 대하여 중점적으로 평가를 실시한다. 그리고 정책의 행정목표 달성도와 이에 따라 국민에 미치는 효과를 중점적으로 분석하는 부문을 하반기에 실시하게 된다.

그리고 설정된 공통 평가기준인 6개의 평가기준과 12개 평가 착안사항에 따라 정책형성, 정책집행, 정책성과 등의 단계별로 과제를 평가한다. 여기에서 모든 주요 정책과제에 공통 평가기준을 적용하여 객관성과 투명성을 높이는 평가를 실시한다(<표 4-9> 참조).

<표 4-9>

주요 정책과제 공통평가기준

구분	평가기준	평가착안사항
정책 형성	① 정책목표의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> · 정책목표가 상위 국정지표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가 · 정책목표가 명확히 제시되었는가
	② 계획내용의 충실성	<ul style="list-style-type: none"> · 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 · 계획수립시 여론수렴, 사전조사 등 관련절차는 충분히 이행되었는가 · 계획수립 과정에서 관련기관 정책과의 연계·협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가
정책 집행	③ 시행과정의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> · 일정계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가 · 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가
	④ 시행과정의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> · 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 · 시행과정에서 국민 및 이해당사자 등에게 제대로 알리고 있는가 · 시행과정에서 관련기관·정책과 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가
정책 성과	⑤ 목표의 달성도	<ul style="list-style-type: none"> · 당초 설정한 정책목표는 달성되었는가
	⑥ 정책영향	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 정책의 효과가 실질적으로 나타나고 있는가

자료 : 국무조정실, 「정부업무 평가지침(안)」, 2004. 2.

5) 주요정책·사업평가 및 집행모니터링

(1) 도입배경

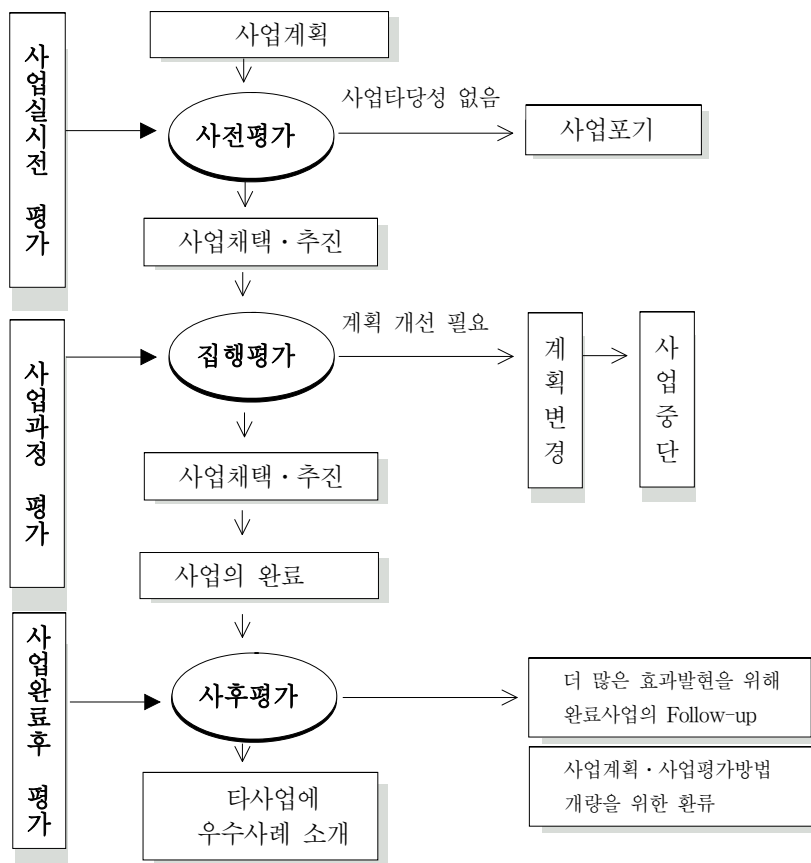
기획예산처의 성과관리제도 등 최근의 정부재정개혁의 핵심분야가 사업단위의 예산운용이자 성과관리이며, 사전적인 통제보다는 집행과정 및 사후적 결과를 중시하는 흐름 속에서 사업평가가 그 어느 때보다 중요해지고 있다. 또한, 주요 선진 국가에서는 의회 차원의 사업평가가 점차 중시되고 있는 경향을 고려할 때 우리나라도 국회 차원의 사업평가 기능의 강화가 요구됨에 따라 2003년 ‘국회예산정책법’ 제3조4항에 의거하여 사업평가국을 설치하여 사업평가를 전문적으로 수행할 수 있도록 규정함으로써 입법부 차원에서의 사업평가제도를 도입하였다.

(2) 사업평가의 기본구조

사업평가는 사업의 전개과정에 따라 사전평가, 과정평가(집행평가), 사후평가로 구분된다(<그림 4-4> 참조). 국회예산정책처의 집행평가는 사업에 대한 과정평가로서 집행모니터링 활동을 포함하는 개념으로 사용하고 있다. 집행평가는 사업의 추진과정을 모니터링하고 분석·평가함으로써 사업의 문제점이 확대되는 것을 사전에 방지하고 사업추진계획의 변경 또는 사업의 중단을 이끌어 낼 수 있다.⁴⁴⁾

<그림 4-4>

사업평가의 흐름



44) 국회예산정책처, 「집행평가 일반론」, 2004. 8.

또한, 집행평가는 사업의 집행과정에서 나타난 개선사항을 도출하여 현 사업 또는 유사사업의 추진시에 즉시 활용할 수 있다는 점에서 사전평가나 사후평가에 비해 현실적 유용성이 높다고 할 수 있다. 국회예산정책처의 집행평가는 주요 사업의 집행상황과 진도를 평가하는 과정평가이다. 이러한 과정평가는 사업의 투입과 활동요소를 측정하는 것으로 법규준수 여부, 계획대비 집행정도, 사업대상자에 대한 전달의 적정성, 예산집행의 적정성 등을 평가하는 것이다.

(3) 국회에서의 집행평가의 의의

국회에서의 집행평가는 국정감사, 결산감사 및 예산안 심사에 직·간접적으로 영향을 미치기 때문에 주어진 제약조건 하에서 과학적이고 객관적인 사업평가가 되어야 한다. 이를 위해서는 정부의 예산집행 현황에 대한 정보가 국회에 제공되어야 하며, 정부의 주요 사업에 대한 범주화와 모니터링 대상의 체계적인 관리가 필요하고, 계획대비 추진실적의 평가를 위해서는 사업별 중기 및 연간 계획이 신중히 수립되고 이를 준수하기 위한 노력이 필요하다.

그러나 국회 차원에서의 사업평가는 아직 초보적인 수준에 불과하다고 할 수 있다. 사업을 평가하기 위한 방법론이나 평가지표의 개발이 아직 미비하며, 단순히 계획대비 추진실적, 예산 집행 실적 등의 지표만을 이용하여 사업을 평가하는 수준에 불과하다고 할 수 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 현재 우리나라의 경우 정부를 포함한 공공부문에서 11종의 주요 평가제도가 운영 중에 있다. 정책평가제도는 나름대로의 필요성과 요구에 의해 신설되고 있으나 평가의 중복이나 업무부담을 고려할 때 평가대상 및 평가범위, 평가기준에 대한 체계화가 필요하다. 현재 운영 중인 평가제도 가운데 감사원, 국무조정실 등에서의 평가는 행정부 차원의 평가이고 국회예산정책처 사업평가국의 평가는 입법부 차원의 평가로 크게 차별화된다고 할 수 있다.

2. 항만개발사업의 정책평가제도 실태분석

현재 항만개발사업과 관련한 정책평가는 크게 사전평가와 과정평가로 구분된다. 사전평가로는 항만개발사업의 추진여부를 사전에 결정하는 기획예산처의 예

비타당성조사제도가 유일하며, 과정평가로는 국무조정실의 정부업무평가, 감사원의 성과감사제도, 기획예산처의 성과관리제도, 국회예산정책처의 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링제도 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 사전평가제도인 예비타당성조사제도는 제외하고, 정부업무평가, 성과관리제도, 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링제도를 중심으로 검토하였다.

1) 성과관리제도

(1) 평가 대상사업의 선정기준 및 선정

2005년도 예산안 기준으로 항만개발사업부문의 총 사업 수는 19개 단위사업으로 구분할 수 있다. 성과관리 대상사업의 선정기준에 의하여 인건비 및 경상사업비, 정책연구 등의 사업을 제외한 16개 사업을 성과관리 대상사업으로 선정하였다(<표 4-12> 참조).

(2) 성과지표 선정

이러한 16개 사업에 대한 전략목표를 ‘동북아 물류중심 국가구축을 위한 신항만 개발 및 기존항만 확충’으로 설정하였으며, 성과목표는 6개로 설정하였다(<표 4-10> 참조). 또한, 16개의 단위사업에 대한 정책효과를 평가할 수 있는 성과지표를 개발하여 2006년부터 단위사업별로 평가를 실시할 계획이다.

<표 4-10> 성과관리제도의 항만개발사업 정책평가 주요 내용

전략목표	성과목표	단위사업	성과지표
동북아 물류중심 국가구축을 위한 신항만 개발 및 기존항만 확충	부산신항·광양항을 동북아 물류중심항만으로 개발	· 부산신항 개발사업 · 광양항 개발사업	· 계획대비 공정률 · 전년대비 컨테이너물동 량 증가율 · T/S화물 증가율
	5대 지역거점 신항만 개발로 물류비용 절감 및 지역경제 활성화 도모	· 평택(아산)항 개발사업 · 인천북항 개발사업 · 울산신항 개발사업 · 목포신외항 개발사업 · 포항영일만신항 개발사 업	· 계획대비 공정률 · 전년대비 화물량 증가율
	무역항 건설을 통한 배후산업단지 및 물류업체 지원 강화	· 부산항 건설사업 · 인천항 건설사업 · 군산항 건설사업 · 목포항 건설사업 · 울산항 건설사업 · 제주항 건설사업	· 계획대비 공정률 · 전년대비 화물량 증가율
	일반항 건설을 통한 연안화물 운송의 활성화 및 지역개발	· 일반항 건설사업	· 계획대비 공정률 · 전년대비 화물량 증가율
	항만건설 예산절감 및 항만시설 안정성 향상을 위한 기술개발	· 항만건설 기술개발	· 기술개발 건수
	노후시설의 적기 개보수를 통해 항만시설의 생산성 제고	· 항만시설 유지보수	· 계획대비 공정률 · 항만내 안전사고 발생 건수

(3) 성과관리제도에 의한 항만개발사업 평가의 문제점

성과관리제도는 기본적으로 예산상의 세세항 사업을 대상사업으로 분류하기 때문에 소규모의 단위사업에 대한 평가가 불가능할 뿐만 아니라 진행 중인 사업과 완료사업을 동시에 평가한다는 모순이 있다. 예를 들면, 광양항 개발사업의 경우 일부 사업은 완료되어 운영 중에 있는 것도 있으며, 일부 사업은 진행 중에 있는 사업이 있음에도 불구하고 두 개의 단위사업을 하나로 보고 평가한다는 문제점이 있다.

또한, 전년도 예산투입을 기준으로 다음 연도에 정책의 실시효과를 평가하기 때문에 사업의 충분한 효과를 올바르게 평가할 수 없다는 것이다. 한편, 단년도 재정투입의 성과를 평가하기 때문에 정책의 효과를 평가하는 성과지표가 지나치게 단순하여 투입지표 및 산출지표에 의존할 수밖에 없다는 단점이 있다.

2) 정부업무평가제도

국무조정실의 정부업무평가제도에서는 항만개발사업을 대과제, 중과제, 소과제로 분류하여 정책을 평가하고 있다. 항만개발사업에 대한 정부업무평가제도는 ‘동북아 물류중심구축’이라는 대과제 아래 3개의 중과제로 구분하고 이를 다시 소과제로 구분하여 정책을 평가하는 시스템이다(<표 4-11> 참조).

<표 4-11> 해운항만부문의 정부업무평가제도 대상사업

대과제	중과제	소과제
동북아 물류중심 구축	1. 동북아물류중심항만 및 배후부지 건설	<ul style="list-style-type: none"> · 항만시설 적기확보를 통한 물류중심 기지 조기구축 · 부산·광양항 배후부지를 종합물류공간으로 조성 · 주요 항만과 내륙간 연계수송망 확충 · 항만배후부지에 다국적 물류기업 유치
	2. 항만경쟁력 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 인터넷을 이용한 해운항만 물류정보센터 구축 · 부두운영회사제도 개선 · 항만운영에 지자체 등 이용자 참여추진 · 하역장비 확충 등 항만운영 효율화 추진
	3. 해운산업 경영여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 해운제도의 선진화로 국제선사의 경쟁력 강화 · 연안해운경쟁력 강화 · 안정적 선원수급체계 구축

항만개발사업과 직접적인 관련이 있는 것은 소과제 중 ‘항만시설 적기확보를 통한 물류중심기지 조기구축’이므로 동사업에 대한 평가결과를 보면 <표 4-12>와 같다. 정부업무평가제도에서는 항만개발사업의 평가지표로 전체사업 진척도와 항만건설예산 중 부산·광양 재정투자규모를 지표로 채택하였으며, 이에 대한 평가결과 정책의 효과가 달성된 것으로 평가된 바 있다. 즉 정책평가가 사업의 추진과정만을 평가하는 것으로 나타났다. 또한, 평가지표 역시 투입지표 위주로 선정하여 정책의 실질적인 효과를 평가하기에는 역부족이다. 한편, 평가 대상사업의 분류가 너무 광범위하고 애매하여 특정정책에 대한 평가가 이루어지기 어렵다.

<표 4-12>

정부업무평가제도의 평가 결과(2004)

사업명	당초목표(연간)	실적(1~10월)	평가
항만시설 적기확보를 통한물류중심 기지 조기 구축	-전체사업 진척도(전년대비) · 4% 미만 증가 : 미흡 · 4~6% 증가 : 보통 · 6% 이상 증가 : 우수	- 전체사업 진척도 : 6.5%	달성
	-항만건설 예산 중 '05부산·광양 재 정 투자규모(전년대비) · 1% 미만 증가 : 미흡 · 1~2% 증가 : 보통 · 2% 이상 증가 : 우수	- '05년 부산·광양항 재정 투자금액 : 7,217억 원(2.7%)	달성

3) 주요 정책·사업평가 및 집행모니터링제도

국회예산정책처에서 동 제도의 평가시스템을 이용하여 항만개발사업을 평가한 것은 광양항 개발사업을 들 수 있다.⁴⁵⁾ 동 보고서에서는 동북아 물류체계의 변화와 이에 대응하는 우리나라의 항만개발 현황과 광양항 건설사업의 현황을 검토한 후에 양항체제 정책, 컨테이너 물동량 처리부진, 컨테이너부두의 시설과잉 및 배후부지 개발 등의 문제점을 지적하고 이에 따른 정책적 제언을 통하여 개선방안을 제시하고자 하였다. 동 보고서에 제시한 광양항의 평가결과를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 양항체제의 문제점

부산항의 컨테이너 처리실적의 비중은 199년 98.3%에서 2003년에는 78.9%로 다소 감소하는 추세를 보이는 반면 부산항의 체선척수와 체선율 증가에 따른 경제적 손실도 증가하고 있는 것으로 조사되었다. 그럼에도 불구하고 광양항의 컨테이너 처리실적의 비중은 2003년 이후에도 감소 추세가 이어질 것으로 평가하고 있다.

45) 국회예산정책처, 「광양항 건설사업의 평가와 개선과제」, 2004. 8.

(2) 컨테이너 물동량 처리부진

현재 광양항의 컨테이너 물동량 실적치가 당초 예측치에 크게 미치지 못하고 있다. 즉 수출입 물동량의 경우 2001년 예측대비 82%, 2002년 68%, 2003년 55%로 급속하게 감소하고 있다는 것이다. 한편, 광양항의 시설확보율은 컨테이너부두 완공 이후 1999년 197.9%, 2000년 140.9%, 2001년 112.3%, 2002년 186.5%, 2003년 170.0%로 과다한 항만시설 확보율을 보이고 있으며, 2-2단계 사업이 끝나면 시설 확보율이 200% 이상으로 높아질 것으로 예상하고 있다.

(3) 예산집행의 문제점

광양항 개발사업의 예산현액 대비 집행률은 2001년 89%, 2002년 93% 및 2003년 92%로 매년 10% 내외의 예산이 당해연도 미집행으로 이월이 반복되고 있다는 것이다.

(4) 배후부지 개발의 문제점

우리나라의 항만배후단지 개발은 접안시설 위주의 투자로 인하여 아직까지 개발의 역사가 짧아 개발경험이 부족하며 운영경험이 없는 것으로 지적되었다. 또한, 배후부지 개발에 대한 제도적 체제의 미비로 인하여 국제경쟁력을 갖춘 배후부지 개발에 대한 의문을 제기하고 있다.

이러한 네 가지 요인들에 의하여 현재 광양항의 개발사업은 문제점을 내포하고 있어 광양항의 활성화와 경쟁력 제고를 위한 다양한 정책을 강구해야 한다고 지적하고 있다.

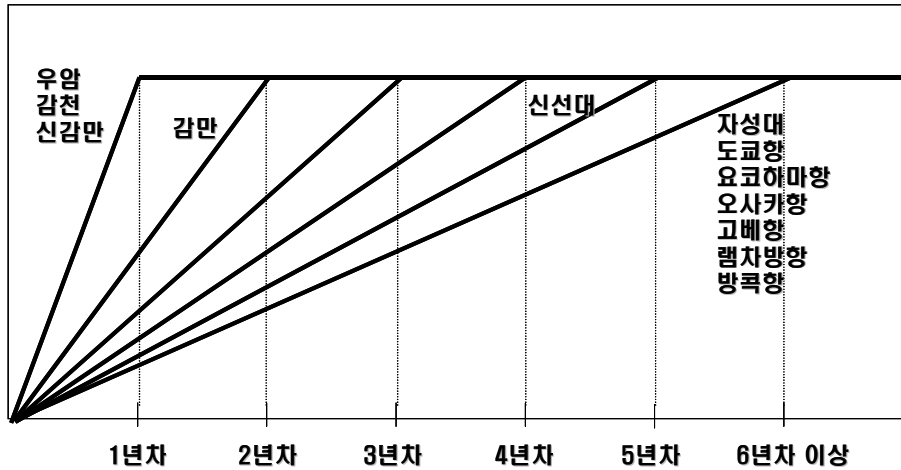
(5) 국회예산정책처 사업평가의 문제점

국회예산정책처의 사업평가는 기본적으로 과정평가이기 때문에 전체사업에 대한 평가로 단위사업에 대한 평가체제가 아니라는 것이다. 따라서 정책을 평가하는 지표 역시 결과지표가 아닌 투입지표를 이용하여 정책을 평가하는 시스템이다. 물론 광양항 개발사업의 전체규모에 대한 평가를 하는 것도 필요하지만, 광양항 개발단계별로 사업을 평가하여 문제점과 개선방안을 제시하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 항만의 특수성을 고려한 평가가 이루어져야 할 것이다. 특히 광양항과 같

은 신생항만의 경우 개장초기부터 목표물량을 100% 처리하는 것은 불가능하다. 대부분의 경우 정책수립 당시 계획된 처리 물량을 유치하는 데는 5~6년이라는 ramp-up 기간이 걸리는 것으로 조사되었다(<그림 4-5> 참조).

<그림 4-5> 국내의 주요 컨테이너터미널의 Ramp-up 기간



마지막으로 사업평가의 신뢰성 및 객관성을 확보할 수 있는 평가지표의 개발이 이루어져야 할 것이다. 즉 유사한 성격의 항만개발사업에 공통적으로 적용할 수 있는 평가지표의 개발이 필요하다.

4) 항만개발사업에 대한 국내 평가제도의 시사점

지금까지 항만개발사업의 정책평가와 관련한 국내 정책평가제도의 현황에 대해서 분석하였다. 그 결과 대부분의 평가제도가 과정평가를 중시하고 사후평가에 대해서는 구체적인 언급이 없는 것으로 나타났다. 또한, 평가기관에 따라 평가 대상사업의 선정기준이 상이하고, 평가지표 역시 제각각인 것으로 나타났다. 특히 평가지표의 경우 3개 기관 모두 투입지표 및 과정지표를 중심으로 평가하고 있으나 평가지표는 서로 상이하다(<표 4-13> 참조).

<표 4-13>

항만개발사업의 국내 평가제도 비교

평가제도	주관기관	대상사업 선정방법	평가유형	평가지표 유 형
성과관리제도	기획예산처	16개사업 (세세항 기준)	과정평가	투입 · 과정지표
정부업무평가	국무조정실	대 · 중 · 소과제로 구분	과정평가	투입 · 과정지표
주요 정책 · 사업평가 및 집행모니터링	국회예산정책처	기본적으로 항만별(구체적 분류기준 없음)	과정평가	투입 · 과정지표

따라서 항만개발사업에 대한 정책평가의 결과를 효과적으로 활용하기 위해서는 기존의 사전평가 및 과정평가와 연계할 수 있는 사후평가시스템의 구축이 필요하다. 즉 사후평가의 결과를 정책수립단계에서부터 환류(feedback)시킬 수 있는 평가체계를 구축해야 할 것이다. 이러한 사후평가시스템의 구축을 통하여 정책의 효과성 및 효율성을 제고할 수 있으며, 정부재정의 낭비를 방지할 수 있을 것이다.

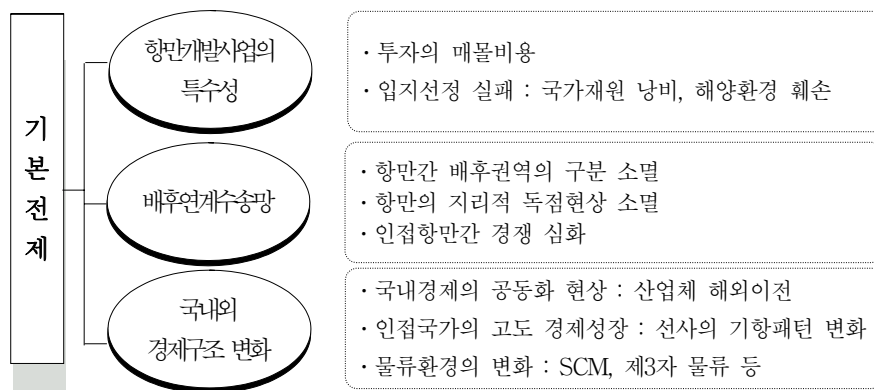
제 5 장 항만개발사업의 정책평가모형 구축

1. 항만개발사업의 정책평가모형

1) 정책평가의 기본 고려요소

항만개발사업에 대한 정책평가를 실시할 때 고려해야 할 기본전제는 항만개발사업의 특수성, 항만과 배후연계수송망 간의 연계성 및 국내외 경제구조의 변화를 감안해야 할 것이다(<그림 5-1> 참조).

<그림 5-1> 항만개발사업의 정책평가지 고려요소



(1) 항만개발사업의 특수성

항만개발사업의 가장 큰 특성은 막대한 매몰비용이 존재한다는 것이다. 항만시설은 항만서비스 이외의 다른 목적으로 전용하기가 어렵기 때문에 항만서비스가 중단되었을 때 항만시설에 투입된 투자비는 대부분 회수가 불가능한 매몰비용(sunk cost)이라고 볼 수 있다.

또한, 항만개발사업을 위한 입지선정의 실패는 막대한 규모의 투자비를 회수할 수 없다는 점에서 부족한 국가재원의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 전용이 불가능한 항만시설의 방치는 해양환경보전에서도 불리한 요인으로 작용한다는 것이다.

(2) 배후연계수송망의 연계성

항만과 배후연계수송망 간의 연계성 발달은 특정 항만시설에 대한 배후권역의 뚜렷한 구분을 어렵게 하고 있어 항만의 지리적 독점현상의 감소와 인접항만 간의 경쟁을 심화시키고 있다. 이러한 요인은 항만건설기간의 장기화에 따라 당초 계획한 목표치에 미달한 시설활용도를 나타낼 수 있는 가능성 또한 증가시키고 있다.

(3) 국내외 경제구조의 변화

국내외 경제구조의 변화는 항만개발사업에 중대한 영향을 미치는 것이 사실이다. 우선 국내 기업체의 해외이전에 의하여 우리나라 경제의 공동화 현상이 발생하는 경우 자연적으로 수출입 물동량의 감소를 유발하여 항만시설의 유희화를 초래할 가능성이 높다. 또한, 인접 국가의 고도경제성장은 운항선사들의 기항패턴을 변경시키는 요인으로 작용하게 되고 이러한 운항패턴의 변화는 직·간접적으로 인접항만에 영향을 미칠 수밖에 없다는 것이다. 그리고 최근 들어 제3자물류산업의 발달, 공급연쇄관리(SCM : supply chain management) 등 물류산업의 변화요인도 고려해야 할 것이다.

이러한 세 가지 요인에 의하여 항만개발사업에 대한 정책평가는 정책수립단계부터 정책과정, 정책결과 측면에서 모두 중요하지만 본 연구에서는 정책결과 측면에 초점을 두고 정책평가를 시도하였다. 이러한 정책결과 측면에서의 평가는 무엇보다 시설의 활용도 측면 즉 선사, 화주 등 실수요자와 지역주민의 만족도 측면이 중요한 평가요소라 할 수 있다.

2) 정책평가모형 구축 및 평가지표 산출방법

(1) 정책평가모형 구축

우리가 앞에서 검토한 정책평가모형들은 각각 조금씩 다른 부분적인 장점과 해당만을 제시해 주기 때문에 향후 항만개발사업의 정책평가를 위해서는 기존의 모형들을 결합·조정해서 사용해야 할 것이다. <표 5-1>은 기존의 정책평가모형에서 제시한 평가항목들을 추출한 후 이를 다시 정책단계별로 재구성한 것이다. 정책단계별로 평가기준의 고려요인이 다소 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

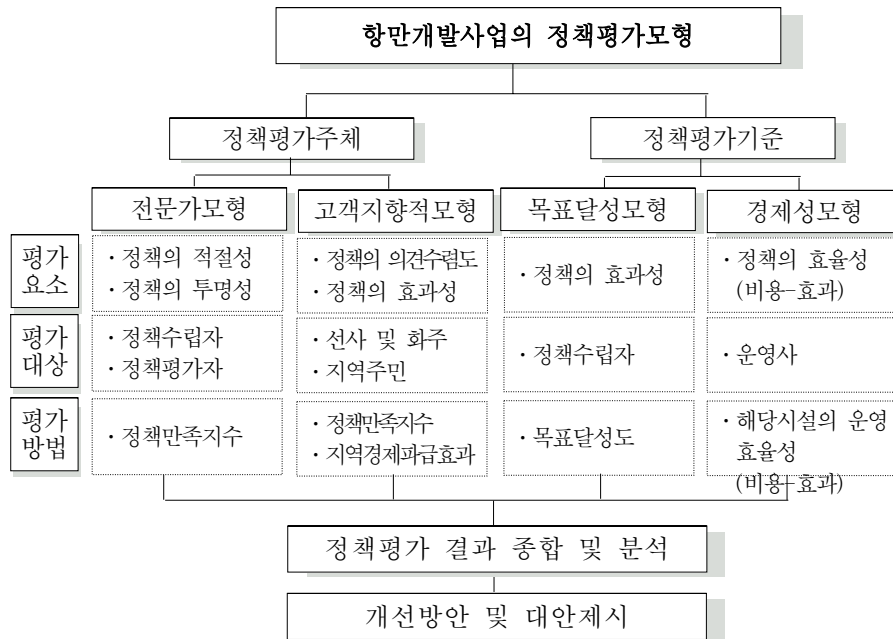
<표 5-1>

정책평가 단계별 평가기준의 세부내용

정책단계별 평가항목		정책평가의 기준				
		개혁 지향성	고객 지향성	성과 지향성	자율· 참여성	공익성
① 정책 수립	· 정책목표는 올바르게 설정되었는가?	○	○			○
	· 정책목표의 실현가능성은 어느 정도인가?			○		
	· 정책수단 및 추진내용은 목표달성을 위해 타당하고 최선의 것으로 선택되었는가?	○	○			
	· 정책목표는 타기관 정책과 일관성을 유지하고 있는가?			○		
② 정책 과정	· 정책효과는 어떠한 경로를 통하여 발생하였는가?			○		
	· 정책효과가 발생하지 않은 경우 어떤 경로에 문제가 있었는가?			○		
	· 보다 강력한 효과를 미치는 경로는 없는가?			○		
	· 원래의 집행계획에서의 활동이 제대로 이루어졌는가?			○		
	· 계획된 양과 질의 자원이 계획된 시간에 투입되었는가?		○	○		○
	· 원래 의도한 정책대상집단에 실시되었는가?		○			○
	· 정책추진과정은 공정하게 이루어 졌는가?				○	○
③ 정책 결과	· 성취된 결과가 프로그램의 목표와 일치하는가?			○		
	· 정책목표의 달성도는 충분한가?			○		
	· 정책이 원래 의도하지 않았고 예측치 못한 결과가 나타났는가?		○			○
	· 실제로 발생한 방향은 의도했던 영향과 일치하는가?			○		
	· 정책결과 및 효과는 바로 해당 정책에 의해 달성된 것인가?			○		
	· 정책은 정책대상 고객의 필요, 관심, 기대를 충족하고 있는가?		○	○		
	· 정책결과 및 효과는 일반국민 또는 지역주민의 기대와 가치에 부응하는가?		○	○		○

본 연구에서는 정책수립 및 정책과정에 대한 평가보다는 정책결과에 대한 평가에 초점을 맞추고 연구를 수행하고 있다. 따라서 항만개발사업에 대한 정책평가는 고객지향성, 성과지향성 및 공익성에 맞추어 모형을 설정하였으며, 이러한 요인들을 고려한 항만개발사업에 대한 정책평가의 평가흐름 및 평가요소는 <그림 5-2>와 같다.

<그림 5-2> 항만개발사업의 정책평가모형



① 정책만족지수(PSI : Policy Satisfaction Index)

항만개발사업에 의한 정책만족도란 항만개발로 인한 항만의 이용자 및 지역주민이 느끼는 만족도를 의미한다. 즉 항만개발사업으로 인하여 항만을 이용하는 화주, 선사 및 운영사가 느끼는 만족도를 의미한다고 할 수 있다. 무역항의 경우 항만물류비용의 감소, 항만서비스의 제고 등을 지표로 활용할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 전문가 그룹과 비전문가 그룹(지역주민)으로 구분하여 설문조사를 실시하고 설문결과를 토대로 정책만족도를 점수화하여 계량화시켰다.

② 지역경제 파급효과

지역경제 파급효과측면에서의 평가지표는 고용인구 증가, 지역소득의 증가, 소득분포 및 산업집중도 등의 지표를 활용하여 정책시행 전·후의 결과를 비교함으로써 정책결과의 평가지표로 활용할 수 있다.

③ 계획대비 목표달성도

계획대비 목표달성도란 정책수립시 계획(예상한) 목표치가 개발이 완료된 일정 시점에서 어느 정도 도달하는 가를 측정하는 것으로 대부분의 정책결과의 평가지표로 활용되고 있다. 항만개발사업의 경우 무역항과 연안항으로 정책사업을 구분할 수 있다. 특히 무역항의 목표치는 화물처리량 즉 수출입 및 환적화물의 처리량이 되며, 평가치는 개발완료 후 화물처리량이 된다. 이외에도 화물수송비용, 여객수송실적 등과 같은 것도 평가지표로 활용될 수 있다.

④ 정책의 효율성

앞의 세 가지 평가항목이 효과성 측면에서 정책을 평가하는 것이라면 항만운영의 효율성은 효율성 측면에서 정책의 효과를 평가하는 항목이라고 할 수 있다. 즉 효과성은 정책시행에 따른 비용은 무시하고 정책결과만을 평가하는 반면에 효율성은 투입요소인 비용과 노동을 고려하여 정책을 평가하는 것이다. 예를 들어 컨테이너터미널인 경우 자본비용당 화물처리량, 노동 1인당 화물처리량 등과 같은 것을 들 수 있다.

(2) 평가항목의 산출방법

① 정책만족지수

항만개발사업에 따른 운영사, 선사, 화주 및 지역주민의 만족도를 계량화하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 국무조정실 정부업무평가에서 이용되고 있는 정책만족도지수(PSI)를 활용하여 평가하고자 한다.

정책만족도 조사는 전문가와 일반국민으로 구분하여 실시하는 것을 원칙으로 하였다. 즉 운영사, 선사 및 화주는 전문가로, 그리고 지역주민은 일반국민으로 구분하여 각 항목의 만족도에 근거한 가중치를 반영하여 산출하였다. 각 항목별 만족도 및 체감만족도는 7점 척도를 사용하여 측정하였으며, 이것을 다시 100점으로 환산하였다(<표 5-2> 참조).

<표 5-2>

항목만족도 기준점수

매우불만	불만	약간불만	보통	약간만족	만족	매우만족
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
0점	16.67점	33.33점	50점	66.67점	83.40점	100점

특정 정책을 평가하는 데 있어 해당 정책이 어느 정도 의견수렴이 되었는지, 적절한지, 효과성이 있는지 등의 항목으로 구성될 수 있으며, 정책전반에 대한 체감만족도 역시 중요한 항목이라 할 수 있다. 요소별 중요도는 정부정책관련 연구자들을 대상으로 한 델파이(Delphi) 방식을 통해 일반국민과 전문가 조사에 적용할 중요도를 각각 산출하였다(<표 5-3> 참조).

<표 5-3>

일반국민/전문가 적용 평가항목별 가중치

단위 : %

구분	의견수렴도	적절성	투명성	일관성	효과성	환류성	체감만족도	합계
일반국민	14.0	15.6	13.0	-	17.4	-	40.0	100
전문가	10.3	11.2	8.1	8.5	13.0	8.9	40.0	100

이러한 과정을 통하여 항만개발사업에 대한 정책만족도지수는 각 항목의 만족도에 대하여 중요도에 근거한 가중치를 반영하여 일반국민과 전문가로 구분하여 산출함으로써 정책평가를 시행하였다.

② 지역경제 파급효과

항만개발사업의 경우 정책수립시에 경제성 분석이라는 사전적 평가를 통하여 지역경제에 미치는 파급효과를 분석하고 있다. 그러나 항만개발사업이 완료된 이후에는 정책의 효과에 대한 평가는 거의 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다. 따라서 항만개발사업의 정책시행에 따른 지역경제 파급효과를 분석함으로써 다른 측면에서의 정책에 대한 파급효과를 평가할 수 있다.

정책시행 이후 지역경제의 구조 변화를 살펴보기 위해서는 지역경제성장 분석

과 산업집중 분석을 통하여 살펴볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지역경제성장 분석⁴⁶⁾을 위해서는 경제기반모형을, 산업집중 분석을 위해서는 집중계수 및 특화계수를 이용하여 분석하였다.

가. 경제기반모형

지역의 경제적 특성분석을 기반부문(항만관련산업)과 비기반부문(기타산업)으로 구분하여 각 부문의 산업특성을 활용하는 경우 가장 단순하면서도 명확한 경제기반승수비율(B/N Ratio)을 이용할 수 있다.

경제기반승수는 $B/N = E_B/E_N$ 라는 식을 이용하면 도출할 수 있다. 여기에서 E_B 는 기반부문의 고용자 수(생산액 혹은 임금 등), E_N 는 비기반부문의 고용자 수(생산액 혹은 임금 등)를 각각 의미한다. 이러한 경제기반승수를 이용하여 정책을 평가할 경우 기준연도를 기준으로 기반부문의 상대적 크기를 비교하면 된다.

이러한 경제기반승수의 장점으로는 우선 계산이 용이하여 실제 분석에 쉽게 활용할 수 있으며, 자료가 부족하여도 경제기반승수만 예측할 수 있으면 항만개발의 확충 또는 신설에 따른 효과를 쉽게 분석할 수 있다는 점이다.

나. 산업집중 분석

산업의 집중도 특성은 지역산업의 고용이나 지역 산업생산비의 구성을 통하여 분석할 수 있다. 분석방법으로는 집중계수, 특화계수, 업종입지 연관도 및 산업의 구조적 지표들을 통하여 분석할 수 있다.⁴⁷⁾ 이 중 특히 지역의 산업집중 특성을 분석하는 데 널리 활용되는 것으로 집중계수와 특화계수가 있으며, 대부분의 다른 분석방법은 이와 유사한 방법을 활용하여 분석을 한다고 할 수 있다.

(가) 집중계수

집중계수는 일정 시점에서 특정 지역의 특정산업에 대한 집중정도를 고용자 수나 생산액을 기준으로 분석하는 것이다. 집중계수는 0과 1 사이의 값을 취하게 되는데, 지역의 집중계수가 클수록 해당 지역의 집중은 심화된 것이다. 다음 <식 5-1>은 이와 같은 집중계수를 구하는 식을 의미한다.

46) 지역경제의 특성을 분석하는 데 활용하는 모형으로는 경제기반모형, 지역산업연관 분석, 변이할당모형, 신고전학파모형 등을 들 수 있음. 그러나 본 연구에서는 비교적 자료수집이 용이한 경제기반모형을 이용하여 분석하였음.

47) 원제무, 「정책분석기법」, 박영사, 1996.

$$C_k = \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{e_{ik}}{e_k} - \frac{e_i}{e} \right| \dots\dots\dots <식 5-1>$$

여기에서 e_{ik} 는 일정시점에 지역 i의 업종 k의 생산액 또는 고용자 수, e_k 는 일정시점에 전국의 업종 k의 생산액 또는 고용자 수, e_i 는 일정시점에 지역 i의 총 생산액 또는 총 고용자 수, e 는 일정시점에 전국의 총생산액 또는 총 고용자 수를 각각 의미한다.

(나) 특화계수

집중계수로는 지역산업의 집중정도를 파악할 수는 있지만, 어떤 산업이 지역에서 특별히 중요한 위치를 차지하고 있는지에 대해서는 구체적인 분석을 할 수 없다. 그런데 이러한 분석이 가능한 것이 특화계수이다. 특화계수는 지역을 고정하고 해당 지역의 산업을 다른 지역의 산업과 비교하여 해당 지역에서 특화된 산업을 찾을 수 있다는 장점이 있다.

특화계수는 집중지수와 마찬가지로 0과 1 사이의 값을 가지며, 값이 클수록 지역에서 특화정도가 크다는 것을 의미한다. 구체적인 산출식은 <식 5-2>와 같다.

$$C_k = \frac{1}{2} \sum_k \left| \frac{e_{ik}}{e_k} - \frac{e_i}{e} \right| \dots\dots\dots <식 5-2>$$

이러한 분석기법을 이용하면 항만개발사업의 정책시행이 지역경제에 미친 영향을 사후적으로 평가할 수 있으며, 항만개발사업에 대한 정책의 유효성을 어느 정도 파악할 수 있을 것으로 판단된다.

③ 계획대비 목표달성도

계획대비 목표달성도는 계량화될 수 있는 가장 순위운 평가지표로 항만개발사업 추진시의 목표치(계획치)를 개발완료 후 달성치(실제치)로 나누어 계산하는 방법이다. 항만개발사업의 경우 개발완료 후 바로 처리능력에 도달하지 않는다는 특성을 감안하여 단계별로 평가할 필요성이 있다.

최근 컨테이너부두에 대한 민간투자사업의 경우 민간사업자는 보통 5~6년이라는 ramp-up 기간을 고려하여 적정사용료를 산정하고 있다는 것에 유의해야 한

다. 이러한 계획대비 목표달성도를 측정할 수 있는 지표들을 예로 들면, i) 부두 개발 계획수립시 적정처리능력대비 연도별 실제처리량, ii) 전년대비 처리화물량의 증가율, iii) 기간항로 항차 수, iv) 초대형(5,000TEU급 이상) 컨테이너선의 기항횟수 등을 평가지표로 활용할 수 있다.

④ 정책의 효율성

정책의 효율성을 평가하는 분석기법들의 특징 및 장단점을 간략하게 정리한 것이 <표 5-4>와 같다. 각각의 측정방법들은 나름대로의 장점과 한계점을 가지고 있으며, 어느 하나의 방법이 다른 방법에 비해 월등하다고는 말할 수 없고, 연구자의 연구목적, 의도에 따라 측정방법을 다양하게 선택할 수 있다.

<표 5-4> 효율성 측정방법의 장단점 분석

구분	장점	단점
비용편익분석	대안들의 선택을 위한 비교 단일사업의 투자가치를 판단하는 데 유리	화폐단위를 사용 할인율의 결정 예측력의 결핍
비용효과분석	물리적 단위의 사용	지표선정의 자의성 평가의 공정성 결여
회귀분석	산출과 투입 양자측면에서 설명 가능	평균적 생산관계만을 나타냄 개별조직의 비효율 측정불가
자료포락분석	가격을 요구하지 않음 복수 산출물 생산하는 경우 유리	시계열 자료를 이용한 분석 불가능 비효율성의 정도가 과장 가치의 차이를 구분하지 못함
확률변경분석	최대생산량을 기준으로 효율성평가 시계열 자료를 이용한 분석 가능	단년도 자료를 사용하는 경우 오차항의 분포를 가정하여야 함

자료 : 오승은, 「지방자치단체 기업적 활동의 효율성 분석, 지방공영개발사업을 중심으로」, 연세대학교 박사학위논문, 2000, p.67.

항만개발사업의 성과 및 효율성에 관하여 많은 연구들이 시도되었지만 연구결과의 신뢰성 및 투입변수의 제약성 등으로 인하여 최근에 가장 많이 시도되고 있는 방법론으로는 자료포락분석(DEA : data envelopment analysis)과 확률변경모형(stochastics frontier model)을 들 수 있다.

자료포락분석은 변수선정시 가격을 요구하지 않고, 복수의 산출물을 투입하여

효율성을 판단하는 등 많은 장점에도 불구하고 연도별 효율성을 판단하기가 불가능하며, 효율적인 터미널이 1일 때 1이 아닌 모든 터미널은 비효율적인 것으로 추정되어 비효율성의 정도가 다소 과장되는 측면이 있다. 특히 항만의 효율성은 투입 시설 및 장비를 개장과 동시에 설치하여 연도별 처리물동량에 따라 효율성이 달라질 수 있으며, 특정년도의 실적에 따라 효율성의 순위와 편차가 심하게 발생될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 횡단면자료와 시계열자료가 결합된 패널자료를 사용하여 분석할 수 있는 확률변경모형을 이용하여 터미널운영의 효율성을 분석하였다. 확률변경모형은 유럽항만에서 36개의 터미널에 대한 효율성을 측정하고, 벤치마킹을 위해 아시아 주요 터미널을 함께 분석한 노테봄(Notteboom)⁴⁸⁾ 등과 횡단면자료와 패널자료를 이용하여 항만관리형태와 규제완화에 따른 효율성의 변화를 분석한 쿨리안느(Cullinane)⁴⁹⁾ 등의 연구가 있다.

확률변경모형은 현재의 기술수준 하에서 일정한 양의 생산요소를 투입하였을 때 산출할 수 있는 최대의 산출량을 나타내 주는 함수식이다.⁵⁰⁾ 즉, 생산함수에서 최대의 생산량을 변경(frontier)으로 정의하여, 실제 관측치와 최대생산량인 변경과의 차이를 기술적 비효율로 간주하여 측정한다. 아이그너(Aigner), 로벨(Lovell) 및 슈미트(Schmidt)(1977)⁵¹⁾ 등이 개발한 확률변경모형은 통제가 불가능한 양면성의 자연적인 오류도 비효율로 계산하는 자료포락분석의 문제점을 해결하기 위하여 두 가지 확률적 오차가 독립적이라는 전제하에 다음의 <식 5-3>, <식 5-4>와 같은 추정방식을 도출하였다.

$$y_i = f(x_i; \beta) + v_i - u_i \dots\dots\dots <식 5-3>$$

48) T. Notteboom, C. Coeck and J. Van den Broeck, "Measuring and Explaining the Relative Efficiency of Container Terminals by Means of Bayesian Stochastic Frontier Models", *Journal of Maritime Economics & Logistics*, Vol. 2, 2000, pp.83~106.

49) K. Cullinane, D.W. Song and R. Gray, "A Stochastic Frontier Model of the Efficiency of Major Container Terminals in Asia : Assessing the Influence of Administrative and Ownership Structures", *Transport Research Part A*, 2002, pp.743~762.

50) P. Schmidt, "Frontier Production Functions", *Econometrics Reviews*, Vol. 4, 1985, pp.289~328.

51) D. J. Aigner, C.A.K. Lovell and P. Schmidt, "Formulation and Estimation of Stochastic Production Models", *Journal of Econometrics*, Vol. 6, 1977, pp.21~37.

$$\ln y_i = \beta_0 + \sum_n \beta_n \ln x_n + v_i - u_i \quad (u_i \geq 0) \dots\dots\dots <식 5-4>$$

여기에서 v_i 는 양면성(two-sided)을 가지면서 통제할 수 없는 임의의 측정오차이며, 비효율성(비효율성)을 나타내는 비효율성 오차를 말한다. 이 비효율성 오차 u_i 를 통본 연구에서는 항만의 효율성을 나타내는 기술적 효율성을 측정하기 위하여 확률변경의 일종인 초월대수 생산함수모형(translog production function model)⁵²⁾을 사용하였으며, 기본식은 (식 5-5)와 같이 표시할 수 있다.

$$\begin{aligned} \ln TEU_n = & \beta_0 + \beta_1 \ln L_n + \beta_2 \ln K_n + \frac{1}{2} \beta_3 (\ln L_n)^2 \\ & + \frac{1}{2} \beta_4 (\ln K_n)^2 + \beta_5 (\ln L_n)(\ln K_n) + v_n - u_n \quad \dots\dots\dots <식 5-5> \end{aligned}$$

여기서, TEU_n 는 대상항만 운영사 n의 연간처리물동량(TEU), L_n 는 대상항만 운영사 n의 연간인건비용, K_n 는 대상항만 n의 자본비용을 각각 의미한다. 그리고 v_k 는 독립적이고 등분산의 분포를 하는 것으로 가정한 u_k 와는 관계 없이 평균이 0이고 분산이 σ_v^2 인 $N(0, \sigma_v^2)$ 분포를 갖는 통계적 잡음을 나타내는 양측무작위 오차항이며, u_k 는 기술적 비효율성을 나타내는 요소로서 독립적이고 등분산의 분포를 갖는 것으로 가정되는 비음의 단측무작위 오차항이다. 여기서 u_k 는 대상항만운영사의 비효율성을 나타낸다.

확률변경생산함수모형에서는 효율성을 평가하기 위한 투입요소로서 노동과 자본을 일반적으로 사용하고 있다. 컨테이너터미널⁵³⁾의 경우에도 노동과 자본을 투입변수로, 처리량을 종속변수로 하여 효율성을 추정한 연구가 일부 수행되었다. 그리고 산출변수로써 항만에서 처리되는 물동량(R/T, TEU), 매출액 등 다양하게 나타날 수 있다. 특히 컨테이너터미널의 경우 총 처리량(TEU), 적공컨테이너 처리량, 매출액 중 컨테이너터미널의 생산성 및 효율성과 가장 밀접하고, 대외적으로 비교분석이 용이한 총 처리량(TEU)이 가장 일반적으로 사용되어 본 연구에서

52) 유금록, 「공공부문의 효율성 측정과 평가-프런티어분석의 이론과 적용」, 대영문화사, 2004.

53) Dowd and Leschine(1990)는 컨테이너부두의 생산성은 노동, 장비 및 토지의 효율적인 이용에 있다고 하였음.

도 총 처리량을 산출변수로 설정하였다.

지금까지 항만개발사업의 정책평가모형에서 언급한 평가항목을 정리하면 <표 5-5>와 같다. 정책의 사후결과에 대한 평가기준을 효과성측면과 효율성측면으로 구분하여 평가지표를 정리하였다. 효과성을 평가하는 지표로는 정책의 계획대비 목표달성도, 정책만족지수, 경제기반승수, 산업의 집중계수 및 특화계수 등을 이용할 수 있으며, 효율성을 평가하는 지표는 터미널 혹은 항만운영의 효율성을 들 수 있다.

<표 5-5> 항만개발사업의 정책평가 지표

측정요소	평가지표	평가방법	비고
효과성	① 계획대비 목표달성도	실적치/계획치	관련 통계자료
	② 정책만족지수	국민만족도 지수	설문조사
	③ 경제기반승수	관련산업의 기여도	관련 통계자료
	④ 산업집중계수	관련정책에 따른 산업의 집중화	관련 통계자료
	⑤ 산업특화계수	관련정책에 따른 산업의 특화정도	관련 통계자료
효율성	⑥ 항만운영효율성	확률변경 생산함수모형	관련 통계자료

2. 정책평가모형의 활용방안

1) 정책평가 대상사업의 선정기준

우리나라의 경우 정책평가를 실시하는 기관에 따라 대상사업의 선정기준이 상이하다. 우선 국무조정실에서 수행하는 정부업무평가의 주요 평가대상사업은 국정운영 목표에 부합하는 과제로서 중요도가 높고 그 기관의 기능을 대표할 수 과제이다. 즉 국무조정실은 국가경쟁력의 원천인 정보화와 지식사회관련 과제를 중심으로 계획의 집행을 통해 국민에게 실질적인 효과가 미칠 수 있는 과제로서 가급적 정책형성 수단이 아닌 집행수단에 진입되어 있는 과제를 선정하고 있다.⁵⁴⁾

54) 국무조정실, 「정부업무평가 백서」, 2002. 11.

한편, 기획예산처의 성과관리제도에서는 전체 재정사업(예산·기금) 중 성과측정이 가능하고 성과관리 실익이 높은 사업을 선정하는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 즉 재정을 수반하지 않는 사업(순수 정책업무 등)과 실효성이 낮은 사업은 대상에서 제외하여 실효성을 제고하고자 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 평가대상 선정기준을 고려하여 항만개발사업에 대한 정책평가 대상사업의 선정기준을 <표 5-6>과 같이 제시하고자 한다.

<표 5-6> 정책평가대상 선정기준

대상사업 선정기준	대상사업	비 고
항만유형	무역항	연안항 별도 기준 마련
사업단위	개별사업단위	단계별 개발계획에 기초
사업기간	운영개시 후 5년 경과 사업	-
정책수행 재정규모	500억 원 이상	연안항 별도 기준 마련
사회적 관심도	지역적 대립갈등 사업	-

① 항만유형

본 연구에서는 항만개발사업에 대한 정책평가이므로 대상범위를 무역항과 연안항으로 한정하였다. 무역항과 연안항의 항만성격이 상이하여 정책평가의 방법 및 지표는 달라야 하기 때문에 무역항을 중심으로 논의를 전개하였다. 향후 연안항에 대해서도 정책평가를 할 수 있는 방안을 추가적으로 연구하는 것이 바람직할 것이다.

② 사업단위

항만개발사업은 투자비가 막대하게 투입되는 매몰비용의 성격이 매우 강하기 때문에 특정 항만의 전체 개발사업을 하나의 사업으로 간주하여 평가하는 것은 현실적으로 매우 어렵다고 할 수 있다. 이는 사업기간이 일반적으로 매우 장기적으로 진행되는 경우가 대부분이기 때문에 사전평가 및 과정평가는 가능할지라도 정책의 사후평가는 힘들다. 따라서 평가대상사업은 항만 전체를 평가하는 것이 아니라 개별사업단위로 평가하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

예를 들면, 부산신항만 개발사업의 경우 30선석이 동시에 개발되는 것이 아니라

단계별로 개발을 추진하고 있다. 따라서 부산신항만 전체를 평가하는 것은 무의미하다고 할 수 있기 때문에 구간별 또는 단계별로 평가하는 것이 바람직할 것이다.

③ 사업기간

평가대상 사업의 선정기준으로 사업기간을 들 수 있다. 일반적으로 항만이 준공되고 운영개시 후 정상화되기까지는 상당한 시간을 필요로 하는 것이 사실이다. 특히 컨테이너터미널의 경우 항만인지도, 주변항만과의 경쟁관계 등을 고려할 경우 정상화되는데 보통 5~6년 정도 걸리는 것으로 파악되고 있다. 따라서 항만개발사업의 사후 평가대상 선정은 운영개시 후 5년이 초과한 사업을 평가대상으로 선정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

④ 정책수행 재정규모

일반적으로 항만개발사업의 투자비는 작게는 수백억 원에서 크게는 수조원까지 소요되는 것이 일반적이다. 따라서 본 연구에서 무역항에 대해서는 정책평가대상사업의 선정기준을 예비타당성에서 기준으로 설정하고 있는 500억 원 이상의 단위사업으로 한정하고 연안항에 대해서는 별도 협의를 걸쳐 선정기준을 설정해야 할 것이다.

⑤ 사회적 관심도

한편, 항만개발사업중 정책평가 대상사업의 선정기준으로 사회적 관심도를 들 수 있다. 오늘날 국민소득의 증가에 따라 사회·경제·복지 등 다양한 분야에 대한 국민들의 관심이 높아지고 있는 실정이다. 따라서 일반국민들은 정부정책에 대한 지속적인 관심과 모니터링을 통하여 정부정책의 실효성을 평가하고 있다. 이러한 사회적 관심도가 증가함에 따라 정책에 대한 비판 또는 지역적 대립갈등 등 다양한 문제를 제기되고 있기 때문에 이 경우 객관적 기준에 의하여 정책이 평가되어야 할 것이다.

2) 정책평가의 주체

앞에서 살펴본 바와 같이 정책평가의 주체는 정책담당부서에서 수행하는 내부적 평가와 연구원, 전문평가기관 등 외부적 평가로 구분할 수 있다. 기본적으로는

정책평가의 효과적 시행을 위해서는 내부자료의 수집에 드는 비용을 절감하면서도 평가결과의 신뢰성을 유지시킬 수 있는 방안 즉 외부적 평가와 내부적 평가를 절충하는 방안이 가장 합리적이라고 할 수 있다.

그러나 오늘날 지방분권주의가 확산됨에 따라 지자체 간 경쟁적으로 항만개발을 추진하고 있는 상황에서 내부적 평가는 어느 정도 한계가 있을 것으로 판단된다. 즉 평가결과의 신뢰성 및 객관성에 대한 의의를 제기할 수 있는 문제의 소지가 있다.

따라서 항만개발사업에 대한 정책평가는 원칙적으로 외부적 평가방식을 채택하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 평가대상이 되는 정책문제에 대해서는 전문가가 주체가 되어 정책평가를 시행하되 정책의 수요자인 국민과 고객의 관점에서 평가해야 할 것이다.

항만개발사업에 대한 정책평가의 외부 평가주체를 선정함에 있어 가장 중요한 기준은 평가주체가 해당정책의 목표와 연계된 중립적이고 객관적인 시각에서 평가를 내릴 수 있는가 하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 한국해양수산개발원 내에 지속적으로 항만개발사업에 대한 사후적인 정책평가를 담당할 수 있는 조직을 신설·운영하는 것도 하나의 방안이라고 생각한다.

3) 정책평가의 활용방안

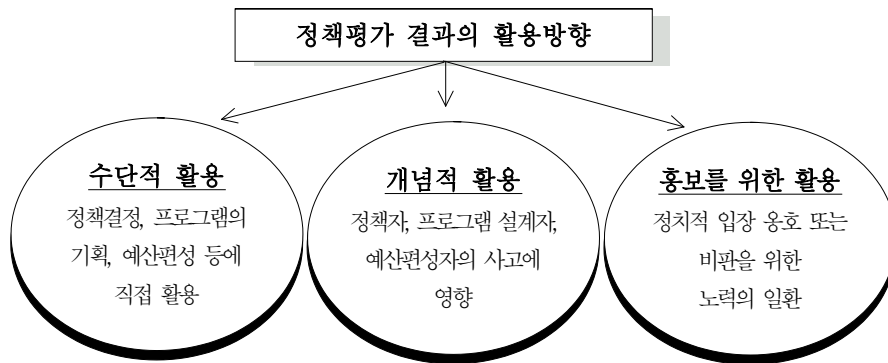
항만개발사업에 대한 정책평가의 가장 중요한 목적은 정책평가의 결과로 발견된 사실들을 정책결정 시스템에 반영시켜 정책결정의 질을 높이고 정책의 내용을 개선하며, 관련된 우리의 경험적 지식의 기초를 높이는 데 있다. 즉 정책평가의 결과는 계획집행의 방향이나 내용을 시정·보완·조정하는 근거자료로 활용될 수 있다. 따라서 평가결과를 관계기관에 통보하여 관련 정책수립 또는 자원배분에 활용할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

정책평가의 결과로 발견된 사실들은 정책의 기획, 예산의 편성, 프로그램의 집행과 수정 등의 과정에서 수단적 활용, 개념의 활용 또는 설득을 위한 활용 등 다양한 형태의 활용을 통하여 이들 과정에 영향을 미치게 된다. 여기서 수단적 활용은 정책결정자나 문제해결자들의 문서화된 구체적인 행동들을 지칭한다(<그림 5-3> 참조).⁵⁵⁾

55) R.F. Rich, "Uses of Social Information by Federal Bureaucrats", in C.H. Weiss,

<그림 5-3>

정책평가 결과의 활용 방향



반면에 개념적 활용이란 평가 결과에 의하여 얻은 정보를 구체적으로 문서화가 가능한 어떤 목적에 직접적으로 관련시키지 않으면서도 어떤 하나의 이슈에 관한 사고에 영향을 미치도록 평가 결과를 활용하는 것이며, 설득을 위한 활용이란 정치적 입장을 옹호하거나 또는 비판하기 위한 노력의 일환으로 평가의 결과를 나열하는 것을 의미한다.⁵⁶⁾

이렇게 볼 때, 수단적 활용이란 정책결정, 프로그램의 기획, 예산편성 등에 정책평가의 결과가 직접적으로 활용되는 것을 말하고, 개념적 활용이란 정책자, 프로그램의 설계자, 예산 편성자 등의 사고에 영향을 미침으로써 간접적으로 이들의 정책결정에 활용되는 것을 의미한다고 할 수 있다.⁵⁷⁾

따라서 정책평가 결과를 제도적인 차원에서 효율적으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 사항들이 적극적으로 연구·검토되어야 할 것이다. 우선 평가결과와 정책수립 및 추진과정 간의 피드백(feedback) 체계를 강화해야 할 것이다. 즉 평가결과가 정책방향 및 내용의 사전적 시정·검토, 정책집행 과정의 적정성 유지에 직결될 수 있는 제도적인 체계 구축이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 평가기관과 정책집행주체 간의 정보교환 채널이 확보되어야 할 것이며, 평가결과의 시행을 점검할 수 있는 장치의 마련도 필요할 것이다.

Using Social Research for Public Policy Making, Lexington, MA, 1977.

56) E. Margaret, "Policy Impacts of the New Jersey Income Maintenance Experiment", *Policy Sciences*, Vol. 7, 1976.

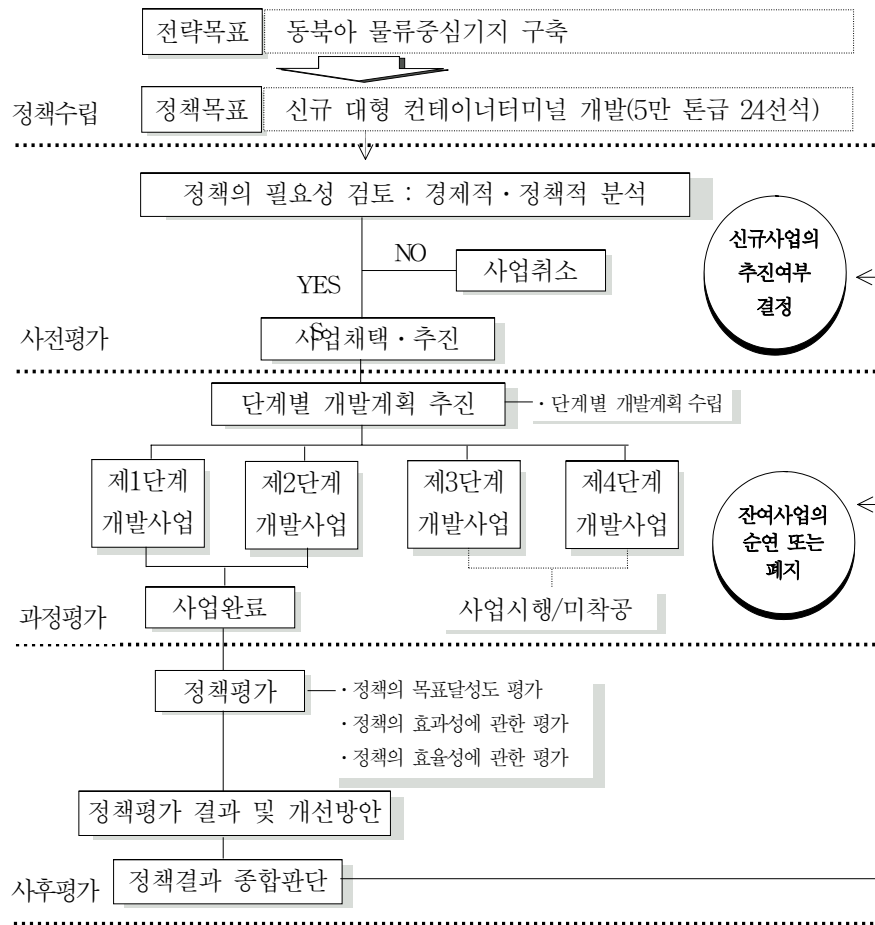
57) 노화준, 「정책평가론」, 법문사, 2001, p.412.

둘째, 평가조직의 전문성·독립성·신뢰성이 제고되어야 할 것이다. 평가조직의 전문성과 신뢰성을 제고하기 위해서는 무엇보다 평가요원의 자격요건을 강화하고 평가과정의 투명성을 제고할 수 있는 제도적 장치의 구축이 필요하다.

마지막으로 평가 결과의 체계적인 관리체계를 구축할 필요가 있으며, 이를 위해서는 평가결과의 데이터베이스화가 이루어져야 할 것이다. 이렇게 함으로써 향후 항만개발사업에 대한 정책평가가 보다 원활하게 이루어질 수 있고, 또한 정책평가에 대한 학술적인 연구에도 기여할 수 있을 것이다.

따라서 정책평가의 결과를 올바르게 활용하고 제도적으로 정착시키기 위해서는 항만개발사업에 대한 정책의 사전평가, 과정평가 및 사후평가 시스템을 상호 유기적으로 연계할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 현재 우리나라 항만개발사업의 경우 사전평가는 단위사업 위주로 이루어지고 있으며, 과정평가는 전체사업(예를 들면, 광양항 개발사업)을 위주로 이루어지고 있다. 그러나 특정정책에 대한 사전평가와 과정평가의 결과는 거의 연계성을 보이지 않고 있다. 따라서 사후평가의 결과를 토대로 세 가지 평가결과를 상호 유기적으로 연계시켜 정책을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 평가체계의 유기적인 연계를 위한 정책평가의 흐름 및 활용도를 예를 들면 <그림 5-4>와 같다.

<그림 5-4> 항만개발사업의 정책평가 흐름도 및 활용도



위의 <그림 5-4>에서 보는 바와 같이 ‘동북아 물류중심기지 구축’이라는 전략 목표의 달성을 위하여 하위개념으로 ‘신규 대형 컨테이너터미널 개발’이라는 정책 목표를 수행하기 위한 하나의 흐름을 보여주고 있다. 즉 정책목표 수립의 타당성을 검증하기 위한 사전평가와 이러한 정책의 집행을 감시하는 과정평가, 그리고 완료사업에 대한 사후평가 등을 통하여 정책의 효율성을 극대화하는 것이 정책평가의 근본적인 목적이라고 할 수 있다.

이러한 평가체계의 경우 사전평가에서는 정책수립의 타당성 즉 경제적·정책

적 측면에서의 타당성을 검토하는 단계를 거쳐, 과정평가에서는 효율적인 예산집행에 대한 평가를 통하여 단위사업의 순조로운 진행을 평가하고, 기타 문제점을 파악하여 정책의 성공가능성을 제고하는 단계라고 할 수 있다.

마지막으로 사후평가단계에서 이미 완료된 단위사업의 효율성과 효과성 등을 평가함으로써 해당 정책목표의 달성을 위한 문제점과 개선방안을 제시함과 동시에 환류(feedback)과정을 통하여 동일정책 하의 다른 사업 또는 유사사업에도 간접적으로 영향을 미치게 된다는 것이다. 이러한 항만개발사업의 사후 정책평가모형을 이용하여 제6장에서는 광양항 제1단계 개발사업에 대한 정책평가를 수행하였다.

제 6 장 항만개발사업의 정책평가 사례분석

1. 광양항 제1단계 컨테이너터미널 개발의 추진경위

광양항 컨테이너터미널 개발사업은 국가균형발전, 부산항 재난시 국가보안, 수도권 과밀화 해소차원에서 추진된 국책사업이다. 1983년 3월 부산항 제2단계 개발사업으로 제5부두(자성대부두)가 완공된 이후 정부는 급증하는 수출입 컨테이너 물동량을 적기에 처리하기 위해 신규 컨테이너 전용부두를 지속적으로 개발하기로 하였다.

이에 따라 정부는 1985년 1월 대통령의 재가를 받아 부산항 3단계 개발사업⁵⁸⁾과 병행하여 광양항에 컨테이너 전용부두를 건설하기로 하였다. 즉 정부는 부산항의 컨테이너 화물을 분산·처리하고, 광양항을 부산항과 함께 동북아의 물류중심항 역할을 할 양대 컨테이너 중심항만으로 육성하기로 하는 한편, 광양항을 광양제철 및 여천·율촌산업단지를 지원하고 상대적으로 낙후한 서해안 및 호남권 지역경제의 활성화를 촉진할 수 있는 중요한 개발사업으로 추진키로 하여 현재의 상태에 이르렀다.

한편, 광양항 개발사업은 1987~2011년 기간 중 1·2·3단계로 구분하여 제1단계 정부투자본 1선석(1987년 12월 착공, 1992년 12월 완공분)과 한국컨테이너부두공단본 23선석 등 총 24선석을 개발할 예정이었다. 그러나 광양항 개발계획은 2001년 1월 ‘수정항만개발계획’의 물동량 전망치를 반영하여 대폭 수정되었다. 이는 컨테이너 물동량이 당초 예상과는 달리 급속히 증가함에 따라 2011년까지의 개발규모를 당초 24선석에서 33선석으로 변경하여 개발하는 방향을 수립하였다.

특히 광양항 1단계 컨테이너터미널의 총 사업비는 5,169억 원으로 1987년부터 개발을 시작하여 1997년 5만 톤급 4선석 규모의 부두가 완공되어 부산항 감만부두와 함께 민자참여 업체의 전용부두로 세방기업, 한진해운, 한국허치슨(주), 대한통운에 의해 1998년 7월부터 운영되고 있으며, 2002년 1월부터 관세자유지역으로 지정되었고, 2003년에는 자유무역지역으로 지정·운영되고 있다.

58) 부산항 3단계 개발사업은 1985년 12월에 착공하여 1991년 6월에 완공하였음.

2. 광양항 1단계 컨테이너터미널의 시설 현황 및 처리실적

1) 시설 현황

광양항 1단계 컨테이너터미널은 5만 톤급 컨테이너선박이 접안할 수 있는 4개 선석으로 4개의 운영사가 독립적으로 운영하고 있다. 안벽길이는 총 1,400m, 수심 15m, 연간하역능력은 120만 TEU이다. 광양항 1단계 컨테이너터미널의 부두시설 현황은 <표 6-1>과 같다.

<표 6-1> 광양항 1단계 컨테이너터미널의 시설 현황

사업기간	운영개시	부두길이	전면수심	하역능력	접안능력
'87~'97	1998.7	1,500m	15m	120만 TEU	5만톤급 4선석
부지면적	건물면적	CY면적	CFS	철도수송인입선	
840천 m²	500천 m²	36천 m²	4동 21천 m²	1,040m	
주요 하역장비					
C/C 9기, T/C 19기, R/S 9대, Y/T 44대, F/L 7대, 새시 103대					

2) 처리실적

광양항 제1단계 컨테이너터미널의 컨테이너 물동량은 1999년 41만 7,344TEU를 기록한 이후 지속적으로 증가하여 2003년에는 100만 3,119TEU를 처리하여 최근 5년 동안 두배 이상의 놀랄만한 증가세를 기록하였다(<표 6-2> 참조). 다만 2003년에는 두 차례의 화물연대파업으로 인하여 전년도에 비하여 약간 감소하였다.

<표 6-2> 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 처리실적 단위: TEU

구 분		1999	2000	2001	2002	2003
합 계	총 계	417,344	642,230	855,310	1,003,160	1,003,119
	외항계	415,399	615,327	811,178	980,075	1,000,101
	수 입	206,304	282,886	319,450	323,849	323,326
	수 출	181,015	268,312	326,001	347,400	348,463
	환 적	28,080	64,129	165,727	308,826	328,312
연안		1,945	26,903	44,132	23,085	3,018

자료 : 한국컨테이너부두공단, 「2003년도 컨테이너화물 유통추이 및 분석」, 2004.

한편, 2003년도 광양항 환적화물은 전체 환적화물의 46.14%를 차지하는 중국 환적화물이 2003년도에 전년대비 10.6% 감소함으로써 광양항의 환적물동량은 전년대비 9.7% 증가하는 데 그쳤다(<표 6-3> 참조).

<표 6-3> 광양항 환적컨테이너 물동량 처리실적

단위 : TEU, %

구 분	2000	2001	2002	2003	증가율
합 계	64,129	165,727	314,355	343,888	9.7
(비 중)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	
중 국	3,966	76,612	177,422	158,666	△10.6
(비 중)	(6.18)	(46.23)	(56.44)	(46.14)	
미 국	19,031	25,059	74,815	74,155	△0.9
(비 중)	(29.68)	(15.12)	(23.80)	(21.56)	
일 본	1,219	1,123	5,291	9,145	72.8
(비 중)	(1.90)	(0.68)	(1.68)	(2.66)	
싱가포르	25,413	33,958	1,789	2,263	26.5
(비 중)	(39.63)	(20.49)	(0.57)	(0.66)	
홍 콩	274	1,815	4,697	36,137	669.4
(비 중)	(0.43)	(1.09)	(1.49)	(10.51)	
기 타	14,226	27,160	50,341	63,522	26.2
(비 중)	(22.18)	(16.39)	(16.02)	(18.47)	

자료 : 여수지방해양수산청 자료 참조(광양항 환적화물 국가별 처리실적은 해당 국가를 기종점으로 하는 PORT-MIS 자료를 기준으로 표기하였음).

3. 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 정책평가 결과

광양항 제1단계 컨테이너터미널에 대한 정책효과를 분석하기 위해서 제5장에서 제시한 평가지표를 활용하여 정책평가를 실시하였다. 즉 정책의 효과성과 효율성 측면으로 구분하여 평가를 실시한 것이다.

1) 정책만족지수

광양항 제1단계 컨테이너터미널의 정책만족지수를 산정하기 위하여 선사 및 화주, 관계기관 등 전문가를 대상으로 한 설문과 정책시행에 의하여 간접적으로 영향을 받는 지역주민들을 대상으로 한 설문조사 결과를 토대로 산정하였다. 먼저 일반국민은 광양시, 여수시 및 순천시 일원으로 광양항을 배후권역으로 하는 지역주민을 대상으로 하였다. 또한 전문가 그룹은 광양항 개발과 직접적인 관련성이 높은 기관⁵⁹⁾을 대상으로 설정하였다.

조사방법은 두 그룹 모두 조사원을 활용한 일대일 직접면접조사 방법을 채택하였고, 2004년 10월 1일~10월 15일 2주간 실시하였다. 일반국민(지역주민)을 대상으로 100부의 표본 중 유효성을 가진 87부를 대상으로 분석하였고, 전문가 그룹의 경우 52부의 표본 중 49부를 대상으로 분석하였다.

이러한 설문결과를 토대로 산정한 종합만족도는 각 광양항 1단계 개발계획에 대한 종합적인 만족수준을 나타내는 지표이다. 종합만족도는 종합만족수준을 결정하는 일반국민 5가지 차원 및 전문가 7가지 차원의 중요도를 가중치를 두어 반영하여 산출하였다.

광양항 제1단계 컨테이너터미널 개발사업에 대한 일반국민(지역주민)의 만족지수는 53.2로 다소 낮게 나타났다(<표 6-4> 참조). 그러나 광양항 제1단계 개발사업의 효과성에 대해서는 다른 항목보다 높게 나타났다.

<표 6-4>

일반국민(지역주민) 정책만족도

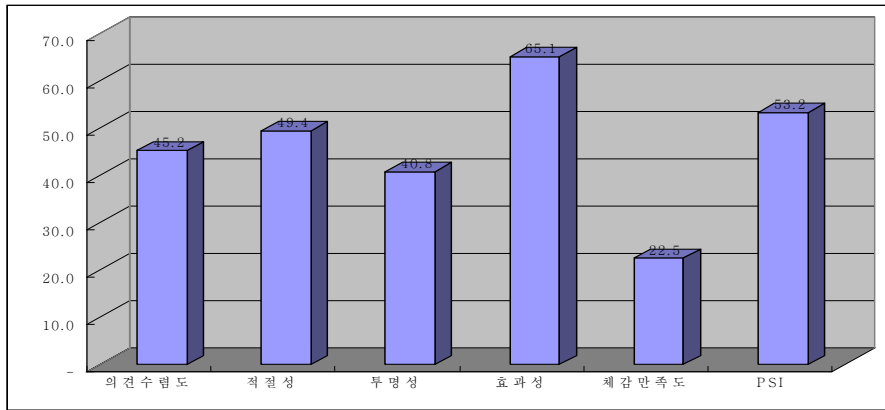
단위 : %

연도	의견 수렴도	적정성	투명성	효과성	체감만족도	PSI
점수	45.21	49.42	40.80	64.14	56.32	53.2

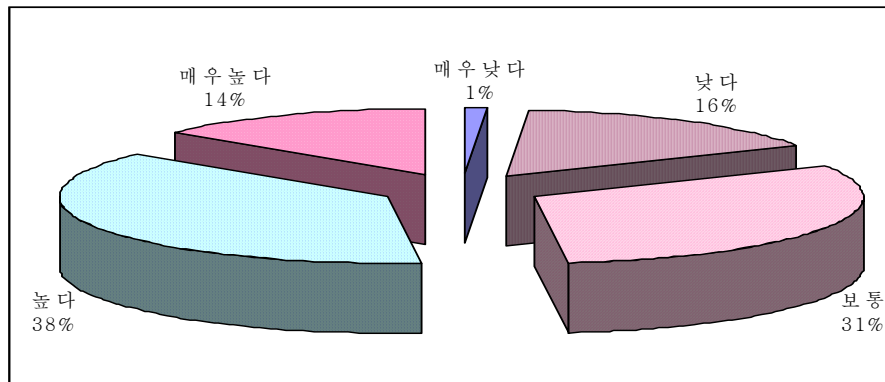
한편, 광양항 1단계 개발계획 정책의 사회적인 긍정적 파급효과에 대한 조사에서는 총 조사대상 87개 표본 중 보통 이상이 전체 82.8%를 나타내고 있으며, 특히 매우 높다 및 높다는 비율이 51.7%를 점유하고 있다. 이에 반해 매우낮다, 낮다라는 의견은 17.2%로 전체적으로 파급효과부문에서는 긍정적인 효과를 가지고 있는 것으로 분석되었다(<그림 6-1>, <그림 6-2> 참조).

59) 광양시청, 여수지방해양수산청, 한국컨테이너부두공단, 1단계 터미널운영업체, 포워딩 및 관련 서비스업체 등.

<그림 6-1> 광양항 제1단계 개발사업의 일반국민(지역주민) 만족도



<그림 6-2> 광양항 제1단계 사업의 일반국민(지역주민) 효과성 만족도



광양항 제1단계 컨테이너터미널 개발사업에 대한 전문가의 정책만족도지수는 51.92로 나타났으며, 정책의 적절성 및 효과성에 대한 점수가 타항목보다 상대적으로 높게 나타났다(<표 6-5> 참조).

한편, 광양항 1단계 개발계획 정책의 사회적인 긍정적 파급효과에 대한 조사에서는 총 조사대상 49개 표본 중 보통 이상이 전체 85.7%로 일반국민보다 다소 높은 긍정효과를 보이고 있다. 그 중 매우높다·높다의 비율의 합이 57.14%를 점유하여 매우 낮다·낮다의 합 14.3%에 비해 월등히 높은 긍정적 파급효과로 나타났다. 전문가 그룹 또한 전체적으로 파급효과 부문에서는 긍정적인 효과를 가지고 있는 것으로 분석되었다(<그림 6-3>, <그림 6-4> 참조).

<표 6-5>

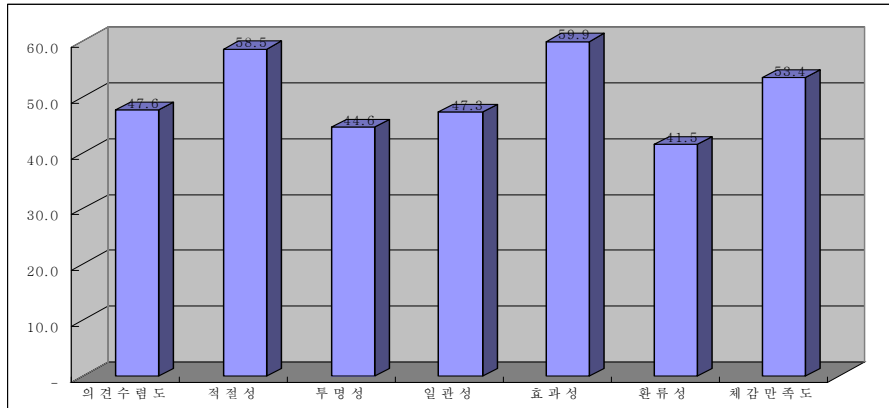
전문가 정책만족도

단위 : %

연도	의견 수렴도	적정성	투명성	일관성	효과성	환류성	체감 만족도	PSI
점수	47.61	58.51	44.55	47.27	59.87	41.49	53.40	51.92

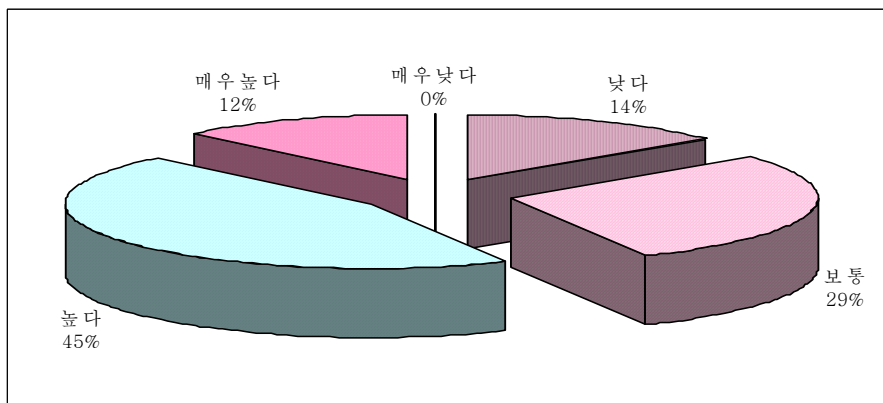
<그림 6-3>

광양항 제1단계의 전문가 정책만족지수



<그림 6-4>

광양항 제1단계 개발사업의 전문가 효과성 만족도



2) 경제기반승수

경제기반승수는 정부정책으로 인하여 특정지역의 산업기반이 변화하는 것으로 정책의 효과성을 논의할 때 유용한 측정방법이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 광양항 제1단계 컨테이너터미널 투자사업의 정책추진으로 인한 광양시 산업구조의 변화를 측정하고자 하였다. 경제기반승수는 터미널 개장 2년차인 1999년과 5년차인 2002년을 기준으로 광양시의 산업구조 변화를 분석하였다.

광양시의 기반산업(해운항만관련산업) 및 비기반산업(기타산업)의 연도별 사업체 수 및 종사자 수는 <표 6-6>과 같다. 광양시의 전체사업체 수는 1999년 7,632개소, 종사자 수 4만 2,954명에서 2002년에는 사업체 수 7,411개소, 종사자 수 4만 1,845명으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면에 해운항만관련산업의 사업체 수는 1999년 146개소에서 2002년에는 3,106개로 증가하였으며, 종사자 수 역시 1999년 2,587명에서 2002년에는 3,106명으로 증가하는 추세를 보이는 것으로 나타났다.

<표 6-6> 광양시 사업체수 및 종사자 수

단위 : 개소, 명

구분	전체		해운항만관련산업		기타산업	
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
1999	7,632	42,954	146	2,587	7,486	40,367
2000	7,734	44,152	155	-	7,579	-
2001	7,457	42,063	180	-	7,277	-
2002	7,411	41,845	172	3,106	7,239	37,789

자료 : 광양시, 「통계연보」, 각 연호 및 광양시 내부자료.

따라서 사업체 수와 종사자 수를 토대로 광양항 제1단계 컨테이너터미널 투자사업의 경제기반승수를 계산한 결과는 <표 6-7>과 같다. 광양시의 경제기반승수를 사업체 수와 종사자 수를 기초로 계산한 결과 광양항 제1단계 컨테이너터미널 개발사업은 정책적으로 효과가 있는 것으로 나타났다. 특히 전반적으로 광양시의 사업체 수와 종사자 수가 감소하는 상황에서 항만개발사업을 통하여 지역경제의 활성화에 효과를 미치는 것으로 나타났다.

<표 6-7>

광양시 경제기반승수

단위 : 개소, 명

구 분	사업체 수		종사자 수	
	1999	2002	1999	2002
기반부문	146	172	2,587	3,106
비기반부문	7,486	7,239	40,367	37,789
경제기반승수	0.019503	0.02376	0.064087	0.082193

3) 산업집중계수

광양항 제1단계 컨테이너터미널의 투자사업으로 인한 해운항만관련 산업의 광양시 산업집중도 변화를 분석하기 위해 전국의 해운항만관련산업의 생산액 또는 종사자 수가 필요하다. 그러나 현실적으로 이러한 데이터를 입수하기가 어렵기 때문에 본 연구에서는 통계청에서 발행하는 「운수업통계조사보고서」 상의 통계자료를 이용하였다.⁶⁰⁾ 즉 육상운송업 중 일반자동차화물운송업, 수상운송업 및 운송관련 서비스업(항공 및 여행알선업 제외)을 해운항만관련 산업으로 간주하여 분석하였다. 한편 광양시의 해운항만관련 산업에 대한 통계자료는 광양시가 자체적으로 조사한 내부통계 자료를 이용하여 분석하였다.

전국의 해운항만관련 업체 수 및 종사자, 총 사업체 수 및 총 종사자 수는 <표 6-8>에서 보는 바와 같다. 전국의 총 사업체 수 및 종사자 수가 4년 동안 크게 증가한 반면에 광양시의 경우 거의 정체상태를 보이고 있는 것으로 나타났다. 따라서 광양시의 사업체 수 및 종사자 수는 전국대비 점유율이 하락하고 있는 것으로 나타났다.

60) 통계청이 조사하는 「운수업통계조사보고서」에서는 육상운송업, 수상운송업, 항공운송업 및 운송관련서비스업으로 분류하고 있음.

<표 6-8> 전국 및 광양시 사업체/종사자 추이

단위 : 개소, 명

구 분		사업체 수		종사자 수	
		1999	2002	1999	2002
광양	해운항만산업(a)	146	172	2,587	3,106
	총 사업체(b)	7,632	7,411	42,954	41,845
전국	해운항만산업(c)	4,186	7,394	176,553	234,494
	총 사업체(d)	2,927,330	3,131,963	12,920,289	14,608,322
비중	a/c	0.0348	0.0232	0.0146	0.0132
	b/d	0.0026	0.0024	0.0033	0.0029

이러한 통계자료를 기초로 광양시의 해운항만관련 산업의 집중계수를 사업체와 종사자로 구분하여 산정한 결과 모두 하락한 것으로 나타났다. 특히 광양항 소재 해운항만관련 산업의 사업체 집중계수의 하락폭이 종사자 집중계수 하락폭보다 더 큰 것으로 분석되었다(<표 6-9> 참조).

<표 6-9> 광양시 해운항만관련산업의 집중계수

구 분	사업체 수		종사자 수	
	1999	2002	1999	2002
산업집중계수	0.01614	0.0105	0.0057	0.0052

4) 계획대비 목표달성도

당초 광양항 제1단계 컨테이너부두의 적정하역능력을 24만 TEU로 가정하여 개발규모를 산정하였으나, 대내외 환경변화를 고려하여 2001년에 선석당 하역능력을 30만 TEU로 상향 조정하였다. 따라서 사례분석에서는 최근 5년 동안의 처리실적을 토대로 두 가지 시나리오를 가지고 평가하였다. 즉 선석당 하역능력을 각각 24만 TEU와 30만 TEU로 가정하여 평가를 실시하였다. 정책평가 결과는 <표 6-10>과 같다.

<표 6-10> 광양항 1단계 컨테이너터미널 계획대비 목표달성도

단위 : TEU

구 분		1999	2000	2001	2002	2003
컨테이너물동량(a)		417,344	642,230	855,310	1,003,160	1,003,119
하역능력	24만 TEU(b)	960,000	960,000	960,000	960,000	960,000
	30만 TEU(c)	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
평가결과	a/b	0.4347	0.6690	0.8909	1.0450	1.0449
	a/c	0.3478	0.5352	0.7128	0.8360	0.8359

선석당 하역능력을 기준으로 한 광양항 컨테이너터미널의 당초 계획대비 달성도는 24만 TEU인 경우 개장 4년차에 시설의 활용도가 100%를 초과한 반면에 30만 TEU인 경우에는 2003년까지 시설활용도가 83% 수준에 머무는 것으로 나타났다. 사실 항만투자자는 매몰비용적인 성격이 강하고 초기투자비가 다른 사회간접자본시설보다 크기 때문에 초기 투자 후 자본회수기간이 상당히 오래 걸린다는 것을 고려할 경우 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 정책효과가 낮다고만 판단할 수 없다. 특히 최근 5년 동안 제1단계 컨테이너터미널의 시설활용도가 상당히 높아지는 것을 고려할 경우 정책효과가 있는 것으로 판단된다.

5) 항만운영 효율성

광양항 제1단계 컨테이너터미널의 운영효율성을 평가하기 위한 투입요소는 자본비용과 노동비용으로 구분하여 분석하였다. 자본비용(K)은 금융비용, 임차료(전대사용료), 감가상각비를 포함하여 계산하였으며, 노동비용(L)은 터미널 운영 인력의 총 인건비로 손익계산서의 인건비, 복리후생비, 상여금, 수당 및 퇴직금 등을 합하여 사용하였다.

또한, 부산항 신선대터미널과 광양항 1단계 터미널의 개장연도의 차이가 달라 국내총생산(GDP) 디플레이터(deflator)를 사용하여 신선대의 투입비용을 실질가치로 환산하여 적용하였다.

실증분석의 대상은 분석기간의 일관성을 유지하고 자료입수 가능성을 고려하여 부산항 신선대터미널은 개장 2년차인 1992년부터 1996년까지 5개년의 패널자료와 광양항 1단계터미널 또한 개장 2년차인 1999년부터 2003년까지 5개년의 패널자료를 사용하였다.

분석대상 자료는 6개 터미널(광양항1단계 함께 포함)의 5개년 자료 총 30개이며, 기본적인 통계량은 <표 6-11>과 같다. 전체 물동량 평균은 44만 5천 TEU이며, 평균 노동비용은 76억 4,100만 원이다. 그리고 자본비용은 82억 9,800만 원으로 나타났다.

<표 6-11> 분석대상 터미널의 기본 통계량

단위 : TEU, 백만원

변수	평균값	표준편차	최대값	최소값
물동량	444,829	400,083	1,325,917	19,943
노동비용(L)	7,641	7,112	27,577	596
자본비용(K)	8,298	9,134	32,885	2,262

회귀계수 추정치를 투입변수별로 살펴보면, $\ln L$ 가 5.646으로 컨테이너터미널의 효율성에 가장 많은 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었으며, 다음으로 $\ln K$ 가 2.820으로 나타났다(<표 6-12> 참조).

<표 6-12> 확률생산변경함수의 추정결과

계수	변수	추정치
β_0		-108.206**
β_1	$\ln L$	5.656**
β_2	$\ln K$	2.820*
β_3	$1/2(\ln L)^2$	-0.271**
β_4	$1/2(\ln K)^2$	-0.125*
β_5	$(\ln L)(\ln K)$	1.310**
σ^2		0.0646
$\lambda = (\sigma_u / \sigma_v)$		5.848**
R^2		0.970
Log-likelihood		19.33

주 : **p<0.01, *p<0.05 유의수준임.

광양항 제1단계 컨테이너터미널과 부산항 신선대터미널의 항만운영 효율성을 상대 비교한 결과 거의 비슷한 수준을 보이는 것으로 나타났다. 특히 광양항 세방기업의 터미널 운영 효율성이 가장 높게 나타난 반면에 허치슨터미널의 효율성이 가장 낮은 것으로 나타났다(<표 6-13> 참조). 특히 허치슨터미널은 개장 2년차부터 6년차까지 물동량 증가율이 1.46%에 지나지 않은 반면 노동비용 및 자본비용의 증가율도 미비하여 상대적인 효율성이 가장 저조한 것으로 나타났다. 허치슨터미널을 제외한 광양항 제1단계 터미널의 경우 효율성 수준이 연도별로 증감의 변화가 크지 않다는 것은 물동량의 증가에 따라 초기 투입된 노동 및 자본비용이 효율적으로 사용되고 있다는 것을 의미하며, 물동량이 증가함에 따라 인력충원 및 장비 확대를 통하여 탄력적으로 대응하고 있다는 것을 의미하기도 한다. 한편, 신선대터미널은 초기에 장비 및 인력투입을 완료하여 물동량의 증가에 따라 효율성이 증가하는 것으로 나타나고 있다.

<표 6-13> 터미널 운영효율성 분석결과

구 분		개장2년차	개장3년차	개장4년차	개장5년차	개장6년차	평 균
신선대		0.736	0.699	0.751	0.770	0.824	0.756
광양	허치슨	0.605	0.564	0.612	0.655	0.546	0.596
	한진	0.785	0.797	0.741	0.761	0.764	0.770
	대한통운	0.835	0.767	0.828	0.829	0.821	0.816
	세방	0.832	0.779	0.871	0.839	0.827	0.830
	평 균	0.758	0.721	0.761	0.771	0.756	-

6) 광양항 제1단계 컨테이너터미널 투자사업의 정책평가 결과종합

이상에서 광양항 제1단계 컨테이너터미널의 정책을 평가한 결과, 정책의 유효성이 있는 것으로 나타났다. 특히 당초 터미널 운영계획대비 목표달성도는 거의 정상가동수준까지 상승하였으며, 부산항 신선대터미널과 광양항 제1단계 터미널의 운영 효율성을 상호 비교한 결과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한, 광양항 제1단계 터미널의 개발에 대한 정책만족지수는 응답자들이 광양항 전체개발사업과 제1단계 개발사업을 혼동하여 전체적으로 다소 낮게 평가를 하였으나 정책

의 효과성에 대해서는 상대적으로 높은 점수를 부여하였다고 할 수 있다.

한편 동 사업의 시행에 따른 해운항만관련 산업의 집중도는 1999년에 비해서 전반적으로 증가하였음에도 불구하고 전국의 사업체 수와 종사자 수가 급격히 증가함에 따라 산업집중계수는 다소 하락한 것으로 나타났다.

이러한 정책평가 결과를 고려할 경우 정책의 유효성을 극대화하기 위해서는 광양항 활성화를 위한 제반 정책의 조기 시행이 필요할 것으로 판단된다. 즉 해운항만관련 산업을 지원할 수 있는 산업유치 방안, 법·제도 정비 등과 같은 정책들이 추가적으로 필요하다고 할 수 있다. 또한, 부산항과 광양항을 차별화할 수 있는 방안을 적극적으로 강구하는 것이 필요하며, 규모의 경제를 실현할 수 있도록 운영사 통합방안 등 다각적인 측면에서 접근하는 것이 필요하다.

제 7 장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

국내외 정치·경제적 환경변화에 의하여 행정부문도 공공성·형평성을 견지하면서도 효율성과 효과성 제고를 기치로 하는 기업가적 형태로 변모해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이에 따라 참여정부는 정부재정의 효율적인 운영을 통한 자원배분의 효율화 및 경쟁력 제고를 위한 다양한 정책을 추진 중에 있다. 특히 사회간접자본시설에 대한 정부재정의 낭비를 사전에 방지하고 기존시설 및 신규시설에 대한 효율성 및 효과성 등을 평가하여 시설의 최적활용 방안을 강구하고 있다.

우리나라는 동북아 물류중심화를 위하여 항만시설에 대한 투자를 확대하고 있다. 그러나 최근 들어 중국의 대대적인 항만개발계획 추진에 의하여 환적화물의 유치가능성에 의혹이 제기되고 있으며, 그 결과 우리나라 수출입의 관문역할을 담당하는 항만시설의 공급과잉 가능성에 대한 주장이 제기되고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 항만개발사업에 대한 사후적인 평가시스템을 구축하고, 정책평가를 통한 효과성 및 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

일반적으로 정책평가는 크게 사전평가, 과정평가 및 사후평가로 구분할 수 있다. 사전평가는 정책의 계획수립단계에서 실시하는 것으로 예비타당성평가 즉 경제성분석이 이에 해당한다고 할 수 있다. 반면에 과정평가는 정책 집행과정에서 이루어지는 평가로 성과관리제도, 국정감사 등이 이에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 사후평가시스템에 대해서는 명확한 평가기준 및 평가방법 등 체계적인 평가시스템이 구축되어 있지 않은 실정이다.

사후평가를 시행하고 있는 예로 일본의 평가시스템을 들 수 있다. 특히 국토교통성(国土交通省)에서는 항만부문에 대한 사전, 과정 및 사후평가시스템을 체계적으로 구축하여 정책의 집행효과, 예산배분 등 자원의 효율적 배분을 모색하고 있다. 즉 항만정책에 대해서 필요성 평가, 과정 평가, 성과 평가, 유효성 평가 등의 수준으로 체계적인 평가시스템을 구축하고 있다. 따라서 본 연구에서는 일본의 평가시스템을 벤치마킹하여 우리나라 항만개발사업에 대한 사후평가시스템을 구축하였다.

정책평가모형은 평가주체, 평가대상 및 평가기준 혹은 지표 등에 따라 매우 다양하게 분류할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 평가주체 및 평가기준에 의거한 정책평가모형들을 검토하였으며, 항만개발사업의 사후평가방법으로 목표달성모형, 고객지향적 평가모형 및 경제성모형을 이용하여 평가지표를 선정하였다. 항만개발사업의 정책을 평가하는 평가지표로는 계획대비 목표달성도, 정책만족지수, 경제기반승수, 산업집중계수 또는 산업특화지수 및 항만운영의 효율성 등 다섯 가지를 선정하였다.

또한, 항만개발사업에 대한 정책평가의 대상사업은 무역항과 연안항으로 한정하였으며, 기본적으로 단위사업별로 정책평가를 실시하는 것으로 하였다. 한편, 정책평가 대상사업의 기간은 운영 후 5년이 경과한 사업을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하고, 무역항의 경우 기회예산처의 예비타당성제도와 마찬가지로 500억 원 이상 정부재정이 투입되는 단위사업으로 한정하였다. 이외에도 정책에 대한 사회적 관심도를 반영하여 사회적으로 관심도가 높은 사업을 평가하는 것으로 하였다. 또한, 정책평가의 주체는 내부적 평가보다는 외부적 평가를 통하여 정책평가의 신뢰성 및 객관성을 유지해야 할 것이다.

이러한 평가방법 및 평가기준을 이용하여 본 연구에서는 광양항 제1단계 컨테이너터미널에 대한 정책평가를 실시하였다. 광양항 제1단계 사업의 경우 계획대비 목표달성도는 2003년 기준으로 1.0449(하역능력 24만 TEU 가정) 및 0.8359(하역능력 30만 TEU 가정)로 각각 나타나 거의 완전가동 수준에 이르고 있는 것으로 분석되었다. 한편, 광양항 제1단계 개발사업에 대한 정책만족지수는 전문가와 지역주민으로 구분하여 설문조사 결과를 토대로 작성하였다. 동 사업에 대한 일반국민(지역주민)의 정책만족지수는 53.2%, 전문가의 정책만족지수는 51.92%로 각각 나타났다.

한편, 동 사업의 추진에 의한 지역경제 산업구조의 변화를 분석한 결과, 기반부문(해운항만관련 산업)의 비중이 1999년 0.0195에서 2002년에는 0.02376로 나타나 정책적 효과가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 종사자 수를 기준으로 산출한 경제기반승수 역시 1999년 0.0640에서 2002년에는 0.0821로 증가하였음을 알 수 있다. 그러나 산업집중계수의 경우 해운항만관련 산업의 사업체 및 종사자 수가 절대적으로 증가하였으나 전국의 사업체 및 종사자 수의 증가율에 못미쳐 하락하는 것으로 나타났다. 마지막으로 항만운영 효율성의 경우 광양항 제1단계 터미널과

시설규모가 비슷한 부산항의 신선타터미널과 비교한 결과 거의 비슷한 수준을 보이는 것으로 나타났다.

이상에서 우리는 항만개발사업에 대한 사후평가체계의 구축을 위한 모형 및 평가기준, 대상사업 선정기준 및 평가 주체 등에 대한 기준을 제시하였으며 이를 이용하여 사례분석을 실시해 보았다. 그러나 정책평가모형은 연구자 혹은 평가자에 따라 상이하고 평가지표 역시 평가자의 주관성이 개입될 소지가 매우 강한 것이 사실이다. 따라서 항만개발사업의 정책평가에 적용할 수 있는 객관적인 평가기준 및 지표를 지속적으로 개발하고 체계적으로 관리할 수 있는 시스템의 구축이 무엇보다 필요하다고 하겠다.

또한, 항만개발사업에 대한 정책의 사전평가, 과정평가와 연계할 수 있는 사후평가체계의 구축을 통해 정책의 효과성 및 효율성을 제고하고, 국가전체의 자원낭비를 사전에 방지할 수 있는 평가체계를 구축하는 것이 필요하다. 정책집행 이후 정책의 투입과 산출 간의 인과관계에 대한 분석은 기존의 사전평가 및 과정평가 접근법인 모니터링으로는 가능하지 못함을 알 수가 있다. 이러한 정책의 인과관계에 관한 분석은 사후적인 정책평가로 가능하다고 할 수 있다.

마지막으로 본 연구에서는 특정 정책에 대한 평가를 해당 정책에 대한 파급효과만을 고려하여 지표를 설정하였으나 향후에는 해당 정책을 둘러싼 국내외 여건변화를 동시에 고려할 수 있는 평가지표를 개발해야 할 것이다. 예를 들어 광양항 제1단계 개발사업의 경우 부산신항의 개발 또는 중국의 항만개발정책이 해당 정책에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 추가적인 분석이 필요하다고 하겠다.

2. 정책제언

이러한 항만개발사업에 대한 사후적인 정책평가 결과의 활용도는 제도나 조직운영의 개선에 의해서도 이루어질 수 있으나 개별적인 평가프로그램의 수행과정이나 수행방법의 개선에 의해서도 이루어질 수 있다. 이러한 개별적인 정책에 대한 평가과정에서 평가결과의 활용도를 제고할 수 있는 방안들을 몇 가지 들어보면 다음과 같다.

우선 항만개발사업에 대한 평가결과가 정책결정자나 관리자들에게 실질적인 도움을 줄 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 특정정책 및 관련정책의 변화

를 지속적으로 모니터링할 수 있는 평가조직을 구성해야 할 것이다. 전문적인 평가조직을 통하여 특정정책에 사후평가를 지속적으로 실시함으로써 특정정책의 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

둘째, 기본적으로 정책평가의 주체는 정책의 집행부서가 아닌 전문적인 평가기관 등과 같은 외부주체가 평가하는 것을 원칙으로 하지만 내부주체와 외부주체 간의 유기적인 의견교환이 이루어져야 할 것이다. 이러한 의견교환을 통하여 정책의 실효성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 문제점을 보완·수정하는 것이 가능하게 된다.

마지막으로 정책을 집행하는 기관의 태도가 전향적으로 변화해야 한다. 대부분의 경우 정책평가 결과가 해당기관의 예산배정이나 개인별 평가에 반영된다는 점을 고려하여 소극적으로 평가를 실시하거나 문제점을 감추려는 태도를 취하는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 그러나 피평가기관의 이러한 태도는 결국 정부재정 등 자원을 낭비시켜 특정정책의 시행효과를 소멸시키는 결과를 초래하게 될 수 있다는 점이다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강근복, 「정책분석론」, 대영문화사, 2000.
- 공병천, 「기관평가와 성과주의 예산의 연계방안에 관한 연구」, 한국행정연구원, 2003. 12.
- 광양시, 「통계연보」, 각 연호.
- 국무조정실, 「정부업무평가 백서」, 2002. 11.
- _____, 「정부업무 평가지침(안)」, 2004. 2.
- 국회예산정책처, 「2004년도 국가 주요 정책사업 평가」, 2004. 8.
- _____, 「광양항 건설사업의 평가와 개선과제」, 2004. 8.
- _____, 「성과관리제도 추진상의 문제점과 정책과제」, 2004. 8.
- _____, 「예비타당성조사제도 운용상의 문제점과 개선방안」, 2004. 8.
- _____, 「집행평가 일반론」, 2004. 8.
- 기획예산처, 「성과관리제도 업무편람」, 2003. 7.
- _____, 「예비타당성 대상사업 선정지침」, 2003.
- _____, 「공공개혁백서」, 2002.
- 김운수, 「컨테이너터미널의 효율성 분석」, 한국해양대 박사학위논문, 2004.
- 김현구, 「정부업무 기관평가제도의 분석적 조명」, 2002.
- 노화준, “정책개혁과정에 있어서 정책평가의 쟁점과 정책학습”, 「행정논총」, 제 35권 제12호, 1997.
- _____, 「정책평가론」, 법문사, 2001.
- 박성복·이종렬, 「정책학 강의」, 대영문화사, 2000.
- 박현, 「예비타당성제도 현황 및 개선방안」, 2004. 5.
- 송대회 외, 「정책평가」, 전광출판사, 1987.
- 오승은, 「지방자치단체 기업적 활동의 효율성 분석」, 연세대학교 박사학위논문, 2000.
- 오연천, 「공기업구조조정과 경영평가제도의 개선방향」, 정부투자기관 경영평가제도 워크숍, 1998.
- 원제무, 「정책분석기법」, 박영사, 1996.

- 유금록, 「공공부문의 효율성 측정과 평가-프런티어분석의 이론과 적용」, 대영문화사, 2004.
- 이광희, 「주요 정책과제 평가방법 연구」, 한국행정연구원, 2003.
- 이경옥, 「정책평가개론」, 한울아카데미, 1995.
- 이근주, 「기관평가 개선방안 연구」, 한국행정연구원, 2003. 12.
- 이진주, 「정책평가를 위한 새로운 모형」, 나남출판, 1996.
- 정정길 외, 「정책평가 : 이론과 적용」, 법영사, 2004.
- 정정길, 「정책결정론」, 대명출판사, 1988.
- 차의환, 「정부부문의 성과평가와 과제 재정리」, 2002.
- 통계청, 「운수업통계조사보고서」, 각 호.
- _____, 「사업체기초통계조사보고서」, 각 호.
- 하현구, 「교통시설확충사업의 집행효과 평가모형 개발」, 교통개발연구원, 1999, 12.
- 한국컨테이너부두공단, 「컨테이너화물 유통추이 및 분석」, 각 호.
- 해양수산부, 「해양수산통계연보」, 각 호.

<외국문헌>

- 國土交通省, 「國際hub港灣のあり方」, 2003. 3.
- _____, 「國土交通省政策評價年次報告書」, 2001.
- 宇賀克也, 「政策評價の法制度」, 留閑覺, 2002.
- 齋藤達三, 「自治体 政策評価」, 1999.
- Aigner, D. J. , C.A.K. Lovell and P. Schmidt, "Formulation and Estimation of Stochastic Production Models", *Journal of Econometrics*, Vol. 6, 1977.
- Bigman, Stanley K., "Evaluating the Effectiveness of Religious Programs", *Review of Religious Research*, vol. 2, 1961.
- Chia, Michael, *GTOs & The Global Port Industry*, 23rd IAPH World ports conference, 2003.
- Cullinane, K., D. W. Song and R. Gray "A Stochastic Frontier Model of the Efficiency of Major Container Terminals in Asia : Assessing the Influence of Administrative and Ownership Structures", *Transport Research Part A*, 2002.

- Dowd, T. J. and T. M. Leschine, "Container Terminal Productivity : a Perspective", *Maritime Policy & Management*, Vol. 17, No. 2, 1990.
- Drewry Shipping Consultants, *Global Container Terminals : Profit, Performance and Prospects*, 2002.
- Fisher, Frank, *Evaluating Public Policy*, Chicago, 1995.
- Jekins, Bill & Andrew Gray, "Evaluation and the Consumer : the UK Experience", in J. Mayne & M.L. Bemelmans-Videc et al., *Advancing Public Policy Evaluation : Learning from International Experience*, Amsterdam, 1992.
- Kaufman, Roger and Susan Thomas, *Evaluation without Fear*, New York, 1980.
- Leclerc, Guy, "Institutionalizing Evaluations in Canada : Skating on Thin Ice?", in *Advancing Public Evaluation : Learning from International Experiences*, north holland, 1992.
- Margaret, E., "Policy Impacts of the New Jersey Income Maintenance Experiment", *Policy Science*, Vol. 7, 1976.
- Mary R. Brooks, "Performance Evaluation by the north americanCarriers", *Transport Reviews*, Vol. 19, 1999.
- Notteboom, T., C. Coeck and J. Van den broeck, "Measuring and Explaining the Relative Efficiency of Container Terminals by Means of Bayesian Stochastic Frontier Models", *Journal of Maritime Economics & Logistics*, Vol. 2, 2000.
- R.F. Rich, "Uses of Social Information by Federal Bureaucrats", in C. H. Weiss, *Using Social Research for Public Policy Making*, Lexington, MA, 1977.
- Schmidt, P., "Frontier Production Functions", *Econometrics Reviews*, Vol. 4, 1985.
- Shadish Jr, R. William, T.D. Cook and L.C. Leviton, *Foundations of Program Evaluation : Theory and Practice*, London, 1991.
- Wayne K. talley, "Performance Indicators and Port Performance Evaluation", *Logistics and Transportation Review*, Vol. 30, Number 4, 1992.

- William A. Brock, Steven N. Durlauf and Kenneth D. West, "Policy Evaluation in Uncertain Economic Environments", *Brookings papers on Economic Activity*, 2003.
- World Bank, *Sector Synthesis Post-evaluation Findings in the Ports and Shipping Sector*, 1996. 6.

부록 1 : 광양항 컨테이너부두 1단계 개발사업의 정책효과 분석에 관한 설문조사(전문가)

안녕하십니까?

본 연구원에서는 "항만개발사업의 정책평가 모형구축에 관한 연구"를 수행중에 있습니다. 이와 관련하여 본 원에서는 해양수산부의 주요 정책 과제중의 하나인 광양항 컨테이너부두 제1단계 개발사업을 대상으로 관련 전문가의 의견을 파악하여 향후 항만개발사업의 정책수립 및 개선방안에 관한 정책 수립 및 반영을 위한 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 조사에 대한 여러분의 응답내용은 수식화되어 통계처리 되기 때문에 여러분의 신상비밀이 외부에 노출될 염려는 일은 절대 없을 것이며, 순수한 연구목적이외에는 사용하지 않을 것입니다.

여러분 한분 한분의 협조는 해양수산부의 정책수립 및 추진에 커다란 도움이 되는 자료로 사용되오니 번거롭더라도 설문에 적극 협조하여 성실하게 답변해 주시면 대단히 고맙겠습니다.

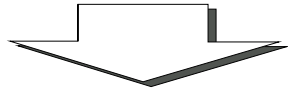
☞ 연락처

♣ 심기섭 책임연구원 : Tel) 02-2105-2829,
Fax) 02-2105-2839

♣ 김운수 책임연구원 : Tel) 02-2105-2833,
Fax) 02-2105-2839

♣ 광양항 제1단계 컨테이너부두 개발 배경

- ☞ 정부는 1985년 1월 대통령의 재가를 받아 부산항 3단계 개발사업과 병행하여 광양항 컨테이너 전용부두 개발 결정
- ☞ 광양항 개발사업은 1987~2011년 기간동안 총3단계로 개발계획 추진
 - 1998년 7월 제1단계 4선석(5만톤급) 운영 개시



♣ 광양항 제1단계 컨테이너부두 개발사업 목적

- ☞ 현대적 화물유통기지의 구축
 - 우리나라의 컨테이너 화물처리능력 부족현상에 대한 해결방안 제시
 - 국내외 화물유통의 시발점인 효율적인 화물유통기지 구축
 - 항만이용자 및 관리자에게 비용절감 및 양질의 서비스 제공
- ☞ 지역경제의 중추도시 및 국제교역도시로 발전
 - 항만기능과 도시기능을 연계한 종합적·입체적 신항만도시 개발
 - 해운·항만관련 산업을 중심으로 한 지역경제 활성화
 - 배후지역의 성자 유도를 통한 서남권의 성장거점 역할 수행
- ☞ 쾌적하고 풍요로운 항만도시의 개발
 - 풍요롭고 쾌적한 도시공간과의 조화로운 개발

☞ ○○님께서 위 정책과 관련한 다음 항목들에 대해 어느정도 만족하시는지
 “매우 불만”이시면 1점, “보통”이면 4점, “매우 만족”하시면 7점으로 하여 말씀
 해 주십시오.

☞ 보기

매우불만	불만	약간불만	보통만족	약간	만족	매우 만족
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

1. 위 정책의 정책수립 및 집행과정에서 국민의 의견이 수렴되는 부분에 대해서는 어느 정도 만족하십니까? (점)
2. 과거 추진된 위 정책 내용의 적절성에 대해서는 어떻게 생각하십니까?
(점)
3. 위 정책이 수립되고 집행되는 과정의 투명성에 대해서는요? (점)
4. 위 정책의 추진으로 인한 효과에 대해서는 어떻게 생각하셔요? (점)
5. 위 정책의 추진과정에서 나타난 문제점을 시정하거나 보완하는 것에 대해서는
요? (점)
6. 그러면 ○○님께서 위 정책을 전반적으로 보아 어느 정도 만족하고 계십니
까? (점)

8. ○○님께서 위 정책의 사회적인 긍정적 파급효과는 어느 정도라고 보십니까?

① 매우낮다	② 낮은 편이다	③ 보통이다	④ 높은 편이다	⑤ 매우 높다

♣ 기타사항 ♣

성 명 : _____ 성 별 : _____

지 역 : _____ 전화번호 : _____

회사명 : _____ 직 위 : _____

♥ 끝까지 설문에 응해주셔서 감사합니다.

부록 2 : 광양항 컨테이너부두 1단계 개발사업의 정책효과 분석에 관한 설문조사(지역주민)

안녕하십니까?

본 연구원에서는 "항만개발사업의 정책평가 모형구축에 관한 연구"를 수행중에 있습니다. 이와 관련하여 본 원에서는 해양수산부의 주요 정책 과제중의 하나인 광양항 컨테이너부두 제1단계 개발사업을 대상으로 관련 전문가의 의견을 파악하여 향후 항만개발사업의 정책수립 및 개선방안에 관한 정책 수립 및 반영을 위한 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 조사에 대한 여러분의 응답내용은 수식화되어 통계처리 되기 때문에 여러분의 신상비밀이 외부에 노출될 염려는 일은 절대 없을 것이며, 순수한 연구목적이외에는 사용하지 않을 것입니다.

여러분 한분 한분의 협조는 해양수산부의 정책수립 및 추진에 커다란 도움이 되는 자료로 사용되오니 번거롭더라도 설문에 적극 협조하여 성실하게 답변해 주시면 대단히 고맙겠습니다.

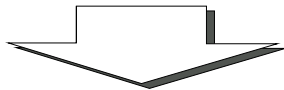
☞ 연락처

♣ 심기섭 책임연구원 : Tel) 02-2105-2829,
Fax) 02-2105-2839

♣ 김운수 책임연구원 : Tel) 02-2105-2833,
Fax) 02-2105-2839

♣ 광양항 제1단계 컨테이너부두 개발 배경

- ☞ 정부는 1985년 1월 대통령의 재가를 받아 부산항 3단계 개발사업과 병행하여 광양항 컨테이너 전용부두 개발 결정
- ☞ 광양항 개발사업은 1987~2011년 기간동안 총3단계로 개발계획 추진
 - 1998년 7월 제1단계 4선석(5만톤급) 운영 개시



♣ 광양항 제1단계 컨테이너부두 개발사업 목적

- ☞ 현대적 화물유통기지의 구축
 - 우리나라의 컨테이너 화물처리능력 부족현상에 대한 해결방안 제시
 - 국내외 화물유통의 시발점인 효율적인 화물유통기지 구축
 - 항만이용자 및 관리자에게 비용절감 및 양질의 서비스 제공
- ☞ 지역경제의 중추도시 및 국제교역도시로 발전
 - 항만기능과 도시기능을 연계한 종합적·입체적 신항만도시 개발
 - 해운·항만관련 산업을 중심으로 한 지역경제 활성화
 - 배후지역의 성자 유도를 통한 서남권의 성장거점 역할 수행
- ☞ 쾌적하고 풍요로운 항만도시의 개발
 - 풍요롭고 쾌적한 도시공간과의 조화로운 개발

1. ○○님께서서는 해양수산부가 추진하고 있는 위 정책의 내용에 대해서 들어본적이 있습니까?

① 있다 → 문 2로 이동 ② 없다 → 설문종료

☞ ○○님께서서는 위 정책과 관련한 다음 항목들에 대해 어느정도 만족하시는지를 “매우 불만”이시면 1점, “보통”이면 4점, “매우 만족”하시면 7점으로 하여 말씀해 주십시오.

☞ 보기

매우불만	불만	약간불만	보통만족	약간	만족	매우 만족
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

1. 위 정책의 정책수립 및 집행과정에서 국민의 의견이 수렴되는 부분에 대해서는 어느 정도 만족하십니까? (점)
2. 과거 추진된 위 정책 내용의 적절성에 대해서는 어떻게 생각하십니까? (점)
3. 위 정책이 수립되고 집행되는 과정의 투명성에 대해서는요? (점)
4. 위 정책의 추진으로 인한 효과에 대해서는 어떻게 생각하셔요? (점)
5. 위 정책의 추진과정에서 나타난 문제점을 시정하거나 보완하는 것에 대해서는요? (점)
6. 그러면 ○○님께서서는 위 정책을 전반적으로 보아 어느 정도 만족하고 계십니까? (점)

8. ○○님께서 위 정책의 사회적인 긍정적 파급효과는 어느 정도라고 보십니까?

① 매우낮다	② 낮은 편이다	③ 보통이다	④ 높은 편이다	⑤ 매우 높다

♣ 기타사항 ♣

성 명 : _____ 성 별 : _____

지 역 : _____ 전화번호 : _____

회사명 : _____ 직 위 : _____

♥ 끝까지 설문에 응해주셔서 감사합니다.

항만개발사업의 정책평가모형 구축에 관한 연구

2004年 12月 27日 印刷

2004年 12月 31日 發行

編輯兼

李 廷 旭

發行人

發行處

韓 國 海 洋 水 產 開 發 院
서울특별시 서초구 방배3동 1027-4
수암빌딩

전 화

2105-2700 FAX : 2105-2800

등 록

1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷/영진인쇄사 ☎(02)734-3713 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터

Tel : 394-0337, 734-6818